FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (tredje avdelningen)
den 7 november 1997 *

I mål T-84/96,

Cipeke — Comércio e Indústria de Papel, Ld.ª, bolag bildat enligt portugisisk rätt, Lissabon, inledningsvis företrätt av advokaten Miguel Ferrão Castelo Branco och sedan av advokaten João Caniço Gomes, Lissabon, delgivningsadress: François Brouxel, 6, rue Zithe, Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av Maria Teresa Figueira och Knut Simonsson, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: rättstjänsten, Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

svarande,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut PT-C(95)543 av den 12 december 1995 om minskning av ekonomiskt stöd,

meddelar

* Rättegångsspråk: portugisiska.

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (tredje avdelningen)

sammansatt av ordföranden B. Vesterdorf samt domarna C. P. Briët och A. Potocki,

justitiesekreterare: avdelningsdirektören B. Pastor,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter det muntliga förfarandet den 26 september 1997,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

1 Enligt artikel 1.2 a i rådets beslut 83/516/EEG av den 17 oktober 1983 om Europeiska socialfondens uppgifter (EGT L 289, s. 38) skall denna delta i finansieringen av verksamheter som rör yrkesutbildning och yrkesvägledning.

2 När kommissionen bifaller en ansökan om finansiering medför detta, enligt artikel 5.1 i rådets förordning (EEG) nr 2950/83 av den 17 oktober 1983 om genomförandet av beslut 83/516/EEG om Europeiska socialfondens uppgifter

(EGT L 289, s. 1, nedan kallad förordningen), att 50 procent av stödbeloppet betalas ut som förskott vid den i förväg bestämda tidpunkten för verksamhetens början.

3 Enligt punkt 4 i samma bestämmelse skall ansökningar om slutlig utbetalning innehålla en detaljerad rapport om verksamhetens innehåll och resultat samt ekonomiska aspekter av densamma. Medlemsstaten skall intyga den faktiska och räkenskapsmässiga riktigheten av innehållet i ansökningar om betalning.

4 Enligt artikel 6.1 i förordningen kan kommissionen, när Europeiska socialfondens (nedan kallad fonden) stöd inte har använts i enlighet med de villkor som angetts i beslutet om godkännande, suspendera, reducera eller dra in detta stöd efter att ha gett den berörda medlemsstaten möjlighet att yttra sig.

5 Kommissionen ges slutligen möjlighet, enligt artikel 7.1 i förordningen, att utföra granskningar på plats, oberoende av de kontroller som utförs av medlemsstaten.

Bakgrund till tvisten

6 Cipeke — Comércio e Indústria de Papel, L.[da], vars verksamhet utgörs av handel med och framställning av papper samt grafisk teknik, slöt tillsammans med en grupp företag i samma sektor ett avtal med ett konsultföretag, Partex Companhia Portuguesa de Serviços, SA (nedan kallat Partex), med syftet att organisera en gemensam utbildning under verksamhetsåret 1987.

7 Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu (Avdelningen för ärenden avseende Europeiska socialfonden, nedan kallad DAFSE) i Lissabon lämnade, till förmån för den ifrågavarande gruppen av företag, in en ansökan om stöd från fonden som registrerades av kommissionen den 20 oktober 1986.

8 Kommissionen godkände genom beslut den 30 april 1987 detta utbildningsprojekt och beviljade Partex, i de berörda enheternas namn, ett totalt stödbelopp om 300 665 191 ESC, varav 71 309 280 ESC till förmån för Cipeke.

9 Den av sökanden bedrivna utbildningsverksamheten bestod i att organisera två betalda yrkesutbildningskurser som hölls inom sektorn för grafisk teknik och som riktade sig till ansvariga för grafiska offerter respektive tekniker inom området fotomekanik.

10 Genom tjänsteavtal som undertecknades den 31 december 1986, den 24 respektive den 30 april 1987 gav Cipeke i uppdrag åt företagen Partex, Cetase och Quadriforma att genomföra utbildningsverksamheten och förbehöll sig enbart rollen som övervakare av de beslut som togs av dessa företag. Två andra företag, Gráfica Monumental och Parageste, var även de involverade i Cipekes utbildningsverksamhet.

