RETTENS DOM (Første Afdeling)
19. marts 1997 *

I sag T-73/95,

Estabelecimentos Isidoro M. Oliveira SA, Montijo (Portugal), ved advokat Joaquim Marques de Ascensão, Lissabon, og med valgt adresse i Luxembourg hos Alberto de Sousa, União de Bancos Portugueses SA, 12, rue de la Grève,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Ana Maria Alves Vieira og Günter Wilms, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning C(94) 1410/9 af 12. juli 1994, som blev meddelt sagsøgeren den 28. december 1994, om tilskud fra Den Europæiske Socialfond til en foranstaltning vedrørende erhvervsuddannelse,

har

* Processprog: portugisisk.

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Første Afdeling)

sammensat af præsidenten, A. Saggio, og dommerne V. Tiili og R.M. Moura Ramos,

justitssekretær: fuldmægtig J. Palacio González,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 10. december 1996,

afsagt følgende

Dom

Sagens faktiske omstændigheder

1 Det projekt om foranstaltninger vedrørende uddannelse bestemt for 199 praktikanter, som indeholdt en ansøgning om tilskud til sagsøgeren, og som Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu (Departementet for Anliggender vedrørende Den Europæiske Socialfond, herefter »DAFSE«) i Lissabon foreslog i oktober 1986 for regnskabsåret 1987, og som fik nummer 870708/P1, blev godkendt af Kommissionen den 31. marts 1987. Efter at Kommissionen havde truffet en berigtigende godkendelsesbeslutning den 30. april 1987, som blev meddelt af DAFSE den 27. maj 1987, blev der udbetalt sagsøgeren et tilskud på 80 857 968 ESC med henblik på uddannelse af 199 personer. I den nævnte beslutning blev der henvist til, at tilskud fra Den Europæiske Socialfond (herefter »ESF«) er kreditter, som er betinget af, at aktionen gennemføres under overholdelse af fællesskabsreglerne, og at manglende overholdelse af denne betingelse medfører, at forskud skal tilbagebetales, og at saldoen ikke kan udbetales. Desuden blev det fremhævet, at enhver ændring i forhold til, hvad der var fastsat i ansøgningspapirerne, skal meddeles DAFSE.

2 Da sagsøgeren havde indgivet ansøgning om betaling af saldoen, besluttede Kommissionen den 27. juni 1989, at ESF's endelige tilskud ikke kunne være på over 41 592 218 ESC, fordi visse udgifter ikke var tilskudsberettigede (herefter »første beslutning«).

3 Efter at sagsøgeren havde anlagt sag, blev denne første beslutning annulleret af Domstolen, fordi Kommissionen ikke havde givet Den Portugisiske Republik lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger, før den traf den endelige beslutning om at nedsætte tilskuddet (dom af 7.5.1991, sag C-304/89, Oliveira mod Kommissionen, Sml. I, s. 2283, herefter »sag C-304/89«).

4 Med henblik på at træffe en ny beslutning henvendte Kommissionen sig til de portugisiske myndigheder den 10. februar 1992 med anmodning om visse yderligere oplysninger. Der blev dernæst foretaget et kontrolbesøg i Portugal fra den 21. til den 24. april 1992 med det formål »på ny at foretage en endelig behandling [af sagen]«. Sagsøgeren blev underrettet om kontrolbesøget forinden. Kommissionen har anført, at den efter dette kontrolbesøg fik kendskab til nye omstændigheder. Ifølge rapporten om kontrolbesøget blev det bl.a. fastslået, at størstedelen af de 199 praktikanter, der var omfattet af uddannelsesprojektet, ikke var ansat i virksomheden og derfor ikke var tilskudsberettigede på de i den oprindelige godkendelse fastsatte betingelser. I rapporten blev det ligeledes nævnt, at forskellige udgifter måtte anses for uberettigede.

