FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (första avdelningen)
den 15 oktober 1997 *

I mål T-331/94,

IPK-München GmbH, bolag bildat enligt tysk rätt, München (Tyskland), företrätt av advokaten Hans-Joachim Priess, 13, place des Barricades, Bryssel,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av juridiske rådgivaren Jürgen Grunwald, i egenskap av ombud, delgivningsadress: rättstjänsten, Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

svarande,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 3 augusti 1994, i vilket den ansåg att resten av det ekonomiska stöd som sökanden hade beviljats inom ramen för ett projekt avseende skapandet av en databank med uppgifter om ekologisk turism i Europa inte kunde utbetalas,

* Rättegångsspråk: tyska.

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (första avdelningen)

sammansatt av ordföranden A. Saggio, samt domarna V. Tiili och R. M. Moura Ramos,

justitiesekreterare: byrådirektören A. Mair,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter det muntliga förfarandet den 25 juni 1997,

följande

Dom

Bakgrund

1 I sitt slutgiltiga antagande av Europeiska gemenskapernas allmänna budget för budgetåret 1992 bestämde parlamentet att "ett belopp på minst 530 000 ecu skall användas för att stödja inrättandet av ett informationssystem med uppgifter om projekt avseende ekologisk turism i Europa" (EGT L 26, s. 1, 659).

2 Den 26 februari 1992 offentliggjorde kommissionen i Europeiska gemenskapernas officiella tidning en infordran av förslag om stöd till projekt inom turism- och miljöområdet (EGT C 51, s. 15). I detta meddelande uppgav kommissionen att den avsåg att anslå totalt 2 miljoner ecu till detta program och att cirka 25 projekt

skulle väljas ut. I meddelandet angavs även att "de utvalda projekten skall vara genomförda inom ett år efter undertecknandet av avtalet". Termen "avtalet" avsåg den förklaring som stödmottagaren skulle underteckna för att stödet faktiskt skulle beviljas.

3 Den 22 april 1992 lämnade sökandeföretaget, som är etablerat i Tyskland och som är verksamt inom turismnäringen, in ett projekt avseende skapandet av en databank med uppgifter om ekologisk turism i Europa. Databanken skulle kallas "Ecodata". Sökanden skulle ansvara för samordningen av projektet. Sökanden skulle dock vara tvungen att samarbeta med tre partner för att utföra uppdraget, nämligen det franska företaget Innovence, det italienska företaget Tourconsult och det grekiska företaget 01-Pliroforiki. I förslaget preciserades inte hur uppgifterna skulle fördelas mellan dessa företag, utan det angavs bara att samtliga var "consultants specialised in tourism, as well as in information-and tourism-related projects" ("konsulter som var specialiserade på turism samt på projekt avseende information och turism").

4 Enligt förslaget skulle det ta 15 månader att genomföra projektet. Till att börja med behövdes det fyra månader för planeringsåtgärder ("requirements analysis and data determination", "data base planning", "network technical specifications"). Därefter behövdes det åtta månader för att utveckla programvaran och genomföra en prövotid ("development of application software", "pilot phase"). Under prövotiden skulle det göras en första utvärdering av systemet ("system evaluation"). Slutligen skulle det avsättas tre månader för den slutliga utvärderingen av systemet och för dess expansion ("system expansion"). Vad beträffar prövotiden preciserades det att systemet under denna tid skulle genomföras och utvärderas i de fyra medlemsstater i vilka de fyra deltagande företagen var etablerade, det vill säga Tyskland, Frankrike, Italien och Grekland. Efter prövotiden skulle användarna få tillgång till databanken. Vad beträffar systemets expansion preciserades att detta innebar att databankens innehåll och användning expanderade till övriga medlemsstater.

5 Genom skrivelse av den 4 augusti 1992 beviljade kommissionen ett stöd på 530 000 ecu till projektet Ecodata och uppmanade sökanden att underteckna och återsända "stödmottagarens förklaring" (nedan kallad förklaringen), vilken bifogades skrivelsen och som innehöll villkoren för mottagande av stöd.

