RETTENS DOM (Første Afdeling)
15. oktober 1997 *

I sag T-331/94,

IPK-München GmbH, München (Tyskland), ved advokat Hans-Joachim Priess, Place des Barricades 13, Bruxelles,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Jürgen Grunwald, som befuldmægtiget, 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 af 3. august 1994 om ikke at udbetale restbeløbet af en finansiel støtte, som sagsøgeren var blevet tilkendt i forbindelse med et projekt vedrørende oprettelse af en databank om miljøvenlig turisme i Europa,

har

* Processprog: tysk.

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 A. Mair,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 25. juni 1997

afsagt følgende

Dom

Faktiske omstændigheder

1 Ved den endelige vedtagelse af De Europæiske Fællesskabers almindelige budget for regnskabsåret 1992 besluttede Parlamentet, at »et beløb på mindst 530 000 ECU skal anvendes til information om projekter vedrørende økologisk turisme i Europa« (EFT L 26, s. 1, på s. 659).

2 Den 26. februar 1992 offentliggjorde Kommissionen i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* en meddelelse om indkaldelse af forslag med henblik på støtte til projekter inden for turisme og miljø (EFT C 51, s. 15). Kommissionen meddelte heri, at den agtede at bevilge 2 mio. ECU og at udvælge ca. 25 projekter. I meddelelsen hed det

endvidere, at »de udvalgte projekter bør være gennemført inden et år efter kontraktens underskrivelse«. Ved udtrykket »kontrakt« sigtedes der til den erklæring, som støttemodtageren skulle underskrive som betingelse for, at støtten blev udbetalt.

3 Den 22. april 1992 forelagde sagsøgeren, der er et tysk selskab, som driver virksomhed inden for turisme, et projekt vedrørende oprettelse af en databank om miljøvenlig turisme i Europa. Databanken skulle benævnes »Ecodata«. Sagsøgeren skulle påtage sig at koordinere projektet. Ved udførelsen af opgaverne skulle sagsøgeren dog samarbejde med tre partnere, nemlig det franske selskab Innovence, det italienske selskab Tourconsult og det græske selskab 01-Pliroforiki. Forslaget indeholdt ingen nærmere angivelser vedrørende fordelingen af opgaverne mellem disse selskaber, idet det blot var anført, at disse alle var »consultants specialised in tourism, as well as in information-and tourism-related projects« (»specialiserede konsulenter inden for turisme og inden for projekter med tilknytning til oplysning og turisme«).

4 Ifølge forslaget skulle projektet gennemføres i løbet af 15 måneder. En første periode på fire måneder skulle omfatte planlægning (»requirements analysis and data determination«, »data base planning« og »network technical specifications«). Derefter skulle der være en periode på otte måneder, i hvilken det nødvendige software skulle udvikles, og en pilotfase gennemføres (»development of application software« og »pilot phase«). Til pilotfasen skulle der være knyttet en første evaluering af systemet (»system evaluation«). Endelig skulle der være en periode på tre måneder med endelig evaluering af systemet tillige med dettes udvidelse (»system expansion«). Hvad nærmere angår pilotfasen var det angivet, at denne skulle omfatte en gennemførelse og evaluering af systemet i de fire medlemsstater, som de fire deltagende selskaber i projektet var etableret i, dvs. Tyskland, Frankrig, Italien og Grækenland. Efter afslutningen af denne fase skulle brugerne have adgang til databasen. Hvad angår udvidelsen af systemet anførtes det, at denne skulle bestå i en udvidelse af databasen, såvel med hensyn til dennes indhold som anvendelse, til de andre medlemsstater.

5 Ved skrivelse af 4. august 1992 bevilgede Kommissionen en støtte på 530 000 ECU til Ecodata-projektet og anmodede sagsøgeren om at underskrive og returnere den »erklæring fra støttemodtageren« (herefter »erklæringen«), der var bilagt skrivelsen, og hvori vilkårene for udbetalingen af støtten var fastsat.

6 I erklæringen var det bl.a. angivet, at 60% af støttebeløbet ville blive udbetalt, så snart Kommissionen havde modtaget erklæringen i underskrevet stand fra sagsøgeren, og at restbeløbet ville blive udbetalt, efter at Kommissionen havde modtaget — og godkendt — rapporterne vedrørende gennemførelsen af projektet, nærmere bestemt en foreløbig rapport, der skulle forelægges inden tre måneder efter begyndelsestidspunktet for projektets gennemførelse, og en endelig rapport bilagt regnskabsmæssig dokumentation, der skulle forelægges inden tre måneder efter projektets afslutning og senest den 31. oktober 1993. I erklæringen var det angivet, at hvad angår sidstnævnte dato var der tale om en absolut frist, som var et led i Fællesskabernes budgetregler. Endelig var det i erklæringen angivet, at såfremt rapporterne og den krævede dokumentation ikke blev forelagt inden for de fastsatte frister, ville dette blive opfattet således, at sagsøgeren gav afkald på at få udbetalt reststøttebeløbet.

