FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT CARL OTTO LENZ

föredraget den 4 juli 1996 *

A — Inledning

1. Kommissionen har överklagat förstainstansrättens dom av den 7 mars 1995 i de förenade målen T-432/93, T-433/93 och T-434/93 [1]. I domen har förstainstansrätten på talan av företagen Socurte, Quavi och Stec (nedan kallade sökandena) ogiltigförklarat ett beslut av kommissionen varigenom denna hade reducerat den europeiska socialfondens bidrag till ett projekt som dessa hade deltagit i.

2. Enligt artikel 1.2 a och artikel 3.1 i rådets beslut 83/516/EEG av den 17 oktober 1983 om den europeiska socialfondens uppgifter, [2] som gällde vid den här aktuella tidpunkten, kunde den europeiska socialfonden (nedan kallad ESF) bidra till finansieringen av åtgärder avseende yrkesutbildning och yrkesvägledning som genomfördes inom ramen för medlemsstaternas arbetsmarknadspolitik. Om ESF beviljade ett sådant finansieringsbidrag skulle enligt artikel 5.1 i rådets förordning (EEG) nr 2950/83 av den 17 oktober 1983 om tillämpningen av beslut nr 83/516/EEG [3] ett förskott om 50 procent av bidraget utbetalas vid den tidpunkt då utbildningsåtgärderna påbörjades.

3. Artikel 6 första stycket i förordning nr 2950/83 hade följande lydelse:

"Om ett bidrag från fonden inte används på de villkor som anges i det beslutet varigenom det beviljas kan kommissionen stoppa, reducera eller dra tillbaka det efter det att den berett den berörda medlemsstaten tillfälle att yttra sig."

4. År 1986 begärde den avdelning i det portugisiska arbetsmarknads-och socialdepartementet som är ansvarigt för ESF-frågor (nedan kallat DAFSE) ett bidrag från ESF till vissa åtgärder avseende yrkesutbildning som föreslagits av ett flertal företag, bland andra sökandena. I ett beslut av den 7 maj 1986

* Originalspråk: tyska.

1 — Socurte m. fl. mot kommissionen (REG 1995, s. II-503).

2 — EGT L 289, s. 38.

3 — EGT L 289, s. 1.

fastställde kommissionen, att ESF skulle bidra till projektet med ett visst belopp. DAFSE underrättade sökandena om beslutet och om storleken av det belopp med vilket ESF skulle bidra till kostnaderna för de föreslagna åtgärderna. Föreskrivet förskott utbetalades därefter till sökandena.

5. Sedan de projekterade åtgärderna hade genomförts begärde sökandena att få ut återstoden av ESF-bidraget. Det blev dock ingen utbetalning. I stället anmodade DAFSE i en skrivelse av den 18 mars 1991 sökandena att betala tillbaka en del av det förskott de hade erhållit.

6. I en skrivelse av den 15 april 1991 begärde de berörda företagens advokat att DAFSE skulle informera honom om skälen till anmaningen om återbetalning och skicka honom en kopia av det beslut av kommissionen som DAFSE hade hänvisat till i sin skrivelse av den 18 mars 1991.

7. Genom en skrivelse av den 24 april 1991, som kom adressaterna till handa den 30 april, underrättade DAFSE sökandena om att kommissionen slutligt hade fastställt bidraget från ESF till ett lägre belopp än det som ursprungligen hade förutskickats. [4] DAFSE stödde sig därvid på en skrivelse av den 14 februari 1991 från den behöriga avdelningen hos kommissionen som DAFSE samtidigt översände till sökandena. I sistnämnda mycket kortfattade skrivelse anfördes, att kommissionen hade prövat ansökningen om utbetalning av det återstående bidragsbeloppet med resultat att den fastställt bidraget till nu ifrågavarande belopp. Därvid hade vissa avtal och diverse inspektioner "beaktats".