6 I förklaringen angavs att 60 procent av stödbeloppet skulle utbetalas när kommissionen mottog den i vederbörlig ordning undertecknade förklaringen från sökanden och att resten skulle utbetalas när kommissionen hade mottagit och godtagit olika rapporter om projektets genomförande, det vill säga en mellanliggande rapport som skulle inges inom tre månader från projektets påbörjande och en slutrapport, till vilken räkenskaperna skulle bifogas, som skulle inges inom tre månader efter projektets fullbordan och senast den 31 oktober 1993. I fråga om detta sistnämnda datum preciserades i förklaringen att det rörde sig om en oeftergivlig frist som hängde samman med gemenskapernas budgetsystem. Slutligen framgick det av förklaringen att om erfordrade rapporter och dokument inte ingavs inom de föreskrivna tidsfristerna skulle kommissionen inte utbetala resterande stöd.

7 Förklaringen undertecknades av sökanden den 23 september 1992 och mottogs av kommissionen den 29 september 1992. Den första delen av stödet utbetalades dock inte till sökanden efter att kommissionen mottagit nämnda undertecknade förklaring. Sedan sökanden och representanter för kommissionen hade haft ett telefonsamtal om detta, skickade Heinrich von Moltke, generaldirektör för generaldirektoratet för företagspolitik, handel, turism och näringsdrivande föreningar (GD XXIII) en ny förklaring till sökanden den 18 november 1992 med samma innehåll som den som hade bifogats skrivelsen av den 4 augusti 1992. På grundval av denna nya förklaring utbetalades den första delen av stödet i januari 1993.

8 Genom skrivelse av den 23 oktober 1992 underrättade kommissionen sökanden om att den utgick ifrån att projektets genomförande hade påbörjats senast den 15 oktober 1992 och att den därför förväntade sig att erhålla den mellanliggande rapporten den 15 januari 1993. I samma skrivelse bad kommissionen också

sökanden att inge två andra mellanliggande rapporter, varav den ena skulle inges den 15 april 1993 och den andra skulle inges den 15 juli 1993. Slutligen upprepade kommissionen att slutrapporten skulle inges senast den 31 oktober 1993.

9 I november 1992 kallade Tzoanos, avdelningschef vid GD XXIII, sökanden och 01-Pliroforiki till ett möte, som ägde rum utan de två andra partnerna i projektet. Enligt sökandens uppgifter, som inte har bestridits av svaranden, föreslog Tzoanos under detta möte att 01-Pliroforiki skulle anförtros huvuddelen av arbetet och beviljas merparten av medlen.

10 Sökanden uppmanades också att godta att ett tyskt företag, Studienkreis für Tourismus, som inte hade nämnts i förslaget till projektet och som redan deltog i ett projekt avseende ekologisk turism som gick under beteckningen "Ecotrans", skulle delta i projektet. Detta företags deltagande i projektet diskuterades bland annat under ett möte som ägde rum vid kommissionen den 19 februari 1993, vid vilket kommissionens representanter insisterade på att Studienkreis für Tourismus skulle delta i projektet.

11 Några dagar efter mötet den 19 februari 1993, fråntogs Tzoanos ansvaret för handläggningen av Ecodata-projektet. Därefter inleddes ett disciplinförfarande mot Tzoanos samt interna undersökningar av de ärenden som han hade handlagt. Disciplinförfarandet utmynnade i att Tzoanos avsattes. I den interna undersökningen av det administrativa förfarande som ledde till att Ecodata-projektet beviljades stöd framkom däremot inget som tydde på några oegentligheter.

12 I mars 1993 möttes sökanden, Innovence, Tourconsult och 01-Pliroforiki för att förhandla fram ett avtal om organisationen av projektet och fördelningen av uppgifterna. Detta avtal slöts formellt den 29 mars 1993.

13 Sökanden lämnade en första rapport i april 1993, en andra rapport i juli 1993 och en slutrapport i oktober 1993 (bilaga 12 till ansökan, volym 1). Sökanden erbjöd också kommissionen en förevisning av det arbete som hade utförts. Denna förevisning ägde rum den 15 november 1993.

14 Genom skrivelse av den 30 november 1993 meddelade kommissionen sökanden följande:

"... 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 menar att rapporten över [Ecodata] projektet visar att arbetet fram till den 31 oktober 1993 inte på ett tillfredsställande sätt överensstämmer med vad som förutsades i Ert förslag av den 22 april 1992. Kommissionen anser därför att den inte är skyldig att betala resterande 40 procent av dess erbjudna stöd på 530 000 ecu till detta projekt.

