FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (fjärde avdelningen)
den 3 februari 2000 *

I de förenade målen T-46/98 och T-151/98,

Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE), Paris (Frankrike), inledningsvis företrädd av advokaten D.M. Tomasevic och därefter av advokaten F. Herbert, Bryssel, delgivningsadress: advokatbyrån K. Manhaeve, 56—58, rue Charles Martel, Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av P. Oliver, rättstjänsten, i egenskap av ombud, delgivningsadress: rättstjänsten, C. Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

svarande,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut om nedsättning av ett finansiellt stöd som genom Europeiska regionala utvecklingsfonden har beviljats sökanden för projektet European city cooperation system,

* Rättegångsspråk: franska.

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av ordföranden R.M. Moura Ramos samt domarna V. Tiili och P. Mengozzi,

justitiesekreterare: byrådirektören A. Mair,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter det muntliga förfarandet den 17 juni 1999,

följande

Dom

Bakgrund till tvisten och förfarandet

1 Conseil des communes et régions d'Europe (Europeiska kommuners och regioners råd, nedan kallat CCRE) är en sammanslutning enligt fransk rätt som omfattar nationella sammanslutningar för lokala och regionala myndigheter i Europa. Inom ramen för sin verksamhet med att företräda och bistå lokala och regionala myndigheter främjar CCRE särskilt samarbetet mellan regioner respektive mellan kommuner genom att bistå lokala och regionala myndigheter vid sökning av gemenskapsmedel som är knutna till de program som inrättats av Europeiska gemenskapen. Sökanden är involverad i förvaltningen av ett flertal projekt och program som finansieras av kommissionen.

2 Genom en skrivelse av den 10 december 1991 beviljade kommissionen CCRE ett stöd till ett belopp av maximalt 4 844 250 ECU (nedan kallat det första beviljandet) att utgå ur Europeiska regionala utvecklingsfonden (nedan kallad ERUF) för genomförandet av pilotprojektet European city cooperation system (ECOS), vilket presenterades av CCRE den 19 juli 1991 inom ramen för programmet "Europas regioner och städer" (Recite). Beslutet togs med stöd av artikel 10 i rådets förordning (EEG) nr 4254/88 av den 19 december 1988 om genomförandebestämmelser till förordning (EEG) nr 2052/88 vad gäller Europeiska regionala utvecklingsfonden (EGT L 374, s. 15). Det belopp som beviljades utgjorde 50 procent av de sammanlagda stödberättigade utgifterna. Pilotprojektet omfattade perioden från den 1 januari 1992 till den 31 december 1994.

3 År 1993 anordnade CCRE sin vart tredje år återkommande generalförsamling, "Europadagen" (nedan kallad Europadagen i Strasbourg), på temat samarbete mellan regioner respektive mellan kommuner i Europa. Staden Strasbourg, som ansvarade för ECOS-projektets ständiga sekretariat, åtog sig att organisera detta evenemang med bland annat en workshop nr 2 med rubriken "Samarbetet för en förstärkning av den Europeiska unionen och en utveckling av solidariteten (nätverk, erfarenhetsutbyte och ECOS-programmet)".

4 För detta ändamål begärde staden Strasbourg, genom skrivelse av den 31 mars 1993, ett bidrag av kommissionen.

5 Genom en skrivelse av den 23 juni 1993 meddelade kommissionen staden att den gick med på att lämna ett bidrag till ett belopp av 100 000 ECU. Svaranden tillade att "detta bidrag är en engångsföreteelse och utgör inte på något sätt ett prejudikat för andra arrangemang av liknande slag".

6 Genom skrivelse av den 7 oktober 1993 meddelade kommissionen CCRE följande: "Som en engångsföreteelse är det möjligt att, till ett belopp av 100 000 ECU att utgå ur ECOS-programmet, samfinansiera anordnandet av workshop nr 2 om interregionalt samarbete öst-väst under CCRE:s Europadag".

7 Genom skrivelse av den 9 december 1993 beviljades CCRE ett tilläggsstöd till ett maximalt belopp om 2 550 000 ECU för samma pilotprojekt och för en period som tog sin början den 1 december 1993 (nedan kallat det andra beviljandet). Detta belopp utgjorde 60 procent av de nya stödberättigade utgifterna, utom vad avsåg ERUF:s bidrag till förvaltningskostnaderna som begränsades till 55 procent. Gemenskapens samfinansiering uppgick således till sammanlagt 7 394 250 ECU.

8 I mars 1996 tillställde CCRE kommissionen slutrapporten med avseende på det första beviljandet, med tillämpning av punkt 2 i de särskilda villkoren för beviljande av stödet, som föreskriver att "en årlig rapport skall tillställas kommissionen i slutet av varje år. En slutrapport skall innehålla en detaljerad utvärdering av projektets resultat...".

9 Den 19 april 1996 sände en tjänsteman vid Generaldirektoratet för regionalpolitik och sammanhållning (GD XVI) ett telefax till CCRE med en uppgift om att slutrapporten med avseende på det första beviljandet hade godkänts av den operativa avdelningen, som "hade bedömt den som tillfredsställande, såväl till sitt innehåll som i ekonomiskt hänseende".

10 Under loppet av april månad 1996 sände sökanden in slutrapporten med avseende på det andra beviljandet.

11 Den 7 november 1996 gav CCRE in en samlad rapport, vilken omfattade båda beviljandena. Det nettobelopp som begärdes utbetalat var detsamma som det sammanlagda beloppet enligt de båda tidigare rapporterna, det vill säga 6 119 866 ECU. I rapporten redovisades utgifterna under två olika rubriker: "projekt" och "koordinering och styrning".