7 Erklæringen blev underskrevet af sagsøgeren den 23. september 1992 og kom frem til Kommissionen den 29. september 1992. Den første del af støtten blev dog ikke udbetalt til sagsøgeren efter Kommissionens modtagelse af erklæringen i underskrevet stand. Efter en telefonsamtale herom mellem sagsøgeren og de pågældende embedsmænd i Kommissionen fremsendte generaldirektøren for Generaldirektoratet for Erhvervspolitik, Handel og Turisme og Erhvervsdrivende Foreninger (GD XXIII), Heinrich von Moltke, den 18. november 1992 en ny erklæring med samme indhold som den med skrivelsen af 4. august 1992 fremsendte. Den første del af støtten blev på grundlag af denne nye erklæring udbetalt i januar 1993.

8 Ved skrivelse af 23. oktober 1992 havde Kommissionen meddelt sagsøgeren, at den forudsatte, at gennemførelsen af projektet var blevet påbegyndt senest den 15. oktober 1992, og at den derfor forventede den foreløbige rapport senest den 15. januar 1993. I samme skrivelse anmodede Kommissionen endvidere sagsøgeren om

at forelægge yderligere to foreløbige rapporter, nærmere bestemt én senest den 15. april 1993 og én senest den 15. juli 1993. Endelig gjorde Kommissionen på ny sagsøgeren opmærksom på, at den endelige rapport skulle forelægges senest den 31. oktober 1993.

9 I november 1992 indkaldte Georgios Tzoanos, kontorchef i GD XXIII, sagsøgeren og 01-Pliroforiki til et møde, der fandt sted uden deltagelse af de to øvrige deltagere i projektet. Ifølge sagsøgerens oplysninger, som sagsøgte ikke for så vidt har bestridt rigtigheden af, foreslog Tzoanos under dette møde at overlade de fleste af opgaverne og størstedelen af de økonomiske midler til 01-Pliroforiki.

10 Sagsøgeren blev endvidere opfordret til at acceptere en deltagelse i et tysk selskabs projekt, Studienkreis für Tourismus, der ikke havde været nævnt i projektforslaget, idet det tyske selskab allerede gennemførte et projekt vedrørende miljøvenlig turisme med betegnelsen »Ecotrans«. En sådan deltagelse blev navnlig drøftet under et møde i Kommissionen den 19. februar 1993, hvorunder de pågældende embedsmænd lagde stor vægt på en deltagelse i Studienkreis für Tourismus.

11 Nogle dage efter mødet den 19. februar 1993 blev Ecodata-sagen frataget Tzoanos. Senere blev der indledt en disciplinærsag mod Tzoanos og iværksat interne undersøgelser vedrørende de sager, som denne havde haft ansvaret for. Som afslutning på disciplinærsagen blev Tzoanos fjernet fra tjenesten. Den interne undersøgelse vedrørende den administrative procedure, der førte til tilkendelsen af støtten til Ecodata-projektet, afslørede derimod ingen ulovligheder.

12 I marts 1993 afholdt sagsøgeren, Innovence, Tourconsult og 01-Pliroforiki et møde med henblik på at fastlægge en aftale om projektets forløb, herunder navnlig hvad angår spørgsmålet om fordelingen af opgaverne. Denne aftale blev formaliseret den 29. marts 1993.

13 Sagsøgeren forelagde en første rapport i april 1993, en anden rapport i juli 1993 og en endelig rapport i oktober 1993. Sagsøgeren opfordrede endvidere Kommissionen til at deltage i en præsentation af de opgaver, der var blevet ført ud i livet. Denne præsentation fandt sted den 15. november 1993.

14 Ved skrivelse af 30. november 1993 meddelte Kommissionen sagsøgeren følgende:

»... the Commission considers that the report submitted on the [Ecodata] project shows that the work completed by 31 October 1993 does not satisfactorily correspond with what was envisaged in your proposal dated 22 April 1992. The Commission therefore considers that it should not pay the outstanding 40% of its proposed contribution of 530 000 ECU for this project.

The Commission's reasons for taking this position include the following:

1. The project is nowhere near complete. Indeed the original proposal provided for a pilot phase as the fifth stage of the project. Stages six and seven respectively were to be System Evaluation and System Expansion (to the twelve Member States) and it is clear from the timetable set out on page 17 of the proposal that these were to be completed as part of the project to be co-financed by the Commission.

