RETTENS DOM (Fjerde Afdeling)

3. februar 2000 *

I de forenede sager T-46/98 og T-151/98,

De Europæiske Kommuners og Regioners Råd (CEMR), forening efter fransk ret, Paris (Frankrig), først ved advokat D.M. Tomasevic, Bruxelles, herefter ved advokat F. Herbert, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat K. Manhaeve, 56-58, Rue Charles Martel,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved P. Oliver, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos C. Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning, hvorved denne nedsatte den finansielle støtte, som var tildelt sagsøgeren af Den Europæiske Fond for Regionaludvikling vedrørende projektet European City Cooperation System,

* Processprog: fransk.

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, R.M. Moura Ramos, og dommerne V. Tiili og P. Mengozzi,

justitssekretær: fuldmægtig A. Mair,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 17. juni 1999,

afsagt følgende

Dom

Sagens faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1 De Europæiske Kommuners og Regioners Råd (herefter »CEMR«) er en forening efter fransk ret af nationale sammenslutninger af lokale og regionale myndigheder i Europa. Som led i sin virksomhed, der består i at repræsentere og støtte lokale og regionale myndigheder, fremmer CEMR navnlig interregionalt og mellemkommunalt samarbejde ved at bistå lokale og regionale myndigheder, når de ansøger om fællesskabsmidler, som er knyttet til Det Europæiske Fællesskabs programmer. Sagsøgeren deltager i administrationen af flere projekter og programmer, der finansieres af Kommissionen.

2 Ved skrivelse af 10. december 1991 tildelte Kommissionen CEMR et tilskud på maksimalt 4 844 250 ECU (herefter »den første tildeling«) fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (herefter »EFRU«) med henblik på gennemførelsen af pilotprojektet European City Cooperation System (ECOS). Projektet blev fremlagt af CEMR den 19. juli 1991 som led i programmet »Regioner og byer i Europa« (RECITE). Grundlaget for Kommissionens beslutning var artikel 10 i Rådets forordning (EØF) nr. 4254/88 af 19. december 1988 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2052/88 for så vidt angår Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFT L 374, s. 15). Det tildelte beløb repræsenterede 50% af de samlede tilskudsberettigede udgifter. Pilotprojektet omfattede tidsrummet fra den 1. januar 1992 til den 31. december 1994.

3 Emnet for CEMR's treårige generalforsamling (herefter »generalforsamlingen i Strasbourg«) var i 1993 interregionalt og mellemkommunalt samarbejde i Europa. Byrådet i Strasbourg, der varetog ECOS-projektets faste sekretariat, tilbød at afholde denne generalforsamling, hvori der bl.a. skulle indgå et seminar nr. 2 med titlen »Samarbejde om styrkelse af Den Europæiske Union og solidaritetsudvikling (netværk, erfaringsudveksling og ECOS-programmet)«.

4 Ved skrivelse af 31. marts 1993 ansøgte byrådet i Strasbourg om et tilskud fra Kommissionen til dette formål.

5 Ved skrivelse af 23. juni 1993 meddelte Kommissionen byrådet i Strasbourg, at den accepterede at yde et bidrag på 100 000 ECU. Sagsøgte tilføjede, at »ydelsen af dette bidrag [...] udgør en undtagelse og kan under ingen omstændigheder danne præcedens for andre arrangementer af samme art«.

6 Endvidere meddelte Kommissionen ved skrivelse af 7. oktober 1993 CEMR, at »[...] undtagelsesvis vil der til afholdelsen af seminar nr. 2 vedrørende interregionalt øst/vest-samarbejde under generalforsamlingen i Strasbourg kunne ydes samfinansiering på 100 000 ECU over ECOS-programmet«.

7 Ved skrivelse af 9. december 1993 blev der til det samme pilotprojekt tildelt CEMR et supplerende tilskud på maksimalt 2 550 000 ECU for et tidsrum, der begyndte den 1. januar 1993 (herefter »den anden tildeling«). Dette beløb repræsenterede 60% af de nye tilskudsberettigede udgifter, bortset fra de administrationsomkostninger, som EFRU skulle deltage i finansieringen af, idet EFRU's deltagelse begrænsedes til 55%. Fællesskabets samfinansiering beløb sig således til i alt 7 394 250 ECU.

8 I marts 1996 aflagde CEMR endelig beretning til Kommissionen om den første tildeling. Det skete i overensstemmelse med artikel 2 i de særlige betingelser for ydelse af tilskud, hvori det hedder: »Ved udgangen af hvert år aflægges der en årsberetning til Kommissionen. Der foretages en detaljeret evaluering af projektets resultater i en endelig beretning [...]«

9 Den 19. april 1996 sendte en tjenestemand i Generaldirektoratet for Regionalpolitik (GD XVI) en telefax til CEMR, hvori det meddeltes, at den endelige beretning om den første tildeling var blevet godkendt af den operative tjenestegren, som »havde fundet den tilfredsstillende på såvel det indholdsmæssige som det finansielle plan«.

10 I august 1996 aflagde sagsøgeren endelig beretning om den anden tildeling.

11 Den 7. november 1996 aflagde CEMR en samlet beretning, som omfattede begge tildelinger, og hvori det endelige saldobeløb var identisk med summen af saldobeløbene i de to foregående beretninger, nemlig 6 119 866 ECU. Udgifterne var i beretningen opdelt i to afsnit: »Projekter« og »Koordinering og organisation«.

12 I dagene fra den 21. til den 24. april 1997 gennemførte Kommissionens tjenestegrene et kontrolbesøg på stedet.

13 I en skrivelse til CEMR af 16. maj 1997 anførte Kommissionen, at »meddelelsen fra den operative tjenestegren i GD XVI vedrørende den første udgave af den endelige beretning om ECOS var for optimistisk, idet der ikke var taget tilstrækkeligt hensyn til det tidsrum, som Kommissionens finansielle tjenestegrene havde brug for til at tage stilling til emnet«, og oplyste CEMR om, at den endelige beretning var blevet oversendt til finanskontrollen til godkendelse.