11 När utbildningen var genomförd gav sökanden in en rapport till DAFSE innehållande en kvantitativ och kvalitativ bedömning tillsammans med en ansökan om slutlig utbetalning. Efter att i en skrivelse av den 10 januari 1990 ha påpekat förekomsten av vissa utgifter som inte var stödberättigande, reducerade kommissionen genom beslut den 2 mars 1990 det ursprungligen beviljade stödbeloppet.

12 Efter sökandens talan mot detta beslut ogiltigförklarade domstolen det med hänvisning till bristande motivering (dom av den 4 juni 1992 i mål C-189/90, Cipeke mot kommissionen, Rec. 1992, s. I-3573, punkt 21—23) med beaktande av att även om sökanden hade kunnat få vetskap om minskningens belopp så var den ovetande om den exakta listan över vilka poster och utgiftsslag det rörde sig om, minskningens fördelning på olika poster och beräkningsmetoden för denna minskning.

13 Till verkställande av denna dom inledde kommissionen ett förfarande i syfte att få till stånd ett nytt beslut beträffande sökanden. För detta ändamål utfördes den 7 juli 1993 en gemenskapskontroll hos den berörda parten.

14 Kommissionen informerade DAFSE genom skrivelse nr 6045 av den 24 mars 1994 (nedan kallat skrivelse nr 6045) att den förnyade kontrollen av ansökan om slutbetalning till Cipeke hade visat att en del av fondens stöd inte hade använts enligt de villkor som angetts i beslutet om godkännande.

15 I denna skrivelse konstaterade kommissionen i sak att Cipeke hade gett flera enheter i uppdrag att genomföra utbildningsverksamheten och att dessa hade fakturerat för vissa tjänster. Enligt kommissionens uppfattning hade det inom ramen för kontrolluppdraget konstaterats att konsultföretagets roll som mellanhand, enligt uppgifter härrörande från den huvudansvarige i detta företag, hade varit fullständigt överflödig och resulterat i en omotiverad ökning av de redovisade kostnaderna.

16 Kommissionen uppskattade att den totala summan av kostnader som inte berättigar till stöd uppgick till 19 725 390 ESC och att ett belopp om 4 267 218 ESC skulle återbetalas till kommissionen.

17 Med tillämpning av artikel 6.1 i förordningen begärde institutionen att DAFSE skulle yttra sig. För detta ändamål ombad DAFSE i skrivelse av den 11 april 1994 sökanden att uttala sig om förslaget till minskning och sände dessutom detta förslag till Partex, den som ärendet avsåg.

18 Partex hemställde i skrift av den 21 april 1994 om att de belopp som detta företag hade fakturerat skulle förklaras stödberättigande. Sökanden å sin sida vidhöll i skrift, daterad den 26 april 1994 och adresserad till DAFSE, i dess helhet kravet på gottgörelse i form av slutlig utbetalning av projektstödet.

19 DAFSE avgav sitt yttrande beträffande förslaget till beslut per skrivelse den 13 maj 1994.

20 Genom beslut PT-C(95)543 av den 12 december 1995 minskade kommissionen det ekonomiska stödet från fonden och beordrade återbetalning av ett belopp om 4 267 218 ESC.

21 Genom skrivelse daterad den 21 mars 1996, vilken kom sökanden till handa den 23 mars samma år, meddelade DAFSE sökanden om detta beslut och anmodade denne att återbetala det ovannämnda beloppet till fonden.

Förfarandet

22 Det var under dessa omständigheter som sökanden, genom ansökan som registrerades vid förstainstansrättens kansli den 29 maj 1996, väckte talan om ogiltigförklaring av beslutet om minskning.

23 Genom en särskild skrift, som inkom till förstainstansrättens kansli samma dag, gav sökanden in en begäran, med stöd av artikel 185 i EG-fördraget, om uppskov med verkställigheten av det beslutet. Förstainstansrättens ordförande avslog denna begäran och förordnade att beslut om rättegångskostnader skall meddelas senare genom beslut av den 8 oktober 1996 (T-84/96 R, REG 1996, s. II-1315).