5 Dernæst besvarede sagsøgeren en anmodning om oplysninger fra DAFSE ved skrivelse af 10. juli 1992, der var vedlagt lister over praktikanter, som deltog i uddannelsesforanstaltningen. Sagsøgte har i denne forbindelse gjort gældende, at sagsøgeren ikke i sin oprindelige ansøgning om tilskud havde nævnt, at der skulle deltage praktikanter, som ikke hørte til virksomheden, og at den ikke havde oplyst, at kun 29 af praktikanterne faktisk var knyttet til virksomheden. Ifølge sagsøgeren var der derimod 81 praktikanter, som hørte til virksomhedens personale, men nogle af dem kunne ikke eller ville ikke fortsætte med at arbejde i virksomheden ved deres praktikantperiodes ophør.

6 ESF forelagde DAFSE et første udkast til endelig beslutning den 23. oktober 1992. Udkastet blev erstattet af en note nr. 6259 af 30. marts 1993. Denne note indeholder nye beregninger ledsaget af forklaringer og »korrigeringer«, der blev foretaget i betragtning af oplysningerne indsamlet under kontrolbesøget. Efter at DAFSE havde modtaget sagsøgerens bemærkninger vedrørende udkastet til endelig beslutning i en skrivelse af 1. juni 1993, tilsendte departementet den 22. september 1993 Kommissionen en informationsskrivelse (svarskriftets bilag 4). I denne skrivelse tiltræder DAFSE Kommissionens udkast og fastslår for det første, at antallet af timer for praktisk uddannelse var for højt i forhold til antallet af timer for teoretisk uddannelse, for det andet, at nogle udgifter vedrørende uddannelse af undervisningspersonale samt brug af visse maskiner ikke havde været omtalt i den oprindelige ansøgning om tilskud og ikke havde nogen forbindelse med den givne uddannelse, for det tredje, at den nedsættelse, der var foretaget i form af normale nedskrivninger, var en følge af forkortelsen af kursets varighed, og for det fjerde, at den omstændighed, at praktikanterne ifølge den oprindelige ansøgning om tilskud skulle tilhøre virksomheden, og at foranstaltningen skulle forløbe som led i en omstrukturering, havde betydning for, om de personer, der var omfattet af uddannelsesforanstaltningen, var tilskudsberettigede. Den 12. oktober 1993 fremsatte DAFSE yderligere bemærkninger i overensstemmelse hermed.

7 Efter at Den Portugisiske Republik var blevet hørt i henhold til artikel 6, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 2950/83 af 17. oktober 1983 om gennemførelse af afgørelse 83/516/EØF om Den Europæiske Socialfonds opgaver, som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 3823/85 af 20. december 1985 som følge af Spaniens og Portugals tiltrædelse (henholdsvis EFT L 289, s. 1, og EFT L 370, s. 23, herefter »forordning nr. 2950/83«), traf Kommissionen den 12. juli 1994 en ny beslutning (C(94) 1410/9), hvorved ESF's tilskud blev nedsat til 7 843 401 ESC (herefter »den anfægtede beslutning«). Ifølge denne beslutning havde en gennemgang af ansøgningen om betaling af saldoen vist, at en del af ESF's tilskud ikke var blevet anvendt på de betingelser, der er fastsat i godkendelsesbeslutningen, af de grunde, der er redegjort for i ovennævnte note nr. 6259 af 30. marts 1993. Denne beslutning blev meddelt sagsøgeren den 28. december 1994, ledsaget af en skrivelse fra DAFSE.

Retsforhandlinger

8 På denne baggrund har sagsøgeren anlagt nærværende sag ved stævning indleveret på Rettens Justitskontor den 24. februar 1995.

9 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret de af Retten stillede skriftlige og mundtlige spørgsmål i retsmødet, som blev afholdt den 10. december 1996.

Påstande

10 Sagsøgeren har i stævningen nedlagt følgende påstand:

— Kommissionens beslutning i projekt nr. 870708/P1, som blev meddelt sagsøgeren den 28. december 1994, annulleres delvis.

11 I replikken har sagsøgeren nedlagt følgende påstande:

— Den beslutning, som blev meddelt sagsøgeren den 28. december 1994, annulleres.

— Sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger.

12 Sagsøgte har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Realiteten

13 Sagsøgeren har til støtte for sin påstand om annullation påberåbt sig to anbringender, hvoraf det første er tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet i form af manglende overholdelse af en rimelig frist, og det andet tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og af forbuddet mod reformatio in pejus.