14 I en skrivelse af 30. juli 1997 meddelte GD XVI's generaldirektør CEMR følgende:

»Nedennævnte udokumenterede udgifter kan ikke godkendes med henblik på samfinansiering:

— CEMR's skøn over de udokumenterede udgifter, som kommunale borgmestre og tjenestemænd måtte have afholdt for at kunne deltage i arrangementer af betydning for samarbejdet

— udgifter, som kommuner og regioner måtte have afholdt til forskellige promotionsforanstaltninger, og

— bidrag i naturalier, som lokale sammenslutninger måtte have ydet i form af ekspertundersøgelser af økonomisk, juridisk og teknisk karakter.

Ovennævnte af CEMR foretagne skøn drejer sig om potentielle udgifter, hvis faktiske afholdelse der ikke er dokumentation for. Der er ikke dokumentation for, at beløbene er blevet udbetalt, og de pågældende udgifter er under alle

omstændigheder ikke blevet afholdt af CEMR. Desuden er de angivne beløb ikke eksakte. Der er kun tale om skøn over mulige omkostninger, der ikke kan godkendes som udgifter, som EFRU skal bidrage til finansieringen af.«

15 Kommissionen meddelte følgelig, at det af EFRU godkendte maksimumsbeløb var blevet nedsat til 5 552 065 ECU, og at CEMR under hensyntagen til det til CEMR udbetalte forskud på 5 915 400 ECU skulle tilbagebetale 363 335 ECU.

16 Ved skrivelse af 28. august 1997 svarede CEMR på Kommissionens kritik og anmodede den om at indkalde til et møde for at drøfte ovennævnte spørgsmål. Dette møde, hvori deltog repræsentanter for CEMR og for Kommissionen, fandt sted den 24. september 1997. Efter mødet anmodede Kommissionen CEMR om at tilsende den en række dokumenter, der dokumenterede, at udgifterne var blevet afholdt, således at den kunne afslutte sagen og træffe en beslutning vedrørende den endelige opgørelse af de to tildelinger, som der var tale om. Den rettede den samme anmodning til byrådet i Strasbourg, der var en af de lokale myndigheder, som deltog i administrationen af ECOS-projektet.

17 CEMR besvarede Kommissionens kritik ved skrivelse af 2. oktober 1997. Heri fastholdt CEMR konklusionerne i de foregående økonomiske beretninger. Desuden fremsendte CEMR en række dokumenter som dokumentation for de anfægtede udgifter.

18 I mellemtiden modtog sagsøgeren to skrivelser fra Kommissionen, afsendt henholdsvis den 1. oktober 1997 af en direktør i GD XVI og den 24. oktober 1997 af generaldirektøren for GD XVI. Skrivelserne indeholdt tabeller over afslutningen af projektet og enkelthederne i den afregning, der skulle foretages for begge tildelinger til ECOS-pilotprojektet.

19 I januar 1998 modtog CEMR en udateret debetnota med nummeret 97009405 F, som var udstedt i december 1997, og hvorved Kommissionen krævede tilbagebetaling af de for meget udbetalte beløb i forbindelse med den første og den anden tildeling, i alt 363 336 ECU.

20 I den efterfølgende tid var parterne i kontakt med hinanden med henblik på at finde en løsning på tvisten mellem dem. Kommissionen skulle således på et møde den 5. marts 1998 have meddelt CEMR sine synspunkter vedrørende den dokumentation, som den havde modtaget efter mødet den 24. september 1997. Dette bestrides af sagsøgeren.

21 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 10. marts 1998 har sagsøgeren anlagt sag med påstand om annullation af den beslutning, som er indeholdt i debetnota nr. 97009405 F. Sagen er indført i registeret som sag T-46/98.

22 Ved skrivelse til sagsøgeren af 15. juni 1998 erkendte Kommissionen at have begået visse fejl i beregningen af størrelsen af den samfinansiering, der var blevet tildelt for administrationsomkostningerne i forbindelse med ECOS-programmet. Generaldirektøren for GD XVI meddelte derfor CEMR, at det krævede beløb var blevet nedsat til 300 173 ECU, samt at den første debetnota var annulleret og erstattet af en ny med samme nummer, som var udstedt den 15. juli 1998. Endvidere anførte han: »Den dokumentation, som Deres forvaltning efter Kommissionens kontrolbesøg har fremlagt for de administrationsomkostninger, der er angivet i Deres endelige beretninger, gør det hverken muligt at henføre disse omkostninger til ECOS-programmet eller at bekræfte dem på grundlag af bevisdokumenter. Dette gælder navnlig med hensyn til den decentrale forvaltning. Uden en sådan dokumentation kan Kommissionen ikke anse flere af disse udgifter for tilskudsberettigede.«

23 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 22. september 1998 har CEMR anlagt en ny sag med påstand om annullation af den beslutning, som er indeholdt i den anden debetnota. Sagen er indført i registeret som sag T-151/98.

24 Ved kendelse af 18. maj 1999 har formanden for Rettens Fjerde Afdeling i henhold til artikel 50 i Rettens procesreglement forenet de to sager med henblik på den mundtlige forhandling og dommen.

25 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Fjerde Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling og opfordret parterne til skriftligt at besvare visse spørgsmål. Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret mundtlige spørgsmål fra Retten i retsmødet den 17. juni 1999.

Parternes påstande

Sag T-46/98

26 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Den beslutning, der er indeholdt i den i december 1997 udstedte debetnota, således som den er blevet ændret ved den i debetnotaen af 15. juli 1998 indeholdte beslutning, annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

27 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises som grundløs (undtagen for så vidt angår beløbet 63 163 ECU, som er blevet berigtiget).

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Sag T-151/98

28 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Den i debetnotaen af 15. juli 1998 indeholdte beslutning annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale alle sagens omkostninger uanset dens udfald.

29 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Sagsgenstanden i sagerne T-46/98 og T-151/98

Parternes påstande

30 Kommissionen har gjort gældende, at søgsmålet i sag T-46/98 er uden genstand og derfor må afvises, idet den første debetnota er blevet erstattet af den anden, hvori der kræves et mindre beløb.

