FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA

fremsat den 16. juni 1987 *

Høje Domstol.

1. I denne sag har Det Forenede Kongerige nedlagt påstand om, at Kommissionens beslutning C (84) 1941 af 19. december 1984 annulleres, for så vidt som den indebærer, at den støtte, der blev ydet af Den Europæiske Socialfond til foranstaltninger for unge under 25 år på grundlag af de indgivne ansøgninger, nedsattes med 13 083 004 UKL.

2. Det vil være hensigtsmæssigt at redegøre for den retlige og faktiske baggrund for den anfægtede beslutning, eftersom parterne specielt er uenige om fortolkningen af retsreglerne og den betydning, der skal tillægges den faktiske baggrund for beslutningen.

I — Den retlige baggrund for sagen.

3. Ved Rådets afgørelse 83/516/EØF af 17. oktober 1983 [1] gennemførtes der en ændring af Den Europæiske Socialfonds opgaver. Denne afgørelse pålagde navnlig fonden at virke til fremme af erhvervsuddannelse og beskæftigelsesmuligheder med særlig vægt på foranstaltninger til fordel for unge under 25 år; afgørelsen opstiller også en række regler vedrørende beregningen af tilskud fra fonden (som procentdele af de tilskudsberettigede udgifter eller på grundlag af faste beløb) og en forenkling af den procedure, der finder anvendelse.

4. I medfør af denne afgørelse vedtog Rådet forordning nr. 2950/83 af 17. oktober 1983 [2], som bestemmer, hvilke udgifter der kan ydes støtte til (bl. a. — for et tidsrum af højst 12 måneder — udgifter til ansættelse af unge arbejdssøgende under 25 år og langvarigt ledige), og fastsætter fondens tilskud til disse projekter (15% af den gennemsnitlige bruttoløn for industriarbejdere i den pågældende medlemsstat); det pålægges desuden Kommissionen hvert år at fastsætte tilskudsbeløbenes størrelse for det følgende regnskabsår pr. person og pr. tidsenhed for hver enkelt medlemsstat.

5. På grundlag af disse retsakter fra Rådet vedtog Kommissionen afgørelse 83/621/EØF af 30. november 1983 [3], hvori den fastsatte de tilskud, der skulle ydes i regnskabsåret 1984 pr. person og pr. uge; beløbet androg for Det Forenede Kongeriges vedkommende 19,50 UKL.

6. Endelig offentliggjorde Kommissionen den 10. januar 1984 sine retningslinjer for forvaltningen af Den Europæiske Socialfond i regnskabsårene 1984-1986 [4], således som det var foreskrevet i artikel 6 i den ovenfor omtalte afgørelse 83/516/EØF.

* Oversat fra portugisisk.

1 — EFT L 289 af 22.10.1983, s. 38.

2 — EFT L 289 af 22.10.1983, s. 1.

3 — EFT L 350 af 13.12.1983, s. 25.

4 — EFT C 5 af 10.1.1984, s. 2.

II — Baggrunden for sagen

7. Det Forenede Kongerige indgav sine ansøgninger om tilskud til de udgifter, der skulle afholdes i 1984, den 13. marts 1984.

8. Efter høring af det rådgivende udvalg tog Kommissionen den 23. juli 1984 stilling til størstedelen af ansøgningerne og til de ansøgninger, der var indgivet af de andre medlemsstater (beslutning C (84) 1076, som blev meddelt medlemsstaterne i august 1984); den gjorde dette på en måde, som gav anledning til, at Det Forenede Kongerige fremsatte indvendinger vedrørende to forhold.

9. For det første var en del af dets ansøgninger ikke blevet taget i betragtning. Dette var bl. a. tilfældet for ansøgningerne vedrørende »Community Programme«, som blev ledet af »Manpower Services Commission«, og i henhold til hvilket der skulle oprettes ekstraordinære og midlertidige arbejdspladser til langvarigt ledige og unge under 25 år. Visse andre projekter, der lignede disse, og som henhørte under de lokale myndigheder, var heller ikke taget i betragtning.

10. Det Forenede Kongerige anfægtede for det andet en bestemmelse i beslutningen, hvorefter de beløb, der blev ydet, i tilfælde af deltidsbeskæftigelse ville blive nedsat ved udbetalingen i forhold til det faktiske antal arbejdstimer.

11. Efter en brevveksling mellem det britiske Arbejdsministerium og Kommissionen vedtog sidstnævnte den 19. december 1984 en ny beslutning — beslutning C(84) 1941 — som trådte i stedet for den tidligere beslutning og indeholdt en ny beregning af den støtte, der skulle ydes. Denne beslutning tog Community Programme og lignende projekter, der tidligere var blevet udeladt, i betragtning, men det faste beløb blev nedsat med halvdelen, for så vidt angik deltidsbeskæftigelse, i medfør af den allerede anfægtede regel om forholdsmæssig nedsættelse (50% for halvtidsbeskæftigelse). Udtrykt i tal beløb de dele af projekterne, som Kommissionen ikke anså for tilskudsberettigede, sig til i alt 13 083 004 UKL.

12. Den sag, Det Forenede Kongerige har anlagt ved Domstolen, vedrører sidstnævnte beslutning.

III — Søgsmålsgrundene

13. Det Forenede Kongerige har fremsat syv søgsmålsgrunde, hvoraf nogle er klart adskilte og andre indbyrdes sammenhængende. Søgsmålsgrundene er opregnet i retsmøderapporten.