2. The pilot questionnaire was manifestly over-detailed for the project in question having regard in particular to the resources available and the nature of the project. It should have been based on a more realistic appraisal of the principle information needed by those dealing with questions of tourism and the environment ...

3. The linking together of a number of databases to establish a distributive database system has not been achieved at 31 October 1993.

4. The type and quality of data from the test regions is most disappointing, particularly as there were only 4 Member States with 3 regions in each. A great deal of such data as there is in the system is either of marginal interest or irrelevant for questions relating to the environmental aspects of tourism particularly at the regional level.

5. These reasons and others which are also apparent, sufficiently demonstrate that the project has been poorly managed and coordinated by IPK and has not been implemented in a manner which corresponds with its obligations.

...«

(»... Kommissionen finder, at det fremgår af den vedrørende [Ecodata-projektet] forelagte rapport, at det indtil den 31. oktober 1993 gennemførte arbejde ikke i tilstrækkeligt omfang svarer til, hvad der blev angivet i Deres forslag af 22. april 1992. Kommissionen finder derfor ikke at burde udbetale de resterende 40% af det påtænkte bidrag på 530 000 ECU til projektet.

Kommissionens opfattelse er bl.a. begrundet i følgende:

1. Projektet er langt fra at være afsluttet. Det oprindelige forslag opererede således med en pilotfase som den femte etape af projektet. I henholdsvis den sjette og den

syvende etape skulle være evaluering af systemet og udvidelse af dette (til de tolv medlemsstater), og det fremgår klart af tidsplanen på s. 17 i forslaget, at disse etaper skulle være gennemført som led i det projekt, som Kommissionen skulle bidrage til finansieringen af.

2. Pilotspørgeskemaet var åbenbart for detaljeret for projektet, navnlig når henses til de til rådighed stående ressourcer og projektets karakter. Det burde have været baseret på en mere realistisk vurdering af den information, der først og fremmest er behov for hos dem, som beskæftiger sig med turisme og miljø ...

3. Sammenkoblingen af en række databaser med henblik på at oprette et distributivt databasesystem er ikke blevet gennemført den 31. oktober 1993.

4. Arten og kvaliteten af data fra prøveregionerne er meget skuffende, navnlig da der kun har været tale om fire medlemsstater med hver tre regioner. En stor del af de pågældende data i systemet er enten af marginal interesse eller irrelevant for spørgsmål med tilknytning til de miljømæssige aspekter af turisme, navnlig regionalt.

5. Det fremgår i tilstrækkelig grad af disse grunde og af andre åbenlyst foreliggende omstændigheder, at IPK har administreret og koordineret projektet dårligt og ikke har gennemført det i overensstemmelse med selskabets forpligtelser.

...«)

15 Sagsøgeren meddelte, herunder navnlig i en skrivelse til Kommissionen af 28. december 1993, at selskabet var uenigt i indholdet af den citerede skrivelse. I mellemtiden fortsatte sagsøgeren med at udvikle projektet, og selskabet præsenterede enkelte gange projektet offentligt. Den 29. april 1994 fandt der et møde sted mellem sagsøgeren og repræsentanter for Kommissionen med henblik på at drøfte uenigheden mellem selskabet og denne. Ved skrivelse af 3. august 1994 meddelte Kommissionen sagsøgeren følgende:

»I am sorry that is was not possible to reply to you directly at an earlier stage following our exchange of letters and [mødet den 29. april 1994].

... there is nothing in your reply of 28th December which would lead us to change our opinion. However you raise a number of additional matters on which I would like to comment...

I now have to inform you that having fully considered the matter ... I see little point in our having a further meeting. I am therefore now confirming that we will not, for the reasons set out in my letter of 30 November and above make any further payment in respect of this project ...«

(»Jeg beklager ikke have været i stand til at svare Dem direkte på et tidligere tidspunkt efter vores brevveksling og [mødet den 29. april 1994].

... Deres svar af 28. december indeholder intet, som kan ændre Kommissionens opfattelse. De rejste dog en række yderligere spørgsmål, som jeg gerne vil kommentere ...

Jeg må på nuværende tidspunkt meddele Dem, at jeg nøje har overvejet spørgsmålet ... Jeg mener ikke, at et yderligere møde mellem os vil tjene noget formål. Jeg skal følgelig herved bekræfte, at Kommissionen af de i min skrivelse af 30. november anførte grunde samt de ovenfor nævnte ikke vil udbetale yderligere midler til projektet ...«)

Retsforhandlinger og parternes påstande

16 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 13. oktober 1994 har sagsøgeren herefter anlagt denne sag.

17 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse. Parterne er dog i form af foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse blevet opfordret til før retsmødet skriftligt at besvare en række spørgsmål.

