FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JEAN MISCHO

fremsat den 13. juli 2000 [1]

1. Ved kendelse af 27. oktober 1998, indleveret til Domstolens Justitskontor den 20. november 1998, har Supremo Tribunal Administrativo (Portugal) i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) anmodet Domstolen om en fortolkning af bestemmelserne i Rådets afgørelse 83/516/EØF af 17. oktober 1983 om Den Europæiske Socialfonds opgaver [2], i Rådets forordning (EØF) nr. 2950/83 af 17. oktober 1983 om gennemførelse af afgørelse 85/516/EØF om Den Europæiske Socialfonds opgaver [3], og i Kommissionens beslutning 83/673/EØF af 22. december 1983 vedrørende forvaltningen af Den Europæiske Socialfond (ESF) [4] i forbindelse med en tvist, som det portugisiske selskab Frota Azul-Transportes e Turismo L[da] (herefter »Frota Azul«) har anlagt mod Directora-Geral do Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu (generaldirektøren for styrelsen for anliggender vedrørende Den Europæiske Socialfond, herefter »DAFSE«), der er det organ, der på nationalt plan varetager den opgave finansielt at forvalte de foranstaltninger, hvortil der ydes tilskud fra Den Europæiske Socialfond (»ESF«).

Faktiske omstændigheder

2. I 1987 ansøgte Frota Azul om tilskud fra ESF og den portugisiske socialsikring (herefter »PSS«) til finansiering af erhvervsuddannelsesforanstaltninger. Da Frota Azul i 1988 havde afsluttet de foranstaltninger, som det havde opnået godkendelse til, fremsatte det over for DAFSE anmodning om at få udbetalt saldobeløbet for det nationale tilskud og tilskuddet fra Fællesskabet. Generaldirektøren for DAFSE attesterede de afholdte udgifter og fremsendte ansøgningen til ESF. I 1995, dvs. seks år efter, meddeler DAFSE, at det har taget anmodningen om udbetalingen af saldobeløbet under fornyet behandling, og at de beløb, der kan attesteres, er lavere end dem, der tidligere er blevet oplyst over for Kommissionen. DAFSE besluttede derefter at undlade at attestere visse udgifter og pålagde med forbehold af Kommissionens endelige afgørelse vedrørende ansøgningen om udbetalingen af saldobeløb Frota Azul at tilbagebetale et beløb på 3 777 465 PTE som følge af tilpasning af saldobeløbene for støtte fra ESF og de nationale tilskud fra PSS.

3. Frota Azul anfægtede afgørelsen herom ved Tribunal Administrativo do Círculo de Lisboa, der annullerede generaldirektørens afgørelse med den begrundelse, at admini-

1 — Originalsprog: fransk.
2 — EFT L 289, s. 38.
3 — EFT L 289, s. 1.
4 — EFT L 377, s. 1.

strationens attestering af den faktiske og regnskabsmæssige rigtighed af udgifter var en handling, der udgjorde en rent teknisk prøvelse, der forberedte den endelige afgørelse, som skulle træffes af Kommissionen, og at administrationen derfor havde overskredet sin kompetence med afgørelsen om, at visse beløb ikke var tilskudsberettigede på grundlag af kriterier vedrørende rimelighed og forsvarlig økonomisk forvaltning.

4. DAFSE appellerede denne dom til Supremo Tribunal Administrativo, der besluttede at udsætte sagen og anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse af de syv spørgsmål, som gengives nedenfor efter en oversigt over de retsregler, der er relevante i forbindelse med dem.

De relevante retsregler

5. Den grundlæggende retsakt på området er *afgørelse 83/516*, fra hvilken to bestemmelser skal citeres her:

Artikel 2 indeholder følgende bestemmelser:

»1. Fonden yder tilskud til foranstaltninger, der gennemføres af organer af såvel offentligretlig som privatretlig karakter.