14. Det forekommer mig overflødigt at gentage denne opregning her, og jeg vil gennemgå dem i detaljer uden strengt at følge den orden, hvori sagsøgeren har fremsat dem.

1. *Den anfægtede beslutnings tilbagevirkende gyldighed.*

15. Den britiske regering har for det første gjort gældende, at den omhandlede beslutning indebar, at et nyt kriterium for tilskud fra fonden blev anvendt med tilbagevirkende gyldighed, og at dette skete i strid med »Det Forenede Kongeriges rettigheder og berettigede forventning«.

16. Jeg vil først undersøge, om dette anbringende kan lægges til grund.

17. Sagsøgeren har fremsat tre forskellige betragtninger i tilknytning til hovedsynspunktet om den tilbagevirkende gyldighed; for det første at den tidsenhed, som blev anvendt af Kommissionen i afgørelsen af 30. november 1983 — en *uge* — fejlagtigt fortolkes som en fuldtidsarbejdsuge, hvilket blev anvendt som begrundelse for den nedsættelse, der blev foretaget ved den anfægtede beslutning, for så vidt angik deltidsbeskæftigelse; for det andet at der er tale om en ny regel, der afviger fra tidligere praksis og gældende regler, og endelig at denne regel er uberettiget, da personer, som er deltidsbeskæftigede, sandsynligvis er under erhvervsuddannelse resten af ugen.

18. Blot ved at se på disse punkter bliver man klar over, at det første og det tredje af dem ikke har nogen forbindelse med spørgsmålet om tilbagevirkende gyldighed; ikke desto mindre vil jeg delvis følge den orden, som den sagsøgende regering har valgt, og som er fulgt i retsmøderapporten, således at gennemgangen bliver lettere at følge.

a) *Definitionen af en »uge« som en fuldtidsarbejdsuge*

19. Efter Det Forenede Kongeriges opfattelse er der ikke grundlag for at foretage en nedsættelse, for så vidt angår deltidsbeskæftigelse, eftersom tidsenheden i afgørelse 83/621/EØF af 30. november 1983 er en »uge« uden henvisning overhovedet til det faktiske antal arbejdstimer.

20. Kommissionen har derimod gjort gældende, at den var fuldt ud berettiget til at konkretisere udtrykket »uge« således, som den gjorde. Den har til støtte herfor anført, at i henhold til artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 2950/83 ydes tilskuddet fra fonden med en fast procentdel (15%) af den gennemsnitlige bruttoløn for industriarbejdere i den pågældende medlemsstat, hvilket klart viser, at det var Rådets hensigt, at beløbet skulle knyttes til den faktiske indtjening, som selvfølgelig afhænger af antallet af arbejdstimer. Det Forenede Kongerige havde i hvert fald haft kendskab til denne beregningsmetode fra den 26. september 1983 som følge af et brev, der blev sendt til dets faste repræsentant. Beregningsmetoden består i at tage bruttotimelønnen i hver enkelt medlemsstat og gange den med antallet af timer i en gennemsnitlig arbejdsuge for at nå frem til en gennemsnitlig ugeløn. Da man konstaterede, at den gennemsnitlige arbejdsuge i Fællesskabet er på 40 timer, skal beregningen af de forholdsmæssige udbetalinger ske på dette grundlag. Det Forenede Kongerige anfægtede ikke denne fremgangsmåde for så vidt angik afgørelse 83/621/EØF af 30. november 1983 og beslutning 84/429/EØF af 27. juli 1984 og kan derfor ikke nu hævde, at metoden ikke kan anvendes ved fastsættelsen af tilskuddet fra fonden.

21. Som begrundelse for nedsættelserne har Kommissionen desuden understreget, at der er et permanent misforhold mellem de ansøgninger om finansiering, der indgives til fonden, og de disponible bevillinger, hvilket forklarer, at det har været nødvendigt at foretage en prioritering (f. eks. anvendes 75% af midlerne i øjeblikket til projekter for unge under 25 år) og at nedsætte støtten til deltidsbeskæftigelse i overensstemmelse med de »retningslinjer«, der er fastlagt for perioden 1984-1986.

22. Det centrale spørgsmål er, om Kommissionen lovligt kunne definere den *tidsenhed*, der er henvist til i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 2950/83, som en *arbejdsuge på fuld tid*, efter at den i afgørelse 83/621/EØF af 30. november 1983 havde defineret den som en *uge*.

23. Det synes klart, at Rådet, da det anvendte udtrykket »tidsenhed« i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 2950/83, med vilje overlod det til Kommissionen at konkretisere dette udtryk. Hvis det antages, at Kommissionen havde bemyndigelse hertil (en bemyndigelse, som i øvrigt i afgørelse 83/621/EØF fandt udtryk på en sådan måde, at Det Forenede Kongerige accepterede det), ses der heller ikke at være noget til hinder for, at Kommissionen angiver tidsenheden endnu mere nøjagtigt (i dette tilfælde en fuldtidsuge, dvs. 40 timer).

24. På den anden side bør man lægge mærke til, at Det Forenede Kongerige ikke har klaget over den måde, hvorpå man beregner gennemsnitslønnen i industrien — med henblik på fastsættelsen af det tilskud, der skal ydes, idet dette udgør en fast procentdel heraf — men snarere over den forbindelse, Kommissionen har påstået, at der er mellem denne beregningsmetode og fastsættelsen af tilskudsbeløbene *i det konkrete tilfælde*. Dette hævdes at vise, at Det Forenede Kongerige nødvendigvis måtte vide, at timetallet var en afgørende faktor. Den anvendte metode er faktisk rimelig, og sagsøgeren har kendt den siden december 1983 og har ikke anfægtet den. Men er det korrekt at hævde, at der er en sådan forbindelse?