12 Den 21—24 april 1997 utförde kommissionens tjänstemän ett kontrollbesök på plats.

13 I en till CCRE riktad skrivelse av den 16 maj 1997 uppgav kommissionen att "det uttalande som GD XVI:s operativa avdelning gjort beträffande den första versionen av slutrapporten för ECOS var alltför optimistiskt och tog inte vederbörlig hänsyn till den tidsfrist som kommissionens finanstjänst behöver för att uttala sig i frågan" och underrättade CCRE om att slutrapporten hade överlämnats till finanskontrollen för godkännande.

14 Genom skrivelse av den 30 juli 1997 uppgav generaldirektören för GD XVI följande för CCRE:

"Följande icke dokumenterade utgifter kan inte godkännas för samfinansiering:

— De uppskattningar som CCRE har gjort beträffande de eventuella, icke dokumenterade utgifter som borgmästare eller kommunala tjänstemän kan ha haft för att delta i arrangemang som sker i samarbetets intresse.

— De eventuella utgifter som kommuner och regioner kan ha haft för olika marknadsföringsåtgärder.

— De eventuella bidrag in natura som lokala samfund kan ha gett i form av ekonomisk, juridisk och teknisk expertis.

Dessa av CCRE uppskattade belopp rör eventuella, obevisade utgifter. Det finns inte bevis för att belopp har betalats ut, och det är under alla omständigheter inte CCRE som har haft dessa utgifter. För övrigt är de belopp som presenterats inte

exakta, eftersom det endast rör sig om uppskattningar av eventuella kostnader som inte kan godkännas för samfinansiering genom ERUF."

15 Till följd härav meddelade kommissionen att det sammanlagda belopp som ERUF kunde stå för hade minskats till 5 552 065 ECU. Med hänsyn till det förskott om 5 915 400 ECU som hade betalats ut till CCRE, var den sistnämnda emellertid skyldig att återbetala 363 335 ECU.

16 Genom skrivelse av den 28 augusti 1997 svarade CCRE på kommissionens kritik och bad denna om ett möte för att diskutera dessa frågor. Detta möte ägde rum den 24 september 1997 och samlade företrädare från CCRE och från kommissionen. Efter mötet anmodade kommissionen CCRE att översända vissa verifikat för utgifter som bestritts, för att kommissionen därigenom skulle kunna komplettera ärendet och fatta ett beslut om att definitivt avsluta de två åtagandena i fråga. Samma begäran ställdes till staden Strasbourg, som var en av de kommuner som var inblandade i förvaltningen av ECOS-projektet.

17 Genom skrivelse av den 2 oktober 1997 besvarade CCRE kommissionens kritik och vidhöll de slutsatser som redovisats i de tidigare ekonomiska rapporterna. CCRE översände även en samling verifikat beträffande de utgifter mot vilka anmärkningar hade riktats.

18 Under tiden erhöll sökanden två skrivelser från kommissionen. Den ena sändes den 1 oktober 1997 från en direktör vid GD XVI och den andra den 24 oktober 1997 från generaldirektören vid GD XVI, och de innehöll tabeller avseende avslutandet av projektet samt en detaljerad beskrivning av hur betalningen av de båda beviljandena för pilotprojektet ECOS skulle gå till.

19 Under januari månad 1998 erhöll CCRE en debetnota med nummer 97009405 F som inte var daterad men utställd i december 1997. Genom denna begärde kommissionen återbetalning av det belopp som betalats för mycket för det första och det andra beviljandet, det vill säga 363 336 ECU.

20 Parterna hade därefter kontakter i syfte att finna en lösning på tvisten. Vid ett möte den 5 mars 1998 underrättade kommissionens tjänstemän CCRE om sina slutsatser beträffande den dokumentation som kommissionen erhållit efter mötet den 24 september 1997. Detta påstående har bestritts av sökanden.

21 Genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 10 mars 1998 väckte sökanden talan om ogiltigförklaring av det beslut som avfattats i debetnota nr 97009405 F. Ansökan registrerades under nummer T-46/98.

22 Genom en till sökanden riktad skrivelse av den 15 juni 1998 medgav kommissionen att den hade begått vissa fel vid beräkningen av beloppet för samfinansiering av förvaltningskostnaderna för ECOS. Generaldirektören för GD XVI underrättade följaktligen CCRE om att det belopp som begärdes hade sänkts till 300 173 ECU, och att den första debetnotan hade annullerats och ersatts av en annan med samma nummer, utställd den 15 juli 1998. Han meddelade för övrigt att "när det gäller de förvaltningsutgifter som har redovisats i era slutrapporter, går det inte av de uppgifter ni till följd av kommissionens kontrollbesök har tillhandahållit att — beträffande i synnerhet den decentraliserade förvaltningen — se att de hör samman med ECOS-programmet och inte heller att få dem bekräftade på grundval av bevishandlingar. Utan dessa handlingar är kommissionen följaktligen inte i stånd att öka den del av dessa utgifter som är att anse som ersättningsgilla".

23 Genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 22 september 1998 väckte CCRE en andra talan mot beslutet i den andra debetnotan. Denna ansökan registrerades under nummer T-151/98.

24 Genom beslut av den 18 maj 1999 förenade ordföranden på förstainstansrättens fjärde avdelning de båda målen med avseende på det muntliga förfarandet samt domen med stöd av artikel 50 i rättegångsreglerna för förstainstansrätten.

25 På grundval av referentens rapport beslutade förstainstansrätten (fjärde avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet och uppmanade parterna att skriftligen besvara vissa frågor. Parterna utvecklade sin talan och svarade på förstainstansrättens muntliga frågor vid offentligt sammanträde den 17 juni 1999.

Parternas yrkanden

I mål T-46/98

26 Sökanden har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogiltigförklara beslutet i debetnotan från december 1997, såsom det föreligger enligt beslutet i debetnotan av den 15 juli 1998,

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

27 Svaranden har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogilla talan (utom såvitt avser det belopp om 63 163 ECU som varit föremål för rättelse),

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

I mål T-151/98

28 Sökanden har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogiltigförklara beslutet i debetnotan av den 15 juli 1998,

— förplikta kommissionen att oavsett utgången i målet ersätta samtliga rättegångskostnader.