31 Sagsøgeren har anført, at den omstændighed, at den oprindeligt anfægtede beslutning er blevet erstattet af en ny beslutning, ikke medfører, at søgsmålet må afvises, men at det snarere er ufornødent at træffe afgørelse i sagen, idet søgsmålet efter det skete muligvis ikke længere har nogen genstand. Denne forskel er relevant, da den har konsekvenser ved anvendelsen af procesreglementets bestemmelser om sagens omkostninger.

32 Under alle omstændigheder har den anden debetnota ikke medført, at det første søgsmål ikke længere har nogen genstand. Kommissionen har nemlig kun delvis revideret den anfægtede beslutning, og sagen bør derfor gå videre for den resterende dels vedkommende. CEMR anmoder følgelig Retten om tilladelse til at gå videre med sagen, således at CEMR tilpasser sine påstande i overensstemmelse med den holdning, som Kommissionen nu har indtaget. Det andet søgsmål er indbragt i retsbevarende øjemed for det tilfælde, at Retten giver Kommissionen medhold i dens påstand og bestemmer, at en afgørelse i søgsmålet i sag T-46/98 er ufornøden.

Rettens bemærkninger

33 Indledningsvis skal der henvises til den retspraksis, hvorefter en beslutning, der under en sag erstatter en anden om samme forhold, må betragtes som et nyt element, der gør det muligt for sagsøgeren at ændre sine påstande og anbringender. Sådan som Domstolen bl.a. fastslog i dom af 3. marts 1982 (sag 14/81, Alpha Steel mod Kommissionen, Sml. s. 749, præmis 8), ville det »stride mod retsplejehensyn og procesøkonomiske hensyn at tvinge sagsøgeren til at anlægge en ny sag ved Domstolen. Det ville i øvrigt være ubilligt, om Kommissionen for at imødegå de indsigelser, der i en stævning for Domstolen rettes mod en beslutning, kunne ændre den anfægtede beslutning eller lade en anden træde i stedet og under sagen påberåbe sig denne ændring eller nye beslutning, for at hindre modparten i at udvide de oprindelige påstande og anbringender til at omfatte den senere beslutning eller i at fremsætte supplerende påstande og anbringender angående denne« (jf. desuden Domstolens dom af 29.9.1987, forenede sager 351/85 og 360/85, Fabrique de fer de Charleroi og Dillinger Hüttenwerke mod Kommissionen, Sml. s. 3639, præmis 11, og af 14.7.1988, sag 103/85, Stahlwerke Peine-Salzgitter mod Kommissionen, Sml. s. 4131, præmis 11).

34 I det foreliggende tilfælde må det til trods for, at Kommissionen i den anden debetnota anfører, at denne annullerer og erstatter den første, fastslås, at Kommissionen påberåber sig de samme omstændigheder og fremsætter den samme kritik som i den beslutning, der er indeholdt i den første debetnota. Den eneste ændring skyldes, at Kommissionen har revideret sine beregninger af, i hvilket omfang den skal deltage i finansieringen af administrationsudgifterne, og har anvendt en berigtiget samfinansieringssats. Kommissionen har følgelig ved den anden debetnota kun ændret det godkendte samfinansieringsbeløb og revideret det beløb, som sagsøgeren tidligere er blevet anmodet om at betale. Den anden debetnota udgør således blot en berigtigelse af den første.

35 Denne slutning underbygges af, at Kommissionen selv har anført i sine påstande i sag T-46/98, at den har berigtiget den anfægtede beslutning i tidsrummet mellem anlæggelsen af sagen og indgivelsen af dens svarskrift.

36 Den berigtigede beslutning må derfor betragtes som et nyt element, der gør det muligt for sagsøgeren at ændre sine påstande og anbringender, sådan som sagsøgeren har gjort i replikken i sag T-46/98. At sagsøgeren i retsbevarende øjemed har anlagt endnu en sag mod sidstnævnte beslutning, kan ikke rokke ved denne konklusion, eftersom sagsøgeren i realiteten har udnyttet den mulighed, som retspraksis giver for at tage hensyn til ændringer, der indtræffer under sagen.

37 Der kan følgelig ikke gives Kommissionen medhold i anbringendet vedrørende dette punkt.

38 Det skal herefter fastslås, at genstanden for sag T-151/98, som sagsøgeren udelukkende har anlagt i retsbevarende øjemed, er sammenfaldende med genstanden for sag T-46/98, nemlig påstanden om, at beslutningen ifølge den i december 1997 udstedte debetnota nr. 97009405 F, som ændret ved den debetnota, der blev udstedt den 15. juli 1998 (herefter »den anfægtede beslutning«), annulleres. I henhold til procesreglementets artikel 113 bestemmer Retten derfor ex officio, at det herefter er ufornødent at træffe afgørelse i sag T-151/98.

Realiteten

39 Indledningsvis skal rækkevidden af den foreliggende tvist klarlægges. Parterne bekræftede i dette øjemed på retsmødet, at det beløb, som er angivet i den debetnota, der udgør den anfægtede beslutning, svarer til forskellen mellem summen af de beløb, som sagsøgeren har angivet, og det beløb, som Kommissionen har godkendt med henblik på samfinansiering. Denne forskel skyldes dels, at Kommissionen har afvist at godkende visse udgifter, dels, at den har henført udgifter, som CEMR havde angivet under »projekter«, til »koordinering og organisation«.