2. De pågældende medlemsstater garanterer en forsvarlig gennemførelse af foranstaltningerne ...«

6. Afgørelsens artikel 5, stk. 1, bestemmer:

»Med forbehold af de øvrige bestemmelser i denne artikel udgør fondens tilskud 50% af de tilskudsberettigede udgifter; tilskuddet må dog ikke overstige det økonomiske tilskud, den pågældende medlemsstats offentlige myndigheder yder.«

7. Samtidig med afgørelsen vedtog Rådet *forordning nr. 2950/83*. Denne forordning indeholder følgende bestemmelser, der har særlig betydning for afgørelsen af de præjudicielle spørgsmål i denne sag:

Artikel 5, stk. 4:

»Anmodninger om udbetaling af saldobeløb skal indeholde en detaljeret redegørelse for indholdet, resultaterne og finansieringen af den pågældende foranstaltning. Medlemsstaten attesterer den faktiske og regnskabsmæssige rigtighed af de i udbetalingsanmodningerne indeholdte oplysninger.«

Artikel 6, stk. 1:

»Såfremt tilskuddet fra fonden ikke anvendes på de i godkendelsesbeslutningen fastsatte betingelser, kan Kommissionen suspendere, nedsætte eller lade tilskuddet bortfalde efter at have givet den pågældende medlemsstat lejlighed til at fremkomme med sine bemærkninger.«

Artikel 6, stk. 2:

»De udbetalte beløb, som ikke er blevet anvendt på de i godkendelsesbeslutningen fastsatte betingelser, skal tilbagebetales. Den pågældende medlemsstat er subsidiært ansvarlig for tilbagebetalingen af beløb, som med urette er udbetalt [...]«

Artikel 7, stk. 1:

»Med forbehold af den kontrol, der foretages af medlemsstaterne, kan Kommissionen foretage revision på stedet.«

Artikel 7, stk. 5:

»Efter anmodning af Kommissionen og med den pågældende medlemsstats godkendelse kan medlemsstatens kompetente myndigheder foretage kontrol. Repræsentanter fra Kommissionen kan deltage heri.«

8. Endelig indeholder *beslutning 83/673* følgende supplerende bestemmelser:

Artikel 1, stk. 2, første led, der lyder:

»Anmodninger om udbetaling

— af saldobeløb som omhandlet i artikel 5, stk. 4, i forordning (EØF) nr. 2950/83 skal indgives på skemaet i bilag 2.«

Artikel 6, stk. 1 og 2, der lyder:

»1. Medlemsstaternes anmodninger om udbetaling skal tilgå Kommissionen inden

for en frist på ti måneder efter foranstaltningernes afslutning. Der udbetales ikke tilskud på grundlag af anmodninger, som er indgivet efter denne frists udløb.

2. Såfremt afholdte udgifter ikke dokumenteres ved hjælp af skemaet i bilag 2 senest tre måneder efter den tidsfrist på ti måneder, der er fastsat i stk. 1, skal det udbetalte forskud tilbagebetales.«

Artikel 7, der lyder:

»Såfremt gennemførelsen af en foranstaltning, hvortil der er ydet tilskud, gøres til genstand for en undersøgelse på grundlag af en formodet uregelmæssighed, underretter medlemsstaten straks Kommissionen.«

De præjudicielle spørgsmål

9. De syv præjudicielle spørgsmål fra Supremo Tribunal Administrativo har følgende ordlyd:

»1) Skal — inden for rammerne af anvendelsesområdet for Rådets forordning nr. 2950/83 — den omstændighed, at medlemsstaten ikke attesterer den faktiske og regnskabsmæssige rigtighed af en del af udgifterne til en af Den Europæiske Socialfond støttet uddannelsesforanstaltning, fordi denne foranstaltning ikke stemmer overens med de faktiske priser for goder og tjenesteydelser på det nationale marked, fordi der angives højere priser for tjenesteydelser end dem, som denne medlemsstat har fastsat som maksimumspriser, fordi der er blevet gjort overdrevent store forvaltningsudgifter gældende, fordi mængderne og arten af det anvendte materiale ikke står i noget forhold til foranstaltningen, eller fordi der angives mængder, som ikke er begrundet med henblik på den konkrete foranstaltning, eller af lignende grunde, anses for en afgørelse om, at udgifterne ikke er tilskudsberettigede, eller er der herved tale om en afgørelse, der kun angår området for det negative aspekt af attesteringen af den faktiske og regnskabsmæssige rigtighed af de i anmodningen om udbetaling af saldobeløb indeholdte oplysninger i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i denne forordnings artikel 5, stk. 4, andet punktum?