29 Svaranden har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogilla talan,

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Föremålet för talan i målen T-46/98 och T-151/98

Parternas argument

30 Kommissionen har gjort gällande att talan i mål T-46/98 saknar föremål och inte kan tas upp till sakprövning, eftersom kommissionen ersatte den första debetnotan med den andra och därvid sänkte det återkrävda beloppet.

31 Sökanden har anfört att ersättandet av det beslut mot vilket talan ursprungligen väcktes med ett senare beslut inte medför att talan inte kan tas upp till sakprövning, utan snarare att anledning saknas att döma i saken försåvitt talan efter en sådan händelse eventuellt kan komma att sakna föremål. Denna distinktion är relevant, eftersom den medför konsekvenser för tillämpningen av rättegångsreglernas bestämmelser om rättegångskostnader.

32 Under alla omständigheter har inte den andra debetnotan medfört att den första talan saknar föremål. Kommissionen har nämligen endast delvis återtagit det ifrågasatta beslutet och talan bör därför fullföljas i övrigt. CCRE begär följaktligen förstainstansrättens tillstånd att fullfölja talan och därvid anpassa yrkandena efter kommissionens nya inställning. Den andra talan väcktes för säkerhets skull, för det fall förstainstansrätten godtog kommissionens uppfattning och beslutade att anledning saknas att döma i mål T-46/98.

Förstainstansrättens bedömning

33 Förstainstansrätten erinrar inledningsvis om den rättspraxis som innebär att, när ett beslut som under förfarandets gång ersätts med ett annat beslut med samma föremål, detta sistnämnda skall betraktas som en ny omständighet som ger sökanden möjlighet att anpassa sina yrkanden och grunder. Såsom domstolen har slagit fast i bland annat dom av den 3 mars 1982 i mål 14/81, Alpha Steel mot kommissionen (REG 1982, s. 749, punkt 8), "skulle det strida mot god rättsskipning och processekonomiska krav att tvinga sökanden att väcka en ny talan vid domstolen. Det skulle för övrigt vara orättvist om kommissionen, för att rätta sig efter den kritik som i en ansökan som getts in till domstolen framförts mot ett beslut, skulle kunna anpassa beslutet eller byta ut det mot ett annat och under förfarandets gång åberopa denna ändring eller detta ersättande för att frånta motparten möjligheten att utsträcka sina ursprungliga yrkanden och grunder till att avse det senare beslutet, eller att anföra ytterligare yrkanden och grunder gentemot detta" (se även domstolens dom av den 29 september 1987 i de förenade målen 351/85 och 360/85, Fabrique de fer de Charleroi och Dillinger Huttenwerke mot kommissionen, REG 1987, s. 3639, punkt 11, och av den 14 juli 1988 i mål 103/85, Stahlwerke Peine-Salzgitter mot kommissionen, REG 1988, s. 4131, punkt 11).

34 Trots att kommissionen i den andra debetnotan angav att denna upphäver och ersätter den första, kan det i det aktuella fallet konstateras att kommissionen åberopar samma omständigheter och gör samma anmärkningar som i beslutet i den första. Den enda förändringen består i att kommissionen frångick sina beräkningar av samfinansieringsgraden för utgifterna för förvaltning och i stället använde sig av en ändrad samfinansieringsgrad. Svaranden har följaktligen genom den andra debetnotan inskränkt sig till att förändra det godkända samfinansieringsbeloppet och att ändra det belopp som sökanden tidigare hade krävts på. Den andra debetnotan utgör således endast en rättelse av den första.

35 Denna slutsats vinner stöd av att kommissionen själv har angett, i sina yrkanden i mål T-46/98, att det ifrågasatta beslutet varit föremål för rättelse från kommissionens sida mellan tidpunkten för talans väckande och ingivandet av svaromålet.

36 Under dessa omständigheter skall det rättade beslutet anses som en ny omständighet som gör det möjligt för sökanden att anpassa sina grunder och yrkanden, på sätt som skett i dess replik i mål T-46/98. Det förhållandet att sökanden som en säkerhetsåtgärd har väckt en andra talan mot detta sista beslut ändrar inte denna slutsats, eftersom den faktiskt har utnyttjat den möjlighet som rättspraxis ger att ta hänsyn till förändringar som ägt rum under förfarandets gång.

37 Härav följer att avseende inte kan fästas vid den grund som kommissionen har anfört i detta hänseende.

38 Av allt vad ovan anförts följer att föremålet för talan i mål T-151/98, en talan som sökanden väckt som en ren säkerhetsåtgärd, sammanfaller med föremålet för talan i mål T-46/98, nämligen en begäran om ogiltigförklaring av kommissionens beslut i debetnota nr 97009405 F, utställd i december 1997, i dess lydelse enligt den debetnota som utställdes den 15 juli 1998 (nedan kallat det omtvistade beslutet). Under dessa omständigheter förklarar förstainstansrätten *ex officio*, med stöd av artikel 113 i rättegångsreglerna, att anledning saknas att döma i mål T-151/98.

Prövning i sak

39 Inledningsvis skall tvistens omfattning bestämmas. Parterna har vid sammanträdet i detta avseende bekräftat att det belopp som angavs i den debetnota som utgör det omtvistade beslutet motsvarar skillnaden mellan det utgiftsbelopp som sökanden har redovisat och det belopp som kommissionen har godkänt för samfinansiering. Skillnaden har uppstått, för det första, genom kommissionens vägran att godkänna vissa utgifter och, för det andra, på grund av att kommissionen har karakteriserat utgifter som enligt CCRE utgör utgifter under rubriken "projekt" som tillhörande "koordinering och styrning".