24 På grundval av referentens rapport beslutade förstainstansrätten (tredje avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet utan att vidta föregående åtgärder för bevisupptagning.

25 Offentligt sammanträde ägde rum den 26 september 1997, varvid parterna utvecklade sin talan och svarade på frågor från förstainstansrätten.

Parternas yrkanden

26 Sökanden yrkar att det omtvistade beslutet skall ogiltigförklaras med alla därav följande rättsverkningar.

27 Kommissionen yrkar att förstainstansrätten skall

1) förklara att sökandens talan inte är grundad, eftersom den inte bevisats, och således ogilla den,

2) förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Saken

28 Det kan konstateras att det i slutsatserna i ansökan anges följande:

"Således har väsentliga formföreskrifter åsidosatts med den omtvistade rättsakten (artikel 190 i EG-fördraget), vilket medför att den är en nullitet, vilket görs gällande här och vilket bör förordnas, på så sätt att denna rättsakt helt fråntas rättsverkningar (artikel 173 i EG-fördraget)."

29 Vissa av ansökans yrkanden är inte desto mindre sådana att de i realiteten kan anses ifrågasätta huruvida det fanns fog för det angripna beslutet. Sökanden gör i själva verket gällande i sin ansökan att kommissionens slutsatser saknar grund (punkt 38), att de baseras på hypotetiska beräkningar (punkt 40) eller att kommissionens beräkningar avseende att vissa utgifter inte är stödberättigande är oskäliga (punkt 41) samt, slutligen, att de belopp som har ansetts icke stödberättigande fanns upptagna i det ursprungliga projektet (punkt 45).

30 Dessa yrkanden är emellertid inte tillräckligt klart formulerade för att uppfylla de krav som ställs i artikel 44.1 c i rättegångsreglerna, enligt vilken varje ansökan bland annat skall innehålla en kortfattad framställning av grunderna för talan. I detta avseende konstateras det att sökanden inte framställer någon uttrycklig grund som avser frågan huruvida beslutet var befogat.

31 Enligt väl fastlagd rättspraxis måste framställandet av en grund vara tillräckligt klart och precist för ge förstainstansrätten möjlighet att utföra sin prövning och svaranden möjlighet att förbereda sitt försvar. I syfte att garantera rättssäkerheten och en god rättsskipning är det således nödvändigt att de väsentligaste sakliga och rättsliga element på vilken en grund baseras framgår av själva ansökan, åtminstone kortfattat men på ett sätt som är konsekvent och förståeligt (förstainstansrättens beslut av den 28 april 1993 i mål T-85/92, De Hoe mot kommissionen, Rec. 1993, s. II-523, punkt 20).

32 På grund av vagheten i sökandens framställning av yrkanden i sin ansökan har kommissionen uppfattat grunden om bristande motivering som den enda grund som framställs, vilket har medfört att detta är den enda grund som kommissionen har bemött i sitt svaromål. Kommissionen har således, i punkt 13 i detta dokument, gjort gällande att den omständigheten att sökanden inte är av samma uppfattning som den som framförs i det angripna beslutet inte får förväxlas med frånvaro av eller bristande motivering.

33 Förstainstansrätten kan inte ta i beaktande de synpunkter som sökanden har framställt i sin skrift av den 26 april 1994 beträffande förslaget till beslut om minskning till vilka hänvisning sker i punkt 42 i ansökan. En sådan generell hänvisning till andra skrifter, även om de är bilagda ansökan, kan i själva verket inte kompensera för frånvaron av de väsentliga element för den rättsliga argumenteringen som bör återfinnas i själva ansökan (domstolens dom av den 13 december 1990 i mål 347/88, kommissionen mot Grekland, Rec. 1990, s. I-4747, punkt 28, och av den 31 mars 1992 i mål C-52/90, kommissionen mot Danmark, Rec. 1992, s. I-2187, punkt 17 och framåt).

