RETTENS DOM (Tredje Afdeling)
7. november 1997 *

I sag T-84/96,

Cipeke — Comércio e Indústria de Papel, Ld.ª, Lissabon, først ved advokat Miguel Ferrão Castelo Branco, senere ved advokat João Caniço Gomes, begge Lissabon, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat François Brouxel, 6, rue Zithe,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Maria Teresa Figueira og Knut Simonsson, 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 annullation af Kommissionens beslutning PT-K(95) 543 af 12. december 1995 om nedsættelse af et finansielt tilskud,

har

* Processprog: portugisisk.

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, B. Vesterdorf, og dommerne C. P. Briët og A. Potocki,

justitssekretær: ekspeditionssekretær B. Pastor,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 26. september 1997,

afsagt følgende

Dom

Relevante retsregler

1 I henhold til artikel 1, stk. 2, litra a), i Rådets afgørelse 83/516/EØF af 17. oktober 1983 om Den Europæiske Socialfonds opgaver (EFT L 289, s. 38) deltager fonden i finansieringen af foranstaltninger vedrørende erhvervsuddannelse og erhvervsvejledning.

2 Kommissionens godkendelse af en ansøgning om finansiering medfører i henhold til artikel 5, 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

(EFT L 289, s. 1, herefter »forordningen«), at der udbetales et forskud på 50% af det bevilgede tilskud på den dato, der er anført for foranstaltningernes begyndelse.

3 I medfør af artikel 5, stk. 4, skal anmodninger om udbetaling af saldobeløb indeholde en detaljeret redegørelse for indholdet, resultaterne og finansieringen af den pågældende foranstaltning. Medlemsstaten attesterer den faktiske og regnskabsmæssige rigtighed af de i udbetalingsanmodningerne indeholdte oplysninger.

4 Det fremgår af forordningens artikel 6, stk. 1, 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.

5 Endelig giver forordningens artikel 7, stk. 1, Kommissionen mulighed for at foretage revision på stedet, med forbehold af den kontrol, der foretages af medlemsstaterne.

Sagens faktiske omstændigheder

6 Cipeke — Comércio e Indústria de Papel, Ld.ª, der driver virksomhed inden for handel med og fremstilling af papir samt inden for grafisk kunst, indgik i fællesskab med en gruppe virksomheder inden for samme sektor en kontrakt med en kursusarrangør, Partex Companhia Portuguesa de Serviços, SA (herefter »Partex«), om at organisere en fælles uddannelsesforanstaltning i løbet af 1987.

7 Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu (Departementet for Anliggender vedrørende Den Europæiske Socialfond, herefter »DAFSE«), Lissabon, indgav på virksomhedernes vegne ansøgning om tilskud fra fonden, der blev registreret af Kommissionen den 20. oktober 1986.

8 Den 30. april 1987 godkendte Kommissionen uddannelsesprojektet og tildelte på virksomhedernes vegne Partex et samlet tilskud på 300 665 191 ESC, hvoraf 71 309 280 ESC skulle tilfalde Cipeke.

9 Sagsøgerens program omfattede to betalte videreuddannelseskurser inden for den grafiske sektor, der dels var henvendt til grafiske produktionsplanlæggere og beregnere, dels til fototeknikere.

10 Ved kontrakter af henholdsvis den 31. december 1986, den 24. april 1987 og den 30. april 1987 gav Cipeke uddannelsesprogrammet i underentreprise til virksomhederne Partex, Cetase og Quadriforma, således at Cipeke alene skulle føre tilsyn med virksomhedernes beslutninger. To andre virksomheder, Gráfica Monumental og Parageste, var ligeledes involveret i Cipeke's uddannelsesprogrammer.

11 Da uddannelsesprogrammerne var tilendebragt, indgav sagsøgeren en kvantitativ og kvalitativ bedømmelsesrapport til DAFSE tillige med en anmodning om udbetaling af saldobeløbet. Kommissionen henledte ved skrivelse af 10. januar 1990 opmærksomheden på, at visse udgifter ikke var tilskudsberettigede, og nedsatte ved beslutning af 2. marts 1990 det oprindeligt bevilgede tilskud.