40 De utgifter som har förklarats inte kunna bli föremål för samfinansiering är följande:

Utgifter	Belopp (i ECU)
Europadagen i Strasbourg	
— Rubrik A - Lanserings- och marknadsföringsmöten	101 598
— Rubrik C2 - Handläggning av ärenden/marknadsföring	53 300
— Rubrik E - Deltagande i utbildningsåtgärder	256 882
Avgår totalt CCRE:s Europadag	411 780
C1 — Ständiga sekretariatet, Strasbourg (driftskostnader)	56 565
C2 — Handläggning av ärenden/marknadsföring (kostnader för utrustning)	18 471
D — Koordinering av samarbetsprojekt (kostnader för resor och möten)	19 520
E — Decentraliserad förvaltning av samarbetet (ekonomisk, juridisk och teknisk expertis)	432 000
E — Decentraliserad förvaltning av samarbetet (samordnare 12 punkter i gemenskapen)	85 204
Totalt	1 023 540

41 De utgifter som överförts från en punkt till en annan är följande:

Utgifter	Samfinansiering som begärts av sökanden (i ECU)	Samfinansiering som godkänts av kommissionen (i ECU)
Samarbetsdagar öst-väst	69 016	36 394

42 Sökanden har i sak anfört tre ogiltighetsgrunder. Under förstahandsgrunden har sökanden gjort gällande att motiveringsskyldigheten har åsidosatts. Under den andra och den tredje grunden, som anförts subsidiärt, har gjorts gällande dels att principen om skydd för berättigade förväntningar och rättssäkerhetsprincipen har

åsidosatts, dels att proportionalitetsprincipen och likabehandlingsprincipen har åsidosatts.

Huvudgrunden: Åsidosättande av motiveringsskyldigheten

Parternas argument

43 Sökanden har anfört att den av det omtvistade beslutet inte förstår varför det stora antalet bokföringshandlingar som har översänts till kommissionen efter mötet den 24 september 1997 inte är tillräckligt för att styrka utgifterna och deras samband med ECOS-programmet. Dessutom har kommissionen aldrig besvarat sökandens argument, framförda i de skrivelser som tillställts kommissionen efter ovannämnda möte. Detta innebär ett åsidosättande av kommissionens skyldighet att motivera sina rättsakter som föreskrivs i artikel 190 i EG-fördraget (nu artikel 253 EG), i synnerhet när det gäller ett beslut som avser en minskning av ett beviljat ekonomiskt stöd, med hänsyn till att ett sådant beslut medför allvarliga konsekvenser för stödmottagaren (förstainstansrättens dom av den 6 december 1994 i mål T-450/93, Lisrestal m.fl. mot kommissionen, REG 1994, s. II-1177, punkt 52, och av den 15 oktober 1997 i mål T-331/94, IPK-München mot kommissionen, REG 1997, s. II-1665, punkt 51).

44 Kommissionen har anfört att den omtvistade debetnotan utgjorde slutpunkten på en lång dialog mellan parterna, under vilken en rad skrivelser har utbytts och möten har ägt rum den 24 september 1997 och den 5 mars 1998. Eftersom debetnotan är ett standardformulär innehåller den ingen detaljerad motivering. Den detaljerade motiveringen återfinns i den skrivelse som kommissionens tjänstemän sände till sökanden den 15 juni 1998. Kommissionen har i detta avseende hänvisat till domstolens rättspraxis, enligt vilken det inte kan krävas en särskild motivering av alla detaljer som den omtvistade rättsakten kan innefatta, så länge dessa ingår i ett större systematiskt sammanhang (domstolens dom av

den 1 december 1965 i mål 16/65, Schwarze, REG 1965, s. 1081, 1096 och 1097, svensk specialutgåva, volym 1, s. 227, och av den 23 februari 1978 i mål 92/77, An Bord Bainne, REG 1978, s. 497, 515).

45 Kommissionen gick för övrigt med på att träffa CCRE:s företrädare den 24 september 1997 och redogjorde därvid grundligt för sin uppfattning. CCRE:s argument är under dessa omständigheter grundlöst.

Förstainstansrättens bedömning

46 Enligt fast rättspraxis har skyldigheten att motivera ett individuellt beslut till syfte att göra det möjligt för gemenskapsdomstolarna att pröva beslutets lagenlighet och att ge den berörde de upplysningar som är nödvändiga för att denne skall kunna bedöma om beslutet är välgrundat eller om det eventuellt är behäftat med ett sådant fel att det är möjligt att ifrågasätta dess giltighet. Omfattningen av denna skyldighet beror på den ifrågavarande rättsaktens art och på det sammanhang i vilket den antagits (förstainstansrättens dom av den 12 januari 1995 i mål T-85/94, Branco mot kommissionen, REG 1995, s. II-47, punkt 32, och däri omnämnd rättspraxis).

47 Härav följer att motiveringen i princip skall ges till den berörde samtidigt som det beslut som går denne emot, och att en avsaknad av motivering inte kan avhjälpas genom att den berörde underrättas om skälen till beslutet under förfarandet i förstainstansrätten (domstolens dom av den 26 november 1981 i mål 195/80, Michel mot parlamentet, REG 1981, s. 2861, punkt 22).

48 Det kan erinras om att det, beträffande motiveringen i ett beslut om nedsättning av det stödbelopp som ursprungligen beviljats av Europeiska socialfonden, har slagits fast att det av en sådan motivering tydligt skall framgå vilka skäl som

motiverar nedsättningen av stödet i förhållande till det belopp som ursprungligen har beviljats, särskilt med hänsyn till att ett sådant beslut kan medföra allvarliga konsekvenser för mottagaren av stödet (domen i det ovannämnda målet Branco mot kommissionen, punkt 33).

49 De krav på motivering som i rättspraxis har uppställts beträffande beslut om nedsättning av ekonomiskt stöd från Europeiska socialfonden måste även ställas beträffande ett dylikt beslut inom ramen för ERUF. Det finns därför anledning att i det aktuella fallet undersöka om det omtvistade beslutet uppfyller kraven i artikel 190 i fördraget, såsom denna bestämmelse har tolkats av gemenskapsdomstolarna.