40 Følgende udgifter er fundet uberettigede til samfinansiering:

Udgifter	Beløb (i ECU)
Generalforsamlingen i Strasbourg	
— Afsnit A: lancerings- og promotionsmøder	101 598
— Afsnit C2: sagsbehandling/promotion	53 300
— Afsnit E: deltagelse i uddannelsesforanstaltninger	256 882
I alt debiteret CEMR's generalforsamling	411 780
C1 — Fast sekretariat, Strasbourg (driftsudgifter)	56 565
C2 — Sagsbehandling/promotion (udgifter til udstyr)	18 471
D — Koordinering af samarbejdsprojekter (rejse- og mødeudgifter)	19 520
E — Decentral samarbejdsforvaltning (økonomiske, juridiske og tekniske ekspertundersøgelser)	432 000
E — Decentral samarbejdsforvaltning (koordinatorer i 12 EF-lande)	85 204
I alt	1 023 540

41 Følgende udgifter er blevet overført fra ét afsnit til et andet:

Udgifter	Samfinansiering, som sagsøger har anmodet om (i ECU)	Samfinansiering godkendt af Kommissionen (i ECU)
Øst/vestsamarbejdsdage	69 016	36 394

42 Sagsøgeren har i det væsentlige fremført tre annullationsanbringender: Det første, der er fremført som det primære, går ud på, at begrundelsespligten er blevet tilsidesat. Som andet og tredje anbringende, der er fremført subsidiært, gøres det gældende, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og

retssikkerhedsprincippet er blevet tilsidesat, henholdsvis at proportionalitetsprincippet og lighedsprincippet er blevet tilsidesat.

Det primære anbringende: tilsidesættelse af begrundelsespligten

Parternes påstande

43 Sagsøgeren har gjort gældende, at den omtvistede beslutning ikke gør det muligt for foreningen at forstå, hvorfor de mange regnskabsbilag, som den sendte til Kommissionen efter mødet den 24. september 1997, ikke er tilstrækkelige til at dokumentere rigtigheden af de afholdte udgifter og af deres opførelse under ECOS-programmet. Desuden har Kommissionen aldrig forholdt sig til sagsøgerens argumenter i de skrivelser, som sagsøgeren tilsendte den efter mødet. Disse omstændigheder udgør en tilsidesættelse af den i traktatens artikel 190 (nu artikel 253 EF) fastsatte pligt til at begrunde Kommissionens retsakter, navnlig i tilfælde, hvor en beslutning drejer sig om nedsættelse af et tilskud, som har alvorlige følger for tilskudsmodtageren (Rettens dom af 6.12.1994, sag T-450/93, Lisrestal m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1177, præmis 52, og af 15.10.1997, sag T-331/94, IPK-München mod Kommissionen, Sml. II, s. 1665, præmis 51).

44 Kommissionen har gjort gældende, at den omtvistede debetnota markerede slutningen på en lang dialog mellem parterne, hvorunder de udvekslede flere skrivelser samt mødtes den 24. september 1997 og den 5. marts 1998. Debetnotaen er kun en standardformular og indeholder derfor ikke en detaljeret begrundelse. En sådan findes i det brev, som Kommissionens tjenestegrene tilsendte sagsøgeren den 15. juni 1998. Kommissionen har på dette punkt påberåbt sig Domstolens praksis, hvorefter man ikke kan kræve en særlig begrundelse til støtte for alle de enkeltheder, som en omtvistet retsakt kan bestå af, når disse falder inden for helhedens systematik (Domstolens dom af

1.12.1965, sag 16/65, Schwarze, Sml. 1965-1968, s. 131, org. ref.: Rec. s. 1081, på s. 1096 og 1097, og af 23.2.1978, sag 92/77, An Bord Bainne, Sml. s. 497, på s. 515).

45 Kommissionen indvilligede endvidere i at mødes med CEMR's repræsentanter den 24. september 1977 og gjorde ved den lejlighed indgående rede for sit standpunkt. CEMR's argument er derfor grundløst (svarskriftet i sag T-46/98, punkt 15 og 16).

Rettens bemærkninger

46 Det fremgår af fast retspraksis, at forpligtelsen til at begrunde en individuel beslutning har til formål at gøre det muligt for Fællesskabets retsinstanser at efterprøve beslutningens lovlighed samt at give den berørte part de oplysninger, ved hjælp af hvilke det kan fastslås, om der er grundlag for beslutningen, eller om der muligvis foreligger en sådan fejl, at den kan anfægtes. Omfanget af begrundelsespligten afhænger af arten af den pågældende retsakt og den sammenhæng, hvori den er vedtaget (Rettens dom af 12.1.1995, sag T-85/94, Branco mod Kommissionen, Sml. II, s. 47, præmis 32, og den deri nævnte retspraksis).

47 Det følger heraf, at begrundelsen principielt skal meddeles den pågældende samtidig med den afgørelse, der indeholder et klagepunkt, og at mangelen på begrundelse ikke kan afhjælpes gennem den omstændighed, at den pågældende erfarer grundene til afgørelsen under en sag for Retten (Domstolens dom af 26.11.1981, sag 195/80, Michel mod Parlamentet, Sml. s. 2861, præmis 22).

48 Det bemærkes, at det med hensyn til begrundelsen for en beslutning om nedsættelse af et tilskud, der oprindeligt var bevilget af Den Europæiske Socialfond, er blevet fastslået, at særligt under hensyn til, at en sådan beslutning

har alvorlige konsekvenser for modtageren af tilskuddet, skal det af beslutningen klart fremgå, hvilke grunde der berettiger til at nedsætte tilskuddet i forhold til det oprindeligt bevilgede beløb (dommen i sagen Branco mod Kommissionen, præmis 33).

49 Der bør stilles de samme krav om en begrundelse for beslutninger om at nedsætte tilskud fra EFRU, som i retspraksis er blevet opstillet for beslutninger om at nedsætte tilskud fra Den Europæiske Socialfond. Det skal følgelig undersøges, om den anfægtede beslutning i det foreliggende tilfælde opfylder kravene i traktatens artikel 190, således som denne er blevet fortolket af Fællesskabets retsinstanser.