12 På begæring af sagsøgeren annullerede Domstolen denne beslutning som følge af utilstrækkelig begrundelse (dom af 4.6.1992, sag C-189/90, Cipeke mod Kommissionen, Sml. I, s. 3573, præmis 21, 22 og 23), idet den fastslog, at selv om sagsøgeren havde været bekendt med det samlede nedsættelsesbeløb, havde selskabet ikke kendskab til den nøjagtige opstilling over de pågældende poster eller rubrikker, nedsættelsens fordeling pr. post eller måden, hvorpå nedsættelsen var beregnet.

13 Til opfyldelse af dommen indledte Kommissionen en procedure med henblik på vedtagelse af en ny beslutning vedrørende sagsøgeren. I den anledning foretog Fællesskabets myndigheder den 7. juli 1993 en kontrol i virksomheden.

14 Ved skrivelse nr. 6045 af 24. marts 1994 (herefter »skrivelse nr. 6045«) meddelte Kommissionen DAFSE, at en fornyet gennemgang af anmodningen om udbetaling af saldoen vedrørende Cipeke havde vist, at en del af fondsstøtten ikke var blevet anvendt i overensstemmelse med de vilkår, der var fastsat i godkendelsesbeslutningen.

15 I skrivelsen henviste Kommissionen navnlig til, at Cipeke havde overladt uddannelsesprogrammerne til flere underentreprenører, som havde faktureret visse ydelser. På grundlag af oplysninger fra den hovedansvarlige hos kursusarrangøren fandt Kommissionen, at fællesskabskontrollen havde godtgjort, at arrangørens rolle som formidler havde været helt overflødig og havde medført en uberettiget forøgelse af de anmeldte udgifter.

16 Kommissionen fandt, at sagsøgerens ikke-tilskudsberettigede udgifter i alt androg 19 725 390 ESC, og at 4 267 218 ESC skulle tilbagebetales til Kommissionen.

17 Kommissionen opfordrede DAFSE til at fremsætte sine bemærkninger hertil i medfør af forordningens artikel 6, stk. 1. I denne anledning anmodede DAFSE ved skrivelse af 11. april 1994 sagsøgeren om en udtalelse om den påtænkte nedsættelse, hvilken skrivelse ligeledes blev fremsendt til Partex, der stod som ansøger i sagen.

18 Ved skrivelse af 21. april 1994 anmodede Partex om, at det i den beslutning, der skulle vedtages, bekræftedes, at de beløb, selskabet havde faktureret, var tilskudsberettigede. Sagsøgeren opretholdt ved skrivelse af 26. april 1994 til DAFSE sin anmodning om godtgørelse af den endelige saldo vedrørende projektet.

19 DAFSE fremsatte ved skrivelse af 13. maj 1994 sine bemærkninger til den påtænkte beslutning.

20 Ved beslutning PT-K(95) 543 af 12. december 1995 nedsatte Kommissionen så faktisk det finansielle tilskud fra fonden og fremsatte krav om tilbagebetaling af 4 267 218 ESC.

21 DAFSE underrettede ved skrivelse af 21. marts 1996, modtaget den 23. marts 1996, sagsøgeren om beslutningen og anmodede om, at det nævnte beløb blev tilbagebetalt til fonden.

Retsforhandlinger

22 Det er på denne baggrund, at sagsøgeren ved stævning registreret på Rettens Justitskontor den 29. maj 1996 har anlagt sag med påstand om annullation af beslutningen om nedsættelse.

23 Ved særskilt dokument indgivet til Rettens Justitskontor samme dag har sagsøgeren i medfør af EF-traktatens artikel 185 indgivet begæring om udsættelse med gennemførelsen af den anfægtede beslutning. Ved kendelse af 8. oktober 1996 (sag T-84/96 R, Sml. II, s. 1315), afsagt af Rettens præsident, blev begæringen ikke taget til følge, og afgørelsen om sagens omkostninger udsattes.