34 Innehållet i en ansökan kan naturligtvis kompletteras och stöttas upp i specifika avseenden, genom hänvisning till utdrag ur bilagda dokument, men det ankommer inte på förstainstansrätten att i bilagorna söka efter och identifiera de grunder som den till äventyrs skulle kunna anse utgöra grunden för talan, eftersom bilagorna enbart skall tjäna som bevismaterial och som ett medel för målets utredning (förstainstansrättens beslut av den 24 mars 1993 i mål T-72/92, Benzler mot kommissionen, Rec. 1993, s. II-347, punkt 19, och i det ovannämnda målet De Hoe mot kommissionen, punkt 22).

35 Förstainstansrätten anser därför att ansökan, såsom den har förelagts rätten för bedömning, inte möjliggör en prövning av huruvida det saknas fog för det angripna beslutet och att den har hindrat svaranden att på ett ändamålsenligt sätt anlägga sitt försvar i detta avseende.

36 Det är sant att sökanden på samma sätt, i sin replik och under sammanträdet, har ifrågasatt huruvida motiveringen till det angripna beslutet var välgrundad. En sådan grund är emellertid att betrakta som en ny grund och kan därför inte anses som en utvidgning av den grund som avser otillräcklig motivering, just med anledning av den distinktion som måste göras mellan dem (se punkt 32 ovan).

37 Det följer emellertid av artikel 48.2 i rättegångsreglerna för förstainstansrätten att nya grunder inte får åberopas under rättegången, såvida de inte föranleds av rättsliga eller faktiska omständigheter som framkommit först under förfarandet (förstainstansrättens dom av den 11 december 1996 i mål T-521/93, Atlanta m. fl. mot EG, REG 1996, s. II-1707, punkt 39).

38 Det följer av vad som ovan anförts att den grund som avser otillräcklig motivering av det angripna beslutet är den enda grund som giltigen har anhängiggjorts vid förstainstansrätten.

Beslutets motivering

Parternas argumentering

39 I sin ansökan gör sökanden gällande att slutsatserna som förs fram i skrivelse nr 6045, som utgör motiven till det omtvistade beslutet, är motsägelsefulla, tvetydiga, osammanhängande och ogrundade. De visar inte på ett objektivt och precist sätt hur beräkningen av det belopp avseende icke stödberättigande utgifter har gått till. På så sätt överensstämmer det omtvistade beslutet inte med de krav som angavs i domstolens dom i det ovannämnda målet Cipeke mot kommissionen.

40 Kommissionen har baserat sina slutsatser på hypotetiska beräkningar som, med hänsyn till de utgifter som var förknippade med förberedelsen av kurserna, leder till belopp som är mycket lägre än de som beaktats vid beräkningen av genomsnittet för de kostnader som visats av alla andra mottagare av det omtvistade stödet. Kommissionens beräkningar avseende att vissa kostnader inte är stödberättigande är oskäliga, som sökanden redan haft tillfälle att understryka i sin skrift av den 26 april 1994, vilken finns fogad till ansökan och som utgör en integrerad del av denna.

41 I sin replik lade sökanden till att det omtvistade beslutet inte angav vare sig beräkningsmetoden eller de riktlinjer som kommissionen följde när den minskade det ekonomiska stödet (domstolens dom av den 4 juni 1992 i mål C-181/90,

Consorgan mot kommissionen, Rec. 1992, s. I-3557, punkt 15—25, och förstainstansrättens dom av den 6 december 1994 i mål T-450/93, Lisrestal m. fl. mot kommissionen, Rec. 1994, s. II-1177, punkt 52).

42 Skälen för att minska det stödbelopp som ursprungligen beviljades, så som de framgår av slutsatserna från kontrolluppdraget och av yttrandena från den portugisiska staten, är baserade på enkla hypotetiska resonemang och på antaganden, när de skäl som anges för att minska stödbeloppet borde vara fastställda med säkerhet och med tillräcklig klarhet.

43 Kommissionen har i huvudsak invänt att sökanden inte förmått visa beräkningarnas hypotetiska, ofullständiga och subjektiva karaktär och att kommissionen tvärtom har utfört dessa minutiöst och seriöst på grundval av uppgifterna från kontrolluppdraget.