8. I skrivelse till DAFSE av den 14 maj 1991 och i skrivelse till kommissionen av den 17 maj 1991 begärde sökandena att få bestyrkta kopior av kommissionens ursprungliga beslut om beviljande av ESF-bidrag och av kommissionens beslut avseende deras ansökan om utbetalning av det resterande bidraget.

9. Med skrivelse av den 30 juli 1991 tillställde DAFSE sökandena "en bestyrkt kopia av meddelandet ... om kommissionens beslut att bevilja bidrag" i det berörda fallet. Detta dokument utgjordes av en skrivelse från kommissionen till DAFSE av den

4 — Det slutligt beviljade bidraget uppgick till sammanlagt 437 452 918 ESC (vilket motsvarade 50 procent av det ursprungligen fastställda bidraget).

10 juli 1991 med en detaljerad redogörelse för skälen till minskningen av bidraget.

Kommissionen hävdade i nämnda skrivelse särskilt, att en inspektion hos företaget Stec, som hade utförts under tiden den 26—29 juli 1988, hade utvisat, att vissa utgifter inte var tillräckligt styrkta och att vissa poster inte hade bedömts korrekt. På grund av dessa brister hade kommissionen själv gjort en analys av vilka kostnader som var rimliga, vilket lett till att det ursprungligen fastställda bidragsbeloppet nedsatts.

Kommissionen påstod i skrivelsen, att de nationella myndigheterna hade tagit ställning till detta förfaringssätt.

10. De berörda företagen väckte därefter talan hos förstainstansrätten genom en skrivelse som kom in till domstolen den 10 oktober 1991. [5] De yrkade bland annat att den rättsakt som förelåg i kommissionens skrivelse till DAFSE av den 10 juli 1991 skulle ogiltigförklaras. Kommissionen yrkade att företagens talan skulle avvisas och i andra hand ogillas.

11. Förstainstansrätten fann att talan om ogiltighet kunde tas upp till sakprövning och att den var välgrundad.

12. Såvitt avser frågan om talan kunde tas upp till sakprövning hänvisade förstainstansrätten i första hand till att sökandena den 30 april 1991 var i besittning av kommissionens skrivelse av den 14 februari 1991 och "alltså hade fått kännedom för det första om kommissionens beslut om minskning av bidraget från ESF och om avslaget på yrkandet om återbetalning av återstående belopp, och för det andra om de följder för dem av beslutet som den behöriga nationella myndigheten hade angett i sina skrivelser av den 18 mars och den 24 april 1991". [6] Enligt förstainstansrätten innehöll skrivelsen av den 14 februari 1991 dock bara "en abstrakt och allmän motivering" och inte "några preciserade skäl för beslutet". Omedelbart efter det att sökandena hade fått DAFSE: s skrivelse av den 24 april 1991 begärde de att kommissionen och DAFSE skulle precisera skälen för beslutet. De blev informerade om dessa skäl först den 30 juli 1991, när DAFSE översände kommissionens skrivelse av den 10 juli 1991. Enligt förstainstansrätten fick sökandena först därigenom tillräcklig kännedom om kommissionens skäl för beslutet och därmed möjlighet att "från och med denna tidpunkt på sakliga skäl kunna föra talan mot beslutet". [7]

5 — Domstolen hänsköt genom beslut av den 27 september 1993 dessa mål till förstainstansrätten på grund av att det under mellantiden skett en ändring av kompetensfördelningen.

6 — A. st. (ovan fotnot 1), punkt 46.

7 — A. st. (ovan fotnot 1), punkt 50.

Talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut i den form detta har i skrivelsen av den 10 juli 1991 hade enligt förstainstansrätten därför väckts i rätt tid.