2) Fører den af det kompetente nationale organ besluttede nedskæring af det nationale tilskud i den fase, der omfatter regnskabsafslutning og udbetaling af saldobeløb, som følge af, at en del af bestemte udgifter ikke er blevet attesteret af de i ovennævnte spørgsmål anførte grunde ifølge forordningens artikel 5, stk. 4, sammenholdt med forordningens artikel 7, stk. 1, første punktum, og artikel 5, stk. 1 og 5, i afgørelse 83/516/EØF, til en tilsvarende forholdsmæssig nedskæring af fællesskabstilskuddet på en sådan måde, at

fællesskabsorganernes vurdering af disse udgifters faktiske og regnskabsmæssige rigtighed, med henblik på dette formål eller for at muliggøre Den Europæiske Socialfonds fuldstændige deltagelse i denne eller disse udgifter, bliver overflødig og uigennemførlig?

3) Når en medlemsstat under tilsvarende omstændigheder, fordi der er blevet konstateret grove uregelmæssigheder, som berører hele den ramme, inden for hvilken finansieringen blev vurderet og godkendt, efter indgivelse af anmodningen om udbetaling af saldobeløb i henhold til forordningens artikel 5, stk. 4, beslutter at ophæve det nationale tilskud, selv når der er blevet gennemført en eller anden form for uddannelsesforanstaltning, eller når en sådan kun er blevet foregivet, foreligger der da ikke længere nogen skønsmargen for Den Europæiske Socialfonds forvaltningsorgan, og er vedtagelsen af en afsluttende afgørelse ikke længere begrundet, da der uigenkaldeligt ikke længere består mulighed for Fællesskabets deltagelse i den nævnte foranstaltning, og der også allerede — selv på fællesskabsplan — er indtrådt retsvirkningen af 'ophævelse af støtte' alene på grund af den omstændighed, at det nationale organ har truffet afgørelse på denne måde, i forbindelse med den nødvendige og automatiske udelukkelse i denne forstand, der følger af de nævnte artikler i forordningen og afgørelsen, samt af de almindelige regler i de nævnte fællesskabsbestemmelser, da disse regulerer 'deltagelse i finansieringen' og 'fondens deltagelse', og idet en sådan situation ikke længere forelå under de nævnte omstændigheder?

4) Skal begrebet 'attestere den faktiske og regnskabsmæssige rigtighed af de i udbetalingsanmodningerne indeholdte oplysninger' forstås således, at det udelukker enhver dom over rimeligheden af udgifterne med henblik på den gennemførte foranstaltning, over priserne for varer og tjenesteydelser på det nationale marked og over rimeligheden af at medregne omkostningerne ved en kompleks struktur, og derfor skal begrænses til en formel efterprøvelse af, at de fremlagte udgifter svarer til de godkendte arter af udgifter, at udgifterne ligger inden for de samlede grænser for hver post og faktureres efter dokumenter, der formelt fremtræder som værende korrekte, og efter gældende regler for regnskabsføring?

5) Skal anvendelsen af indholdsmæssige vurderingskriterier med hensyn til de afholdte udgifter, dvs. om udgifterne svarer til de faktiske markedspriser, om administrationsomkostningerne i den virksomhed, som har gennemført uddannelsesforanstaltningen, faktisk er afholdt, om det er urimeligt at anvende bestemte mængder af materiale eller endog en bestemt type materiale (f.eks. dyrere end andet ligeledes egnet materiale) for at gennemføre en konkret uddannelsesforanstaltning, betragtes med forbehold af fællesskabsorganernes vurdering, således at disse kriterier er identiske, og således at alle erhvervsdrivende inden for Fællesskabet ligebehandles, med den deraf følgende virkning for fortolkningen og anvendelsen af artikel 5, stk. 4, i forordning nr. 2950/83?

6) Omfatter den i forordningens artikel 6, stk. 1, omhandlede forbeholdte kompetence for Kommissionen til — under udelukkelse af alle andre organer — at suspendere, nedsætte eller lade fondens tilskud bortfalde, også suspension, nedsættelse eller bortfald af det 'nationale tilskud', besluttet af det nationale organ, som forvalter tilskuddene til uddannelsesforanstaltninger?

Såfremt fællesskabsretten ikke forbyder det på nationalt plan kompetente organ at suspendere, nedsætte eller lade det statslige tilskud bortfalde, har vedtagelsen af en sådan afgørelse i den fase, der ligger efter indgivelse af en anmodning om udbetaling af saldobeløb, da umiddelbar og automatisk virkning for den del, der svarer til fællesskabstilskuddet, og muliggør den desuden, at det nationale organ straks kræver tilbagebetaling

— af det nationale tilskud?