24 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Tredje Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse.

25 Der blev afholdt retsmøde den 26. september 1997. Parterne afgav mundtlige indlæg og besvarede spørgsmål fra Retten.

Parternes påstande

26 Sagsøgeren har nedlagt påstand om annullation af den omtvistede retsakt med deraf følgende retsfølger.

27 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

1) Frifindelse for sagsøgerens påstand, idet der ikke er ført bevis herfor.

2) Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Sagens genstand

28 Det bemærkes, at stævningen indeholder følgende konklusion:

»Under disse omstændigheder tilsidesætter den omtvistede retsakt væsentlige formkrav (EF-traktatens artikel 190), hvorfor den er ugyldig, hvilket herved gøres gældende, og hvilket bør være sagens udfald, hvorfor den ikke kan have retsvirkninger (EF-traktatens artikel 173)«.

29 Visse af anbringenderne i stævningen må i realiteten anses for indsigelser mod den anfægtede beslutnings rigtighed. Sagsøgeren gør således i stævningen gældende, at Kommissionens konklusioner helt savner grundlag (punkt 38), at de er baseret på hypotetiske beregninger (punkt 40), at Kommissionens beregninger af ikke-tilskudsberettigede udgifter ikke var rimelige (punkt 41) og endelig, at de beløb, der ikke er blevet anset for tilskudsberettigede, var indeholdt i det oprindelige udkast (punkt 45).

30 Disse anbringender er imidlertid ikke så klart formuleret, at de opfylder kravene i artikel 44, stk. 1, litra c), i Rettens procesreglement, hvorefter stævningen bl.a. skal indeholde en kort fremstilling af søgsmålsgrundene. Det bemærkes i denne forbindelse, at ingen af de anbringender, som sagsøgeren har gjort gældende, udtrykkeligt angår beslutningens rigtighed.

31 Således fremgår det i denne forbindelse af helt fast retspraksis, at en søgsmålsgrund skal være angivet så klart og præcist, at Retten får mulighed for at gennemføre den retslige prøvelse og sagsøgte for at tilrettelægge sit forsvar. Det er derfor af retssikkerhedshensyn og af hensyn til en god retspleje nødvendigt, at de væsentlige faktiske og retlige omstændigheder, som søgsmålet støttes på, om end kortfattet, men dog konsekvent og forståeligt, fremgår af selve stævningen (Rettens kendelse af 28.4.1993, sag T-85/92, De Hoe mod Kommissionen, Sml. II, s. 523, præmis 20).

32 Som følge af sagsøgerens upræcise fremstilling af sine krav i stævningen har Kommissionen antaget, at det eneste anbringende, der gøres gældende i stævningen, er anbringendet om utilstrækkelig begrundelse, hvorfor institutionen kun har taget stilling til dette anbringende i sit svarskrift. Kommissionen gør således i svarskriftets punkt 13 gældende, at den omstændighed, at sagsøgeren ikke er enig i den anfægtede beslutning, ikke må forveksles med manglende eller utilstrækkelig begrundelse.

33 Retten kan ikke tage hensyn til sagsøgerens bemærkninger i skrivelsen af 26. april 1994 til udkastet til beslutning om nedsættelse, hvortil der henvises i stævningens punkt 42. En sådan generel henvisning til andre dokumenter, og herunder også dokumenter, der figurerer som bilag til stævningen, kan ikke råde bod på en undladelse af at anføre afgørende dele af den retlige argumentation, der skal være indeholdt i stævningen (Domstolens dom af 13.12.1990, sag C-347/88, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 4747, præmis 28, og af 31.3.1992, sag C-52/90, Kommissionen mod Danmark, Sml. I, s. 2187, præmis 17 ff.).

