FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (tredje avdelningen)
den 27 januari 2000 *

I de förenade målen T-194/97 och T-83/98,

Eugénio Branco Ld.ª, Lissabon (Portugal), företrätt av advokaten B. Belchior, Vila Nova de Gaia, delgivningsadress: advokatbyrån J. Schroeder, 6, rue Heine, Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, i mål T-194/97 företrädd av A.M. Alves Vieira och K. Simonsson, och i mål T-83/98 av M.T. Figueira och K. Simonsson, samtliga vid rättstjänsten, i egenskap av ombud, delgivningsadress: rättstjänsten, Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

svarande,

angående en talan om fastställelse av att svaranden har förhållit sig passiv genom att rättsstridigt underlåta att fatta beslut avseende beviljande av begäran om

* Rättegångsspråk: portugisiska.

utbetalning av det återstående beloppet av det finansiella stöd som Europeiska socialfonden beviljat i ärendena nr 870301 P1 och nr 870302 P3 (mål T-194/97) samt om ogiltigförklaring av kommissionens beslut C (1998) 47 och C (1998) 48 av den 17 februari 1998 att ställa in betalningen av sagda stöd,

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Jaeger samt domarna K. Lenaerts och J. Azizi,

justitiesekreterare: byrådirektören A. Mair,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter de muntliga förfarandena den 8 juli 1999,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

1 I artikel 124 första stycket i EG-fördraget (nu artikel 147 första stycket EG) anges att kommissionen skall förvalta Europeiska socialfonden (ESF).

2 Enligt artikel 1.2 a i rådets beslut 83/516/EEG av den 17 oktober 1983 om ESF:s uppgifter (EGT L 289, s. 38; svensk specialutgåva, område 5, volym 4, s. 11) skall denna delta i finansiering av verksamheter som rör yrkesutbildning och yrkesvägledning. Enligt artikel 5.1 i samma beslut beviljas stöd från Europeiska socialfonden för 50 procent av de stödberättigade utgifterna utan att överskrida det belopp med vilket den berörda medlemsstatens myndigheter bidrar.

3 I artikel 1 i rådets förordning (EEG) nr 2950/83 av den 17 oktober 1983 om tillämpning av beslut 83/516 om Europeiska socialfondens uppgifter (EGT L 289, s. 1), uppräknas de kostnader som kan berättiga till stöd från ESF.

4 Om ESF har beviljat en ansökan om finansiering medför det, enligt artikel 5.1 i förordning nr 2950/83, att ett förskott som motsvarar 50 procent av stödet utbetalas den dag som utbildningen är avsedd att påbörjas. Enligt artikel 5.4 skall ansökan om utbetalning av det återstående beloppet innehålla en utförlig rapport om innehållet, resultatet och de finansiella aspekterna av verksamheten i fråga. Den berörda medlemsstaten skall vitsorda att de uppgifter som ingår i ansökan om utbetalning är korrekta vad gäller fakta och bokföring.

5 Enligt artikel 7.1 i förordning nr 2950/83 kan såväl kommissionen som den berörda medlemsstaten kontrollera stödets användning. I artikel 7 i kommissionens beslut 83/673/EEG av den 22 december 1983 om förvaltningen av Europeiska socialfonden (EGT L 377, s. 1, svensk specialutgåva, område 5, volym 4, s. 15) föreskrivs att en medlemsstat som undersöker användningen av ett stöd på grund av misstänkta oegentligheter utan dröjsmål skall meddela kommissionen detta.

6 Slutligen kan kommissionen, enligt bestämmelserna i artikel 6.1 i förordning nr 2950/83 om ESF:s stöd inte används enligt de villkor som har fastställts genom beslutet om beviljande, innehålla, minska eller dra in stödet efter att ha berett den berörda medlemsstaten tillfälle att framföra sina synpunkter. I artikel 6.2

föreskrivs att de belopp som har betalats ut men som inte har använts enligt de villkor som har fastställts genom beslutet om beviljande skall återkrävas, och att medlemsstaterna, eftersom de betalar in de belopp till kommissionen som de som är ekonomiskt ansvariga för verksamheten skall återbetala, övertar gemenskapens rättigheter.

Bakgrund och förfarande i tvisterna

7 Svaranden har, genom beslut som Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu (avdelningen för ärenden avseende Europeiska socialfonden, nedan kallad DAFSE) delgav sökanden den 31 april respektive den 27 maj 1987, beviljat två stöd på 11 736 792 portugisiska escudos (PTE) (ärende nr 870302 P3) och 82 700 897 PTE (ärende nr 870301 P1), för utbildningsprogram.

8 Den 24 juli 1987 erhöll sökanden ett förskott med tillämpning av artikel 5.1 i förordning nr 2950/83.

9 I början av juli 1988, det vill säga när utbildningen som varade mellan den 1 januari och den 31 december 1987 hade avslutats, ansökte sökanden om att DAFSE skulle utbetala återstoden av stödbeloppet.

10 Med tillämpning av artikel 5.4 i förordning nr 2950/83 intygade DAFSE att uppgifterna i ansökningarna var faktiskt och räkenskapsmässigt riktiga.