18 I det offentlige retsmøde den 25. juni 1997 har parterne afgivet mundtlige indlæg og besvaret mundtlige spørgsmål fra Retten.

19 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Kommissionens beslutning af 3. august 1994 om ikke at udbetale anden rate af den støtte, der blev tilkendt sagsøgeren ved meddelelsen af 4. august 1992, annulleres.

— Sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger.

20 Sagsøgte har nedlagt følgende påstande:

— Afvisning, subsidiært frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Formaliteten

Parternes argumenter

21 Kommissionen har påstået sagen afvist under henvisning til, at fristen på to måneder i henhold til traktatens artikel 173, stk. 5, ikke er blevet overholdt. Kommissionens beslutning om ikke at udbetale reststøttebeløbet blev meddelt sagsøgeren ved skrivelse af 30. november 1993. Denne beslutning var endelig og blev ikke senere taget op til fornyet overvejelse, idet sagsøgeren ikke under de senere kontakter fremlagde nye oplysninger. Skrivelsen af 3. august 1994 var derfor af rent bekræftende art.

22 Sagsøgeren har gjort gældende, at det af flere af formuleringerne i skrivelsen af 30. november 1993 fremgår, at den derved meddelte beslutning ikke var endelig. Sagsøgeren har navnlig henvist til ordet »should« i den sætning, hvorved Kommissionen meddelte, at den agtede ikke at udbetale reststøttebeløbet.

23 Sagsøgeren har endvidere gjort gældende, at den ved skrivelsen af 3. august 1994 meddelte beslutning blev truffet efter en fornyet undersøgelse af sagen og af delvis andre grunde.

Rettens bemærkninger

24 Ifølge fast retspraksis skal et annullationssøgsmål til prøvelse af en afgørelse, der blot bekræfter en tidligere afgørelse, som ikke er blevet anfægtet inden for fristerne, afvises (Domstolens dom af 15.12.1988, forenede sager 166/86 og 220/86, Irish Cement mod Kommissionen, Sml. s. 6473, præmis 16, og af 11.1.1996, sag C-480/93 P, Zunis Holding m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1, præmis 14, og Domstolens kendelse af 21.11.1990, sag C-12/90, Infortec mod Kommissionen, Sml. I, s. 4265, præmis 10). En afgørelse er af rent bekræftende art i forhold til en tidligere afgørelse, såfremt den ikke indeholder noget nyt i forhold til en tidligere afgørelse og ikke er blevet truffet på grundlag af en fornyet undersøgelse af forholdene for adressaten for den tidligere afgørelse (Domstolens dom af 9.3.1978, sag 54/77, Herpels mod Kommissionen, Sml. s. 585, præmis 14, og Rettens dom af 3.3.1994, sag T-82/92, Cortes Jimenez m.fl. mod Kommissionen, Sml. Pers. II, s. 437, præmis 14, og af 22.11.1990, sag T-4/90, Lestelle mod Kommissionen, Sml. II, s. 689, præmis 24).

25 Det bemærkes herved, at Kommissionen arrangerede et møde, som fandt sted den 29. april 1994, og hvorunder bl.a. Kommissionens beslutning om ikke at udbetale reststøttebeløbet og status for projektet blev drøftet. Dette kan navnlig udledes af parternes skriftlige besvarelser af et spørgsmål fra Retten om netop indholdet af mødet den 29. april 1994.

26 Retten finder, at dette initiativ må anses for en fornyet undersøgelse som forudsat i den ovenfor citerede retspraksis. Selv om mødet, således som sagsøgte gjorde gældende under den mundtlige forhandling, intet nyt frembragte, der kunne skabe grundlag for, at Kommissionen ændrede holdning, kan den omstændighed, at mødet angik de samme spørgsmål som de i skrivelsen af 30. november 1993 omtalte, kun føre til den antagelse, at skrivelsen af 30. november 1993 ikke var udtryk for en endelig afslutning af den administrative procedure. Det bemærkes herved, at havde Kommissionen været af den opfattelse, at skrivelsen af 30. november 1993 var udtryk for den endelige beslutning, kunne den blot have henholdt sig til denne skrivelse, hver gang sagsøgeren tog kontakt med den vedrørende den manglende udbetaling af reststøttebeløbet.

27 Der kan herefter ikke gives Kommissionen medhold i, at sagen er anlagt for sent. Den kan følgelig antages til realitetsbehandling.

Realiteten

28 Sagsøgeren har i det væsentlige fremsat to anbringender i sagen. Ved det første anbringende gøres det gældende, at der er sket en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet og af princippet om den berettigede forventning. Ved det andet anbringende gøres det gældende, at den omtvistede beslutning ikke er blevet tilstrækkeligt begrundet.