Skälen för kommissionens ställningstagande är de följande:

1. Projektet är långt ifrån fullbordat. I det ursprungliga förslaget angavs att det femte stadiet i projektet skulle vara en prövotid. Det sjätte och det sjunde stadiet

skulle bestå i en utvärdering av systemet respektive en expansion av systemet (till de 12 medlemsstaterna) och av tidschemat på sidan 17 i förslaget framgår tydligt att dessa stadier skulle fullbordas som en del i det projekt som kommissionen skulle bidra till finansieringen av.

2. Testfrågeformuläret var alldeles för detaljerat för projektet i fråga, särskilt med beaktande av tillgängliga medel och projektets karaktär. Det borde ha varit baserat på en mer realistisk bedömning av vilken information som personer som arbetar med turism- och miljöfrågor huvudsakligen har behov av ... .

3. Ett antal databaser skulle länkas samman för att upprätta ett distributivt datasystem. Detta hade inte skett den 31 oktober 1993.

4. Beskaffenheten av och kvaliteten på uppgifterna från testområdena motsvarar inte alls förväntningarna, i synnerhet som det bara rörde sig om fyra medlemsstater med tre områden i varje stat. En stor del av uppgifterna som ingår i systemet är antingen av marginellt intresse eller irrelevanta för frågor avseende miljöaspekter av turism, särskilt på regional nivå.

5. Av dessa skäl och andra skäl, som också är uppenbara, framgår det tillräckligt klart att projektet har blivit illa lett och samordnat av IPK och att det inte har genomförts på ett sätt som överensstämmer med dess åtaganden.

..."]

15 Sökanden invände mot innehållet i den återgivna skrivelsen, bland annat genom en skrivelse till kommissionen av den 28 december 1993. Under tiden fortsatte den att utveckla projektet och höll några offentliga förevisningar av detta. Den 29 april 1994 träffades sökanden och representanter för kommissionen för att diskutera tvisten. Genom skrivelse av den 3 augusti 1994 meddelade kommissionen sökanden följande:

"I am sorry that it was not possible to reply to you directly at an earlier stage following our exchange of letters and (the meeting of 29 April 1994).

... [T]here 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. ...".

["Jag beklagar att Ni inte tidigare har kunnat erhålla ett direkt svar efter vår skriftväxling och efter mötet (den 29 april 1994).

... [E]rt svar av den 28 december har inte fått oss att ändra uppfattning. Ni väckte dock ytterligare ett antal frågor som jag skulle vilja kommentera.

...

Jag måste nu underrätta Er om att efter att jag helt har satt mig in i frågan ... kan jag inte se att det finns någon anledning att hålla fler möten. Jag bekräftar därför nu att vi inte, av de skäl som angavs i min skrivelse av den 30 november och av ovan angivna skäl, kommer att göra några fler utbetalningar till detta projekt. ..."]

Förfarande och parternas yrkanden

16 Det var under dessa förhållanden som sökanden, genom en ansökan som ingavs till förstainstansrättens kansli den 13 oktober 1994, väckte denna talan.

17 På grundval av referentens rapport beslutade förstainstansrätten att inleda det muntliga förfarandet utan att vidta föregående åtgärder för bevisupptagning. Som en processledningsåtgärd uppmanades dock parterna att skriftligen besvara vissa frågor före sammanträdet.

18 Parterna utvecklade sin talan och svarade på muntliga frågor från förstainstansrätten vid offentligt sammanträde den 25 juni 1997.

19 Sökanden har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogiltigförklara kommissionens beslut av den 3 augusti 1994 att inte utbetala den andra delen av det stöd som sökanden beviljades genom meddelandet av den 4 augusti 1992, samt

— förplikta svaranden att ersätta rättegångskostnaderna.

20 Svaranden har yrkat att förstainstansrätten skall

— avvisa alternativt ogilla talan, samt

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Upptagande till sakprövning

Parternas argument

21 Svaranden har gjort gällande att talan skall avvisas då den tidsfrist på två månader som föreskrivs i artikel 173 femte stycket i fördraget inte har iakttagits. Enligt svaranden underrättades sökanden genom skrivelsen av den 30 november 1993 om kommissionens beslut att inte utbetala resterande stöd. Detta beslut var slutligt och har inte omprövats senare, eftersom sökanden inte framlade några nya omständigheter vid de efterföljande kontakterna mellan parterna. Skrivelsen av den 3 augusti 1994 var följaktligen bara en bekräftelse av detta beslut.