14 Retten finder, at det andet anbringende bør behandles først.

Anbringendet om tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og af forbuddet mod reformatio in pejus

Sammenfatning af parternes argumenter

15 Som led i dette anbringende har sagsøgeren først gjort gældende, at den anfægtede beslutning er langt strengere end den første beslutning, mens de faktiske omstændigheder er de samme. Sagsøgeren har i sit indlæg hævdet, at selskabet ikke kan acceptere nye nedsættelser, »når der er forløbet mere end fem år siden beslutningen af 1989«.

16 Sagsøgeren har sammenlignet nedsættelserne i den anfægtede beslutning med de beløb, der ikke fandtes tilskudsberettigede i den første beslutning. Med hensyn til punkt 14.5.1 i ansøgningen om betaling af saldoen — uddannelse af undervisningspersonale — var dette beløb på 4 276 914 ESC i den første beslutning, mens det i den anfægtede beslutning er et beløb på 7 092 914 ESC, Kommissionen anser for ikke-tilskudsberettiget, og dette ifølge sagsøgeren af nye grunde. I punkt 14.6 — normale nedskrivninger — og 14.1 — vederlag til praktikanter — er der også sket en skærpelse af de foretagne nedsættelser i forhold til den første beslutning. Sagsøgeren har også gjort gældende, at sagsøgte i den anfægtede beslutning har anset 170 ud af 199 praktikanter for ikke-tilskudsberettigede med den begrundelse, at der er tale om eksterne praktikanter, og det skønt den allerede fra ansøgningen om betaling af saldoen, der blev indgivet i 1988, har været klar over, at uddannelsesforanstaltningen omfattede eksterne praktikanter, og skønt disse personer ikke har været udelukket fra foranstaltningen i den første beslutning. Sagsøgeren kan heller ikke acceptere, at en nedsættelse for den ene eller den anden post automatisk får indvirkning på de øvrige poster. Følgelig har sagsøgeren bestridt den korrigering, som Kommissionen har foretaget på dette trin på grund af en ændring i antallet af tilskudsberettigede praktikanter.

17 Under retsmødet har sagsøgeren på et spørgsmål stillet af Retten omformuleret og præciseret det første punkt i påstandene således, at det angår annullation af den anfægtede beslutning, for så vidt denne indeholder nye nedsættelser i forhold til den første beslutning som følge af, at eksterne praktikanter udelukkes fra uddannelsesforanstaltningen. Sagsøgeren har præciseret, at man anfægter den forholdsmæssige nedsættelse af de tilskudsberettigede udgifter, der er foretaget på denne dato i den anfægtede beslutning, og fastholder, at beløbet for de tilskudsberettigede udgifter er det, der er godkendt i den første beslutning.

18 Sagsøgeren har bestridt det synspunkt, at samtlige omstændigheder kan være genstand for en fornyet vurdering, når en beslutning er blevet annulleret af Domstolen. Det er i strid med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, at den anfægtede beslutning er strengere end den, der blev annulleret ved Domstolens dom i sag C-304/89. Sagsøgeren har også anført, at den anfægtede beslutning er udtryk for »reformatio in pejus« vedrørende et spørgsmål, der for længst er afgjort ved den første beslutning.

19 Under retsmødet har sagsøgeren desuden fremhævet, at sagsøgte ifølge denne allerede før den første beslutning havde kendskab til, at der deltog eksterne praktikanter i uddannelsesforanstaltningen. Dette fremgår af sagsøgtes udtalelser i svarskriftet, hvorefter »det ifølge de pågældende sagsakter var åbenbart, at de personer, der var omfattet af foranstaltninger vedrørende faglig uddannelse — praktikanterne — for langt størstedelen var folk udefra. Denne slutning følger af ansøgningen om udbetaling af saldoen, punkt 11.2, i modsætning til hvad der anføres i den oprindelige ansøgning om tilskud«.

20 I replikken har sagsøgeren tilføjet, at sagsøgte også har tilsidesat principperne om loyalitet og om en forskriftsmæssig procedure ved at indtage et nyt standpunkt vedrørende anliggender, som den var bekendt med, og som den havde forsvaret for Domstolen i sag C-304/89.