50 Det kan konstateras att den ändring som skedde genom debetnotan av den 15 juli 1998 inte innebar någon förändring av de anmärkningar som riktats mot sökanden när den första debetnotan ställdes ut. Under dessa omständigheter, och med hänsyn till att beslutet inskränker sig till en anmodan om återbetalning, skall frågan huruvida det är tillfredsställande motiverat bedömas utifrån de kontakter mellan parterna som förekommit fram till den tidpunkten. Det framgår av handlingarna i målet att nedsättningen av det ekonomiska stödet varit föremål för olika skrivelser som sänts till sökanden och för ett möte mellan parterna, vilket har skett med följande tidsföljd:

— Kommissionens skrivelse av den 30 juli 1997, i vilken denna efter en kontroll på plats underrättade sökanden om att vissa icke dokumenterade utgifter inte kunde godkännas för samfinansiering.

— Möte den 24 september 1997, under vilket kommissionen, såsom framgår av sökandens skrivelse av den 2 oktober 1997, identifierade de utgifter som inte ansågs stödberättigade och framförde anmärkningar i detta avseende.

— Korrespondens från direktören vid GD XVI av den 1 oktober 1997, vari de utgifter som för det första och det andra beviljandet inte var stödberättigade fastställdes, rubrik för rubrik.

— Korrespondens från generaldirektören vid GD XVI av den 24 oktober 1997, med en ofullständig och föga detaljerad tabell, i vilken kommissionen inskränkte sig till att ange de belopp som CCRE för varje post under rubriken "projekt" fortfarande var betalningsskyldig för.

— Skrivelse av den 15 juni 1998 med bekräftelse på beslutet att inte acceptera de verifikat som redovisats av sökanden.

51 Den bristande motivering som sökanden har gjort gällande avser, för det första, kommissionens underlåtenhet att förklara varför den inte godkänt de verifikat som avser utgifter under rubrikerna C1, C2, D och E (i dess två underrubriker, se ovan punkt 40) och som sökanden översände efter mötet den 24 oktober 1997, för det andra kommissionens underlåtenhet att ange skäl för bytet av budgetpost för de utgifter som avser öst-väst dagarna, vilket i praktiken medförde en nedsättning av det förväntade ekonomiska stödet, och slutligen den bristande motiveringen till kommissionens vägran att som stödberättigade utgifter för "koordinering och styrning" beteckna de utgifter som hänförde sig till Europadagen i Strasbourg.

52 För det första, vad avser rubrikerna C1, C2 och E (i dess två underrubriker), framgår det av handlingarna i målet att det inte någonstans i de handlingar som

skickats mellan parterna — efter sökandens skrivelse av den 2 oktober 1997 — återfinns sådana förklaringar som gör det möjligt för sökanden att förstå varför kommissionen inte tillmäter de handlingar bevisvärde som sökanden översände efter mötet den 24 september 1997 för att bemöta kommissionens kritik rörande vissa utgifter. Inte någon av dessa handlingar gör det för övrigt möjligt för förstainstansrätten att pröva huruvida denna vägran är lagenlig.

53 Svaranden kan i detta avseende inte göra gällande att dess skrivelse av den 15 juni 1998 innehåller en tillfredsställande motivering av beslutet. Kommissionen inskränkte sig i detta beslut till att upprepa de skäl som angetts i den första korrespondensen mellan parterna, särskilt i skrivelsen av den 30 juli 1997. Skrivelsen av den 15 juni 1998 innehåller inga förklaringar till varför kommissionen ansåg att varken de uppgifter eller de bokföringshandlingar som CCRE tillhandahållit, efter kontrollbesöket och mötet den 24 september 1997, gjorde det möjligt att slå fast att dessa utgifter var stödberättigade och att de hörde samman med ECOS-programmet.

54 För det andra, beträffande kommissionens överföring av de utgifter som avsåg samarbetsdagarna Öst-Väst från budgetposten för "projekt" till budgetposten för åtgärder för "koordinering och styrning", vilket därigenom medförde en nedsättning av det ekonomiska stödet med 32 622 ECU, framgår det av den skrivelse som kommissionen sände till sökanden den 30 december 1993 att svaranden noggrant angav att dessa utgifter skulle finansieras med de medel som fanns tillgängliga under posten "projekt". Trots att sökanden i sin skrivelse av den 2 oktober 1997 fäste kommissionens uppmärksamhet vid att den avsedda överföringen medförde en förändring av avtalets totala budget och en nedsättning av det ekonomiska stödet från kommissionen, kan det konstateras att kommissionen fram till antagandet av det omtvistade beslutet inte har lämnat några uppgifter som gör det möjligt för sökanden att förstå skälen till att den under tiden har ändrat uppfattning och för förstainstansrätten att bedöma huruvida det fanns fog för denna överföring.

55 När det slutligen gäller de utgifter som hör samman med Europadagen i Strasbourg, framgår det av sökandens skrivelse av den 2 oktober 1997 att

sökanden vid denna tidpunkt redan kände till varför kommissionen ansåg att vissa av utgifterna hänförliga till anordnandet av denna Europadag inte var stödberättigade. Kommissionen har nämligen hela tiden vidhållit att dessa utgifter överskred tillåtna kostnadsramar, såväl inom ramen för godkännandet av ECOS-programmet som beträffande det särskilda tillstånd som erhållits för att arrangera denna Europadag.

56 Av vad ovan anförts följer att det omtvistade beslutet skall förklaras ogiltigt på grund av bristande motivering såvitt avser samtliga de utgifter som inte har ansetts stödberättigade av det skälet att bokföringshandlingarna inte har tillmätts bevisvärde och såvitt avser nedsättningen av stödet genom överföringen av utgifterna för samarbetsdagarna öst-väst till en annan budgetpost.