11 Den 22 augusti 1988 begärde DAFSE att Inspecçao Geral de Finanças (allmänna finansinspektionen, nedan kallad IGF) med tillämpning av artikel 7.1 i förordning nr 2950/83 skulle kontrollera ansökan om slutlig utbetalning.

12 Då IGF påvisat förekomsten av oegentligheter, meddelade DAFSE genom två skrivelser av den 24 april 1989 svaranden att den hade innehållit utbetalningen av det återstående beloppet i enlighet med artikel 7 i beslut 83/673.

13 Den 16 maj 1989 överlämnade IGF sin rapport till kriminalpolisen i informationssyfte.

14 Den 30 juli 1990 meddelade DAFSE kommissionen att den, utan att göra avkall på de uppgifter som meddelats i skrivelserna av den 24 april 1989 och till följd av de kontroller som IGF utfört, ansåg att vissa utgifter inte berättigade till stöd. Vid det tillfället fick svaranden kännedom om den utredning som IGF genomfört och om dess resultat.

15 Genom skrivelser av samma datum, som nådde adressaten påföljande dag, anmodade DAFSE sökanden att inom en tidsfrist av tio dagar återbetala de förskott på 1 535 946 PTE (ärende 870302 P3) och 4 399 475 PTE (ärende nr 870301 P1), som hade utbetalats av ESF, och på 1 256 683 PTE (ärende nr 870302 P3) och 3 599 570 PTE (ärende nr 870301 P1), som hade utbetalats av den portugisiska staten såsom nationellt bidrag.

16 Genom skrivelse av den 12 maj 1994 begärde sökanden att DAFSE skulle upplysa den om skälen till att svaranden ännu inte hade fattat något beslut avseende dessa ärenden.

17 I sin skrivelse av den 25 maj 1994 förklarade DAFSE för sökanden att kommissionen inte ansåg sig vara skyldig att fatta beslut om att minska stödet eller att inte utbetala återstoden i ett fall som detta, då den nationella myndigheten själv beslutat att minska stödet.

18 Genom skrivelse av den 30 maj 1994 frågade sökanden svaranden varför denna ännu inte hade fattat något slutligt beslut avseende dessa ärenden.

19 Genom skrivelse av den 16 juni 1994 svarade kommissionen att de portugisiska myndigheterna hade meddelat den att ärendena i fråga var föremål för utredning i enlighet med artikel 7 i beslut 83/673/EEG, på grund av misstanke om oegentligheter.

20 Genom ansökan av den 22 juli 1994 yrkade sökanden ogiltigförklaring av ett beslut som påstås ha fattats av svaranden och delgivits genom skrivelse från DAFSE av den 25 maj 1994 och genom skrivelse från kommissionen av den 16 juni 1994, om, för det första, avslag på en ansökan om utbetalning av det återstående beloppet av de finansiella stöd som beviljades sökanden av ESF för två utbildningsprogram, och, för det andra, minskning av dessa stöd och återkrav av förskott som tidigare har utbetalats av ESF och portugisiska staten.

21 Genom dom av den 11 juli 1996 i mål T-271/94, Branco mot kommissionen (REG 1996, s. II-749) avvisade förstainstansrätten talan med anledning av att kommissionen inte hade fattat beslut avseende utbetalning av det återstående beloppet.

22 Den 25 oktober 1996 informerades svaranden om att en utredning hade inletts vid Tribunal de Instrução Criminal da Comarca do Porto om bedrägeri och förskingring avseende subventioner som denna erhållit i samband med utbildningsprogram som ESF finansierat.

23 Genom skrivelse av den 27 februari 1997, som inkom till kommissionen den 3 mars 1997, anmodade sökanden svaranden att fatta ett beslut i fråga om betalning av det återstående beloppet.

24 Den 17 april 1997 sände svaranden ett utkast till beslut om innehållande av stöden till DAFSE för vart och ett av de omtvistade ärendena.

25 Sökanden erhöll den 5 maj 1997 en kopia av dessa utkast genom DAFSE:s förmedling.

26 Den 19 maj 1997 mottog och granskade DAFSE sökandens synpunkter avseende utkasten, vilka preciserats och rättats genom skrivelse som sökanden ställt till sagda organ den 21 maj 1997.

27 Genom ansökan, som inkom till förstainstansrättens kansli den 30 juni 1997, väckte sökanden passivitetstalan. Talan registrerades under målnummer T-194/97.

28 Den 17 juli 1997 informerade DAFSE kommissionen om att den till alla delar gav sitt bifall till utkasten till beslut om att innehålla stöden.

29 Den 1 oktober 1997 inkom svaranden genom separat handling med en invändning om rättegångshinder gentemot passivitetstalan i enlighet med artikel 114.1 i rättegångsreglerna för förstainstansrätten. Sökanden inkom med synpunkter på invändningen den 19 november 1997.

30 Den 26 november 1997 fick kommissionen kännedom om åtalet mot sökanden vid den portugisiska domstolen.

31 Den 17 februari 1998 fattade kommissionen beslut att hålla inne de omtvistade finansiella stöden.

32 Den 26 maj 1998 väckte sökanden talan om ogiltigförklaring av besluten av den 17 februari 1998 om att hålla inne de finansiella stöden. Talan registrerades under målnummer T-83/98.