Det første anbringende, tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet og af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

Parternes argumenter

29 Sagsøgeren har i første række anfægtet, at den 31. oktober 1993 blev fastsat som frist for projektets afslutning, således at en overholdelse af denne frist var en forudsætning for, at restbeløbet af den tilkendte støtte kunne udbetales. Fastsættelsen af denne dato som frist havde ingen gyldighed, for så vidt erklæringen og Kommissionens skrivelse af 23. oktober 1992 til sagsøgeren kun angav betingelser, som Kommissionen ensidigt havde fastsat.

30 Hvad nærmere angår erklæringen gør sagsøgeren i det væsentlige gældende, at denne ikke kan anses for en kontrakt. Dette skyldes, at den pågældende modtager af en finansiel fællesskabsstøtte ikke tilbyder nogen modydelse over for Fællesskabet. Det gælder herved i henhold til Fællesskabernes finansforordning, at der kun foreligger en gensidigt bebyrdende aftale mellem Fællesskabet og en støttemodtager, såfremt denne har stillet en sikkerhed.

31 Sagsøgeren gør endvidere gældende, at datoen den 31. oktober 1993 i henhold til affattelsen af erklæringen var fristen for forelæggelsen af den endelige rapport vedrørende midlernes anvendelse, og ikke fristen for projektets faktiske afslutning.

32 Hvad angår spørgsmålet om status for projektet den 31. oktober 1993 er det rigtigt, at der var betydelige forsinkelser i projektets gennemførelse, men sagsøgerens præsentation den 15. november 1993 »var en succes«, og den i oktober 1993 forelagte rapport omtalte »konkrete konklusioner med hensyn til databasen Ecodata's fremtidige indhold«. Sagsøgeren fremsendte inden den 31. oktober 1993 al den dokumentation, der krævedes i henhold til erklæringen, og samtlige afholdte udgifter havde direkte sammenhæng med projektet og oversteg ikke det tilkendte støttebeløb.

33 Det fremgår heraf, at samtlige betingelser i henhold til erklæringen for en udbetaling af reststøttebeløbet var opfyldt. Ved at afslå at udbetale reststøttebeløbet på grundlag af en vurdering af projektets status og kvalitet gik Kommissionen ud over rammerne for erklæringen og dermed uden for rammerne af sine beføjelser. Den tilsidesatte følgelig princippet patere legem quam ipse fecisti. Beslutningen om ikke at gennemføre udbetalingen strider ligeledes mod princippet om »Selbstbindung« (princippet om, at forvaltningens afgørelser binder denne i fremtiden) og mod princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

34 Endelig gør sagsøgeren gældende, at forsinkelserne i projektets gennemførelse skyldtes en række tilfælde af indblanding fra embedsmænd i GD XXIII, herunder navnlig den indblanding, hvis formål var, at størstedelen af de tilkendte midler skulle overlades til 01-Pliroforiki, og at sagsøgeren skulle acceptere selskabet Studienkreis für Tourismus som partner, og allerede derfor savner det begrundelse at sanktionere sagsøgeren ved at nægte at udbetale selskabet det pågældende beløb netop med henvisning til den forsinkede gennemførelse af projektet.

35 Kommissionen har gjort gældende, at de generelle principper, som sagsøgeren påberåber sig, ikke er retligt relevante for vurderingen af den anfægtede beslutning. Det er mere relevant at undersøge, i hvilket omfang sagsøgeren overholdt betingelserne for tilkendelsen af støtten.

36 Kommissionen anfører herom for det første, at den i erklæringen angivne frist var absolut, idet de budgetmæssige regler måtte overholdes. Endvidere var projektet ikke på nogen måde blevet gennemført ved udløbet af denne frist. Kommissionen gør herved gældende, at databasen ikke var fuldt ud operationel den 31. oktober 1993, og at selv om man går ud fra, at den i et vist omfang var det, havde sagsøgeren og selskabets partnere ikke i databasen integreret data fra samtlige medlemsstater, selv om dette var en udtrykkelig forudsætning i henhold til beskrivelsen og den tidsplan, der var angivet i forslaget af 22. april 1992. Endvidere betegner den endelige rapport begyndelsen af snarere end afslutningen på de med projektet forbundne opgaver. Endelig må kvaliteten af de i prøveregionerne indsamlede data anses for skuffende.

37 Sammenfattende gør Kommissionen på dette grundlag gældende, at det projekt, som støtten blev tilkendt for, ikke var blevet gennemført inden for den fastsatte frist i overensstemmelse med tilkendelsesbetingelserne.

Rettens bemærkninger

38 Det fremgår af retspraksis vedrørende finansiel støtte fra Fællesskabet, at forpligtelsen til at overholde de finansielle betingelser, således som disse er angivet i beslutningen om tilkendelse af støtte, og forpligtelsen til at gennemføre selve den pågældende investering er udtryk for afgørende tilsagn fra støttemodtagerens side, således at en sådan overholdelse er en forudsætning for fællesskabsstøtten (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 160).