21 Sagsøgte har anført, at den eneste forpligtelse, man havde, da man traf de foranstaltninger, der var nødvendige til opfyldelse af Domstolens dom i sag C-304/89, var at give de portugisiske myndigheder mulighed for at fremsætte deres bemærkninger før den endelige beslutning om nedsættelse af tilskuddet. Sagsøgte har henvist til Rettens praksis, som går ud på, at når en retsakt er annulleret på grund af en formmangel, er den eneste forpligtelse, der følger af dommen, at fjerne de mangler, som proceduren for vedtagelse af den annullerede beslutning har været behæftet med (dom af 14.2.1990, sag T-38/89, Hochbaum mod Kommissionen, Sml. II, s. 43).

22 Sagsøgte anfører, at de portugisiske myndigheder har accepteret de nedsættelser i deres helhed, Kommissionen foreslog efter en ny vurdering af sagen, samt grundene til disse. DAFSE's samtykke er udtryk for medlemsstatens ret til at blive hørt, som er fastsat i de relevante bestemmelser og kræves i henhold til Domstolens dom i sag C-304/89. Sagsøgte er af den opfattelse, at hvis man havde været forpligtet til at træffe samme beslutning med hensyn til de oprindeligt foreslåede nedsættelser, ville Den Portugisiske Republiks mulighed for at fremsætte sine bemærkninger have været begrænsede af den oprindelige beslutning, der var behæftet med en formel mangel.

23 Desuden bevirker dommen i sag C-304/89, at den oprindelige beslutning bliver en nullitet ex tunc. Parterne har befundet sig i samme situation som på tidspunktet for udstedelsen af den oprindelige beslutning. Under disse omstændigheder kan Kommissionen fuldt lovligt på ny undersøge eller på ny vurdere situationen på grundlag af fuldstændige sagsakter. Sagsøgte har henvist til, at de erhvervsdrivende ikke kan have nogen berettigede forventninger om opretholdelse af en bestående situation, som Fællesskabets institutioner kan ændre ved beslutninger truffet inden for rammerne af deres skøn (Domstolens dom af 5.10.1994, forenede sager C-133/93, C-300/93 og C-362/93, Crispoltoni m.fl., Sml. I, s. 4863, præmis 57).

24 Desuden har sagsøgte påberåbt sig fællesskabsretspraksis, hvorefter en privatperson kun kan påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, når administrationen har afgivet præcise og utvetydige løfter over for ham, som kan skabe begrundede forventninger (jf. f.eks. Rettens dom af 27.3.1990, sag T-123/89, Chomel mod Kommissionen, Sml. II, s. 131, og af 17.12.1992, sag T-20/91, Holtbecker mod Kommissionen, Sml. II, s. 2599). Sagsøgte fastslår, at sagsøgeren allerede i 1992 var blevet underrettet om, at Kommissionen ville træffe en ny beslutning. Administrationen har ifølge sagsøgte ikke afgivet nogen præcis udtalelse over for sagsøgeren, som kunne give denne anledning til at tro, at beløbet for nedsættelserne ville være det samme som i den oprindelige beslutning.

Rettens bemærkninger

25 Indledningsvis bemærkes, at sagsøgeren under denne sag har anfægtet en beslutning truffet af Kommissionen, som skal erstatte en første beslutning vedrørende sagsøgerens ansøgning om betaling af saldoen for et tilskud fra ESF, og at den første beslutning er blevet annulleret af Domstolen i sag C-304/89. I henhold til traktatens artikel 174 har denne dom gjort den første beslutning ugyldig ex tunc.

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

27 Det fremgår klart af denne bestemmelse, at ydelse af tilskud fra ESF er betinget af, at modtageren overholder de vilkår for foranstaltningen, som Kommissionen nævner i godkendelsesbeslutningen, eller som modtageren nævner i sin ansøgning om tilskud, der er genstand for denne godkendelsesbeslutning. Såfremt disse vilkår tilsidesættes, kan modtageren følgelig ikke have nogen berettiget forventning om, at hele det i godkendelsesbeslutningen bevilgede beløb vil blive udbetalt. I så fald kan den pågældende følgelig ikke under henvisning til princippet om beskyttelse af den berettigede forventning opnå betaling af saldoen for det samlede tilskud, der oprindeligt blev bevilget i godkendelsesbeslutningen.