33 Genom beslut av den 16 juli 1998 meddelade ordföranden på femte avdelningen att beslutet om invändningen om rättegångshinder i mål T-194/97 skulle anstå till den slutliga domen.

34 Inom ramen för målen T-194/97 och T-83/98 har förstainstansrätten ställt skriftliga frågor till parterna, vilka dessa har besvarat inom de utsatta fristerna.

35 På grundval av referentens rapport beslutade förstainstansrätten (tredje avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet. Parterna utvecklade sin talan och svarade på förstainstansrättens frågor vid sammanträdena den 8 juli 1999.

36 Under sammanträdena godkände parterna att målen skulle förenas med avseende på domen.

Parternas yrkanden

37 I mål T-194/97 har sökanden yrkat att förstainstansrätten skall

— fastställa att svaranden har förhållit sig passiv,

— förplikta svaranden att ersätta rättegångskostnaderna.

38 Svaranden har yrkat att förstainstansrätten skall

— avvisa talan eller förklara att anledning saknas att döma i saken, eller i andra hand ogilla talan,

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

39 Svaranden har yrkat att invändningen om rättegångshinder skall ogillas.

40 I mål T-83/98 har sökanden yrkat att förstainstansrätten skall

— ogiltigförklara besluten av den 17 februari 1998 om att ställa in utbetalningen av de finansiella stöden,

— förplikta svaranden att ersätta rättegångskostnaderna.

41 Svaranden har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogilla talan,

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Passivitetstalan

Parternas argument

42 För det första har sökanden understrukit att den sänt en anmodan till svaranden genom skrivelse av den 27 februari 1997, vilken denna mottog den 3 mars 1997.

Sökanden har gjort gällande att de utkast till beslut att hålla inne stöden som sändes till DAFSE den 17 april 1997 kommit till dess kännedom först den 5 maj 1997, då den i artikel 175 andra stycket i EG-fördraget (nu artikel 232 andra stycket EG) föreskrivna fristen hade löpt ut.

43 För det andra hävdar sökanden att varken utkasten till beslut att hålla inne stöden av den 17 april 1997 eller besluten att hålla inne stöden av den 17 februari 1998 utgör ett ställningstagande i den mening som avses i artikel 175 i fördraget, eftersom de låter passiviteten fortgå. Med hänsyn till att det gått nästan tio år från begäran om utbetalning av återstoden av beloppen till det att besluten antogs, anser sökanden att svaranden var skyldig att anta ett slutligt beslut, det vill säga ett beslut att betala återstoden, att dra in stödet eller att minska det.

44 I motsatt fall skulle svaranden kunna dra ut på det administrativa förfarandet i det oändliga och skjuta upp antagandet av det slutliga beslutet avseende begäran om utbetalning av återstoden på obestämd framtid.

45 Den omständigheten att det påstås pågå ett brottmål vid den portugisiska domstolen är enligt sökanden irrelevant i förevarande fall. För det första genomförs en utredning varje gång som det av en revision framgår tecken på oegentligheter och utredningen leder inte nödvändigtvis till en fällande dom. För det andra har i detta förfarande endast påpekats uppgifter som ingår i IGF:s rapport, vilka svaranden redan kände till. För det tredje skall svaranden själv ha medgivit att den fick kännedom om förfarandet först den 26 november 1997, då passiviteten redan pågått sedan länge.

46 Svaranden har invänt att talan inte kan tas upp till sakprövning och understrukit att den tog ställning i den mening som avses i artikel 175 i fördraget genom att

den 17 april 1997 tillsända DAFSE utkast till förslag om att hålla inne stöden och genom att den 17 februari 1998 anta beslut om att hålla inne stöden i fråga. Dessa beslut var enligt svaranden motiverade av att ett brottmål inletts i fråga om de omtvistade ärendena, vilket för närvarande är vilandeförklarat vid Tribùnal de Instrução Criminal da Comarca do Porto (nr 17937/95-OTDPRT-PR), inom ramen för vilket sökanden skall ha åtalats för bedrägeri den 2 april 1997.

Förstainstansrättens bedömning

47 För att fatta beslut i fråga om den påstådda passiviteten är det nödvändigt att kontrollera om institutionen var skyldig att handla vid den tidpunkt då den i enlighet med artikel 175 i fördraget anmodades att vidta åtgärder.

48 I enlighet med artikel 6.1 i förordning nr 2950/83 kan kommissionen, om ESF:s stöd inte används enligt de villkor som har fastställts genom beslutet om beviljande, innehålla, minska eller dra in stödet.