39 De finansielle betingelser for støtten var herved angivet i den erklæring, som var bilagt beslutningen om tilkendelse af støtten. I skrivelsen af 4. august 1992, hvorved sagsøgeren fik tilkendt den finansielle støtte, hed det, at »ein Vordruck, in dem die allgemeinen Verpflichtungen dargelegt sind, die Empfänger eines Zuschusses der Kommission zu erfüllen haben, ist diesem Schreiben beigefügt« (»der vedlægges en erklæringsformular, hvoraf det fremgår, hvilke generelle forpligtelser modtageren af en finansiel støtte fra Kommissionen skal opfylde«). Sagsøgeren underskrev erklæringen med angivelsen »gelesen und gebilligt« (»læst og accepteret«), og i erklæringen var bl.a. angivet som betingelse, at støtten skulle anvendes som led i det projekt, der var beskrevet i forslaget af 22. april 1992, og at en rapport vedrørende støttens anvendelse skulle forelægges inden tre måneder efter projektets afslutning og senest den 31. oktober 1993. Hvad nærmere angår datoen den 31. oktober 1993 hed det i erklæringen, at denne som frist skyldtes den tidsmæssige begrænsning med hensyn til de bevillinger, som Kommissionen kunne disponere over i forbindelse med den pågældende aktion.

40 Retten finder, at det klart fremgår af de nævnte betingelser i henhold til erklæringen, for det første, at midlerne skulle anvendes til hovedetaperne af det i forslaget af 22. april 1992 beskrevne projekt, og for det andet, at den rapport, som skulle forelægges senest den 31. oktober 1993, skulle anses for en endelig rapport vedrørende anvendelsen af midlerne, således at det nævnte tidspunkt var en frist for afslutningen af det i forslaget af 22. april 1992 beskrevne projekt. I øvrigt betegnede sagsøgeren selv den rapport, selskabet forelagde i oktober 1993, som en »final report«, og på s. 89 i rapporten omtalte sagsøgeren udtrykkeligt, at den 31. oktober 1993 var en frist for afslutningen af det oprindeligt foreslåede projekt. Det fremgår ligeledes af sagens akter, at sagsøgeren endvidere var bekendt med og havde erklæret sig indforstået med, at støtten ville kunne blive nedsat, såfremt den af Kommissionen fastsatte frist ikke blev overholdt. Dette fremgår f.eks. af kontrakten af 29. marts 1993 mellem sagsøgeren og selskabets partnere, der i vilkåret om gennemførelsen af arbejderne fastsatte, at »the Contracting Parties agree that a deadline has been fixed by the Commission of the European Communities which may not be exceeded since this would endanger the grant« (»parterne erklærer at være bekendt med, at Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har fastsat en frist, og at denne ikke må overskrides, da dette ville kunne bringe støtten i fare«).

41 Hvad nærmere angår spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgeren overholdt de således fastsatte betingelser, bemærkes, at arbejderne med henblik på en udvidelse af systemet til andre regioner og medlemsstater end dem, der var omfattet af projektets pilotfase, ikke var blevet fuldført den 31. oktober 1993. Dette fremgår bl.a. af s. 6 i den endelige rapport, hvorefter »this final report contains the results of the test phase of the [Ecodata-]Project. It is however necessary to underscore that [Ecodata] is not ending now, but rather just starting« (»denne endelige rapport angiver resultaterne af prøvetapen af [Ecodata-]projektet. Det bør dog fremhæves, at [Ecodata] ikke dermed afsluttes, idet projektet snarere befinder sig i en startfase«), og af s. 32 i rapporten, hvorved det bekræftes, at pilotfasen var begrænset til Tyskland, Frankrig, Italien og Grækenland.