25. I replikken anføres det blot, at den omstændighed, at der ikke tidligere er foretaget nedsættelser med hensyn til deltidsbeskæftigelse, beviser, at denne forbindelse er irrelevant. Kommissionen har navnlig henledt opmærksomheden på, at anvendelsen af en procentsats nødvendigvis skaber en forbindelse mellem lønningerne (baseret på antal arbejdstimer svarende til en fuldtidsuge) og det af fonden ydede tilskud.

26. Idet der for øjeblikket ses bort fra, at der ikke foreligger eksempler på nedsættelser, mener jeg, at Kommissionens holdning i sig selv er konsekvent; hvis man har anvendt en arbejdsenhed på 40 timer om ugen ved beregningen af de 15% af den gennemsnitlige bruttoløn i industrien, er det ikke overraskende, at det beløb, en person faktisk modtager pr. uge, afhænger af den gennemsnitlige timeløn og antallet af arbejdstimer pr. uge.

27. Det må erindres, at den metode, Kommissionen har anvendt ved beregningen af den gennemsnitlige ugeløn, jfr. artikel 2 i forordning nr. 2950/83, er baseret på den gennemsnitlige *timeløn* ganget med det gennemsnitlige antal arbejdstimer i løbet af en uge. Med andre ord er det en (arbejds-)*time*, som er den grundlæggende tidsenhed, og man når frem til *(arbejds-)ugen* som tidsenhed ved at beregne det samlede gennemsnitlige antal *arbejdstimer* i de forskellige lande.

28. I modsætning til, hvad Det Forenede Kongerige synes at mene, har Kommissionen således aldrig været af den opfattelse, at en »uge« var en *bruttotidsenhed* (dvs. fra mandag kl. 0 til søndag kl. 24) men snarere

en beregningsenhed, som direkte afhænger af antallet af arbejdstimer.

29. Det forekommer i øvrigt rimeligt at nedsætte tilskudsbeløbet i forhold til arbejdsugens varighed, eftersom den arbejdserfaring eller arbejdstræning, som er erhvervet i en 40 timers uge, ikke synes at fortjene samme behandling som den, der er erhvervet i en 10 timers uge. Desuden forekommer det ikke at være helt urimeligt, at der sker en nedsættelse af de tilskud, der ydes til deltidsprojekter, på grundlag af samme beregningsmetode som den, der anvendes ved fastsættelsen af de beløb, der udbetales ved fuldtidsbeskæftigelse, dvs. på grundlag af det faktiske antal arbejdstimer.

30. Det kan heraf udledes, at Kommissionen ikke handlede retsstridigt, da den definerede tidsenheden en »uge« som en fuldtidsarbejdsuge, idet denne fortolkning er forenelig med forordningens ordlyd og desuden i overensstemmelse med de altoverskyggende krav om en korrekt forvaltning af Fællesskabets midler.

31. At hævde, at Kommissionen ikke er bemyndiget til at foretage forholdsmæssige nedsættelser med hensyn til deltidsprojekter eller at hævde (som Det Forenede Kongerige syntes at gøre på et tidspunkt), at den gældende regel er, at tilskuddet fra fonden simpelthen svarer til de tilskud, der er ydet af de nationale offentlige myndigheder, ville være ensbetydende med at frakende Kommissionen ret til at udøve det skøn, der er tillagt den med hensyn til administrationen af Den Europæiske Socialfond, jfr. EØF-Traktatens artikel 124, og de beføjelser, der er tillagt den ved forordning nr. 2950/83 (navnlig artikel 1, stk. 2, artikel 4, stk. 2 og 3, artikel 6, stk. 1, og artiklerne 7, 8 og 9), og som Domstolen allerede indirekte har anerkendt i en dom fra 1982 [5].

b) *Den manglende begrundelse for foranstaltningen*

32. Sagsøgerens påstand, som næsten ikke er underbygget, om at Kommissionens afgørelse var uberettiget, fordi deltidsbeskæftigede kunne være under erhvervsuddannelse i resten af den tid, der var til rådighed, synes ikke at være velbegrundet.

33. Det er ikke vanskeligt at godtage det synspunkt, Kommissionen har fremsat, og som går ud på, at dens afgørelse er begrundet i behovet for en effektiv forvaltning og anvendelse af Den Europæiske Socialfond.

34. Kommissionen har desuden imødegået Det Forenede Kongeriges synspunkt ved at påberåbe sig artikel 2, stk. 2, i beslutning 83/673/EØF af 22. december 1983 vedrørende forvaltningen af Den Europæiske Socialfond [6].

35. I henhold til denne bestemmelse, som er udstedt ca. tre måneder før udløbet af fristen for indgivelse af ansøgninger om finansiering for 1984, må en ansøgning »kun vedrøre et enkelt punkt i retningslinjerne for forvaltningen af fonden, idet det pågældende punkt afgør foranstaltningens prioritering«.

36. For så vidt som argumentet indebærer en henvisning til muligheden for tilskud til både erhvervsmæssig erfaring og uddannelse, synes det at være helt uden mening, eftersom det kun er det beløb, der er ydet til

5 — Dom af 26. maj 1982 i sag 44/81, Forbundsrepublikken Tyskland mod Kommissionen, Sml. s. 1855, 1877, præmis 15.

6 — EFT L 377 af 31.12.1983, s. 1.

et af disse formål (erhvervsmæssig erfaring), denne sag drejer sig om.