34 Stævningens indhold kan støttes og udbygges ved henvisninger til afsnit i dokumenter, der vedlægges som bilag til den, men det tilkommer ikke Retten ved hjælp af bilagene at forsøge at klarlægge, hvilke anbringender der kan antages at udgøre grundlaget for søgsmålet, idet bilagene alene skal fungere som bevismateriale og et middel til sagens oplysning (Rettens kendelse af 24.3.1993, sag T-72/92, Benzler mod Kommissionen, Sml. II, s. 347, præmis 19, og ovennævnte dom i sagen De Hoe mod Kommissionen, a.st., præmis 22).

35 Retten finder derfor, at stævningen i den form, den er blevet forelagt, ikke gør det muligt for Retten at gennemføre sin retslige efterprøvelse af den anfægtede beslutnings rigtighed, og at stævningen på denne måde har forhindret Kommissionen i en hensigtsmæssig tilrettelæggelse af sit forsvar.

36 Det er korrekt, at sagsøgeren ligeledes i replikken og i retsmødet har bestridt den anfægtede beslutnings rigtighed. Dette må imidlertid anses for et nyt anbringende, idet det ikke kan anses for en uddybelse af anbringendet om manglende begrundelse henset til den sondring, der bør foretages herimellem (jf. ovenfor, præmis 32).

37 Herved fremgår det af artikel 48, stk. 2, i Rettens procesreglement, at nye anbringender ikke må fremsættes under sagens behandling, medmindre disse anbringender støttes på retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne, hvilket ikke er tilfældet i den foreliggende sag (Rettens dom af 11.12.1996, sag T-521/93, Atlanta m.fl. mod EF, Sml. II, s. 1707, præmis 39).

38 Det fremgår af det således anførte, at anbringendet om, at beslutningen er utilstrækkeligt begrundet, er det eneste anbringende, der gyldigt er blevet gjort gældende for Retten.

Begrundelsen for beslutningen

Parternes argumentation

39 Sagsøgeren gør i stævningen gældende, at de konklusioner, der fremgår af skrivelse nr. 6045, der indeholder begrundelsen for den omtvistede beslutning, er selvmodsigende, tvetydige, usammenhængende og helt savner grundlag. De angiver ikke objektivt og præcist, hvorledes de ikke-støtteberettigede udgifter er blevet beregnet. I denne henseende opfylder den omtvistede beslutning ikke de krav, som Domstolen stillede i ovennævnte dom i sagen Cipeke mod Kommissionen.

40 Videre anfører sagsøgeren, at Kommissionens konklusioner støttes på hypotetiske beregninger, der for så vidt angår udgifter i forbindelse med kursusforberedelsen fører til beløb, der er meget lavere end de udgifter, der er afholdt af alle andre, der har modtaget det omtvistede tilskud. Kommissionens beregninger i relation til den ikke-tilskudsberettigede karakter af visse udgifter var ikke rimelig, således som sagsøgeren allerede fremhævede i skrivelsen af 26. april 1994, der er vedlagt som bilag til stævningen, som den er en integrerende del af.

41 I replikken har sagsøgeren tilføjet, at det af den anfægtede beslutning hverken fremgik, hvilken beregningsmetode Kommissionen havde anvendt, eller efter hvilke regler Kommissionens nedsatte det finansielle tilskud (Domstolens dom af

4.6.1992, sag C-181/90, Consorgan mod Kommissionen, Sml, I, s. 3557, præmis 15-25, og af 6.12.1994, sag T-450/93, Lisretal m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1177, præmis 52).

42 De begrundelser, der blev påberåbt for at nedsætte det oprindeligt bevilgede tilskud, således som de fremgår af kontrolundersøgelsens konklusioner og den portugisiske stats indlæg, bygger ifølge sagsøgeren på rent hypotetiske betragtninger og formodninger, under hensyn til, at begrundelserne for nedsættelse af tilskuddet skal være fastslået med sikkerhed og tilstrækkelig klart.

43 Kommissionen har heroverfor navnlig gjort gældende, at sagsøgeren ikke har godtgjort, at beregningerne var hypotetiske, upræcise og subjektive, de er tværtimod udarbejdet omhyggeligt og grundigt, efter at kontrolundersøgelsen havde fundet sted.