50 Det kan konstateres, at den ændring, der blev foretaget ved debetnotaen af 15. juli 1998, intet har føjet til den kritik, som blev gjort gældende over for sagsøgeren i forbindelse med udstedelsen af den første debetnota. Derfor og under hensyn til, at beslutningen kun udgør en anmodning om tilbagebetaling, skal spørgsmålet om, hvorvidt den er tilstrækkeligt begrundet, undersøges i lyset af de kontakter mellem parterne, der havde fundet sted indtil dette tidspunkt. Det fremgår af sagens akter, at nedsættelsen af tilskuddet har været emnet for en række skrivelser til sagsøgeren og for et møde mellem parterne inden for rammerne af nedenstående kronologiske rækkefølge:

— Kommissionens skrivelse af 30. juli 1997, hvori den meddelte sagsøgeren, at den efter at have gennemført et kontrolbesøg på stedet ikke længere kunne godkende en række udokumenterede udgifter med henblik på samfinansiering

— mødet den 24. september 1997, hvorunder Kommissionen, således som det fremgår af sagsøgerens skrivelse af 2. oktober 1997, dels oplyste, hvilke udgifter den ikke anså for tilskudsberettigede, dels fremførte sin kritik vedrørende disse udgifter

— skrivelsen fra direktøren i GD XVI af 1. oktober 1997, hvori det for både den første og den anden tildeling afsnit for afsnit blev angivet, hvilke udgifter der ikke var tilskudsberettigede

— skrivelsen fra generaldirektøren for GD XVI af 24. oktober 1997, som indeholdt en ufuldstændig og lidet detaljeret tabel, hvori Kommissionen indskrænkede sig til at angive for hver enkelt post under »projekter«, hvilke beløb sagsøgeren endnu var skyldig at betale

— skrivelsen af 15. juni 1998 med en bekræftelse på afvisningen af de af sagsøgeren fremlagte bevisdokumenter.

51 Den mangel på begrundelse, sagsøgeren har gjort gældende, består for det første i Kommissionens manglende forklaring på afvisningen af de bevisdokumenter vedrørende afsnit C1, C2, D og E (de to underafsnit, jf. præmis 40 ovenfor), som CEMR fremsendte efter mødet den 24. oktober 1997, for det andet i den manglende begrundelse for ændringen af budgetposten for udgifterne vedrørende øst/vest-samarbejdsdagene, som i realiteten betød en nedsættelse af det forventede tilskud, og for det tredje den utilstrækkelige begrundelse for Kommissionens afvisning af at anse de udgifter, der vedrørte generalforsamlingen i Strasbourg, for tilskudsberettigede under »koordinering og organisation«.

52 For det første fremgår det med hensyn til afsnit C1, C2, D og E (de to underafsnit) af sagens akter, at ingen af de dokumenter, parterne udvekslede efter frem-

sendelsen af sagsøgerens skrivelse af 2. oktober 1997, indeholder en tilstrækkelig forklaring, der gør det muligt for sagsøgeren at forstå, hvorfor Kommissionen afviste at tillægge de bilag bevisværdi, som sagsøgeren tilsendte den efter mødet den 24. september 1997 for at bortvejre dens kritik vedrørende visse udgifter. Endvidere gør ingen af disse dokumenter det muligt for Retten at udøve legalitetskontrol af afslaget.

53 Kommissionen kan ikke, hvad dette angår, hævde, at dens skrivelse af 15. juni 1998 indeholder en tilstrækkelig begrundelse for beslutningen. Den indskrænkede sig i denne skrivelse til at gentage de grunde, som den havde angivet i den første brevveksling mellem parterne, herunder navnlig i skrivelsen af 30. juli 1997. Skrivelsen af 15. juni 1998 indeholder ikke nogen forklaring på, hvorfor Kommissionen fandt, at hverken de bevisdokumenter eller de regnskabsbilag, som CEMR havde fremlagt efter kontrolbesøget og mødet den 24. september 1997, gjorde det muligt at fastslå, at de pågældende udgifter var tilskudsberettigede, og at de kunne henføres til ECOS-programmet.

54 For det andet fremgår det med hensyn til Kommissionens overførsel af udgifterne vedrørende øst/vest-samarbejdsdagene fra budgetposten for »projekter« til budgetposten for »koordinering og organisation« — som betød en nedsættelse af tilskuddet på 32 622 ECU — af den skrivelse, Kommissionen tilsendte sagsøgeren den 30. december 1993, at sagsøgte nøje havde angivet, at de nævnte udgifter skulle finansieres med disponible midler under budgetposten for »projekter«. På trods af at sagsøgeren i sin skrivelse af 2. oktober 1997 havde henledt Kommissionens opmærksomhed på, at den påtænke overførsel indebar en ændring af aftalens samlede budget og en nedsættelse af Kommissionens tilskud, må det fastslås, at Kommissionen forud for udstedelsen af den anfægtede beslutning ikke gav nogen oplysninger, som gjorde det muligt for sagsøgeren at forstå, hvorfor den i mellemtiden havde ændret opfattelse, eller som gør det muligt for Retten at bedømme, om overførslen var berettiget.

55 For det tredje fremgår det med hensyn til udgifterne til generalforsamlingen i Strasbourg af den skrivelse, som sagsøgeren fremsendte den 2. oktober 1997, at

denne allerede på dette tidspunkt var bekendt med grundene til, at Kommissionen ikke anså en række af udgifterne vedrørende denne generalforsamling for tilskudsberettigede. Kommissionen har nemlig altid fastholdt, at de pågældende udgifter både overskred de lofter, der blev fastsat i forbindelse med godkendelsen af ECOS-programmet, og de lofter, som var fastsat i den særlige godkendelse, der blev meddelt i forbindelse med afholdelsen af generalforsamlingen.

56 Det følger af det foregående, at den anfægtede beslutning bør annulleres på grund af manglende begrundelse for så vidt angår samtlige de udgifter, Kommissionen ikke har fundet tilskudsberettigede, fordi den ikke har tillagt regnskabsbilagene bevisværdi, og for så vidt angår nedsættelsen af tilskuddet som følge af overførslen af udgifterne vedrørende øst/vest-samarbejdsdagene til en anden budgetpost.

57 Denne konklusion gælder samtlige de udgifter, der er omfattet af den anfægtede beslutning, undtagen udgifterne vedrørende generalforsamlingen i Strasbourg. For disse udgifters vedkommende forkastes anbringendet om manglende begrundelse for afslaget på samfinansiering.

58 Under disse omstændigheder er det kun fornødent at behandle sagsøgerens øvrige annullationsanbringender, for så vidt de vedrører afslaget på samfinansiering af udgifterne vedrørende generalforsamlingen i Strasbourg. Retten skal derfor behandle anbringendet om tilsidesættelse af princippet om den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet, som er det eneste anbringende, der er blevet fremført vedrørende dette punkt.