37. Men kan Kommissionens handlemåde ikke være retsstridig af andre grunde?

c) *Påstanden om, at reglen afviger fra gældende praksis og bestemmelser*

38. Som det allerede er fremgået, var Kommissionen efter min opfattelse *rent abstrakt* berettiget til at vedtage den anfægtede regel. Det Forenede Kongerige har imidlertid gjort gældende, at selv om dette var tilfældet, var Kommissionen ikke berettiget til at anvende den med tilbagevirkende gyldighed, idet intet i tidligere retsregler eller praksis gjorde det muligt at forudse de nedsættelser, der fandt sted.

39. Lad os først se på *praksis.*

40. I den forbindelse kan man ikke undgå at bemærke den — mildest talt — overilede måde, hvorpå Kommissionen har fremført sine synspunkter.

41. Efter at Kommissionen først i svarskriftet og duplikken havde hævdet, at dens praksis altid tidligere havde været at gøre tilskuddenes størrelse afhængig af det faktiske antal arbejdstimer, modererede den senere dette standpunkt mere og mere.

42. Allerede i duplikken erkendte den, at medlemsstaterne først for nylig var begyndt at forelægge Den Europæiske Socialfond deltidsbeskæftigelsesprojekter.

43. Kommissionen mente også at kunne finde et tidligere eksempel på nedsættelse af tilskud til deltidsbeskæftigelse, nemlig et projekt, som blev forelagt af Det Forenede Kongerige i 1983. Imidlertid har Det Forenede Kongerige i et bilag til replikken klart påvist, at dette fortilfælde ikke var relevant. Der fandt ingen nedsættelser sted med hensyn til deltidsbeskæftigelse, men derimod en fordeling af udgifterne alt efter de forskellige typer tilskud til forskellige formål.

44. I duplikken anerkendte Kommissionen kun et tilfælde, hvor tilskuddet ikke blev nedsat — selv om det skulle have været det — og tilskrev det en fejl i fortolkningen af de gældende bestemmelser (på det tidspunkt stadig forordning nr. 3039/78), idet den gjorde gældende, at der ikke havde været andre eksempler.

45. På anmodning af Domstolen undersøgte Kommissionen de tidligere sager igen og fandt frem til tre projekter, hvor der ikke var sket nedsættelser, for så vidt angik deltidsbeskæftigelse.

46. Dette gav anledning til, at den før retsmødet trak alle sine argumenter vedrørende dette punkt tilbage.

47. Vi skal senere se, hvilken betydning der skal tillægges dette problem.

48. Efter sagsøgerens opfattelse er *retsreglerne* ligeledes oplysende. Det er unødvendigt at bemærke, at Kommissionens retningslinjer for forvaltningen af Den Europæiske Socialfond i regnskabsårene 1984-1986 ikke indeholder nogen angivelse af timetallet. Det fremgår af en sammenlig-

ning af afgørelse 83/621 af 30. november 1983 og beslutning 84/429 af 27. juli 1984, at der — i modsætning til, hvad Kommissionen havde anført i en skrivelse af 19. december 1984 til Udvalget for Den Europæiske Socialfond — derefter skete en ændring i forhold til den tidligere regel. Det var først i beslutning 84/429 (vedrørende regnskabsåret 1985), at tidsenheden en »uge« blev defineret som en 40 timers uge, og at forholdsmæssige nedsættelser, for så vidt angår deltidsbeskæftigelse, blev nævnt; endvidere var det først i beslutning C (84) 1941 af 19. december 1984, som trådte i stedet for beslutningen af 23. juli 1984, at der for første gang blev foretaget en nedsættelse for deltidsbeskæftigelse, og at der blev givet meddelelse om denne, for så vidt angik projekterne for 1984.

49. Lad os se nærmere på disse forhold.

50. Der synes at være enighed om, at første gang den anfægtede regel blev klart udtrykt (faste beløb for fuldtidsarbejdsuger og forholdsmæssige nedsættelser for deltidsbeskæftigelse) var i bestemmelsen i beslutning C (84) 1076 af 23. juli 1984. Det bør erindres, at det var med denne beslutning, at Kommissionen første gang — med 10 dages forsinkelse — traf afgørelse med hensyn til de fleste af ansøgningerne om finansiering i regnskabsåret 1984 (jfr. artikel 4, stk. 2, og artikel 10, stk. 4, i forordning nr. 2950/83), og at det var denne beslutning, som bragte afgørelse 83/621/EØF af 30. november 1983 (som fastsatte tilskuddet til Det Forenede Kongerige til 19,50 UKL pr. person pr. uge) i anvendelse. Der var faktisk ingen bestemmelse herom i afgørelse 83/621/EØF, i modsætning til den tilsvarende beslutning for regnskabsåret 1985 (beslutning 84/429/EØF af 27. juli 1984); sidstnævnte beslutning gentog i det væsentlige indholdet af bestemmelsen i beslutningen af 23. juli, idet den i artikel 2 bestemte, at »hvad angår deltidsstøtte beregnes beløbene i forhold til antal arbejdstimer i en 40 timers arbejdsuge«.

51. Kunne man da ikke hævde, at reglen om nedsættelse, for så vidt angår deltidsbeskæftigelse, allerede fremgik indirekte af de tidligere bestemmelser, således at der ikke var tale om tilbagevirkende gyldighed?