— af det nationale tilskud og fællesskabstilskuddet?

Eller følger det derimod tvingende af fællesskabsretten, at det nationale organ skal begrænse sig til ikke at attestere bestemte udgifter og skal afvente en endelig afgørelse fra Kommissionen og først da kan kræve tilbagebetaling af noget som helst beløb, der er blevet udbetalt som forskud til foranstaltningen, fordi det 'af tidsmæssige årsager' som forudsætning for en sådan foranstaltning først på dette tidspunkt er retligt beføjet til at kræve tilbagebetaling eller tilbagegivelse af, hvad der uden hjemmel er blevet betalt eller overgivet?

7) Kan attesteringen af den faktiske og regnskabsmæssige rigtighed af de angivelser, der er indeholdt i anmodningen om udbetaling af saldobeløbet for en uddannelsesforanstaltning, som artikel 5, stk. 4, andet punktum, i forordning nr. 2950/83 henviser til, retsgyldigt gennemføres af Kommissionen blot ved udfyldelse af rubrik 18 i det i bilag 2 til Kommissionens beslutning 83/673/EØF af 22. december 1983 indeholdte skema i forbindelse med fremsendelsen af anmodningen om udbetaling af saldobeløbet i henhold til artikel 1, stk. 2, første led, og stk. 3 og 4, samt artikel 6, stk. 1 og 2, i den nævnte beslutning, eller drejer det sig om en ren formforskrift vedrørende sagsbehandlingen inden for organet, som ikke har nogen betydning udadtil, som ikke er væsentlig og som ikke udelukker muligheden for, at det samme organ efterfølgende foretager en fra den første attestering afvigende attestering i et selvstændigt dokument, eller på en erstatningsformular, med det forbehold, at der i ethvert tilfælde tages hensyn til den pågældende foranstaltnings retlige natur og under overholdelse af de i national ret for den pågældende ændring foreskrevne grænser og forudsætninger?«

Indledende bemærkninger

10. Supremo Tribunal Administrativo afgrænser i grundene til forelæggelseskendelsen det spørgsmål, der skal afgøres, på følgende måde:

»Under nærværende sag skal der kun tages stilling til, om afgørelsen i den appellerede dom om at erklære den forvaltningsakt, der var udstedt af generaldirektøren for DAFSE, ugyldig på grund af manglende kompetence til at træffe den deri indeholdte afgørelse — og som bestod i ikke at attestere visse udgifter og at kræve tilbagebetaling af de pågældende beløb, der svarede til de ikke-attesterede udgifter — var rigtig. Den appellerede dom byggede på den overvejelse, at da Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber er det eneste organ, der har kompetence til at godkende ansøgningerne om finansiering fra fonden og derfor til at træffe afgørelse om, hvorvidt visse udgifter er tilskudsberettigede, greb den afgørelse, generaldirektøren for DAFSE havde truffet, ind i fællesskabsmyndighedens kompetence og var derfor behæftet med en kompetencemangel.«

11. Efter denne afgrænsning af problemstillingen må jeg først og fremmest undersøge, hvilken rækkevidde den attestering af »den faktiske og regnskabsmæssige rigtighed af de i udbetalingsanmodningerne indeholdte oplysninger«, som det kompetente nationale organ skal gennemføre, har.

12. Skal attesteringen blot gå ud på en formel efterprøvelse af regnskabsdokumenterne (det fjerde spørgsmål)? Skal den forbeholdes Kommissionen, såfremt den vedrører spørgsmålet om, hvorvidt udgifterne er passende i betragtning af den iværksatte foranstaltning, eller spørgsmålet, om de er afholdt med rette (det femte spørgsmål)?

13. Skal afgørelsen om ikke at attestere den faktiske og regnskabsmæssige rigtighed af visse udgifter, fordi disse ikke findes begrundede, anses for at være en afgørelse om, at disse udgifter ikke er tilskudsberettigede (det første spørgsmål)?

14. Jeg kommer dernæst til at beskæftige mig med spørgsmålet om, hvorvidt den kompetente nationale myndighed frit kan træffe bestemmelse om, at den nationale støtte skal nedsættes eller bortfalde, og i bekræftende fald, om afgørelsen herom automatisk får følger for ydelsen af fællesskabstilskud (det andet og det tredje spørgsmål). Og omfatter omvendt den kompetence, der ifølge de relevante bestemmelser er forbeholdt Kommissionen, til at suspendere, nedsætte eller lade tilskuddet fra fonden bortfalde også det »nationale tilskud« (første del af det sjette spørgsmål)?