28 Det skal påpeges, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ikke kan påberåbes af en virksomhed, der har gjort sig skyldig i en åbenbar overtrædelse af gældende regler (Domstolens dom af 12.12.1985, sag 67/84, Sideradria mod Kommissionen, Sml. s. 3983, præmis 21, og Rettens dom af 24.4.1996, forenede sager T-551/93, T-231/94, T-232/94, T-233/94 og T-234/94, Industrias Pesqueras Campos m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 247, præmis 76).

29 Desuden har Domstolen fastslået, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er en naturlig følge af retssikkerhedsprincippet, som kræver, at retsreglerne skal være klare og præcise, og det skal sikre forudsigelighed i forbindelse med de situationer og retsforhold, der henhører under fællesskabsretten (Domstolens dom af 15.2.1996, sag C-63/93, Duff m.fl., Sml. I, s. 569, præmis 20).

30 I dette tilfælde bestemmer artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 2950/83 klart og præcist, at opnåelse af hele det pågældende tilskud kun kan opnås, såfremt de betingelser, på hvilke tilskuddet er givet, overholdes, således som det fremgår af de foregående præmisser.

31 Det følger af det foregående i sin helhed, at Kommissionen ved forordning nr. 2950/83 var bemyndiget til at kontrollere, om tilskuddet fra ESF var blevet anvendt på de betingelser, der fremgår af ansøgningen om tilskud til fordel for sagsøgeren, som var blevet forelagt denne, og som havde været genstand for godkendelsesbeslutningen af 30. april 1987, hvorved der blev givet et økonomisk tilskud på 80 857 968 ESC med henblik på uddannelse af 199 personer. Det er på grundlag af en sådan kontrol, at Kommissionen, da den modtog ansøgningen om betaling af saldoen, efter at have hørt den pågældende medlemsstat, skulle vurdere, om eventuelle tilsidesættelser af de ovennævnte betingelser i givet fald berettigede, at tilskuddet blev nedsat i henhold til artikel 6 i forordning nr. 2950/83.

32 På denne baggrund skal Retten først bemærke, at Domstolens dom i sag C-304/89 har haft den retsvirkning, at såvel den endelige beslutning, Kommissionen traf i juni 1989 vedrørende sagsøgerens ansøgning om betaling af saldoen, som den rekonstruktion af de faktiske omstændigheder, der har tjent som forberedelse af denne beslutning, er blevet ikke-eksisterende ex tunc. Kommissionen har således været forpligtet til på ny at undersøge sagens omstændigheder og at træffe en ny beslutning vedrørende sagsøgerens ansøgning om betaling af saldoen. Den har herved været forpligtet til at tage alle de faktiske og retlige omstændigheder i betragtning, som forelå på tidspunktet for retsaktens udstedelse. Kommissionens forpligtelse til at udfærdige en beslutning med al den nødvendige omhu og til at træffe beslutning på grundlag af samtlige de omstændigheder, der kan have betydning for resultatet, følger bl.a. af princippet om god forvaltningsskik, legalitetsprincippet og princippet om ligebehandling. Under disse omstændigheder kan det ikke bebrejdes Kommissionen, at den har genoptaget sin undersøgelse og udarbejdet en fuldstændig aktsamling.

33 Som sagsøgte har anført, ville de eventuelle virkninger af Den Portugisiske Republiks indlæg være blevet begrænset af den oprindelige beslutning, som var behæftet

med en væsentlig formmangel, hvis det var udelukket, at der kunne tilføres sagsakterne supplerende oplysninger. Domstolen har nemlig fremhævet, at en sådan proceduremangel er væsentlig, idet den fastslog, at »da den pågældende medlemsstat har en central placering og påtager sig betydeligt ansvar ved indgivelsen af ansøgninger om og kontrol med tilskud til uddannelsesforanstaltninger, er dens mulighed for at fremkomme med sine bemærkninger, før der træffes en endelig beslutning om nedsættelse, en væsentlig formforskrift« (dommen i sag C-304/89, præmis 21). Selv hvis medlemsstaten som her har anset de af Kommissionen foreslåede nedsættelser for berettigede, kunne de nationale myndigheders udtalelse teoretisk have haft et andet indhold, således at Kommissionen eventuelt som følge deraf ville være blevet foranlediget til at ændre sit udkast. De portugisiske myndigheder kunne faktisk f.eks. have bemærket over for Kommissionen, at visse udgifter, i modsætning til dens vurdering, forekom dem at være ikke-tilskudsberettigede eller tilskudsberettigede, og Kommissionen skulle have taget disse udtalelser i betragtning, før den traf den endelige beslutning.