22 Enligt sökanden framgår det av flera uttryck i skrivelsen av den 30 november 1993 att beslutet inte var slutligt. Sökanden avser därvid framför allt användningen av ordet "should" i den mening i vilken kommissionen meddelar att den inte har för avsikt att utbetala resten av stödet.

23 Sökanden har även anmärkt att det beslut som meddelades genom skrivelsen av den 3 augusti 1994 fattades efter en ny granskning av handlingarna och av delvis nya skäl.

Förstainstansrättens bedömning

24 Enligt fast rättspraxis kan talan om ogiltigförklaring inte föras mot en rättsakt som enbart utgör en bekräftelse av ett tidigare beslut och som inte har ifrågasatts inom föreskriven tid (domstolens dom av den 15 december 1988 i de förenade målen 166/86 och 220/86, Irish Cement mot kommissionen, Rec. 1988, s. 6473, punkt 16, dom av den 11 januari 1996 i mål C-480/93 P, Zunis Holding m. fl. mot kommissionen, REG 1996, s. I-1, punkt 14; domstolens beslut av den 21 november 1990 i mål C-12/90, Infortec mot kommissionen, Rec. 1990, s. I-4265, punkt 10). Ett beslut är enbart en bekräftelse av ett tidigare beslut om det inte innehåller några nya omständigheter i förhållande till en äldre rättsakt och inte har föregåtts av en omprövning av förhållandena för den som den tidigare rättsakten var riktad till (domstolens dom av den 9 mars 1978 i mål 54/77, Herpels mot kommissionen, Rec. 1978, s. 585, punkt 14; förstainstansrättens dom av den 3 mars 1994 i mål T-82/92, Cortes Jimenez m. fl. mot kommissionen, RecFP 1994, s. II-237, punkt 14, och dom av den 22 november 1990 i mål T-4/90, Lestelle mot kommissionen, Rec. 1990, s. II-689, punkt 24).

25 I detta fall organiserade kommissionen ett möte, som ägde rum den 29 april 1994, vid vilket bland annat frågorna om dennas vägran att utbetala resten av stödet samt projektets framskridande diskuterades. Detta framgår bland annat av parternas skriftliga svar på förstainstansrättens fråga om vad som avhandlades vid mötet den 29 april 1994.

26 Förstainstansrätten anser att detta initiativ skall klassificeras som en omprövning i den mening som avses i ovannämnda rättspraxis. Även om, såsom svaranden framhöll vid det muntliga förfarandet, det inte framkom några nya omständigheter vid detta möte och det inte heller föranledde kommissionen att ändra uppfattning, kan det förhållandet att det hölls ett nytt möte beträffande samma frågor som behandlades i skrivelsen av den 30 november 1993 nämligen inte leda till någon annan slutsats än att det administrativa förfarandet inte slutgiltigt avslutades i och med skrivelsen av den 30 november 1993. I detta avseende anser förstainstansrätten att om kommissionen var av den uppfattningen att skrivelsen av den 30 november 1993 innehöll dess slutliga beslut, skulle det ha räckt med en hänvisning till denna skrivelse varje gång som sökanden tog kontakt med den angående dess vägran att utbetala resten av stödet.

27 Under dessa omständigheter kan svarandens argument att talan har väckts för sent inte godtas. Detta betyder att talan kan upptas till sakprövning.

Prövning i sak

28 Sökanden har i huvudsak åberopat två grunder till stöd för sin talan. Den första grunden avser åsidosättande av principerna om rättssäkerhet och skydd för berättigade förväntningar. Den andra grunden avser bristfällig motivering.

Den första grunden avseende åsidosättande av principerna om rättssäkerhet och skydd för berättigade förväntningar

Parternas argument

29 Sökanden har inledningsvis bestridit att tidsgränsen för när projektet skulle vara fullbordat, för att resten av det beviljade stödet skulle kunna utbetalas, har fastställts till den 31 oktober 1993. Enligt sökanden saknar fastställelsen av detta datum betydelse, eftersom förklaringen och skrivelsen av den 23 oktober 1992, som kommissionen skickade till sökanden, endast innehöll villkor som kommissionen ensidigt hade bestämt.