13. Vad angår frågan om sökandenas talan om ogiltighet var välgrundad anförde förstainstansrätten, att den möjlighet som den berörda medlemsstaten enligt artikel 6.1 i förordning nr 2950/83 har att, innan kommissionen fattar beslut om minskning av ett ESF-bidrag, yttra sig över såväl skälen för den planerade minskningen som den exakta storleken av densamma är ett "väsentligt formkrav". [8] Förstainstansrätten analyserade därefter de dokument som kommissionen gett in och åberopat. Dessa avsåg tre inspektioner som kommissionen låtit utföra under perioderna den 27 oktober—3 november 1986, den 28 september—2 oktober 1987 och den 26—29 juli 1988 samt två överläggningar som i juni 1988 hölls mellan företrädare för kommissionen och de portugisiska myndigheterna. Förstainstansrätten fann att dokumenten inte gav stöd för att kommissionen hade uppfyllt sin skyldighet enligt artikel 6.1 i förordning nr 2950/83.

Förstainstansrätten ogiltigförklarade därför kommissionens beslut om minskning av ESF-bidraget.

8 — A. st. (ovan fotnot 1), punkt 65.

14. Sökandena hade också yrkat, att kommissionen skulle åläggas att betala det ursprungligen fastställda bidraget. Förstainstansrätten fann att detta yrkande inte kunde prövas och avvisade därför talan i övrigt.

15. Kommissionen har nu överklagat denna dom. Den yrkar att domen skall upphävas och att motparterna skall åläggas att betala rättegångskostnaderna.

16. Sökandena yrkar att överklagandet skall ogillas, att den överklagade domen skall fastställas och att kommunen skall åläggas att betala rättegångskostnaderna.

B — Ställningstagande

Inledande anmärkningar

17. Kommissionens yrkande hänför sig enligt sin ordalydelse till hela förstainstansrättens dom. Av överklagandeskriften framgår dock att kommissionen endast ville överklaga domen i den del sökandenas talan

därigenom bifallits. Motparterna har också uppfattat överklagandet så. Överklagandet gäller därför inte förstainstansrättens dom i den del som talan i övrigt avvisades.

18. Kommissionen kritiserar den överklagade domen i två avseenden. För det första har förstainstansrätten enligt kommissionen felaktigt utgått från att tiden för att väcka talan om ogiltighet av kommissionens beslut börjat löpa först den 30 juli 1991. Beslutet meddelades den 14 februari 1991. Det delgavs företagen den 30 april 1991, vilket innebar att tiden för att väcka talan då började löpa. För det andra är, enligt kommissionen, förstainstansrättens uppfattning att kommissionen har brutit mot sin skyldighet enligt artikel 6.1 i förordning nr 2950/83 att bereda den berörda medlemsstaten tillfälle att yttra sig oriktig.

Upptagande till sakprövning

19. Förstainstansrätten har konstaterat att "om offentliggörande eller delgivning inte har skett, måste den som har fått kännedom om att det finns en rättsakt som rör honom inom rimlig tid begära att få uppgift om aktens fullständiga ordalydelse; i så fall börjar dock den tid inom vilken talan skall väckas att löpa först när den tredje man som berörs av ifrågavarande rättsakt får sådan kännedom om innehållet i och skälen för akten att han kan utnyttja sin rätt att väcka talan". [9]

20. Detta överensstämmer med den fasta praxis som förstainstansrätten i detta sammanhang också har citerat [10] och som kommissionen inte ifrågasätter. Kommissionen bestrider — med rätta — inte heller förstainstansrättens bedömning att sökandena inom rimlig tid har begärt att få ta del av beslutets fullständiga ordalydelse.

21. Kommissionen intar dock ståndpunkten, att nämnda praxis inte är tillämplig i detta fall, eftersom den endast avser fall i vilka beslutet inte offentliggjorts eller delgetts. I det fall som förstainstansrätten här hade att avgöra delgavs enligt kommissionen beslutet av den 14 februari 1991 emellertid de berörda företagen den 30 april 1991.