44 Skrivelse nr. 6045, hvis konklusioner ifølge det af sagsøgeren i stævningens punkt 37 anførte danner grundlag for den anfægtede beslutning, angiver tilstrækkelig klart og gennemskueligt de beregningsmetoder og regler, der er blevet anvendt, bl.a. kriteriet om at udgifterne skal være rimelige, og som foranledigede Kommissionen til at nedsætte tilskuddet fra fonden.

45 Ved denne skrivelse fik sagsøgeren ikke blot kendskab til størrelsen af den samlede nedsættelse, men tillige til den nøjagtige fortegnelse over de poster, der var blevet nedsat, de enkelte beløb pr. post og pr. underentreprenør samt til beregningsmetoden for nedsættelsen. De foretagne nedsættelser blev således sikkert og tilstrækkeligt klart dokumenteret, i det mindste i det omfang dette var muligt på baggrund af de oplysninger, som sagsøgeren havde stillet til rådighed for kontrolundersøgelsen.

Rettens bemærkninger

46 Det bemærkes indledningsvis, at det fremgår af fast retspraksis, at det klart og utvetydigt skal fremgå af den begrundelse, der kræves efter traktatens artikel 190, hvilke betragtninger den institution, som har udstedt retsakten, har lagt til grund, således at Fællesskabets retsinstanser kan udøve deres kontrol, og de berørte kan gøre sig bekendt med baggrunden for den trufne foranstaltning (Domstolens dom af 15.4.1997, sag C-22/94, The Irish Farmers Association m.fl., Sml. I, s. 1809, præmis 39, og Rettens dom i sagen Lisrestal m.fl. mod Kommissionen, a.st., præmis 52).

47 Heraf følger, at et anbringende om manglende eller utilstrækkelig begrundelse angår spørgsmålet om tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, hvorved det adskiller sig fra et anbringende om, at begrundelsen for en anfægtet beslutning er ukorrekt, hvilket skal undersøges i relation til spørgsmålet om beslutningens rigtighed (jf. Rettens dom af 2.10.1996, sag T-356/94, Vecchi mod Kommissionen, Sml. Pers. II, s. 1251, præmis 82).

48 I den foreliggende sag er det tilstrækkeligt at konstatere, at den anfægtede beslutning, som skrivelse nr. 6045 klart viser, indeholder en flere sider lang, detaljeret redegørelse for, hvorfor Kommissionen, med rette eller urette, nedsatte flere udgiftsposter, som ikke ansås for tilskudsberettigede, samt for den metode, som anvendtes ved beregningen af nedsættelserne. Sagsøgeren har således haft mulighed for at gøre sig bekendt med såvel det samlede nedsættelsesbeløb som de pågældende poster, nedsættelsens fordeling pr. post samt måden, hvorpå nedsættelsen var beregnet, i overensstemmelse med de principper, Domstolen opstillede i ovennævnte dom i sagen Cipeke mod Kommissionen.

49 Begrundelsen for den anfægtede beslutning angiver således på klar og sammenhængende måde de faktiske og retlige betragtninger, som er afgørende for nedsættelsernes lovlighed, uden hensyn til spørgsmålet om betragtningernes rigtighed, der, som allerede anført, ikke henhører under efterprøvelsen af, om begrundelsen er tilstrækkelig, men angår sagens realitet.

50 Herefter må anbringendet om, at den anfægtede beslutning ikke er tilstrækkelig begrundet, forkastes.

51 Kommissionen bør således frifindes.

Sagens omkostninger

52 Ifølge processreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Sagsøgeren har tabt sagen og bør derfor betale sagens omkostninger, herunder omkostninger i forbindelse med sagen om foreløbige forholdsregler, da Kommissionen har nedlagt påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Tredje Afdeling)

1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

2) Sagsøgeren betaler sagens omkostninger, herunder omkostningerne i forbindelse med sagen om foreløbige forholdsregler.

Vesterdorf Briët Potocki

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 7. november 1997.

H. Jung B. Vesterdorf

Justitssekretær Afdelingsformand