52. Det er det, Kommissionen har gjort gældende, idet den har imødegået Det Forenede Kongeriges opfattelse ud fra følgende betragtninger:

1) Skrivelsen af 19. december 1984 til Udvalget indeholdt ikke nogen nyskabelse; hensigten var blot at præcisere den anfægtede beslutnings rækkevidde ved i detaljer at angive, hvorledes afgørelse 83/621/EØF skulle fortolkes, i overensstemmelse med en regel, som syntes åbenbar, og som desuden blev anvendt ved beregningen af de faste beløb.

2) Med hensyn til den omstændighed, at den omtvistede regel kun udtrykkelig var nævnt i beslutning 84/429/EØF, fremsatte Kommissionen til at begynde med et fejlagtigt argument: Efter at have hævdet, at det var Det Forenede Kongeriges holdning, som havde givet anledning til, at reglen blev medtaget i beslutningen, indrømmede den — efter at Det Forenede Kongerige havde erklæret, at det var uvidende om reglen, indtil beslutning C(84) 1076 blev vedtaget, og at det først fik kendskab til den efter, at beslutning 84/429/EØF var vedtaget — at grunden var en anden, nemlig den måde, hvorpå Det Forenede Kongerige havde indgivet sine ansøgninger for 1984, idet det havde ansøgt om et beløb svarende

til fuldtidsbeskæftigelse til projekter, der vedrørte deltidsbeskæftigelse, og at det derfor var på sin plads at fjerne enhver usikkerhed med hensyn til 1985.

3) Endelig påpegede Kommissionen, at der i de formularer, som var indført ved beslutning 84/673/EØF, allerede var et udtrykkeligt krav om, at antallet af arbejdstimer skulle angives, at den i juli 1984 (beslutning C(84) 1076 af 23. juli 1983) klart havde tilkendegivet, at den havde til hensigt at foretage nedsættelser med hensyn til deltidsbeskæftigelse, og at den beregningsmetode, som medlemsstaterne havde fået forklaret så tidligt som i september 1983, var en logisk følge af ordene i artikel 2 i forordning nr. 2950/83, som desuden kun var udtryk for en videreførelse af den fremgangsmåde, som allerede var blevet vedtaget i forordning nr. 3039/78.

53. De foreliggende oplysninger — navnlig de tre sidste omstændigheder, Kommissionen har påberåbt sig, samt dem, der er anført i det foregående afsnit — bevirker, at jeg må indrømme, at den omhandlede regel strengt taget ikke var »ny«, men at den indirekte var indeholdt i de gældende regler, og at sagsøgeren, da den anfægtede beslutning blev vedtaget, havde kendskab til den og var blevet underrettet om dens anvendelse.

54. Dette giver imidlertid anledning til to betragtninger.

55. Det betyder på den ene side, at der ikke i de gældende bestemmelser var nogen udtrykkelig eller forudsætningsvis regel, som gjorde fuld godtgørelse obligatorisk.

56. Men det betyder på den anden side også, at reglen om forholdsmæssig nedsættelse ikke var klar, udtrykkelig og utvetydig, og at man måtte nå frem til den ved at fortolke de gældende regler.

57. Endelig kunne der anlægges forskellige fortolkninger af bestemmelserne, og retstilstanden afhang i sidste instans af det standpunkt, Kommissionen indtog med hensyn til anvendelsen af det skøn, der er tillagt den ved forvaltningen af Den Europæiske Socialfond.

58. Beviset herfor er, at Kommissionen først foretrak en anden fremgangsmåde med hensyn til deltidsprojekter end den, den vedtog i 1984, hvilket er årsagen til, at der ikke kunne findes nogen eksempler på forholdsmæssig nedsættelse af tilskuddet.

59. I betragtning heraf er det meget tvivlsomt, om denne fremgangsmåde var rimelig og logisk, både i sig selv og på baggrund af retsreglerne.

60. Imidlertid var det den fremgangsmåde, der blev anvendt (omend kun i et begrænset antal tilfælde), indtil behovet for at foretage nedsættelser blev endnu mere indlysende som følge af de begrænsede midler i forhold til antallet af ansøgninger om finansiering.

61. Kommissionen gav meddelelse om nedsættelserne den 23. juli 1984, dvs. før de blev endeligt indarbejdet i beslutningen af 19. december.

62. Den gjorde det imidlertid efter, at Det Forenede Kongerige — og de andre medlemsstater — havde udarbejdet deres projekter og indgivet ansøgninger om finansiering for 1984.

63. Bevirker disse omstændigheder da ikke, at der er sket en tilsidesættelse af Det For-

enede Kongeriges berettigede forventning til den beslutning, det antog, at Kommissionen ville træffe, med det resultat at den trufne beslutning kan blive erklæret ugyldig?

64. Det er det næste spørgsmål, jeg vil tage stilling til.

2. *Tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning*

65. Ifølge Det Forenede Kongerige bevirkede den måde, hvorpå reglen om deltidsbeskæftigelse blev vedtaget og gennemført for første gang, at medlemsstaterne ikke kunne forudse, i hvilket omfang de var berettigede til tilskud fra fonden, således at de blev holdt i uvished indtil januar 1985. Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at denne undladelse af at imødekomme kravet om retssikkerhed er særlig alvorlig, når den kan bevirke, at en medlemstat ikke får udbetalt den økonomiske støtte, som den anser sig for berettiget til.