30 Vad närmare bestämt gäller förklaringen har sökanden i huvudsak gjort gällande att den inte är ett avtal. Detta beror på att mottagaren av ett ekonomiskt gemenskapsstöd inte erbjuder gemenskapen någon motprestation. Sökanden har framhållit att enligt gemenskapernas budgetförordning föreligger det bara ett avtal mellan gemenskapen och stödmottagaren om mottagaren ställer en säkerhet.

31 Sökanden har dessutom anmärkt att i förklaringen definieras den 31 oktober 1993 som den dag då slutrapporten över medlens användning skulle framläggas, och inte som den dag då projektet faktiskt skulle vara fullbordat.

32 Vad gäller projektets skick den 31 oktober 1993 har sökanden, samtidigt som den har medgivit att det har förekommit stora förseningar vid projektets genomförande, uppgivit att förevisningen av projektet den 15 november 1993 "kröntes med framgång" och att det i den rapport som framlades i oktober 1993 angavs "konkreta slutsatser om den framtida organisationen av databanken Ecodata". Sökanden har framhållit att den hade inlämnat alla handlingar som krävdes enligt förklaringen före den 31 oktober 1993. Vidare var alla utgifter som den hade ådragit sig direkt knutna till projektet och översteg inte det beviljade stödet.

33 Sökanden har dragit slutsatsen att samtliga villkor som angavs i förklaringen för att resten av stödet skulle utbetalas var uppfyllda. Genom att vägra betalning på grundval av överväganden som avser projektets skick och kvalitet har kommissionen överskridit villkoren i förklaringen och följaktligen sina befogenheter. Detta innebär att kommissionen har åsidosatt principen *patere legem quam ipse fecisti*. På samma sätt strider den vägrade betalningen mot principen om *Selbstbindung* (princip av innebörden att administrationens rättsakter är bindande för hur denna senare kan uppträda) och principen om skydd för berättigade förväntningar.

34 Slutligen har sökanden påpekat att orsaken till förseningarna vid projektets genomförande var att tjänstemän vid GD XXIII lade sig i. Dessa ville bland annat att en stor del av de beviljade medlen skulle anförtros åt 01-Pliroforiki (se punkt 9 ovan) och att företaget Studienkreis für Tourismus skulle godtas som partner (se punkt 10 ovan). Det är därför obefogat att enbart i anledning av detta bestraffa sökanden genom att vägra den betalning just på grund av att projektets genomförande har blivit försenat.

35 Enligt svaranden är det inte mot bakgrund av de allmänna principer som sökanden har åberopat som det ifrågasatta beslutet skall bedömas. Det är av större intresse att undersöka i vilken mån sökanden har iakttagit villkoren för stödets beviljande.

36 Svaranden har till att börja med angivit att den tidsfrist som angavs i förklaringen var oeftergivlig på grund av att det var nödvändigt att följa budgetreglerna. Svaranden har vidare gjort gällande att projektet inte alls var genomfört när denna frist löpte ut. Den har därvid anmärkt att databanken inte var verkligt funktionsduglig den 31 oktober 1993 och att även om den skulle ha varit funktionsduglig i viss mån hade sökanden och dennes partner inte infört uppgifter från samtliga medlemsstater i den, trots att detta arbete uttryckligen angavs i beskrivningen och i tidsschemat i förslaget av den 22 april 1992. Svaranden har för övrigt anmärkt att slutrapporten fortfarande snarare tillkännager att arbetet har påbörjats än att det har avslutats. Vidare har svaranden uttryckt sin besvikelse över kvaliteten på de uppgifter som insamlades i testområdena.

37 Av dessa omständigheter har svaranden dragit slutsatsen att det projekt som var föremål för det beviljade stödet inte, i enlighet med villkoren för dess beviljande, hade verkställts inom föreskriven tid.

Förstainstansrättens bedömning

38 Av rättspraxis i fråga om ekonomiskt stöd som har beviljats av gemenskapen framgår att skyldigheten att iaktta de finansiella villkoren för investeringen, såsom dessa har angivits i beslutet om beviljande av stöd, utgör en av mottagarens grundläggande skyldigheter — på samma sätt som skyldigheten att i praktiken genomföra investeringen — och den utgör därigenom en förutsättning för tilldelningen av gemenskapsstöd (förstainstansrättens dom av den 24 april 1996 i de förenade målen T-551/93, T-231/94, T-232/94, T-233/94 och T-234/94, Industrias Pesqueras Campos m. fl. mot kommissionen, REG 1996, s. II-247, punkt 160).