42 Det bemærkes endvidere, at sagsøgerens endelige rapport i oktober 1993 er affattet meget forbeholdent, selv hvad angår etaperne af pilotfasen, spørgsmålet om udviklingen af software og evalueringen af systemet. Det hedder navnlig på s. 94, 95, 96, 100 og 106 i den endelige rapport, at indsamlingen af data ikke fuldt ud var blevet afsluttet, heller ikke i prøveregionerne (Tyskland: »... many of the questions could not be answered at present«, Frankrig: »... fieldwork in France proved to be extremely difficult ... data collection will continue«, Italien: »In terms of quantity, the field work carried out in Italy proved that 70-80% of the check list data is available ... In terms of quality we met some difficulties«, og Grækenland: »... data collection was difficult«) (»Tyskland: '... mange af spørgsmålene kunne ikke for nærværende besvares', Frankrig: '... i Frankrig har arbejdet i praksis vist sig at være uhyre vanskeligt ... Indsamlingen af data vil fortsætte', Italien: 'i kvantitativ henseende fremgik det af arbejdet i Italien, at 70-80% af kontrollistedataerne er til rådighed ... I kvalitativ henseende var der nogle vanskeligheder', og Grækenland: '... indsamlingen af data var forbundet med vanskeligheder'«). På s. 195 i den endelige rapport anførte sagsøgeren endvidere, at »in the near future, it will be necessary to improve the methods of data collection« (»det vil i den nærmeste fremtid blive nødvendigt at forbedre metoderne til indsamling af data«). Det må antages at fremgå af en angivelse på s. 166 i rapporten, at der endnu ikke var blevet gennemført nogen evaluering af systemet. Det hedder dér navnlig, at »the database for the Test regions provides an initial stock of data on the relationship between tourism and the environment and on the environmental situation in touristic regions. It also allows to stipulate procedures for data evaluation« (»databasen for prøveregionerne indeholder et første lager af data vedrørende sammenhængen mellem turisme og miljø og vedrørende miljøforholdene i turistområder. Databasen skaber endvidere grundlag for at fastlægge fremgangsmåderne med hensyn til evaluering

af dataene«). Det fremgår af s. 171 i rapporten, at evalueringen af systemet endnu stod tilbage at gennemføre (»Two evaluation approaches will be used in the [Ecodata] analysis«) (»to evalueringsmetoder vil blive anvendt ved analysen af [Ecodata]«). I rapporten anvendes endvidere almindelig fremtid ved beskrivelsen af flere elementer i det pågældende software (»The remote application will be constructed using Asymetrix Toolbook as a Microsoft Windows application. It will require a VGA colour screen, Microsoft Windows version 3.1 or later, a modem, and correctly configured communications software for operating the modem. In later phases it will also require a CD-ROM drive, but in the pilot phase a large hard disk will be adequate ...«) (»Anvendelsen på afstand vil blive udviklet på grundlag af Asymetrix Toolbook som en Microsoft Windows applikation. Denne anvendelse vil forudsætte en VGA farveskærm, Microsoft Windows version 3.1 eller nyere, et modem og korrekt udviklet kommunikationssoftware for at udnytte dette modem. I senere faser vil det også kræve et CD-ROM drev, men i pilotfasen vil en stor harddisk være tilstrækkelig ...«)

43 Retten finder, at Kommissionen under disse omstændigheder såvel i henseende til kvantiteten som kvaliteten med føje kunne lægge til grund, at resultaterne af arbejderne kun meget delvis var i overensstemmelse med det projekt, som sagsøgeren havde foreslået, og som Fællesskabet havde tilkendt støtte til, og at Kommissionen traf en beslutning, der stod i et rimeligt forhold til denne utilstrækkelige gennemførelse, ved at afslå at udbetale reststøttebeløbet.

44 Sagsøgeren kan herefter ikke støtte ret på de generelle principper, som selskabet har henvist til.

45 Hvad for det første angår princippet patere legem quam ipse fecisti, eller princippet om »Selbstbindung«, må det fastslås, at sagsøgeren ikke har overholdt tilkendelsesbetingelserne. Følgelig savner det grundlag at hævde, at Kommissionen har

tilsidesat dette princip. Kommissionen har således blot anvendt det vilkår i erklæringen, hvorefter støttemodtageren måtte anses for at have givet afkald på at få udbetalt et eventuelt restbeløb, såfremt fristerne i henhold til erklæringen ikke blev overholdt.

46 Sagsøgeren kan heller ikke støtte ret på princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. En modtager af en finansiel fællesskabsstøtte kan således ikke, såfremt tilkendelsesvilkårene for støtten ikke overholdes, have nogen berettiget forventning om, at hele det tilkendte 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 restbeløbet af det samlede støttebeløb, der oprindeligt blev bevilget (Domstolens domme af 4.6.1992, sag C-181/90, Consorgan mod Kommissionen, Sml. I, s. 3557, præmis 17, og sag C-189/90, Cipeke mod Kommissionen, Sml. I, s. 3573, præmis 17, og Rettens dom af 19.3.1997, sag T-73/95, Oliveira mod Kommissionen, Sml. II, s. 381, præmis 27).