49 Eftersom gemenskapslagstiftaren har gjort åtskillnad mellan dessa tre möjligheter som kommissionen har att vidta åtgärder, skall det anses att varje möjlighet avser en specifik typ av fall. Eftersom det är kommissionen som fattar beslut i fråga om begäran om utbetalning av resterande belopp (se förstainstansrättens dom av den 13 december 1995 i mål T-85/94, kommissionen mot Branco, REG 1995, s. II-2993, punkt 23), inom en rimlig tid, men det samtidigt är först efter att ha erhållit en detaljerad rapport om den genomförda verksamheten som kommissionen kan beräkna de bidragsberättigande utgifternas exakta belopp (se förstainstansrättens dom av den 14 juli 1997 i mål T-81/95, Interhotel mot kommissionen, REG 1997, s. II-1265, punkt 43, samt där nämnda dom), kan beslutet att hålla inne beloppet fattas endast om en sådan beräkning ännu inte kan genomföras.

50 Syftet med kommissionens befogenhet att innehålla stöd från ESF är således att göra det möjligt att frysa utbetalningen av återstoden så länge som kommissionen har allvarliga skäl att misstänka att det föreligger oegentligheter i användningen av stödet. Kommissionen är emellertid skyldig att inom en rimlig tid anta ett slutligt beslut avseende begäran om utbetalning av återstoden, antingen genom att begära att hela återstoden skall utbetalas eller genom att minska eller dra in stödet. Att hålla inne stödet gör det möjligt att undvika ett eventuellt återkravsförfarande av belopp som utbetalats utan grund. Om det slutliga beslutet är att dra in stödet i fall då förskott har utbetalats till stödmottagaren, är det nämligen nödvändigt att inleda ett förfarande för att återkräva de utbetalade beloppen.

51 Eftersom kommissionen i förevarande fall till följd av IGF:s rapport hyste allvarliga tvivel på att stöden verkligen använts rättsenligt, å ena sidan, och ett förfarande hade inletts vid en portugisisk brottmålsdomstol mot stödmottagaren avseende vissa transaktioner som hade genomförts inom ramen för projekt som erhållit finansiering när kommissionen anmodades vidta åtgärder, å andra sidan, var kommissionen inte skyldig att anta ett slutligt beslut avseende betalning av återstoden. Kommissionen hade däremot grund för att dra in stöden med tillämpning av artikel 6.1 i förordning nr 2950/83.

52 Sökanden har genom skrivelse av den 27 februari 1997, som kommissionen mottog den 3 mars 1997, uppmanat denna att godkänna begäran om utbetalning av återstoden. Till följd av denna anmodan att vidta åtgärder tillställde svaranden DAFSE utkast till beslut om att hålla inne stöden den 17 april 1997 och beslutade att hålla inne stöden den 17 februari 1998.

53 Förstainstansrätten påpekar att enligt artikel 6.1 i förordning nr 2950/83 kan kommissionen hålla inne stöd endast efter att ha givit den berörda medlemsstaten möjlighet att inkomma med synpunkter. Den omständigheten att den berörda medlemsstaten, enligt denna bestämmelse, skall rådfrågas innan kommissionen fattar ett beslut att innehålla, minska eller dra in stödet gör för övrigt inte att man

därav kan sluta sig till att en så grundläggande gemenskapsrättslig princip inte skall tillämpas som den som tillförsäkrar alla rätten att yttra sig innan ett beslut fattas som går dem emot (domstolens dom av den 24 oktober 1996 i mål C-32/95 P, kommissionen mot Lisrestal m.fl., REG 1996, s. I-5373, punkt 30). Ett beslut att hålla inne stöd berövar, åtminstone provisoriskt, den berörde hela det stöd som inledningsvis hade beviljats. Denne måste således direkt bära de ekonomiska konsekvenserna av ett beslut som går honom emot och skall följaktligen även tillerkännas rätten att inkomma med synpunkter innan ett beslut om att innehålla stöden antas.

54 Därav följer att kommissionen endast kan fatta beslut om att innehålla stöd efter ett förfarande som har flera faser, varav en är att utkast till beslut om att innehålla stöd sänds till den berörda medlemsstaten och till stödmottagarna. Även om sådana utkast, såsom mellanliggande åtgärder vilka syftar till att förbereda det slutliga beslutet, inte kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring (se, i ett annat sammanhang, domstolens dom av den 18 mars 1997 i mål C-282/95 P, Guérin automobiles mot kommissionen, REG 1997, s. I-1503, punkt 34, samt den där citerade domen), utgör de icke desto mindre ställningstaganden som får passiviteten att upphöra. Utkasten säkerställer att stödmottagarens och den berörda medlemsstatens rätt till försvar garanteras vid ett förfarande som kan utmynna i beslut om att innehålla stöden, vilka själva kan bli föremål för talan om ogiltigförklaring. Genom dessa utkast har svaranden således givit till känna sin avsikt att anta beslut om att innehålla stöden samtidigt som den underförstått uttryckt sin vägran att, åtminstone för tillfället, godkänna begäran om utbetalning av återstoden av stödet.