Det subsidiære anbringende: tilsidesættelse af princippet om den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet

Parternes argumenter

59 Sagsøgeren har indledningsvis gjort gældende, at de udgifter, der blev afholdt i forbindelse med generalforsamlingen i Strasbourg, blev afholdt i overensstemmelse med de betingelser, som var fastsat i den første beslutning om tildeling, herunder navnlig artikel 7 i de almindelige betingelser, der var vedlagt beslutning, og hvori det fastsættes, at CEMR er ansvarlig for gennemførelsen af ECOS-projektet og skal drage omsorg for, at kendskabet til projektet bliver tilstrækkelig udbredt.

60 Sagsøgeren har gjort gældende, at de udgifter, CEMR afholdt for at bidrage til finansieringen af generalforsamlingen i Strasbourg, var tilskudsberettigede som administrationsomkostninger under ECOS-programmet, uanset at der var blevet tildelt byrådet i Strasbourg et bidrag på 100 000 ECU.

61 Hvis det havde været Kommissionens hensigt med sin skrivelse af 7. oktober 1997 at begrænse samfinansieringsbeløbet for udgifter afholdt af CEMR, som ikke vedrørte afholdelsen af generalforsamlingen i Strasbourg, til 100 000 ECU, ville denne nedsættelse have været foretaget for sent og været til skade for sagsøgeren. Kommissionen ville nemlig ikke have kunnet begrænse samfinansieringsbeløbet uden at have underrettet CEMR herom i tilstrækkelig god tid i forvejen. Den tilsendte imidlertid byrådet i Strasbourg en skrivelse om samfinansieringen af dette arrangement allerede den 23. juni 1993, men først den 7. oktober 1993, nogle dage før afholdelsen og således på et tidspunkt, hvor udgifterne i vid udstrækning allerede var blevet afholdt, gav den CEMR's generalsekretær meddelelse om den begrænsning, som den havde indført for disse udgifter.

62 Desuden var højtstående tjenestemænd i GD XVI orienteret om arrangementet. Generaldirektøren for GD XVI var en af talerne. Ydermere udtalte Kommissionen i en skrivelse af 19. juli 1993, at det kompetente medlem af Kommissionen, Bruce Millan, var glad for, at Fællesskabet kunne deltage i finansieringen af arrangementet. Denne skrivelse lod i øvrigt klart forstå, at de pågældende udgifter ville kunne være berettigede til fællesskabsfinansiering.

63 Oven i købet blev udgifterne vedrørende generalforsamlingen i Strasbourg godkendt af den embedsmand, der var ansvarlig for forvaltningen af ECOS-programmet i GD XVI, i en telefax af 19. april 1996. Heri gav han udtryk for sin tilfredshed med den endelige beretning om den første tildeling og meddelte sagsøgeren, at den var blevet fundet tilfredsstillende såvel med hensyn til den praktiske gennemførelse som i økonomisk henseende. Sagsøgeren har under påberåbelse af Rettens dom af 18.5.1994, sag T-37/92, BEUC og NCC mod Kommissionen (Sml. II, s. 285), hævdet, at dette svar var tilstrækkelig klart og præcist til at indgive sagsøgeren en begrundet forventning om, at den finansielle gennemførelse af projektet ikke senere ville blive draget i tvivl.

64 Dette hændelsesforløb taget i betragtning havde sagsøgeren ret til at forvente, at der ikke ville blive rejst indvendinger mod samfinansieringen af de pågældende udgifter. Ved at afvise at godkende dem med henblik herpå har Kommissionen tilsidesat sagsøgerens berettigede forventning om, at der ville blive ydet samfinansiering af disse udgifter. Kommissionens holdning udgør desuden en tilsidesættelse af tildelingsbetingelserne og af retssikkerhedsprincippet.

65 Kommissionen har bestridt sagsøgerens påstande og gjort gældende, at de pågældende udgifter ikke indgik i det oprindelige budget og derfor kun kunne være tilskudsberettigede, hvis de blev godkendt som sådan. En sådan godkendelse blev meddelt ved skrivelserne af 23. juni og 7. oktober 1993, der ganske vist begrænsede den pågældende samfinansiering til 100 000 ECU. Selv om Kommissionen godkendte udgifter på i alt 200 000 ECU som samfinansieringsberettigede, der var angivet under »projekter« i CEMR's endelige beretning, kunne den ikke godkende andre udgifter, idet disse ikke var omfattet af den nævnte godkendelse.

Rettens bemærkninger

66 Indledningsvis bemærkes, at sagsøgeren i sin endelige beretning angav fire former for udgifter i forbindelse med afholdelsen af generalforsamlingen i Strasbourg:

a) 200 000 ECU under »projekter«, som Kommissionen i henhold til det tilsagn, som den gav i sine skrivelser af 23. juni og 7. oktober 1993, fandt samfinansieringsberettigede i et omfang af 100 000 ECU.

b) De resterende udgifter blev angivet under »koordinering og organisation« (administration):

— 101 598 ECU under afsnit A, »Lancerings- og promotionsmøder«, til kommunale og regionale rådsmedlemmers deltagelse i seminar nr. 2 vedrørende interregionalt øst/vest-samarbejde og ECOS-programmet

— 53 300 ECU under afsnit C2, »Sagsbehandling/promotion« (underafsnittet »Promotion/Publikationer«), til oprettelsen af en informationsstand, som skulle betjene medlemmerne af kommunale og regionale råd

— 256 882 ECU under afsnit E, »Decentral samarbejdsforvaltning« (underafsnittet »Deltagelse i promotionsforanstaltninger«), til finansiering af deltagernes rejseudgifter i forbindelse med CEMR's generalforsamling.

67 De udgifter, som var angivet under »koordinering og organisation« [jf. præmis 66 herover, litra b)], fandt Kommissionen ikke tilskudsberettigede med den begrundelse, at de ikke indgik i det oprindelige budget og overskred det loft, den havde fastsat i skrivelserne af 23. juni og 7. oktober 1997, hvori den undtagelsesvis godkendte et samfinansieringsbeløb på 100 000 ECU.