57 Denna slutsats inbegriper samtliga de utgifter som omfattas av det omtvistade beslutet med undantag för utgifterna för Europadagen i Strasbourg. Talan kan inte vinna bifall till den del den grundas på bristande motivering av vägran att samfinansiera dessa sistnämnda utgifter.

58 Under dessa omständigheter saknas anledning att pröva de övriga ogiltighetsgrunder som sökanden anfört, utom i den mån de avser vägran att samfinansiera utgifterna för Europadagen i Strasbourg. Förstainstansrätten skall därför undersöka den grund under vilken sökanden gjort gällande åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar och rättssäkerhetsprincipen, som är den enda grund som anförts i detta avseende.

Subsidiärgrunden: Åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar och rättssäkerhetsprincipen

Parternas argument

59 Sökanden har först och främst anfört att utgifterna för Europadagen i Strasbourg har uppkommit enligt de förutsättningar som fastställdes i det första beviljandet och, i synnerhet, enligt villkoren i punkt 7 i de allmänna villkoren som fogats till detta beslut, vari angavs att CCRE är ansvarig för genomförandet av ECOS-projektet och skall tillse att evenemanget får en tillfredsställande publicitet.

60 Den har gjort gällande att CCRE:s kostnader för att bidra till finansieringen av Europadagen i Strasbourg utgjorde stödberättigade förvaltningskostnader inom ramen för programmet, oberoende av det bidrag på 100 000 ECU som tilldelades staden Strasbourg.

61 För det fall kommissionen genom sin skrivelse av den 7 oktober 1997 avsåg att till ett sammanlagt samfinansieringsbelopp om 100 000 ECU begränsa de utgifter CCRE haft för kringaktiviteter vid anordnandet av Europadagen, inträffar denna budgetminskning för sent och är till skada för sökanden. Kommissionen kunde nämligen inte minska detta samfinansieringsbelopp utan att i god tid i förväg underrätta CCRE. Kommissionen sände redan den 23 juni 1993 en skrivelse till staden Strasbourg beträffande samfinansieringen av detta evenemang, men det var först den 7 oktober 1993, några dagar före arrangemanget och således vid en tidpunkt då utgifterna till stor del redan var ett faktum, som kommissionen informerade CCRE:s generalsekreterare om de begränsningar som införts beträffande dessa utgifter.

62 Högt placerade tjänstemän vid GD XVI kände för övrigt till evenemanget, och generaldirektören för detta generaldirektorat var dessutom en av talarna. För övrigt angav kommissionen i en skrivelse av den 19 juli 1993 att den berörde kommissionsledamoten, Bruce Millan, uttryckte sin glädje över att kommissionen fick tillfälle att delta i finansieringen av detta evenemang. Denna korrespondens antydde dessutom klart och tydligt att utgifterna i fråga var sådana att de berättigade till finansiering från gemenskapen.

63 Dessutom godkändes de utgifter som hade samband med Europadagen av den tjänsteman vid GD XVI som ansvarade för förvaltningen av ECOS-programmet genom ett telefax av den 19 april 1996, i vilket han uttryckte sin tillfredsställelse över slutrapporten för det första beviljandet och upplyste sökanden om att rapporten hade bedömts som tillfredsställande i såväl operativt som ekonomiskt hänseende. Med åberopande av förstainstansrättens dom av den 18 maj 1994 i mål T-37/92, BEUC och NCC mot kommissionen (REG 1994, s. II-285) har sökanden anfört att detta svar var tillräckligt klart och precist för att hos sökanden väcka grundade förhoppningar om att det ekonomiska genomförandet av projektet inte senare skulle ifrågasättas.

64 Mot bakgrund av dessa händelser hade sökanden rätt att förvänta sig att samfinansieringen av dessa utgifter inte skulle omprövas. Genom sin vägran har kommissionen åsidosatt sökandens berättigade förväntningar om att utgifterna i fråga skulle samfinansieras. Ett sådant förhållningssätt strider dessutom mot lydelsen av villkoren för beviljandet och mot rättssäkerhetsprincipen.

65 Kommissionen har bestritt sökandens påståenden och gjort gällande att dessa utgifter endast var stödberättigade om de godkändes som sådana, eftersom de inte fanns upptagna i den ursprungliga budgeten. Godkännande skedde genom skrivelserna av den 23 juni och den 7 oktober 1993, vari samfinansieringen i fråga inte desto mindre begränsades till 100 000 ECU. Även om kommissionen godkände utgifter till ett belopp av 200 000 ECU som berättigade för samfinansiering, redovisade under rubriken "projekt" i CCRE:s slutrapport, kunde den emellertid inte godkänna andra utgifter, eftersom dessa inte omfattades av sagda godkännande.

Förstainstansrättens bedömning

66 Förstainstansrätten konstaterar inledningsvis att sökanden i sin slutrapport redovisade fyra olika slag av utgifter i samband med anordnandet av Europadagen i Strasbourg:

a) 200 000 ECU under rubriken "projekt", som kommissionen ansåg berättigade till samfinansiering till ett belopp av 100 000 ECU enligt det åtagande den gjort i sina skrivelser av den 23 juni och den 7 oktober 1993.

b) Resterande utgifter har redovisats under "koordinering och styrning" (förvaltning):

— 101 598 ECU under rubrik A "Lanserings- och marknadsföringsmöten" för de lokala delegaternas deltagande i workshop nr 2 om interregionalt samarbete öst-väst och ECOS-programmet.

— 53 300 ECU under rubrik C2 "Handläggning av ärenden/marknadsföring" (underrubrik "Informationsåtgärder/publikationer") för uppförandet av en informationsmonter för de lokala delegaterna.

— 256 882 ECU under rubrik E "Decentraliserad förvaltning av samarbetet" (underrubrik "Deltagande i marknadsföringsaktiviteter") för finansiering av resor för deltagarna i CCRE:s Europadag.