22. Utgångspunkten för denna argumentation är utan tvekan korrekt. Som framgår redan av ordalydelsen av ovan citerade passus är nämnda rättspraxis bara relevant

9 — A. st. (ovan fotnot 1), punkt 49.

10 — Se dom av den 6 juli 1988 i mål 236/86, Dillinger Hüttenwerke mot kommissionen (Rec. 1988, s. 3761), punkt 14, och dom av den 19 maj 1994 i mål T-465/93, Consorzio gruppo di azione locale "Murgia Messapica" mot kommissionen (Rec. 1994, s. II-361), punkt 29. Se nu också dom av den 8 maj 1996 i mål T-19/95, Adia interim mot kommissionen, REG 1996, s. II-321, punkt 33.

när beslutet i fråga varken offentliggjorts eller delgetts den som berörs av det. Med "delgavs" [Mitteilung] enligt artikel 173 femte stycket i EG-fördraget skall förstås "delgivning" [Bekanntgabe] enligt artikel 191 i EG-fördraget [11]. Den tyska avfattningen av artikel 173 femte stycket har i detta avseende visserligen en i jämförelse med de franska och engelska avfattningarna något missvisande formulering. Det är emellertid bara denna tolkning som motsvarar innebörden av och syftet med nämnda rättspraxis. Ett uppskjutande av den tidpunkt vid vilken den i artikel 173 föreskrivna tiden för rätten att väcka talan börjar löpa kan nämligen bara övervägas i de fall då beslutet inte har offentliggjorts och inte heller formellt delgetts den som berörs av det. Det är nämligen endast då som den som berörs av beslutet kan hysa sådan ovisshet om innehållet i och skälen för detta att ett särskilt skydd är motiverat.

23. I detta fall fattas emellertid en sådan delgivning med dem som berörs av beslutet. Enbart det meddelande om beslutet i kommissionens skrivelse av den 14 februari 1991 som översänts av de portugisiska myndigheterna med deras skrivelse av den 24 april 1991 är inte tillräckligt. DAFSE har tvärtom i denna skrivelse bara underrättat sökandena om det till den berörda medlemsstaten riktade beslutet. Eftersom meddelandet i kommissionens skrivelse av den 14 februari 1991 på grund av sin kortfattade utformning och sin ofullständighet gjorde det omöjligt för dem som berördes av beslutet att på sakliga grunder besluta sig för om de skulle använda sin rätt att föra talan, började tiden för att väcka talan inte att löpa förrän beslutets fullständiga ordalydelse, som de inom rimlig tid hade begärt att få, kommit dem till handa.

24. Kommissionens uppfattning skulle få olyckliga konsekvenser om den godtogs. Den skulle nämligen få till följd att företag som befinner sig i sökandenas läge alltid måste väcka talan omedelbart för att bevaka sina rättigheter. Det är dock uppenbart att kommissionens beslut i den utformning som det fått i skrivelsen av den 14 februari 1991 inte på något sätt motsvarar kraven i artikel 190 i EG-fördraget på motivering av rättsakter och därför utan vidare skulle ha upphävts. Kommissionens uppfattning skulle därför leda till en ökning av tvister som skulle ha kunnat undvikas.

25. Den första grunden för överklagandet skall därför ogillas.

Överträdelse av artikel 6.1 i förordning nr 2950/83

26. Som redan nämnts har förstainstansrätten anfört, att skyldigheten att enligt den ifrågavarande bestämmelsen inhämta ytt-

11 — Så också Krück, H. i Von der Groeben/Thiesing/Ehlerman (utgivare), *Kommentar zum EWG-Vertrag*, 4 uppl., Baden-Baden 1991, artikel 173 Rz.66. Det i artikel 173 femte stycket nämnda "Bekanntgabe" motsvarar "Veröffentlichung" (offentliggörande) i artikel 191.

rande är en väsentlig formföreskrift. Med hänvisning till rättspraxis [12] fastställde förstainstansrätten att sökandena kunde åberopa överträdelse av denna bestämmelse.