66. Desuden er Det Forenede Kongerige af den opfattelse, at medlemsstater, der ansøger om finansiering, er berettiget til tilskud fra fonden til tilskudsberettigede projekter, som er tillagt prioritet. Efter Det Forenede Kongeriges opfattelse kan Kommissionen ikke frit afslå ansøgninger, som opfylder de opstillede kriterier. Hvis de disponible bevillinger er utilstrækkelige, skal Kommissionen først godkende de ansøgninger, som er i overensstemmelse med prioriteringen, og derefter foretage den nødvendige nedskæring lineært. Det er den eneste måde, hvorpå man kan sikre, at de berettigede forventninger om støtte fra fonden, som medlemsstaterne og andre ansøgere til fællesskabsmidler har med hensyn til tilskudsberettigede og prioriterede projekter, opfyldes, og som gør det muligt for dem at indrette deres eget økonomiske engagement herefter.

67. Opmærksomheden må navnlig henledes på, at da ansøgningerne blev udarbejdet og indgivet, havde Kommissionen ikke udstedt reglen om nedsættelser med hensyn til deltidsbeskæftigelse eller blot givet meddelelse om reglen (dette skete først i beslutningen af 23. juli 1984). Tværtimod kunne man ifølge Det Forenede Kongerige med rimelighed forvente, at Kommissionen ikke handlede, som den gjorde, i betragtning af, at der ikke tidligere var foretaget nedsættelser.

68. Efter Det Forenede Kongeriges opfattelse var denne forventning af særlig betydning for den strategi, medlemsstaterne fulgte ved udarbejdelsen af deres ansøgninger, eftersom der ikke var nogen mulighed for at forudse nedsættelserne og opveje dem ved hjælp af andre ansøgninger.

69. Jeg må sige, at disse betragtninger forekommer mig at være de mest tungtvejende af Det Forenede Kongeriges argumenter.

70. På trods af Kommissionens selvmodsigende handlemåde og de svagheder i dens stilling, der følger heraf, er der en række omstændigheder, som kunne tale imod at tiltræde sagsøgerens argumentation for, at der er sket en tilsidesættelse af en forventning, der fortjener beskyttelse.

71. a) For det første kan man — som Kommissionen har understreget — ikke have nogen vished for, hvilket tilskud fonden vil yde, før den endelige godkendelse af et bestemt beløb. Denne godkendelse sker ikke efter en kvotaordning, men afhænger af følgende faktorer, som ikke kan forudses af den medlemsstat, der ansøger om tilskuddet: det samlede antal ansøgninger fra alle medlemsstater, den del af ansøgningerne, som afvises eller som vedrører projekter, der ikke er tilskudsberettigede, den del af an-

søgningerne, som har prioritet i henhold til retningslinjerne, samt virkningen af de lineære og vægtede nedskæringer, som følger af punkt 6 i retningslinjerne for 1984-1986, og som foretages, når de disponible bevillinger ikke er tilstrækkelige til, at der kan ydes fuldt tilskud til de tilskudsberettigede ansøgninger.

72. Dette betyder, at indgivelsen af en ansøgning og den omstændighed, at udgifterne er tilskudsberettigede — uanset om det er rimeligt at finansiere visse typer udgifter (navnlig at behandle deltidsbeskæftigelsesprojekter, som om der var tale om fuldtidsprojekter) — ikke kan give anledning til en tilstrækkelig begrundet forventning om et bestemt tilskud (selv om der kan være en forventning om et *vist tilskud* fra fonden.

73. b) Dette kan klart udledes af fondens virkemåde, som forklares af Kommissionen i svarskriftet: Når der er indgivet en ansøgning om finansiering, beslutter Kommissionen straks at yde støtte, hvis den finder, at ansøgningen kan behandles, som den foreligger, og at udgifterne er tilskudsberettigede (dvs., hvis de formelle og materielle betingelser er opfyldt); et forskud på 50% (eller 30% i undtagelsestilfælde) udbetales straks, når der er tale om allerede igangsatte projekter, og ellers på det tidspunkt, hvor foranstaltningerne påbegyndes; resten udbetales efter modtagelsen af en anmodning om udbetaling af saldobeløbet, der er ledsaget af en detaljeret redegørelse for indholdet, resultaterne og finansieringen af den pågældende foranstaltning (jfr. artikel 3 i afgørelse 83/516/EØF og artikel 5 i forordning nr. 2950/83).

74. c) Desuden må det erkendes, at reglen om forholdsmæssige udbetalinger bevirker, at fonden kommer til at fungere mere effektivt, idet beløb, som ikke anvendes, som følge af forskellen mellem det faktiske antal arbejdstimer og timetallet i en fuldtidsarbejdsuge, i stedet kan anvendes til andre foranstaltninger. Disse foranstaltninger kan meget vel — som Kommissionen har påpeget — iværksættes i det land, som indgav ansøgningerne vedrørende deltidsprojekterne (i dette tilfælde Det Forenede Kongerige), således at det pågældende land ikke lider noget tab. Som regel overstiger de beløb, der er ansøgt om, de disponible midler, og det er derfor usandsynligt, at der ikke vil ske en sådan omfordeling.

75. d) For at kunne vurdere omfanget af den påståede tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet eller princippet om den berettigede forventning korrekt, vil det også være hensigtsmæssigt at tage i betragtning, at det i de formularer, som anvendes til indgivelse af ansøgninger om finansiering, herunder de formularer, der skal udfyldes i henhold til beslutning 83/673/EØF for regnskabsåret 1984, kræves, at antallet af arbejdstimer pr. uge angives for alle, der deltager i det enkelte projekt. Det Forenede Kongeriges argument om, at disse oplysninger ikke har noget at gøre med tilskuddets størrelse og blot skal gøre det lettere at undersøge projekterne med henblik på at vurdere, om de er tilskudsberettigede, forekommer mig ikke at være tilstrækkelig overbevisende.