67 De utgifter för "koordinering och styrning" som redovisats (se ovan punkt 66, under b) ansågs inte stödberättigade av kommissionen, eftersom de inte tagits upp i den ursprungliga budgeten och överskred den gräns som föreskrivits i skrivelserna av den 23 juni och den 7 oktober 1993 varigenom kommissionen som en engångsföreteelse godkände samfinansiering med 100 000 ECU.

68 Det erinras först och främst om att beviljandet av finansiellt stöd inte endast är underkastat kravet att de villkor som kommissionen har uppställt i beslutet om beviljande iakttas, utan även de villkor som mottagaren har angett i den ansökan om bidrag som beslutet avser (förstainstansrättens dom av den 14 juli 1997 i mål T-81/95, Interhotel mot kommissionen, REG 1997, s. II-1265, punkt 42).

69 När det gäller åberopandet av principen om skydd för berättigade förväntningar, kan det för övrigt konstateras att kommissionen har rätt att avslå sökandens begäran om utbetalning av återstoden, utan att för den skull åsidosätta principen om berättigade förväntningar, såvitt det i denna begärs att kostnader som inte har tagits upp i ansökan om bidrag skall godkännas (domen i det ovannämnda målet Interhotel mot kommissionen, punkt 46).

70 På samma sätt är det med rättssäkerhetsprincipen. Även om det av fast rättspraxis följer att rättssäkerhet och förutsägbarhet i gemenskapsrätten är särskilt viktigt då fråga är om regler som kan få ekonomiska konsekvenser (domstolens dom av den 27 mars 1990 i mål C-10/88, Italien mot kommissionen, REG 1990, s. I-1229), kan denna princip inte med framgång åberopas när det enligt de

gällande föreskrifterna tydligt ges en möjlighet att kräva tillbaka finansiellt stöd i de fall då villkoren för beviljande av stödet inte har respekterats (domen i det ovannämnda målet Interhotel mot kommissionen, punkt 61).

71 I det aktuella fallet har sökanden i samband med sin begäran om finansiellt stöd för kommissionen redovisat ett arbetsprogram åtföljt av ett budgetförslag. Budgetförslaget godkändes av kommissionen som förenade det med allmänna och särskilda villkor. I punkt 8 i de allmänna villkoren anges att "om något av de ovannämnda villkoren inte iakttas... har kommissionen rätt att minska eller upphäva det stöd som beviljats enligt detta beslut, och kommissionen kan i ett sådant fall kräva återbetalning av hela eller en del av det stöd som redan har betalats ut till den som är förmånstagare enligt beslutet...".

72 Det framgår av handlingarna i målet att beloppet om 53 300 ECU som redovisats under "Informationsåtgärder/publikationer", och som av kommissionen ansetts som en inte stödberättigad utgift, fanns med i den ursprungliga budgeten. Sökanden avsåg nämligen att förbruka 128 700 ECU (42 900 ECU × 3) på informations- och marknadsföringsåtgärder, i vilket ingår utgiften för ECOS-programmets marknadsförings- och informationsmonter under Europadagen i Strasbourg. Eftersom kommissionen har godkänt den ursprungliga budgeten kan den inte beträffande detta belopp minska det ekonomiska stödet utan att åsidosätta principen om skydd för berättigade förväntningar och rättssäkerhetsprincipen.

73 När det däremot gäller övriga utgifter i samband med Europadagen i Strasbourg, det vill säga 101 598 ECU (lanserings- och marknadsföringsmöten) och 256 882 ECU (deltagande i utbildningsåtgärder), konstaterar förstainstansrätten att dessa inte har budgeterats.

74 När det gäller rubrik A (101 598 ECU), redovisat som "Utgifter för lanseringsmöten", förutsågs i budgeten endast 120 000 ECU för lanseringsmöten som skulle genomföras i Strasbourg i mars 1992 och i Prag i oktober 1992. Det fanns följaktligen ingen budgetpost som avsåg lanseringsmötet i Strasbourg i oktober 1993. I det arbetsprogram som CCRE redovisade för kommissionen förutsågs för övrigt endast dessa två möten för lansering av ECOS-programmet.

75 Beträffande rubrik E (256 882 ECU), redovisat som deltagande i marknadsföringsåtgärder, konstaterar förstainstansrätten att budgeten inte innehåller någon post för detta ändamål.

76 Följaktligen kan inte utgifterna under A och E för Europadagen i Strasbourg knytas till projektet som det ursprungligen godkändes. Det skall därför undersökas huruvida dessa utgifter kan vara stödberättigade enligt det uttryckliga godkännande som kommissionens skrivelser av den 23 juni och den 7 oktober 1993 innehöll.

77 Det kan konstateras att det belopp som av kommissionen uttryckligen godkändes i dessa skrivelser, som av sökanden har redovisats som projektkostnader och som godkänts av kommissionen, helt och hållet användes av staden Strasbourg för att anordna workshop nr 2 om interregionalt samarbete öst-väst. Under dessa omständigheter kan inga andra utgifter omfattas av detta godkännande.

78 De argument som sökanden anfört för att visa att kommissionens förhållningssätt har kunnat väcka grundade förhoppningar beträffande samfinansiering av de utgifter som omfattades av rubrikerna A och E för Europadagen i Strasbourg, eller att kommissionen har åsidosatt rättssäkerhetsprincipen genom att anse att

dessa utgifter inte är stödberättigade, kan inte godtas. När det gäller det argument som syftar till att visa att denna finansiering beviljats staden Strasbourg och att CCRE fick kännedom om dess existens och den övre gräns som fastställts enbart några dagar före evenemanget, anser förstainstansrätten nämligen att sökanden, i egenskap av mottagare av gemenskapsstödet för att genomföra ECOS-programmet och i egenskap av totalansvarig för den ekonomiska förvaltningen av nätverket, inte legitimt kan göra gällande att den inte kände till de åtgärder som vidtagits av staden Strasbourg, som för övrigt ansvarade för ECOS-nätverkets ständiga sekretariat, för att anordna den egna generalförsamlingen.