55 För att bedöma om den institution som anmodats vidta åtgärder har tagit ställning inom den frist om två månader som föreskrivs i artikel 175 andra stycket i fördraget, är det nödvändigt att kontrollera om institutionens ställningstagande har meddelats den som anmodade institutionen att vidta åtgärder inom två månader från det att anmodan mottogs. Ställningstagandet syftar just till att vara ett svar på uppmaningen att vidta åtgärder och att föra detta svar till den persons kännedom, som var orsak till anmodan. Det ändrar denna persons

rättsliga ställning genom att få passiviteten att upphöra. För att kunna försvara sina rättigheter under det administrativa förfarandet efter institutionens ställningstagande måste den berörde ha givits möjlighet att få kännedom om dess innehåll. Således upphör passiviteten inte den dag då institutionen faktiskt tar ställning, utan den dag då den som anmodade institutionen har mottagit ställningstagandet. Det är således sistnämnda datum som skall beaktas för att bedöma om den tvåmånadersfrist som föreskrivs i artikel 175 andra stycket i EG-fördraget har iakttagits.

56 Eftersom svaranden i förevarande fall mottog anmodan att vidta åtgärder den 3 mars 1997 och utkasten till beslut att hålla inne stöden nådde sökanden först den 5 maj 1997, har den tvåmånadersfrist som föreskrivs i artikel 175 andra stycket i EG-fördraget inte iakttagits.

57 Förstainstansrätten konstaterar emellertid att sökanden väckt passivitetstalan den 30 juni 1997 efter att ha erhållit sagda utkast till beslut. Eftersom dessa skall anses utgöra ställningstaganden i den mening som avses i artikel 175 i fördraget (se ovan punkt 54), hade sökanden inte längre något intresse av att få fastställt att passivitet förelåg, eftersom denna hade upphört. En dom från förstainstansrätten, genom vilken institutionens passivitet under sådana omständigheter konstaterades, skulle således inte kunna föranleda några sådana åtgärder för att följa domen som avses i artikel 176 första stycket i fördraget (nu artikel 233 första stycket EG) (i fråga om en talan om ogiltigförklaring, se beslut av den 13 juni 1997 i mål T-13/96, TEAM och Kolprojekt mot kommissionen, REG 1997, s. II-983, punkt 28).

58 Av det ovanstående följer att passivitetstalan skall avvisas (se domstolens dom av den 1 april 1993 i mål C-25/91, Pesqueras Echebastar mot kommissionen, REG 1993, s. I-1719, punkterna 11—13).

Talan om ogiltigförklaring

59 Sökanden har åberopat fem grunder till stöd för sitt yrkande om ogiltigförklaring. Sökanden anser för det första att kommissionen har åsidosatt förordning nr 2950/83, för det andra att den har gjort en felaktig bedömning av de faktiska omständigheterna, för det tredje att den har åsidosatt principen om berättigade förväntningar och rättssäkerhetsprincipen, för det fjärde att den har åsidosatt förvärvade rättigheter och för det femte att den har åsidosatt proportionalitetsprincipen.

Den första grunden: Huruvida förordning nr 2950/83 har åsidosatts

Parternas argument

60 Sökanden har påpekat att DAFSE under oktober månad 1988, i enlighet med artikel 5.4 i förordning nr 2950/83, intygade att sökandens ansökan om slutlig utbetalning var faktiskt och räkenskapsmässigt riktig. Efter att kommissionen tillsänts detta intyg hade den berörda medlemsstaten inte längre någon laglig rätt att ingripa i ärendet. Enligt den tillämpliga lagstiftningen, det vill säga förordning nr 2950/83, kan denna inte längre "ompröva" ärendet och ändra sitt tidigare intygande, som DAFSE har gjort i förevarande fall.

61 Den berörda medlemsstaten skall undersöka om det förekommit oegentligheter *innan* den intygar att uppgifterna i ansökan är riktiga. I annat fall skulle medlemsstaten lämna ett falskt intygande. När ansökan om slutlig utbetalning inkommer till DAFSE kan den endast fatta ett av följande två beslut: antingen dra slutsatsen att uppgifterna i ansökan är riktiga och intyga detta eller fastslå att uppgifterna i ansökan är felaktiga och i sådant fall vägra intyga att uppgifterna är riktiga. DAFSE har således, genom att intyga att uppgifterna i ansökan om slutlig utbetalning är riktiga, slutligt godkänt de uppgifter som anges i denna ansökan.

62 Sökanden har slutligen gjort gällande att ovannämnda omprövning av beslutet har genomförts av IGF. Denna myndighet är varken behörig att utöva kontroll av ESF:s verksamhet eller rent tekniskt i stånd att uttala sig om gemenskapsbestämmelsernas tillämpning.

63 Kommissionen har bestritt sökandens argumentation med hänvisning till förstainstansrättens dom av den 15 september 1998 i mål T-142/97, Branco mot kommissionen (REG 1998, s. II-3567).

Förstainstansrättens bedömning

64 Eftersom medlemsstaten bekräftar att uppgifterna i ansökan om slutlig utbetalning är faktiskt och räkenskapsmässigt riktiga, är den ansvarig gentemot kommissionen för de intyganden som den lämnar.

65 Enligt artikel 2.2 i beslut 83/516 skall de berörda medlemsstaterna garantera att åtgärderna rörande yrkesutbildning och yrkesvägledning med stöd av ESF genomförs framgångsrikt. Vidare föreskrivs i artikel 7.1 i förordning nr 2950/83 att kommissionen kan kontrollera ansökan om slutlig utbetalning "oberoende av de kontroller som utförs av medlemsstaten".