39 I detta fall angavs de ekonomiska villkoren för stödet i förklaringen, som bifogades beslutet om beviljande av stöd. I skrivelsen av den 4 augusti 1992, som innebar att sökanden beviljades det ekonomiska stödet, angavs att "[e]in Vordruck, in dem die allgemeinen Verpflichtungen dargelegt sind, die Empfänger eines Zuschusses der Kommission zu erfüllen haben, ist diesem Schreiben beigefügt" ["Bifogat finner Ni en förklaring med de allmänna villkor som mottagare av ekonomiskt stöd från kommissionen skall iaktta"]. Förklaringen undertecknades av sökanden med omnämnandet "gelesen und gebilligt" ["läst och godkänd"]. Av förklaringen framgick bland annat att det var en förutsättning att stödet användes inom ramen för det projekt som hade beskrivits i förslaget av den 22 april 1992 och att det inom tre månader från projektets fullbordan, och senast den 31 oktober 1993, framlades en rapport över hur stödet hade använts. Vad beträffar datumet den 31 oktober 1993 preciserades det i förklaringen att orsaken till detta var att de krediter som hade reserverats i anledning av åtgärden i fråga var tidsbegränsade.

40 Förstainstansrätten anser att det klart framgår av nämnda villkor i förklaringen att, för det första, medlen förutsattes täcka de huvudsakliga stadierna i det projekt som angavs i förslaget av den 22 april 1992 (se punkt 4 ovan) och att, för det andra, den rapport som skulle framläggas senast den 31 oktober 1993 förutsattes utgöra slutrapporten över medlens användning, så att detta datum utgjorde slutdatum för fullbordan av det projekt som beskrevs i förslaget av den 22 april 1992. För övrigt klassificerade sökanden själv den rapport som ingavs i oktober 1993 som "slutrapport", och på sidan 89 i denna rapport (bilaga 12 till ansökan, volym 1) påpekade sökanden uttryckligen att den 31 oktober 1993 var slutdatum för projektets fullbordan, i enlighet med det ursprungliga förslaget. På samma sätt framgår det av handlingarna i målet att sökanden också kände till och hade medgivit att stödet kunde minskas om det datum som kommissionen hade fastställt inte iakttogs. Detta framgår exempelvis av avtalet av den 29 mars 1993 mellan sökanden och dess partner (bilaga 9 till ansökan). Beträffande arbetets genomförande anges i detta att "[t]he 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". ["Avtalsparterna medger att Europeiska gemenskapernas kommission har fastställt ett slutdatum som inte får överskridas, då detta skulle äventyra utbetalningen av stödet."]

41 Vad beträffar sökandens iakttagande av de på detta sätt definierade villkoren för beviljande av stöd kan det konstateras att arbetet för att expandera systemet till andra områden och medlemsstater än de som omfattades av projektets prövotid inte hade genomförts den 31 oktober 1993. Detta framgår bland annat av sidan 6 i slutrapporten, där det anges att "[t]his 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" ["[d]enna slutrapport innehåller resultaten av [Ecodata] projektets prövotid. Det måste dock framhållas att [Ecodata] inte avslutas nu, utan snarare börjar"], och av sidan 32 i samma rapport där det bekräftas att projektet under prövotiden var begränsat till Tyskland, Frankrike, Italien och Grekland.

42 Det kan dessutom konstateras att den slutrapport som sökanden ingav i oktober 1993 innehåller flera reservationer, till och med vad gäller de stadier som avser prövotiden, utvecklingen av programvaran och utvärderingen av systemet. På sidorna 94—96, 100 och 106 i slutrapporten anges att insamlingen av uppgifter inte helt har fullbordats, inte ens i testområdena (Tyskland: "... many of the questions could not be answered at present", Frankrike: "... 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", Grekland: "... data collection was difficult") [Tyskland: "... flera av frågorna kunde för närvarande inte besvaras", Frankrike: "... det visade sig vara mycket svårt att utföra fältarbete i Frankrike ... uppgiftsinsamlandet kommer att fortsätta", Italien: "Vad beträffar kvantitet visade fältarbetet i Italien att 70—80 procent av kontrolluppgifterna är tillgängliga ... Vad beträffar kvalitet stötte vi på vissa svårigheter", Grekland: "... det var svårt att samla in uppgifter"]. På sidan 195 i slutrapporten har sökanden tillagt att "[i]n the near future, it will be necessary to improve the methods of data collection" ["metoderna för uppgiftsinsamling måste förbättras inom en snar framtid"]. En förklaring på sidan 166 i rapporten antyder att det ännu inte hade gjorts någon utvärdering av systemet. Där anges bland annat att "[t]he 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" ["testområdenas databas tillhandahåller ett första uppgiftsunderlag om förhållandet mellan turism och miljö