76. Selv om det måske er i strid med praksis, mener jeg, at det altid vil være muligt for en forholdsvis opmærksom iagttager at nå til en anden konklusion med hensyn til Kommissionens fremtidige handlemåde, især på et tidspunkt, hvor fællesskabsfondenes økonomiske vilkår forringes.

77. e) Jeg har allerede gjort rede for rimeligheden af og logikken i reglen om nedsættelser — i sig selv og set i den sammenhæng, den indgår i. Men det vil alligevel være på sin plads rent abstrakt at overveje, hvordan den kan forventes at blive anvendt.

78. Efter anmodning fra Domstolen fremskaffede Det Forenede Kongerige oplysninger om sin praksis med hensyn til støtte til deltidsbeskæftigelse på nationalt og lokalt plan.

79. Til trods for de subtile argumenter, der er fremsat, og hvorved man forsøger at vende op og ned på forholdet mellem årsag og virkning, synes det at fremgå forholdsvis klart af disse oplysninger, at Det Forenede Kongerige opfatter forholdet således, at der med hensyn til national støtte er en forbindelse mellem tilskud, lønninger og arbejdstid.

80. Tankegangen er den samme, og det må derfor overraske, at det kun er de projekter, der finansieres af Fællesskabet, som giver anledning til andre forventninger.

81. f) Endelig bør det erindres, at to andre medlemsstater under samme omstændigheder og samme år accepterede de af Kommissionen foretagne nedsættelser; da den endelige afgørelse om deltidsprojekter blev truffet, var reglen om forholdsmæssig nedsættelse allerede blevet bekendtgjort [beslutning C(84) 1076 af 23. juli 1984], og den var ikke formelt blevet anfægtet. Da Det Forenede Kongerige påberåbte sig Domstolens dom i sag 44/81, Forbundsrepublikken Tyskland mod Kommissionen, påviste Kommissionen — efter min mening på fyldestgørende måde — at denne dom var uden betydning for afgørelsen af nærværende sag.

82. På baggrund af det ovenfor anførte er jeg af den opfattelse, at den omtvistede beslutning — trods den omstændighed, at der ikke findes en udtrykkelig bestemmelse og trods Kommissionens tidligere praksis i tre tilfælde, som ikke gav anledning til forholdsmæssig nedsættelse — ikke strider mod principperne om retssikkerhed og beskyttelse af sagsøgerens berettigede forventning på en sådan måde, at det ville være berettiget at erklære den ugyldig.

83. Desuden synes det ikke at være godtgjort, at sagsøgeren led et unødigt tab som følge af beslutningen.

84. Denne opfattelse styrkes af de ret få tilfælde, hvor Domstolen har anerkendt, at der er sket en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, selv med hensyn til retsakter med tilbagevirkende gyldighed [7].

85. Min opfattelse er imidlertid en anden, for så vidt angår sagsøgerens andre søgsmålsgrunde.

86. Lad os se nærmere på dem.

3. *Manglende høring af det rådgivende udvalg*

87. Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at Kommissionen undlod at høre Udvalget for Den Europæiske Socialfond (som er oprettet i henhold til Traktatens artikel 124) og således tilsidesatte artikel 1, stk. 1, i Rådets afgørelse 83/517/EØF af 17. oktober 1983 om Vedtægten for Udvalget for Den Europæiske Socialfond [8].

88. Det hævdes, at Kommissionen har hørt udvalget om ansøgningerne om finansiering for regnskabsåret 1984, men aldrig hørt det

7 — Jfr. særlig dommene af 25. januar 1979 i sag 98/78, Racke, Sml. s. 69, 86 og 87, og i sag 99/78 Decker, Sml. s. 101, 111 og 112, og dommene af 30. september 1982 i sag 119/81, Roquette Frères, Sml. s. 3159, 3178-3182 og i sag 114/81 Tunnel Refineries, Sml. s. 3189, 3206-3209.

8 — EFT L 289 af 22.10.1983, s. 42.

om den regel, der gælder for deltidsbeskæftigelse, hverken for regnskabsårene 1984 eller 1985.

89. Kommissionen har på sin side indrømmet, at den ikke udtrykkelig indhentede en udtalelse fra udvalget om den omhandlede regel, men den har gjort gældende, at dette var unødvendigt, fordi udvalget allerede var fuldt ud klar over beregningsmetoden for de faste beløb på grundlag af et vist antal arbejdstimer pr. uge.

90. Kommissionen har imidlertid ikke bestridt, at den er forpligtet til at høre udvalget, eller at dette er et væsentligt formkrav.

91. Artikel 1 i afgørelse 83/517/EØF er utvetydig i sin definition af udvalgets beføjelser (»Udvalget afgiver udtalelse om...«), og der er ikke fastsat begrænsninger med hensyn til de punkter, om hvilke der formelt kræves en udtalelse fra udvalget.

92. Disse punkter omfatter ikke blot »ansøgningerne om tilskud fra fonden« [artikel 1, stk. 1, litra e)], men også »afgørelser om gennemførelse af bestemmelserne vedrørende fondens opgaver og arbejdsmåde« [artikel 1, stk. 1, litra b)] og »retningslinjerne for forvaltningen af fonden« [artikel 1, stk. 1, litra c)].