66 Förstainstansrätten konstaterar att medlemsstaternas ovannämnda skyldigheter och befogenheter inte på något sätt är begränsade i tiden.

67 Följaktligen kan en medlemsstat i ett fall som detta, då den redan har intygat att ansökan om slutlig utbetalning är faktiskt och räkenskapsmässigt riktig, fort-

farande ändra sin bedömning när den anser sig ha upptäckt oegentligheter som inte upptäckts tidigare.

68 Slutligen finns det inga hinder för att en myndighet som DAFSE anlitar ett organ som är specialiserat på revision och kontroll av finanser som IGF för att få hjälp att kontrollera att uppgifterna i en ansökan om slutlig utbetalning är faktiskt och räkenskapsmässigt riktiga.

69 Härav följer att talan inte kan bifallas på den grund som avser att förordning nr 2950/83 har åsidosatts (se förstainstansrättens dom av den 16 juli 1998 i mål T-72/97, Proderec mot kommissionen, REG 1998, s. II-2847, punkterna 61—74, samt av den 15 september 1998 i det i punkt 63 ovan nämnda målet Branco mot kommissionen, se punkterna 44—50).

Den andra grunden: Huruvida de faktiska omständigheterna har bedömts felaktigt

Parternas argument

70 Sökanden hävdar sig noggrant ha följt bestämmelserna i förordning nr 2950/83 samt de villkor för användning av stöden som kommissionen ställde i besluten om att bevilja stöd. Det saknas enligt sökanden skäl för att "minska" de beviljade stöden.

71 IGF:s rapport, som de omtvistade besluten grundar sig på, är enligt sökanden felaktig och begränsar sig till antaganden om att stöd inte kan beviljas vissa

utgifter, vilka avser ersättning till praktikanter, det underleverantörskontrakt som tilldelats E.B. — Contabilidade e Estudos Económicos Ld.ª, amorteringar och datautrustning som är föremål för leasing.

72 Enligt svaranden saknar sökandens argument fullständigt föremål, eftersom kommissionen ännu inte har antagit något slutligt beslut enär de omtvistade besluten endast avser att stödet skall hållas inne. Svaranden har emellertid tillbakavisat sökandens argument på grundval av de uppgifter som anges i IGF:s rapport.

Förstainstansrättens bedömning

73 Enligt artikel 6.1 i förordning nr 2950/83 kan kommissionen innehålla, nedsätta eller dra in ESF:s stöd, om detta stöd inte används enligt de villkor som angetts i beslutet om godkännande.

74 Det framgår för övrigt av förklaringarna i accepten av besluten om godkännande att stödmottagaren uttryckligen förbinder sig att följa tillämpliga nationella och gemenskapsrättsliga bestämmelser inom ramen för användningen av stöden.

75 Enligt såväl portugisisk rätt som gemenskapsrätten uppställer användningen av offentliga medel ett krav på en god finansiell förvaltning, varför kommissionen

kan innehålla, nedsätta eller dra in ESF:s stöd, om detta stöd inte har använts i enlighet med nämnda krav (se ovan punkterna 48—50).

76 När artikel 6.1 i förordning nr 2950/83 skall tillämpas, kan det behöva göras komplicerade faktiska och räkenskapsmässiga bedömningar, inom vars ram institutionen förfogar över ett stort utrymme att företa skönsmässiga bedömningar. Gemenskapsdomstolarnas prövning av dessa bedömningar skall begränsas till en kontroll av att kommissionen har iakttagit förfarandereglerna, att de faktiska omständigheter som har fastslagits föreligga då det ifrågasatta beslutet fattades är materiellt riktiga, att det inte föreligger en uppenbart felaktig bedömning av dessa omständigheter och att det inte har förekommit maktmissbruk (se domen i det i punkt 63 ovan nämnda målet Branco mot kommissionen, punkterna 64—67).

77 Då lagligheteprövningen i förevarande fall avser beslut att innehålla stöd, saknas skäl att pröva om de bedömningar som finns i IGF:s rapport är välgrundade. Däremot skall prövas om kommissionen har gjort en uppenbart felaktig bedömning då den ansett att det förelåg tecken på oegentligheter som motiverade att stödet skulle hållas inne. Även om vissa bedömningar i IGF:s rapport som legat till grund för de ifrågasatta besluten skulle vara felaktiga är dessa likväl inte enbart av den anledningen ogiltiga till följd av uppenbart felaktig bedömning.

78 Villkoret att det skall finnas tecken på oegentligheter för att motivera att stöd hålls inne är uppenbarligen uppfyllt då, som i förevarande fall, det när besluten om att innehålla stöden antogs hade inletts ett brottmål mot stödmottagaren avseende vissa transaktioner som hade utförts inom ramen för åtgärder som finansierats av ESF.

79 Talan kan således inte bifallas på denna grund.

Den tredje grunden: Huruvida principen om skydd för berättigade förväntningar och rättssäkerhetsprincipen har åsidosatts

Parternas argument

80 Sökanden har gjort gällande att DAFSE sände ansökan om slutlig utbetalning till kommissionen redan i oktober 1988 medan kommissionen inte fattade de omtvistade besluten förrän i februari 1998. Sökanden fick till följd av denna tidsperiod på nästan tio år en berättigad förväntning om att kommissionen skulle bifalla den ansökan om utbetalning som DAFSE hade intygat vara korrekt.