44 I skrivelse nr 6045, vars slutsatser utgör basen för det angripna beslutet, som sökanden själv har påpekat i punkt 37 i sin ansökan, preciserades med tillräcklig klarhet och transparens de metoder för beräkning och de riktlinjer som följts, till exempel utgifternas skälighet, som föranledde kommissionen att minska stödet från fonden.

45 Genom denna skrivelse upplystes den berörda parten inte enbart om minskningens totala belopp utan också om den exakta listan över de poster beträffande vilka denna minskning hade vidtagits, de olika beloppen för varje post och för varje uppdragstagande företag samt även metoden för beräkningen av denna minskning. Slutligen var de vidtagna minskningarna med säkerhet och tillräcklig klarhet styrkta, åtminstone så långt det var möjligt med hänsyn till de uppgifter som sökanden ställt till kontrolldelegationens förfogande.

Förstainstansrättens bedömning

46 Inledningsvis skall det erinras om att det, enligt varaktig rättspraxis, av den motivering som berörs enligt artikel 190 i EG-fördraget på ett klart och otvetydigt sätt skall framgå hur den institution som har framställt rättsakten har resonerat, så att den som berörs kan få veta vad som ligger till grund för den åtgärd som har vidtagits och så att domstolen kan utöva sin kontroll (domstolens dom av den 15 april 1997 i mål C-22/94, The Irish Farmers Association m. fl., REG 1997, s. I-1809, punkt 39, och domen i det ovannämnda målet Lisrestal m. fl. mot kommissionen, punkt 52).

47 Av detta följer att frånvaro av eller bristande motivering utgör en grund beträffande åsidosättande av väsentliga formföreskrifter, som är helt och hållet skild från grunden beträffande ofullständigheten av motiveringen till det omtvistade beslutet, för vilken kontrollen i motsats härtill faller under bedömningen av huruvida det finns fog för beslutet (förstainstansrättens dom av den 2 oktober 1996 i mål T-356/94, Vecchi mot kommissionen, REGP 1996, s. II-1251, punkt 82).

48 I det aktuella fallet är det tillräckligt att konstatera att det angripna beslutet, såsom det tydligt har uttryckts i skrivelse nr 6045, över flera sidor utvecklar en utförlig redogörelse för de skäl som kommissionen, med rätta eller felaktigt, har ansett föreligga för en minskning av de olika utgiftsslag som ansetts icke stödberättigande och för sättet för beräkning av dessa minskningar. Sökanden har således givits möjlighet att få kännedom om såväl minskningens totala belopp som berörda utgiftsslag, fördelningen av minskningarna per utgiftsslag och sättet för beräkning av dessa minskningar, i överensstämmelse med de principer som slogs fast i domen i det ovannämnda målet Cipeke mot kommissionen.

49 Det synes därför som om det angripna beslutets motivering på ett klart och sammanhängande sätt indikerar de sakliga och rättsliga överväganden som den rättsliga motiveringen av de gjorda minskningarna stöds på, oberoende av huruvida dessa överväganden är välgrundade eller inte, vilket som ovan sagts faller under bedömningen av sakfrågan och inte under kontrollen av huruvida motiveringen har varit tillräcklig.

50 Talan kan således inte vinna bifall på den grunden att det angripna beslutet inte har varit tillräckligt motiverat.

51 Härav följer att talan skall ogillas.

Rättegångskostnader

52 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom sökanden har förlorat målet och kommissionen har yrkat att sökanden skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, skall denne ersätta rättegångskostnaderna, inklusive de som hänför sig till det interimistiska förfarandet.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (tredje avdelningen)

följande dom:

1) Talan ogillas.

2) Sökanden skall ersätta rättegångskostnaderna, inklusive de kostnader som hänför sig till förfarandet om interimistiska åtgärder.

Vesterdorf Briët Potocki

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 7 november 1997.

H. Jung B. Vesterdorf

Justitiesekreterare Ordförande