93. Selv om Kommissionen forelagde de forskellige ansøgninger om finansiering for udvalget den 22. juli 1984, er det et faktum — som Det Forenede Kongerige har anført i svaret på et af Domstolen stillet spørgsmål uden at blive modsagt af Kommissionen — at det da forelagte forslag vedrørte *hele beløbet.*

94. En eventuel senere nedsættelse af beløbene, for så vidt angik deltidsbeskæftigelse, blev ikke omtalt, og denne nedsættelse fremgår først af beslutningen af 23. juli.

95. Kommissionen gik endog så vidt som til i den oprindelige version af svarskriftet at anerkende, at »Kommissionens tjenestegrene midlertidigt kan have givet Udvalget for Den Europæiske Socialfond det modsatte indtryk« — dvs. at der ikke ville blive foretaget nedsættelser — »inden beslutningen af juli 1984 blev truffet«; dermed har Kommissionen i hvert fald ikke sagt for meget.

96. Dette vil sige, at selv om udvalget — som Kommissionen har anført — var bekendt med den metode, hvorefter de faste beløb blev beregnet, var der ikke omstændigheder ved forelæggelsen for udvalget, der henledte medlemmernes opmærksomhed på den måde, ansøgningerne kunne blive behandlet på, eller på nødvendigheden af at afgive en udtalelse herom.

97. Desuden forelå der ikke noget tilfælde i tidligere praksis, hvor der var sket nedsættelser for deltidsbeskæftigelse, og der var derfor ved at blive indført en ny praksis.

98. Uanset om Kommissionen besluttede at anvende denne praksis før eller efter høringen den 22. juni, forekommer det mig, at dette spørgsmål burde have været forelagt udvalget særskilt og i klare vendinger.

99. I øvrigt er udvalget — som har et medlem af Kommissionen som formand — sammensat af repræsentanter for medlemsstaterne og for arbejdstager- og arbejdsgiverorganisationer. De har således alle mulighed for at konstatere, hvad Kommissionen har til hensigt og give udtryk for deres synspunkter. Derfor er udvalget af afgørende betydning.

100. Det er rigtigt, at udvalgets udtalelse ikke er bindende, og at Kommissionen kan fravige den. Men i sådanne tilfælde skal den inden 40 dage underrette udvalget om grundene til sin afgørelse (artikel 14 i afgørelse 83/517/EØF).

101. Som følge heraf er det meningsløst i denne sag — som Kommissionen har gjort — at påberåbe sig dette krav, når udvalget ikke en gang blev hørt efter reglerne. Og eftersom udvalget ikke blev hørt, havde Kommissionen ikke mulighed for at afvige fra dens hypotetiske udtalelse.

102. Til syvende og sidst blev udvalget først underrettet om anvendelsen af reglen om nedsættelse ved skrivelsen af 19. december 1984, som er dateret samme sag som den anfægtede beslutning. Overraskende nok er denne skrivelse udformet på en sådan måde, at man får det indtryk, at Kommissionen har fraveget udvalgets udtalelse, og dette var — som vi har set — ikke tilfældet.

103. Jeg mener derfor, at undladelsen af at høre fondsudvalget er en tilsidesættelse af et væsentligt formkrav og en alvorlig mangel, som medfører den omhandlede beslutnings ugyldighed.

104. Det er ikke helt relevant i denne forbindelse at påberåbe sig dommene i sagerne Roquette Frères [9] og Maizena [10] eftersom Domstolen i begge disse sager udtalte sig om Rådets undladelse af at høre Parlamentet som led i lovgivningsproceduren. Ikke desto mindre viser disse domme betydningen af de i fællesskabsretten foreskrevne høringer i den forstand, at de er væsentlige formkrav, og betydningen af de udtalelser, som afgives som følge heraf.

4. *Formelle mangler, fejlagtig retsanvendelse og utilstrækkelig begrundelse*

105. Det Forenede Kongeriges anbringender herom forekommer mig oprigtigt talt at være temmelig halvhjertede og lidet overbevisende; sagsøgeren har på alle tre punkter blot hævdet, at der foreligger en tilsidesættelse, uden at give en nærmere forklaring på, hvori denne tilsidesættelse har givet sig udtryk.

106. Vedrørende det første punkt har Det Forenede Kongerige henvist til påståede formelle mangler i forbindelse med forskellige retsakter fra Kommissionen, herunder den anfægtede beslutning. Da sagsøgte imødegik dette argument, forklarede Det Forenede Kongerige ikke, hvad tilsidesættelsen bestod i (desuden synes kun en tilsidesættelse, der skyldes den måde, hvorpå den anfægtede beslutning blev vedtaget, at være relevant i denne sag) med det resultat, at dette anbringende må anses for ubegrundet.

107. Vedrørende det andet punkt er der ikke — i modsætning til hvad Det Forenede Kongerige har hævdet, uden at det er tilstrækkelig godtgjort — noget bevis for, at nedsættelserne ikke er i overensstemmelse med den beregningsmetode, Kommissionen har vedtaget.

108. Vedrørende det tredje punkt angiver den anfægtede beslutning klart, hvorfor nedsættelsen skete, og den metode, der blev anvendt.

9 — Dom af 29 oktober 1980 i sag 138/79, Roquette Frères, Sml. s. 3333, 3360 og 3361

10 — Dom af 29 oktober 1980 i sag 139/79, Maizena, Sml. s. 3393, 3424 og 3425

IV — Konklusion

109. Som følge heraf skal jeg foreslå, at Domstolen giver sagsøgeren medhold og annullerer Kommissionens beslutning C (84) 1941 på grund af væsentlige formmangler, idet Udvalget for Den Europæiske Socialfond ikke er blevet hørt.

110. I medfør af procesreglementets artikel 65, stk. 2, bør Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.