34 Imidlertid har Kommissionen, da den undersøgte samtlige foreliggende oplysninger, herunder dem, der var indsamlet under kontrolbesøget, konstateret uregelmæssigheder i den af sagsøgeren iværksatte foranstaltning. De uregelmæssigheder, som Kommissionens tjenestegrene konstaterede, blev bekræftet af DAFSE. I sin informationsskrivelse til Kommissionen (jf. ovenfor, præmis 6) bekræftede DAFSE nemlig, at sagsøgerens ansøgning om betaling af saldoen indeholdt visse udgifter, som ikke var blevet godkendt i godkendelsesbeslutningen om tilskud, og som ikke havde nogen forbindelse med den givne uddannelse. I øvrigt var antallet af praktiske uddannelsestimer for højt i forhold til antallet af teoretiske uddannelsestimer i betragtning af en rundskrivelse fra DAFSE, som var blevet bragt til sagsøgerens kundskab. Endelig tilhørte størstedelen af praktikanterne ikke sagsøgerens personale, i modsætning til hvad der var angivet i ansøgningen om tilskud, og foranstaltningen var således ikke forløbet som led i en omstrukturering, således som det imidlertid var forudsat i ansøgningen om tilskud og godkendt i godkendelsesbeslutningen. Retten skal i denne forbindelse fastslå med hensyn til det reelle antal praktikanter, der tilhører virksomheden, at sagsøgeren, uden at fremføre nogen omstændighed til støtte for sin opfattelse, blot har anført, at 81 praktikanter opfyldte denne betingelse, og at det af Kommissionen anførte antal på 29 ikke var korrekt. Sagsøgeren har således ikke fremført nogen acceptabel begrundelse for, at udgifterne til visse praktikanter var tilskudsberettiget.

35 Herefter findes sagsøgeren åbenbart ikke at have overholdt betingelserne for ydelse af tilskud fra ESF. Følgelig kan sagsøgeren ikke under henvisning til princippet om beskyttelse af den berettigede forventning kræve annullation af den anfægtede beslutning med den begrundelse, at den nedsætter beløbet for det oprindeligt bevilgede tilskud på grund af uregelmæssigheder, som sagsøgeren har begået.

36 Da artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 2950/83 bestemmer, at et tilskud kan suspenderes, nedsættes eller bortfalde, såfremt visse betingelser ikke overholdes, kan sagsøgeren heller ikke påberåbe sig princippet om forbud mod reformatio in pejus, når Kommissionen har besluttet at nedsætte tilskuddet på grund af uregelmæssigheder fra sagsøgerens side.

37 Af alle de ovenfor anførte grunde kan dette anbringende ikke lægges til grund.

Anbringendet om tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet i form af manglende overholdelse af en rimelig frist

Sammenfatning af parternes argumenter

38 Som led i dette anbringende har sagsøgeren gjort gældende, at den anfægtede beslutning er truffet otte år efter, at ansøgningen om tilskud blev indgivet, syv år efter at uddannelsesforanstaltningen blev gennemført, mere end fem år efter den første beslutning og næsten fire år efter dommen om annullation. Beslutningen er truffet ud over en rimelig frist, hvilket ligeledes er en tilsidesættelse af fællesskabs-

retten, navnlig princippet om retssikkerhed (Domstolens dom af 13.7.1965, sag 111/63, Lemmerz-Werke mod Den Høje Myndighed, Sml. 1965-1968, s. 111, org. ref.: Rec. s. 835). Sagsøgeren tilføjer, at denne forsinkelse ikke kan tilregnes sagsøgeren.