47 Endelig finder Retten, at det savner grundlag for sagsøgeren at gøre gældende, at Kommissionen har været skyld i forsinkelserne i projektets gennemførelse. Det bemærkes herved, at sagsøgeren først i marts 1993 påbegyndte forhandlinger med sine partnere vedrørende fordelingen af opgaverne med henblik på projektets gennemførelse, selv om sagsøgeren var det selskab, der skulle være koordinator. Sagsøgeren lod dermed halvdelen af den tid, der var afsat til projektet, forløbe, uden at selskabet skabte grundlag for, at effektive arbejder realistisk kunne påbegyndes. Selv om sagsøgeren har sandsynliggjort, at en eller flere embedsmænd i Kommissionen på betænkelig måde gjorde sig skyldig i indblanding i projektet i perioden fra november 1992 til februar 1993, har sagsøgeren dog på ingen måde godtgjort, at denne indblanding medførte, at selskabet var fuldstændigt afskåret fra at indlede et effektivt samarbejde med sine partnere før marts 1993.

48 Det første anbringende må herefter forkastes.

Det andet anbringende, utilstrækkelig begrundelse

Parternes argumenter

49 Sagsøgeren har endvidere gjort gældende, at der er sket en tilsidesættelse af traktatens artikel 190. Skrivelserne af 30. november 1993 og 3. august 1994 er ikke blevet tilstrækkeligt begrundet. Navnlig er kritikken i punkt 1-5 i skrivelsen af 30. november 1993 vag og generel, og skrivelsen af 3. august 1994 angiver ikke nogen begrundelse for så vidt angår spørgsmålet om status med hensyn til projektets gennemførelse.

50 Kommissionen har gjort gældende, at skrivelserne af 30. november 1993 og 3. august 1994 fuldt ud opfylder de krav, som fremgår af retspraksis vedrørende begrundelser. Navnlig har de i skrivelserne angivne grunde sat sagsøgeren i stand til at vurdere, om beslutningen måtte anses for lovlig, ligesom Retten på dette grundlag kan udøve sin kontrol.

Rettens bemærkninger

51 Det bemærkes, at det af en beslutning om nedsættelse af størrelsen af en finansiel støtte klart skal fremgå, hvilke grunde der berettiger til at nedsætte støtten i forhold til det oprindeligt tilkendte beløb, idet en sådan beslutning har alvorlige konsekvenser for støttemodtageren (dommen i sagen Consorgan mod Kommissionen, a.st., og i sagen Cipeke mod Kommissionen, a.st., præmis 15-18, samt Rettens dom af 6.12.1994, sag T-450/93, Lisrestal mod Kommissionen, Sml. II, s. 1177, præmis 52, og af 12.1.1995, sag T-85/94, Branco mod Kommissionen, Sml. II, s. 45, præmis 33).

52 Retten finder, at den i sagen anfægtede skrivelse af 3. august 1994 klart angiver grundene til, at Kommissionen afslog at udbetale restbeløbet af den tilkendte støtte. Det bemærkes herom blot, at skrivelsen af 3. august 1994 i det væsentlige henviser til de grunde, der var angivet i skrivelsen af 30. november 1993, som klart

angiver grundene til dette afslag, idet skrivelsen henleder opmærksomheden på betingelserne for støtten og punkt for punkt opregner manglerne ved projektets gennemførelse. Det gælder herved, at en beslutning er tilstrækkeligt begrundet, når den henviser til et dokument, som allerede er i adressatens besiddelse, og som indeholder en angivelse af de forhold, som den pågældende institution har baseret sin afgørelse på (jf. dommen i sagen Industrias Pesqueras Campos m.fl. mod Kommissionen, a.st., præmis 144).

53 Endvidere har sagsøgeren såvel i stævningen som under retsforhandlingerne i øvrigt taget stilling til Kommissionens argumentation i skrivelserne af 3. august 1994 og 30. november 1993 vedrørende beslutningen om ikke at udbetale reststøttebeløbet, hvorfor det må anses for godtgjort, at sagsøgeren rådede over tilstrækkelige oplysninger til at kunne gøre sine rettigheder gældende. Tilsvarende råder Retten over de oplysninger, der er nødvendige for, at den kan udøve sin legalitetsprøvelse. Under disse omstændigheder kan det ikke lægges til grund, at der foreligger en manglende begrundelse (jf. Domstolens dom af 14.2.1990, sag C-350/88, Delacre m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 395, præmis 15, og Rettens dom af 6.4.1995, sag T-150/89, Martinelli mod Kommissionen, Sml. II, s. 1165, præmis 65).

54 Følgelig må det andet anbringende ligeledes forkastes.

55 Kommissionen må herefter frifindes.

Sagens omkostninger

56 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Sagsøgeren har tabt sagen, og Kommissionen har nedlagt påstand om, at sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger, hvorfor sagsøgeren bør dømmes til at betale disse.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Første Afdeling)

1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

2) Sagsøgeren betaler sagens omkostninger.

Saggio Tiili Moura Ramos

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 15. oktober 1997.

H. Jung

Justitssekretær

A. Saggio

Præsident