81 Sökanden har betonat att kommissionen skall fatta sina beslut inom en rimlig tid. Den kan inte dra ut på det administrativa förfarandet i det oändliga och skjuta upp antagandet av det slutliga beslutet avseende begäran om utbetalning av återstoden på obestämd framtid utan att åsidosätta principen om skydd för berättigade förväntningar och rättssäkerhetsprincipen.

82 I förevarande fall påstås de nästan tio år som gått sedan begäran om utbetalning av återstoden gjordes till det att de omtvistade besluten antogs vara alltför lång och utgöra ett åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen.

83 Enligt sökanden var svaranden skyldig att anta ett slutligt beslut att betala återstoden, att dra in stödet eller att minska det och inte att hålla inne stöden, vilket faktiskt redan var fallet sedan många år (se ovan punkt 43).

84 Den omständigheten att det påstås pågå ett brottmål vid en portugisisk domstol är enligt sökanden irrelevant i förevarande fall (se ovan punkt 45). För övrigt anser sökanden, med hänvisning till åtalet, av vilket en kopia har bifogats bilaga 4 i svaromålet, att svaranden har åsidosatt domstolssekretessen. Denna handling skall enligt sökanden lyftas ur handlingarna i målet.

85 Svaranden har yrkat att grunden skall ogillas. Att hålla inne stöden skulle vara motiverat av att ett brottmål inletts i fråga om de omtvistade ärendena, vilket för närvarande är anhängigt, inom ramen för vilket sökanden skall ha åtalats för bedrägeri den 2 april 1997.

86 Svaranden har därtill anfört att även om DAFSE:s intygande givit sökanden en berättigad förväntning om att återstoden skulle utbetalas, fråntar de ifrågasatta besluten inte sökanden denna rätt, eftersom de endast avser innehållande av stöden.

Förstainstansrättens bedömning

87 Att hålla inne finansiellt stöd som i ett första skede beviljats, föregriper inte det slutliga beslut som kommissionen kommer att fatta om betalning av återstoden. Därav följer att ett beslut om att hålla inne stöd inte berövar stödmottagaren rätten att erhålla hela återstoden av beloppet i enlighet med sin begäran, om det visar sig att stödet faktiskt har använts med iakttagande av de villkor som ställts i besluten om att bevilja detsamma.

88 Följaktligen åsidosätts genom besluten inte principen om skydd för berättigade förväntningar.

89 Sökanden har även gjort gällande att rättssäkerhetsprincipen har åsidosatts med anledning av att det förflutit längre tid än vad som kan anses vara rimligt för att fatta de omtvistade besluten. Vad som är rimligt skall i förevarande fall bedömas med hänsyn till den tid som förflutit från det att förstainstansrätten meddelade dom i det i punkt 49 ovan nämnda målet kommissionen mot Branco, se punkt 23 i den domen, till det att de omtvistade besluten antogs, nämligen den 17 februari 1998. I sin dom av den 13 december 1995 fastslog förstainstansrätten tydligt att det är kommissionen som fattar beslut i fråga om begäran om utbetalning av resterande belopp och att det är den — och endast den — som är behörig att nedsätta ett finansiellt bidrag från ESF i enlighet med artikel 6.1 i förordning nr 2950/83. Från och med den dagen har kommissionen inte kunnat vara omedveten om att den är skyldig att fatta beslut i enlighet med en exklusiv behörighet i fråga om begäran om utbetalning av återstående belopp som underställs den, antingen genom att besluta om utbetalning av hela återstoden eller genom att fatta beslut om att innehålla, minska eller dra in stödet.

90 Med beaktande av att det förekommer tecken på oegentligheter i användningen av de beviljade stöden och av den omständigheten att kommissionen inte förfogade över tillräckliga uppgifter för att beräkna det exakta beloppet av de utgifter som kunde erhålla stöd den 13 december 1995, kunde och borde kommissionen ha varit i stånd att snabbt förbereda utkast till beslut att innehålla stöden. Svaranden sände emellertid sådana utkast till DAFSE först den 17 april 1997, trots att det inte var nödvändigt att vidta ett omfattande arbete eller att följa ett långvarigt förfarande för att utarbeta utkasten. Följaktligen har det gått alltför lång tid från det att den ovannämnda domen meddelades den 13 december 1995 till det att utkasten sändes, nämligen mer än sexton månader.

91 Om det under vissa omständigheter är möjligt att ett beslut ogiltigförklaras på grund av att det som är en rimlig tid har överskridits, är detta inte fallet när talan om ogiltigförklaring riktar sig mot beslut om att hålla inne stöd. Om sådana beslut ogiltigförklarades endast på grund av att de fattats alltför sent, skulle svaranden, på grund av att den inte alltid förfogar över uppgifter som gör det möjligt att beräkna de utgifter som kan erhålla stöd, endast kunna anta nya beslut

om innehållande av stöden med tillämpning av artikel 176 i fördraget. Under dessa omständigheter skulle ett beslut om ogiltigförklaring berövas all verkan. Därav följer att de omtvistade besluten inte skall ogiltigförklaras på grund av att rättssäkerhetsprincipen åsidosatts med anledning av att det gått längre tid än vad som kan anses vara en rimlig frist för att anta besluten i fråga.