39 Sagsøgte har benægtet, at den hævdede tilsidesættelse foreligger. Sagsøgte gør gældende, at hvert konkret tilfælde må vurderes særskilt. Kommissionen har hurtigt bestræbt sig på at opfylde Domstolens dom i sag C-304/89. Beslutningsproceduren, der omfatter forskellige etaper, tog nødvendigvis nogen tid. Under kontrolbesøget i Portugal fik Kommissionen kendskab til yderligere oplysninger, som de nationale myndigheder meddelte den. Den har måttet studere dem i detaljer. Det var bl.a. nødvendigt at foretage en gennemgang af sagsøgerens regnskaber. De nationale myndigheder har også selv haft behov for tid til at gennemgå sagens akter og anmode sagsøgeren om at fremsætte sine bemærkninger, før de afgav deres udtalelse om Kommissionens udkast.

Rettens bemærkninger

40 Retten skal fastslå, at ifølge sagsøgeren kan Kommissionen ikke længere, efter at der er forløbet så langt et tidsrum som her, lovligt omgøre sin vurdering af en bestemt situation. I retspraksis sondres der imidlertid mellem fristen for opfyldelse af en dom og den frist, inden for hvilken en ulovlig retsakt i princippet kan tilbagekaldes af den institution, som den hidrører fra.

41 Fællesskabsinstitutionens forpligtelse til at opfylde en dom om annullation afsagt af en af Fællesskabets retsinstanser følger af traktatens artikel 176. Domstolen har anerkendt, at denne opfyldelse kræver, at der træffes en række administrative foranstaltninger, og normalt ikke kan ske øjeblikkeligt, samt at institutionen har en rimelig frist til at efterkomme en dom om annullation af en af dens beslutninger.

Spørgsmålet, om fristen har været rimelig eller ej, afhænger af arten af de foranstaltninger, der skal træffes, samt af omstændighederne i det enkelte tilfælde (Domstolens dom af 12.1.1984, sag 266/82, Turner mod Kommissionen, Sml. s. 1, præmis 5 og 6; jf. også i lovgivningssammenhæng Domstolens dom af 5.7.1995, sag C-21/94, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 1827, præmis 33).

42 Hvad angår tilbagekaldelse af en forvaltningsakt foretaget af den institution, som akten hidrører fra, har Domstolen anerkendt, at fællesskabsinstitutionerne har ret til at tilbagekalde en ulovlig akt, hvis tilbagekaldelsen sker inden for en rimelig frist (Domstolens dom af 3.3.1982, sag 14/81, Alpha Steel mod Kommissionen, Sml. s. 749, præmis 10, af 26.2.1987, sag 15/85, Consorzio Cooperativo d'Abruzzo mod Kommissionen, Sml. s. 1005, præmis 12, og af 20.6.1991, sag C-248/89, Cargill mod Kommissionen, Sml. s. 2987, præmis 20). Denne retspraksis angår situationer, hvor myndigheden selv opdager, at en akt er ulovlig, og fristen skal regnes fra datoen for den ulovlige akts udstedelse.

43 I det foreliggende tilfælde kan sagsøgerens argumentation, som omfatter perioden før annullationen af den første beslutning, ikke lægges til grund. Som Retten allerede har fastslået (jf. ovenfor, præmis 32), var Kommissionen forpligtet til, efter at Domstolen havde annulleret den første beslutning, på ny at undersøge samtlige oplysninger, der forelå på tidspunktet for udstedelsen af akten, og at udstede en ny beslutning om ansøgningen om betaling af saldoen. Der er altså ikke her tale om en institutions tilbagekaldelse af en retsakt som omhandlet i den i foregående præmis omtalte retspraksis. Under disse omstændigheder har den periode, der er forløbet før annullationen af den første beslutning, ingen som helst betydning for vurderingen af retmæssigheden af den anden beslutning, som anfægtes her.

44 Den frist, der her er relevant ved vurderingen af det første anbringende, er den, som er forløbet mellem afsigelsen af dommen om annullation den 7. maj 1991 og datoen for udstedelsen af den nye beslutning den 12. juli 1994, altså en frist

på 38 måneder eller mere end tre år. Nærmere bestemt er ESF ni måneder efter afsigelsen af dommen om annullation begyndt at rekonstruere og på ny gennemgå sagen, som efter kontrolbesøget og høring af nationale myndigheder har ført til en endelig beslutning 29 måneder senere.