27. Förstainstansrätten anförde därefter att skyldigheten att bereda den berörda medlemsstaten tillfälle att yttra sig måste vara uppfylld innan ifrågavarande beslut fattas och att detta måste vara "tillräckligt klart bevisat", vilket utesluter "bevis enbart i form av en presumtion". [13]

28. Förstainstansrätten fann att den av kommissionen framlagda redogörelsen för inspektionen den 27 oktober—3 november 1986 inte innehöll något yttrande av de portugisiska myndigheterna. Detsamma gällde redogörelsen för inspektionen den 28 september—2 oktober 1987. Av redogörelsen för inspektionen den 26—29 juli 1988 framgick visserligen, att kommissionen hade övervägt att minska ESF-bidraget och att samtidigt avstå från att kräva återbetalning. Enligt förstainstansrätten framgår det dock inte av dokumentet, att de portugisiska myndigheterna hade haft tillfälle att yttra sig över detta. [14]

29. Till samma resultat kom förstainstansrätten såvitt avser de två överläggningar i juni 1988 som kommissionen åberopat. För att styrka den första överläggningen hade kommissionen hänvisat till redogörelsen för inspektionen den 26—29 juli 1988, ur vilken man enligt förstainstansrättens mening, som redan nämnts, dock inte kan utläsa att kommissionen berett den berörda medlemsstaten tillfälle att yttra sig. Såvitt avser den andra överläggningen hänvisade förstainstansrätten till en not som kommissionen i anslutning till denna hade skickat till de portugisiska myndigheterna, i vilken anfördes att kommissionen ansåg det önskvärt med "inspektioner på ort och ställe och/eller besvarande av tilläggsfrågor". Förstainstansrätten drog därav slutsatsen, att kommissionen vid denna tidpunkt ännu inte hade fattat något beslut som de portugisiska myndigheterna skulle ha kunnat yttra sig över. [15] Förstainstansrätten fann stöd för detta antagande genom en not av den 19 oktober 1988 från den behöriga medlemmen av kommissionen, i vilken det nämndes att kommissionen vid överläggningarna i juni 1988 hade lagt fram vissa förslag avseende "liknande projekt" för de portugisiska myndigheterna. Förstainstansrätten drog därav slutsatsen att det inte var styrkt att sådana förslag lagts fram också avseende det fall som nu skall prövas. [16]

30. Förstainstansrätten kom på grund av det sagda till slutsatsen att man inte kunde anse, att kommissionen hade uppfyllt sin skyldighet att enligt artikel 6.1 i förordning

12 — Jfr t. ex. dom av den 7 maj 1991 i mål C-304/89, Oliveira mot kommissionen (Rec. 1991, s. I-2283), punkt 17.

13 — A. st. (ovan fotnot 1), punkt 66.

14 — A. st. (ovan fotnot 1), punkt 68— 70.

15 — A. st. (ovan fotnot 1), punkt 72.

16 — A. st. (ovan fotnot 1), punkterna 73 och 74.

nr 2950/83 bereda den berörda medlemsstaten tillfälle att yttra sig.

31. Kommissionen har invänt att de portugisiska myndigheterna kände till inspektionerna och deltog i dessa. De kände därför till kommissionens betänkligheter som diskuterats vid inspektionerna. Den slutligen valda lösningen diskuterades redan vid ett samtal mellan en medlem av kommissionen och den behörige portugisiske ministern och föreslogs på nytt av kommissionen vid samtalen i juni 1988. Enligt kommissionen ägde ett kontinuerligt utbyte av informationer rum, som hade gjort det möjligt för de portugisiska myndigheterna att redan i förväg få kännedom om och yttra sig över den väsentliga innebörden av det beslut som sedan fattades.