Den fjärde grunden: Huruvida förvärvade rättigheter har åsidosatts

Parternas argument

92 Med hänvisning till generaladvokaten Darmons förslag till avgörande inför domstolens dom av den 7 maj 1991 i mål C-291/89, Interhotel mot kommissionen (REG 1991, s. I-2257) har sökanden gjort gällande att den till följd av besluten att godkänna dess begäran om stöd har erhållit subjektiva rättigheter, närmare bestämt rättigheten att kräva att hela stödet skall betalas ut.

93 Kommissionen har bestritt sökandens argumentation med hänvisning till domen i det i punkt 63 ovan nämnda målet Branco mot kommissionen (se punkterna 97 och 105—107 i den domen).

Förstainstansrättens bedömning

94 Även om mottagaren av ett stöd från ESF till följd av beslutet om godkännande har erhållit en rättighet att kräva att stödet skall utbetalas, kan denna rättighet endast uppkomma i de fall då stödet har använts med iakttagande av de villkor som fastställts i besluten om godkännande.

95 I förevarande fall föreligger allvarliga tecken på oegentligheter som tyder på att sökanden inte har iakttagit dessa villkor, vilket motiverar att stödet hålls inne.

96 Eftersom beslut att hålla inne betalning inte föregriper svarandens slutliga beslut i fråga om begäran om utbetalning av återstoden, fråntar de inte sökanden rätten att erhålla hela återstoden av beloppet i enlighet med sin begäran, om det visar sig att stödet har använts under strikt iakttagande av de villkor som ställts i besluten om att bevilja detsamma.

97 Härav följer att talan inte kan bifallas på den grund som avser att förvärvade rättigheter skall ha åsidosatts.

Den femte grunden: Huruvida proportionalitetsprincipen har åsidosatts

Parternas argument

98 Enligt sökanden har svaranden åsidosatt proportionalitetsprincipen genom att inte iaktta sitt åtagande att genomföra besluten om beviljande av stöden och ersätta de utgifter som sökanden har haft inom ramen för de genomförda utbildningsåtgärderna.

99 Svaranden har invänt att med beaktande av dels de tvivel som de portugisiska myndigheterna har uttryckt sedan år 1989 i fråga om huruvida sökanden handlat rättsenligt i samband med vissa transaktioner inom ramarna för sagda åtgärder, dels det pågående straffrättsliga förfarandet, hade det varit förhastat att fatta något annat beslut än att hålla inne stödet.

Förstainstansrättens bedömning

100 I förevarande fall är omständigheten att kommissionen hållit inne stöd direkt knuten till de allvarliga tecken på oegentligheter som de portugisiska myndigheterna informerat om sedan år 1989 och föregriper inte det slutliga beslut som kommer att fattas i fråga om begäran att betala återstoden av beloppet.

101 Dessa innehållanden är således förenliga med proportionalitetsprincipen.

102 Härav följer att talan inte kan bifallas på den grund som avser att proportionalitetsprincipen skall ha åsidosatts.

103 Av det ovanstående följer att talan om ogiltigförklaring skall ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

104 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. I det förevarande fallet har sökanden tappat målet, och svaranden har yrkat att denne skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

105 Förstainstansrätten anser emellertid att det vid fördelningen av rättegångskostnaderna skall tas hänsyn till beslutsförfarandenas utveckling, såsom denna har beskrivits ovan, i synnerhet i punkterna 56 och 91, som har varit sådan att sökanden under lång tid svävat i ovisshet om betalningen av det stöd som hade beviljats. Mot denna bakgrund kan man inte klandra sökanden för att ha väckt talan vid förstainstansrätten för att få kommissionens handläggning bedömd och därav dra egna slutsatser. Det finns således anledning att konstatera att kommissionens beteende bidrog till tvistens uppkomst.

106 Enligt artikel 87.3 första och andra styckena i rättegångsreglerna kan förstainstansrätten förplikta en part, även om det är den vinnande parten, att ersätta motpartens rättegångskostnader i ett förfarande som uppstått genom den partens eget handlande (se domen i det i punkt 49 ovan nämnda målet Interhotel mot kommissionen, punkt 82).

107 Följaktligen skall kommissionen förpliktas att förutom sina egna rättegångskostnader bära 10 procent av sökandens rättegångskostnader.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (tredje avdelningen)

följande dom:

1) Målen T-194/97 och T-83/98 förenas med avseende på domen.

2) **Passivitetstalan i mål T-194/97 avvisas.**

3) **Talan om ogiltigförklaring i mål T-83/93 ogillas.**

4) **Svaranden skall förutom sina egna rättegångskostnader bära 10 procent av sökandens rättegångskostnader.**

Jaeger Lenaerts Azizi

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 27 januari 2000.

H. Jung

Justitiesekreterare

K. Lenaerts

Ordförande