68 Indledningsvis bemærkes, at ydelsen af tilskud er betinget af, at modtageren ikke alene overholder de betingelser, som er fastsat af Kommissionen i godkendelsesbeslutningen, men også betingelserne i den ansøgning om tilskud, som er genstand for godkendelsesbeslutningen (Rettens dom af 14.7.1997, sag T-81/95, Interhotel mod Kommissionen, Sml. II, s. 1265, præmis 42).

69 Endvidere bemærkes med hensyn til påberåbelsen af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning i denne sammenhæng, at Kommissionen er beføjet til at afslå sagsøgerens anmodning om udbetaling af saldobeløbet, for så vidt som der deri ansøges om godkendelse af omkostninger, der ikke var omhandlet i ansøgningen om tilskud, uden at der derved er sket tilsidesættelse af det nævnte princip (dommen i sagen Interhotel mod Kommissionen, præmis 46).

70 På samme måde gælder det med hensyn til retssikkerhedsprincippet, at selv om kravet om klarhed og forudsigelighed ganske vist ifølge fast retspraksis gør sig gældende med særlig styrke, når der er tale om en ordning med retsvirkninger af økonomisk art (Domstolens dom af 27.3.1990, sag C-10/88, Italien mod

Kommissionen, Sml. I, s. 1229), er der ikke grundlag for en påberåbelse af dette princip, når de gældende retsforskrifter klart foreskriver muligheden for tilbagesøgning af økonomiske tilskud i de tilfælde, hvor de betingelser, som var gældende for støtten, ikke er blevet overholdt (dommen i sagen Interhotel mod Kommissionen, præmis 61).

71 I dette tilfælde forelagde sagsøgeren i forbindelse med tilskudsansøgningen et arbejdsprogram ledsaget af et budgetforslag for Kommissionen. Denne godkendte forslaget, men knyttede samtidig en række almindelige og særlige betingelser til det. Ifølge artikel 8 i de almindelige betingelser »har Kommissionen ret til at nedsætte eller ophæve tilskud tildelt ved denne beslutning, hvis nogen af de ovennævnte betingelser ikke overholdes, og kan i sådanne tilfælde kræve fuld eller delvis tilbagebetaling af støtte udbetalt til den modtager, som beslutningen tager sigte på [...]«.

72 Det fremgår af sagens akter, at det under »Oplysningsforanstaltninger/ Publikationer« angivne beløb på 53 300 ECU, som Kommissionen ikke anså for tilskudsberettiget, indgik i det oprindelige budget. Sagsøgeren havde nemlig forventet at anvende 128 700 ECU (42 900 ECU × 3) til oplysnings- og promotionsforanstaltninger, hvilket indbefatter udgifterne til promotions- og informationsstanden vedrørende ECOS-programmet under generalforsamlingen i Strasbourg. Da Kommissionen har godkendt det oprindelige budget, kan den ikke nedsætte tilskuddet for dette beløbs vedkommende uden derved at tilsidesætte princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet.

73 Til gengæld kan det konstateres, at de øvrige udgifter vedrørende generalforsamlingen i Strasbourg, nemlig på henholdsvis 101 598 ECU (lancerings- og promotionsmøder) og 256 882 ECU (deltagelse i uddannelsesforanstaltninger) ikke indgik i budgettet.

74 For så vidt angår beløbet under afsnit A (101 598 ECU), der er angivet som »udgifter til lanceringsmøder«, indgik der i budgettet kun 120 000 ECU til lanceringsmøder, som skulle afholdes i Strasbourg i marts 1992 og i Prag i oktober 1992. Budgettet indeholdt således ikke nogen budgetpost vedrørende lanceringsmødet i Strasbourg i oktober 1993. Desuden indgik der i det arbejdsprogram, som CEMR forelagde for Kommissionen, kun de to lanceringsmøder vedrørende ECOS-programmet.

75 Med hensyn til beløbet under afsnit E (256 882 ECU), der er angivet som vedrørende deltagelse i promotionsforanstaltninger, konstaterer Retten, at budgettet ikke indeholdt nogen post til dette formål.

76 Udgifterne under afsnit A og E vedrørende generalforsamlingen i Strasbourg knytter sig følgelig ikke til projektet, således som det oprindelig blev godkendt. Det skal derfor undersøges, om disse udgifter kan være tilskudsberettigede i henhold til den udtrykkelige godkendelse, der er indeholdt i Kommissionens skrivelser af 23. juni og 7. oktober 1993.

77 Det må fastslås, at det beløb, Kommissionen udtrykkelig godkendte i de to skrivelser, som sagsøgeren har angivet som projektomkostninger, og som Kommissionen har accepteret, i sin helhed blev anvendt af byrådet i Strasbourg for at tilrettelægge seminar nr. 2 vedrørende interregionalt øst/vest-samarbejde. Ingen andre udgifter kan derfor være omfattet af denne godkendelse.

78 Der kan ikke gives sagsøgeren medhold i de argumenter, som denne har fremført for at vise, dels at Kommissionens holdning hos sagsøgeren har kunnet fremkalde en berettiget forventning om, at der ville blive ydet samfinansiering af udgifterne under afsnit A og E vedrørende generalforsamlingen i Strasbourg, dels at

Kommissionen har tilsidesat retssikkerhedsprincippet ved ikke at anse disse udgifter for tilskudsberettigede. Med hensyn til det argument, hvorefter nævnte finansiering var blevet tildelt byrådet i Strasbourg, og CEMR først fik kendskab til dens eksistens og til loftet for den få dage før generalforsamlingen, finder Retten nemlig, at sagsøgeren i sin egenskab af modtager af fællesskabsfinansiering til gennemførelsen af ECOS-programmet og i sin egenskab af ansvarlig for den samlede økonomiske forvaltning af netværket ikke med føje kan gøre gældende ikke at have haft kendskab til de skridt, som byrådet i Strasbourg, der i øvrigt varetog ECOS-projektets faste sekretariat, havde taget med henblik på afholdelsen af organisationens egen generalforsamling.