och om miljöförhållanden i turistområden. Den gör det också möjligt att bestämma förfaranden för hur uppgifterna skall utvärderas"]. På sidan 117 i rapporten bekräftas det att utvärderingen av systemet ännu inte har ägt rum ("Two evaluation approaches will be used in the [Ecodata] analysis" ["vid analysen [av Ecodata] kommer två utvärderingsmetoder att användas"]. I rapporten används även futurum för att beskriva flera uppgifter om programvaror ("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 ...") ["Den fjärrstyrda tillämpningen kommer att skapas med användning av Asymetrix Toolbook som en Microsoft Windows tillämpning. Detta kommer att kräva en VGA färgskärm, Microsoft Windows version 3.1 eller en senare version, ett modem och korrekt konfigurerade kommunikationsprogramvaror för att sköta modemet. Längre fram kommer det också att behövas en CD-ROM skivenhet, men under prövotiden kommer det att räcka med en hårddisk med hög kapacitet ..."].

43 Förstainstansrätten anser att kommissionen under dessa omständigheter hade fullgod anledning att dra slutsatsen att resultatet av arbetet, såväl i fråga om kvantitet som kvalitet, endast i liten utsträckning överensstämde med det projekt som sökanden hade förslagit och som gemenskapen hade understött, och att kommissionen reagerade på ett sätt som stod i proportion till detta otillräckliga genomförande när den vägrade att utbetala resten av stödet.

44 Med hänsyn till vad som har anförts ovan kan sökanden inte ändamålsenligt göra gällande de allmänna principer som den har åberopat.

45 Vad till att börja med beträffar principen *patere legem quam ipse fecisti* eller principen om *Selbstbindung*, konstaterar förstainstansrätten att sökanden inte har iakttagit villkoren för beviljande av stödet, vilket innebär att kommissionen inte kan

klandras för att den har åsidosatt denna princip. Kommissionen har nämligen bara tillämpat den klausul i förklaringen enligt vilken stödmottagaren godtar att avstå från utbetalningar av eventuellt resterande stöd om de föreskrivna tidsfristerna i förklaringen inte iakttas (se punkt 6 ovan).

46 Sökanden kan inte heller ändamålsenligt åberopa principen om skydd för berättigade förväntningar. Om villkoren för beviljande av stödet åsidosätts kan mottagaren av ett ekonomiskt gemenskapsstöd nämligen inte med fog förvänta sig utbetalning av hela det beviljade stödet. I ett sådant fall kan denne följaktligen inte åberopa principen om skydd för berättigade förväntningar för att erhålla utbetalning av resten av det totala stödbelopp som ursprungligen beviljades (domstolens domar av den 4 juni 1992 i mål C-181/90, Consorgan mot kommissionen, Rec. 1992, s. I-3557, punkt 17, och i mål C-189/90, Cipeke mot kommissionen, Rec. 1992, s. I-3573, punkt 17; förstainstansrättens dom av den 19 mars 1997 i mål T-73/95, Oliveira mot kommissionen, REG 1997, s. II-381, punkt 27).

47 Slutligen anser förstainstansrätten att sökanden inte kan klandra kommissionen för att ha försenat projektets genomförande. I detta avseende kan det konstateras att sökanden, som skulle samordna arbetet, väntade ända till mars 1993 innan den inledde förhandlingar med sina partner om fördelningen av uppgifterna för att genomföra projektet. Således lät sökanden halva tiden för projektets genomförande passera innan något faktiskt arbete rimligtvis kunde påbörjas. Även om sökanden har framlagt vissa uppgifter om att en eller flera av kommissionens tjänstemän lade sig i projektet på ett besvärande sätt under perioden mellan november 1992 och februari 1993, har den inte alls visat att denna inblandning gjorde det omöjligt för sökanden att inleda ett effektivt samarbete med sina partner före mars 1993.