45 Spørgsmålet, om den frist, inden for hvilken dommen om annullation er blevet opfyldt, har været rimelig, må vurderes fra tilfælde til tilfælde. Om fristen er rimelig, afhænger af arten af de foranstaltninger, der skal træffes, samt af omstændighederne i hvert enkelt tilfælde. Følgelig må der i dette tilfælde tages hensyn til forskellige etaper, som beslutningsproceduren omfatter.

46 Imidlertid har Domstolens dom i sag C-304/89, som allerede nævnt, medført, at den rekonstruktion af faktiske omstændigheder, der har tjent til at forberede den første beslutning, er blevet ikke-eksisterende. Desuden var det blevet tvivlsomt, om de oplysninger, der blev anvendt i den første beslutning, var rigtige og tilstrækkeligt fuldstændige. Under disse omstændigheder har det været nødvendigt på ny at fastslå sagens omstændigheder. Dette arbejde, som har været bestemt og betinget af formodninger om uregelmæssigheder, har omfattet organisation af et kontrolbesøg i Portugal, gennemgang af indsamlede oplysninger og flere høringer af portugisiske myndigheder. De nationale myndigheder har ligeledes hørt sagsøgeren vedrørende Kommissionens udkast til beslutning. Retten finder i betragtning af de ovennævnte særlige omstændigheder, at proceduren har været lang, men at dens varighed ikke er gået ud over en rimelig frist.

47 Når det drejer sig om et annullationssøgsmål, kan selv en urimelig frist under alle omstændigheder ikke i sig selv gøre en anfægtet beslutning ulovlig og således berettige dens annullation på grund af en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet. En forsinkelse i forløbet af proceduren til opfyldelse af en dom kan ikke alene påvirke gyldigheden af den retsakt, som er resultatet af den, fordi det, såfremt denne retsakt blev annulleret alene på grund af forsinkelsen, fortsat ville være

umuligt at udstede en gyldig retsakt, da den retsakt, som skulle erstatte den annullerede retsakt, ikke kunne være mindre forsinket end denne (jf. analogt Rettens dom af 18.6.1996, sag T-150/94, Vela Palacios mod ØSU, Sml. Pers. II, s. 877, præmis 44).

48 Retten konkluderer af alle disse grunde, at den frist, der er forløbet i dette tilfælde, ikke har medført en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet.

49 Dette anbringende må ligeledes forkastes.

50 Det følger af det foregående i sin helhed, at sagsøgte i det hele må frifindes.

Sagens omkostninger

51 Skønt sagsøgeren har tabt sagen, bør der dog ved afgørelsen om sagens omkostninger tages hensyn til sagsøgtes manglende omhu, navnlig til den omstændighed, at sagsøgte ikke havde forvisset sig om, at de oplysninger, der blev anvendt ved den første beslutning, var rigtige og tilstrækkeligt fuldstændige, og til, at sagsøgte ikke havde hørt de nationale myndigheder i denne sammenhæng. Forløbet af beslutningsproceduren, som beskrevet ovenfor, har været af en sådan art, at det har bevirket, at sagsøgeren i lang tid har været i uvished med hensyn til sin ret til at opnå hele det bevilgede tilskud. Under disse omstændigheder kan sagsøgeren ikke bebrejdes at have indbragt sagen for Retten, for at Retten kan tage stilling til denne adfærd og drage konsekvensen deraf. Det må derfor fastslås, at sagsøgtes adfærd har været medvirkende til tvistens opståen.

52 Der er således anledning til at anvende procesreglementets artikel 87, stk. 3, andet afsnit, hvorefter Retten kan pålægge endog en vindende part at erstatte den anden part de udgifter, som er forårsaget af den førstnævnte parts egen adfærd (jf. mutatis mutandis Domstolens dom af 27.1.1983, sag 263/81, List mod Kommissionen, Sml. s. 103, præmis 30 og 31, og Rettens dom af 16.10.1996, sag T-336/94, Efisol mod Kommissionen, Sml. II, s. 1343, præmis 38 og 39), og at dømme Kommissionen til at betale samtlige sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Første Afdeling)

1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

2) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber betaler samtlige sagens omkostninger.

Saggio Tiili Moura Ramos

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 19. marts 1997.

H. Jung A. Saggio

Justitssekretær Præsident