79 Med hensyn til det argument, der støttes på indholdet af telefaxen af 19. april 1996, fremgår det klart af dette dokument, dels at den af Kommissionen foretagne godkendelse, som omtales i det, kun tog sigte på den praktiske gennemførelse af projektet, dels at denne godkendelse kun gjaldt den første tildeling. Det forholder sig nemlig således, at sagsøgeren modtog den omtalte telefax den 19. april 1996, men først aflagde den samlede økonomiske beretning om begge tildelinger den 7. november 1996. I øvrigt administrerer sagsøgeren flere andre projekter, hvortil Kommissionen yder samfinansiering, og vidste derfor, at godkendelsen af ethvert projekt, som Kommissionen skal deltage i finansieringen af, er betinget af GD XVI's kontrol af de indholdsmæssige aspekter og af den kontrol af de formelle aspekter, der foretages af de økonomiske tjenestegrene i GD XVI og Generaldirektoratet for Finanskontrol (GD XX).

80 I øvrigt er det, for så vidt sagsøgeren på grundlag af ovennævnte telefax har gjort en begrundet forventning gældende om, at Kommissionen ikke på et senere tidspunkt ville nedsætte tilskuddet, tilstrækkeligt at konstatere, at Kommissionens stillingtagen i denne telefax ikke udgør en klar og definitiv godkendelse af den af CEMR aflagte økonomiske beretning, og hvorfor den ikke hos sagsøgeren kunne fremkalde en forventning om en sådan godkendelse.

81 Med hensyn til de af sagsøgerens argumenter, der bygger på den støtte, som GD XVI havde givet, indeholdt Kommissionens skrivelse af 19. juli 1993 kun et afslag på indbydelsen til Bruce Millan og dennes kabinetschef til at deltage i

generalforsamlingen i Strasbourg samt et udsagn om, at Kommissionen var glad for at deltage i finansieringen af nævnte arrangement. Heller ikke dette udsagn kunne hos sagsøgeren fremkalde en begrundet forventning om, at samtlige de udgifter, der ville blive afholdt i forbindelse med arrangementet, ville være berettigede til fællesskabsfinansiering.

82 Heraf følger, at Kommissionen for så vidt angår de to udgiftsposter under afsnit A og E vedrørende generalforsamlingen i Strasbourg indskrænkede sig til i sagsøgerens endelige udgiftsopgørelse at fradrage de udgifter, som hverken indgik i budgettet eller var blevet godkendt på et senere tidspunkt. Kommissionens afslag på at anse disse udgifter for samfinansieringsberettigede udgør derfor ikke en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet.

83 Det følger af det foregående, at der kan gives sagsøgeren delvis medhold i dette anbringende, nemlig for så vidt angår de under afsnit C2 opførte udgifter til oprettelsen af en informationsstand vedrørende ECOS-programmet til et beløb af 53 300 ECU, og at anbringendet derudover ikke kan tages til følge.

84 Der er følgelig fornødent grundlag for søgsmålet vedrørende Kommissionens beslutning om ikke at yde samfinansiering af de udgifter, som den fandt uberettigede til tilskud, dog bortset fra udgifterne under afsnit A og E vedrørende generalforsamlingen i Strasbourg, som andrager henholdsvis 101 598 og 256 882 ECU.

Sagens omkostninger

I sag T-46/98

85 Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom.

86 I den foreliggende sag er de annullationspåstande, som er blevet nedlagt af sagsøgeren, der har påstået Kommissionen dømt til at afholde sagens omkostninger, til dels blev taget til følge. Retten finder dog, at der, selv om sagsøgeren delvis har tabt sagen, ved fastsættelsen af omkostningerne ligeledes bør tages hensyn til den adfærd, som er blevet udvist af Kommissionen, der først efter sagens anlæggelse til dels har imødekommet sagsøgerens anmodning og dermed fraveget sin hidtidige holdning.

87 Foruden procesreglementets artikel 87, stk. 2, bør der således ske anvendelse af artikel 87, stk. 3, andet afsnit, hvorefter Retten kan pålægge endog en vindende part at erstatte den anden part de udgifter, som er forvoldt ved dens egen adfærd (jf., mutatis mutandis, dommen i sagen Interhotel mod Kommissionen, præmis 82, og den deri nævnte retspraksis).

88 Kommissionen bør derfor pålægges, ud over at bære sine egne omkostninger, at afholde samtlige sagsøgerens omkostninger.

I sag T-151/98

89 Retten er ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 6, frit stillet i sin afgørelse om sagens omkostninger, hvis det er ufornødent at træffe afgørelse om sagens genstand.

90 Retten finder, at Kommissionen ved sin adfærd har fremmet anlæggelsen af den ovennævnte sag, idet den har gjort gældende, at det er ufornødent at træffe afgørelse i sag T-46/98, og at den derved, på trods af den faste retspraksis, der findes på dette område, har nødsaget sagsøgeren til at anlægge en ny sag til prøvelse af den anfægtede beslutning.

91 Da anlæggelsen af den foreliggende sag er begrundet i Kommissionens holdning, bør denne pålægges at betale sagsøgerens omkostninger ud over at bære sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Fjerde Afdeling)

1) **Kommissionens beslutning ifølge debetnotaen nr. 97009405 F vedrørende projektet European City Cooperation System nr. 91/00/29/003, som blev**

udstedt i december 1997 og ændret den 15. juli 1998, annulleres for så vidt angår afslaget på samfinansiering af de udgifter, Kommissionen ikke anså for at være tilskudsberettigede, bortset fra dem, der vedrører generalforsamlingen i Strasbourg, og som angik beløb på henholdsvis 101 598 og 256 882 ECU.

2) I øvrigt frifindes Kommissionen i sag T-46/98.

3) Det er ufornødent at træffe afgørelse i sag T-151/98.

4) Kommissionen betaler sagens omkostninger.

Moura Ramos Tiili Mengozzi

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 3. februar 2000.

H. Jung

Justitssekretær

V. Tiili

Afdelingsformand