48 Av vad som har anförts ovan framgår att talan inte kan vinna bifall på den första grunden.

Den andra grunden avseende bristfällig motivering

Parternas argument

49 Sökanden har även åberopat en grund avseende åsidosättande av artikel 190 i fördraget. Den anser att skrivelserna av den 30 november 1993 och den 3 augusti 1994 är bristfälligt motiverade. Klagopunkterna i punkt 1—5 i skrivelsen av den 30 november 1993 är opreciserade och allmänna och i skrivelsen av den 3 augusti 1994 finns det ingen motivering avseende det skick som projektets genomförande befann sig i.

50 Svaranden anser att skrivelserna av den 30 november 1993 och den 3 augusti 1994 helt och hållet uppfyller de krav på motivering som anges i rättspraxis. Skälen i nämnda skrivelser ger sökanden möjlighet att bedöma beslutets lagenlighet och förstainstansrätten möjlighet att göra en prövning.

Förstainstansrättens bedömning

51 Det måste av ett beslut som avser en minskning av ett beviljat ekonomiskt stöd, med hänsyn till att ett sådant beslut medför allvarliga konsekvenser för stödmottagaren, klart framgå vilka skäl som motiverar minskningen av stödet i förhållande till det tidigare beviljade beloppet (ovannämnda domar i målen Consorgan mot kommissionen och Cipeke mot kommissionen, punkt 15—18, förstainstansrättens dom av den 6 december 1994 i mål T-450/93, Lisrestal mot kommissionen, Rec. 1994, s. II-1177, punkt 52, och dom av den 12 januari 1995 i mål T-85/94, Branco mot kommissionen, REG 1995, s. II-45, punkt 33).

52 Förstainstansrätten anser att det av skrivelsen av den 3 augusti 1994 som är aktuell i detta mål klart framgår vilka skäl som föranledde kommissionen att vägra utbetalningen av resten av det beviljade stödet. I detta avseende räcker det att konstatera att skrivelsen av den 3 augusti 1994 huvudsakligen hänvisar till skälen i skrivelsen av den 30 november 1993. I denna sistnämnda skrivelse, i vilken det erinras

om villkoren för stödet och görs en punktvis uppräkning av bristerna i projektets genomförande, anges klart skälen för att vägra utbetalningen. Förstainstansrätten vill i anledning av detta påpeka att ett beslut är tillräckligt motiverat när det hänvisar till en handling som redan innehas av den person som beslutet är riktat till och som innehåller de uppgifter som institutionen har lagt till grund för sitt beslut (se ovannämnda dom i målet Industrias Pesqueras Campos m. fl. mot kommissionen, punkt 144).

53 För övrigt har sökanden, både i sin ansökan och under förfarandet, bemött de resonemang som kommissionen utvecklade i skrivelserna av den 3 augusti 1994 och den 30 november 1993 och som avser dennas vägran att utbetala resten av stödet, vilket visar att sökanden förfogade över nödvändiga uppgifter för att kunna försvara sina rättigheter. På samma sätt förfogar förstainstansrätten över nödvändiga uppgifter för att kunna göra en legalitetsprövning. Under dessa omständigheter kan det inte anses föreligga en bristfällig motivering (se domstolens dom av den 14 februari 1990 i mål C-350/88, Delacre m. fl. mot kommissionen, Rec. 1990, s. I-395, punkt 15, och förstainstansrättens dom av den 6 april 1995 i mål T-150/89, Martinelli mot kommissionen, REG 1995, s. II-1165, punkt 65).

54 Detta innebär att talan inte heller kan vinna bifall på den andra grunden.

55 Av allt som har anförts ovan följer att talan skall ogillas.

Rättegångskostnader

56 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom sökanden har tappat målet och kommissionen har yrkat att sökanden skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, skall sökanden ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (första avdelningen)

följande dom:

1) Talan ogillas.

2) Sökanden skall ersätta rättegångskostnaderna.

Saggio Tiili Moura Ramos

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 15 oktober 1997.

H. Jung
Justitiesekreterare

A. Saggio
Ordförande