79 Beträffande det argument som avser innehållet i telefaxet av den 19 april 1996 framgår det klart av denna handling, för det första, att kommissionens godkännande som däri angavs endast avsåg det operativa genomförandet av projektet och, för det andra, att detta godkännande endast avsåg det första beviljandet. Sökanden erhöll nämligen telefaxet i fråga den 19 april 1996 och gav inte in den samlade ekonomiska rapporten för båda beviljandena förrän den 7 november 1996. För övrigt driver sökanden flera andra projekt som finansieras av kommissionen och visste således att godkännandet av ett projekt som samfinansieras av denna institution är beroende av att GD XVI utför en materiell kontroll och att finanstjänsten vid GD XVI och Generaldirektoratet för ekonomistyrning (GD XX) utför en formell kontroll.

80 För övrigt, såvitt sökanden beträffande ovannämnda telefax har gjort gällande en grundad förhoppning om att kommissionen inte därefter skulle minska det ekonomiska stödet, är det tillräckligt att konstatera att kommissionens ställningstagande i detta telefax inte utgör ett klart och definitivt beslut om godkännande av den ekonomiska rapport som sökanden redovisat, och det skall således inte kunna väcka en sådan förhoppning.

81 När det gäller de av sökandens argument som grundas på det stöd som getts från GD XVI, innebar den skrivelse av den 19 juli 1993 som kommissionen översände endast att den tackade nej till den inbjudan som ställts till Bruce Millan och

dennes kanslichef att delta i Europadagen i Strasbourg och att den uttryckte sin tillfredsställelse över att få delta i finansieringen av detta evenemang. Detta uttalande kan inte heller anses väcka grundade förhoppningar hos sökanden om att samtliga kostnader för detta evenemang skulle vara berättigade till gemenskapsfinansiering.

82 Härav följer att kommissionen, beträffande de kostnader som omfattas av rubrikerna A och E och som hänför sig till Europadagen i Strasbourg, begränsade sig till att från den slutliga sammanställningen av kostnader som av sökanden redovisats i slutrapporten dra av de kostnader som inte var förutsedda eller hade godkänts i efterhand. Principen om skydd för berättigade förväntningar och rättssäkerhetsprincipen har under dessa omständigheter inte åsidosatts vad beträffar kommissionens vägran att betrakta dessa kostnader som berättigade till samfinansiering.

83 Av vad ovan anförts följer att talan delvis skall vinna bifall på denna grund, vad avser den kostnad som omfattas av rubrik C2 och som avser uppförandet av en informationsmonter om ECOS-programmet till ett belopp av 53 300 ECU, och ogillas i övrigt.

84 Talan skall således vinna bifall beträffande kommissionens beslut att vägra samfinansiering av samtliga de kostnader som har förklarats inte stödberättigade, med undantag för de kostnader i samband med Europadagen i Strasbourg som omfattas av rubrikerna A och E och som uppgår till 101 598 ECU respektive 256 882 ECU.

Rättegångskostnader

I mål T-46/98

85 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.

86 I det aktuella fallet har sökandens talan om ogiltigförklaring förklarats vara grundad till viss del och sökanden har yrkat att kommissionen skall ersätta rättegångskostnaderna i detta mål. Förstainstansrätten anser att fastän sökanden har tappat målet på vissa punkter, skall det likväl vid fördelningen av rättegångskostnaderna också tas hänsyn till hur kommissionen har handlat när den har väntat till dess talan väcktes för att då delvis tillmötesgå sökandens begäran och därigenom frångå sin tidigare inställning.

87 Det finns därför anledning att dessutom tillämpa artikel 87.3 andra stycket i rättegångsreglerna, enligt vilken förstainstansrätten kan förplikta en part, även om det är den vinnande parten, att ersätta rättegångskostnaderna i ett förfarande som uppstått genom den partens eget handlande (se, i tillämpliga delar, domen i det ovannämnda målet Interhotel mot kommissionen, punkt 82, och däri omnämnd praxis).

88 Kommissionen skall därför förpliktas att förutom sina egna rättegångskostnader bära sökandens rättegångskostnader i detta mål.

I mål T-151/98

89 När anledning saknas att döma i saken skall rätten enligt artikel 87.6 i rättegångsreglerna besluta om kostnader enligt vad den finner skäligt.

90 Förstainstansrätten anser att kommissionen genom sitt handlande bidragit till talans väckande i detta fall, genom att påstå att det saknades anledning att döma i saken i mål T-46/98 och på detta sätt tvinga sökanden att väcka en ny talan mot rättelsebeslutet, trots den fasta rättspraxis som finns på detta område.

91 Eftersom talans väckande i detta mål är betingat av svarandens beteende, skall denna förpliktas att förutom sina rättegångskostnader bära även sökandens.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (fjärde avdelningen)

följande dom:

1) **Kommissionens beslut i debetnota nr 97009405 F beträffande projektet European city cooperation system nr 91/00/29/003, utställd i december 1997 och ändrad den 15 juli 1998, förklaras ogiltigt såvitt avser vägran**

att samfinansiera de utgifter som av kommissionen förklarats inte vara ersättningsgilla, med undantag för de utgifter i samband med Europadagen i Strasbourg som uppgår till beloppen 101 598 och 256 882 ECU.

2) Talan i mål T-46/98 ogillas i övrigt.

3) Anledning saknas att döma i saken i mål T-151/98.

4) Kommissionen skall ersätta samtliga rättegångskostnader.

Moura Ramos Tiili Mengozzi

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 3 februari 2000.

H. Jung V. Tiili

Justitiesekreterare Ordförande