32. Denna grund för överklagandet kan enligt min mening inte leda till framgång. Kommissionen anmärker i grund och botten på att förstainstansrätten har tolkat de bevis felaktigt som framlagts för den. Som kommissionen i sin replik med rätta har konstaterat är den väsentliga frågan i föreliggande fall om den bevisning som kommissionen under förfarandet har lagt fram har gjort det möjligt för förstainstansrätten att med tillräcklig säkerhet fastställa att kommissionen har fullgjort sin skyldighet att inhämta yttrande. Förstainstansrätten har besvarat denna fråga nekande. Jag kan inte finna att denna slutsats är felaktig.

33. Kommissionen har inte bestritt förstainstansrättens tolkning av de enskilda bevisen. Enligt kommissionens mening har förstainstansrätten emellertid inte tillräckligt beaktat det sammanhang i vilket dessa bevis ingår. Det är därvid i grund och botten en fråga om bevisvärdering som enligt min mening inte kan prövas vid ett överklagande. Detta kan som bekant endast kan avse rättsfrågor. Det skulle bara kunna förhålla sig annorlunda, om förstainstansrätten vid bevisvärderingen hade gjort sig skyldig till en felaktig rättstillämpning.

34. Kommissionen tycks anse att den omständigheten att förstainstansrätten har krävt uttryckligt bevis för att skyldigheten att inhämta yttrande har uppfyllts innebär en sådan felaktig rättstillämpning. Det kan jag inte instämma i. Den nära samverkan mellan kommissionens avdelningar och den berörda medlemsstatens myndigheter som kommissionen fäster så stor vikt vid är på detta område immanent. Om redan denna omständighet som sådan skulle godtas som tillräckligt bevis för att kommissionen har berett den berörda medlemsstaten tillfälle att yttra sig, skulle detta stämma dåligt överens med den karaktär av väsentligt formkrav som skyldigheten enligt artikel 6.1 i förordning nr 2950/83 har. Som sökandena med rätta har konstaterat inskränker kommissionen sig här i grund och botten till påståendet att den har uppfyllt denna skyldighet utan att erbjuda något konkret bevis för detta. Detta kan inte anses vara tillräckligt.

35. Kommissionen har anmärkt, att förstainstansrättens uppfattning innebär att bevis för att den omstridda skyldigheten att inhämta yttrande har uppfyllts bara kan ske genom förebringande av dokument som uttryckligen hänför sig till artikel 6.1 i förordning nr 2950/83. Detta är inte riktigt. Man måste visserligen ge kommissionen rätt i att det inte krävs några särskilda formaliteter för inhämtande av ett yttrande, men, som sökandena med rätta har anmärkt, befriar detta dock inte kommissionen från skyldigheten att om så erfordras bevisa att den berörda medlemsstaten har beretts tillfälle att yttra sig. Men just detta bevis saknas här.

Kommissionen har för övrigt oriktigt åberopat domstolens dom av den 25 maj 1993 i mål C-199/91 [17] för att motivera sin ståndpunkt. I den domen har domstolen visserligen av ett förebragt bevis dragit slutsatsen med avseende på *vissa* av de projekt som berördes av tvisten, att kommissionen hade uppfyllt sin skyldighet att inhämta yttrande. Såvitt avsåg *övriga* projekt fastställde domstolen emellertid, att man av bevisningen inte kunde sluta sig till att kommissionen hade berett den berörda medlemsstaten tillfälle att yttra sig över det tilltänkta beslutet. [18]

36. Den andra grunden för överklagandet kan alltså heller inte godtas.

37. Överklagandet skall därför ogillas. Beslut om rättegångskostnader följer av artiklarna 122, 118 och 69 i domstolens rättegångsregler.

C — Förslag till avgörande

38. Jag föreslår att överklagandet ogillas och att kommissionen åläggs att betala rättegångskostnaderna.

17 — Målet Foyer Culturel du Sart-Tilman mot kommissionen (Rec. 1993, s. I-2667).

18 — A. st. (ovan fotnot 17), punkt 32.