15. Den forelæggende ret nærer også tvivl med hensyn til det kompetente, nationale organs adgang til at kræve det nationale tilskud og fællesskabstilskuddet betalt tilbage, før Kommissionen har truffet endelig afgørelse (anden del af det sjette spørgsmål).

16. Endelig skal jeg tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt det nationale organ efter at have givet attesteringen (der gennemføres ved udfyldning af rubrik 18 i det skema, der findes som bilag til beslutning 83/673) også senere kan gennemføre ny kontrol og meddele Kommissionen resultaterne heraf i en anden form (det syvende spørgsmål).

Det fjerde og det femte spørgsmål

17. Med det fjerde og det femte spørgsmål ønsker den forelæggende ret en afgørelse af, om begrebet »attestere den faktiske og regnskabsmæssige rigtighed af de i udbetalingsanmodningerne indeholdte oplysninger« skal forstås således, »at det udelukker enhver dom over rimeligheden af udgifterne med henblik på den gennemførte foranstaltning, over priserne for varer og tjenesteydelser på det nationale marked og over rimeligheden af at medregne omkostningerne ved en kompleks struktur, og derfor skal begrænses til en formel efterprøvelse af, at de fremlagte udgifter svarer til de godkendte arter af udgifter, at udgifterne ligger inden for de samlede grænser for hver post og faktureres efter dokumenter, der formelt fremtræder som værende korrekte, og efter gældende regler for regnskabsføring«. Skal en vurdering, der går ud over denne formelle efterprøvelse og beskæftiger sig med, om udgifterne er afholdt med rette, ikke forbeholdes Fællesskabets organer, således at de anvendte kriterier er de samme og samtlige erhvervsdrivende får samme behandling med de virkninger, dette har for fortolkningen og anvendelsen af artikel 5, stk. 4, i forordning nr. 2950/83?

18. Den portugisiske regering har herved anført, at attesteringen ikke blot er en regnskabsmæssig kontrol, men nødvendigvis indebærer en afgørelse af, om de udgifter, der omfattes af udbetalingsanmodningen, er tilskudsberettigede udgifter, således at det over for Kommissionen kan attesteres, at de deri indeholdte oplysninger er sandfærdige og lovlige, således at de faktiske omkostninger til foranstaltningen svarer til de attesterede omkostninger.

19. Kommissionen har på sin side anført, at samtlige modtagere af et tilskud fra ESF skal underskrive et dokument, der indeholder en accept af Kommissionens afgørelse, og som bl.a. omfatter en erklæring fra modtagernes side om, at »den bevilgede støtte anvendes i overensstemmelse med gældende national ret og fællesskabsret samt desuden under overholdelse af alle de punkter, der har haft afgørende betydning for vedtagelsen af beslutningen om at godkende vedkommende dossier«.

20. Den har dernæst gjort sig til talsmand for et standpunkt, der svarer til den portugisiske regerings standpunkt, idet den har erklæret, at det er medlemsstatens opgave at efterprøve, om den tildelte støtte er blevet anvendt på lovlig måde og med respekt af de krav, der blev stillet til foranstaltningens gennemførelse. Den har dog tilføjet, at medlemsstatens attesteringsafgørelse ikke er bindende for Kommissio-

nen og ikke foregriber dens endelige afgørelse, eftersom den, hvis den finder det ønskeligt, kan gennemføre sin egen kontrol og anmode medlemsstaten om den dokumentation, der er omhandlet i artikel 5, stk. 4, i forordning nr. 2950/83 (jf. artikel 7, stk. 3, i denne forordning).

21. Kommissionen har med dette forbehold fastslået, at »den faktiske og regnskabsmæssige attestering af medlemsstaten, skal omfatte enhver vurdering om rimeligheden af udgifterne med henblik på den gennemførte foranstaltning, priserne for varer og tjenesteydelser på det nationale marked og rimeligheden af at medregne omkostningerne ved en kompleks struktur« Medlemsstaten skal kontrollere, om der har været tale om god økonomisk forvaltning af offentlige midler, og om reglen om et passende forhold mellem udgifter og effektiv gennemførelse er blevet fulgt.

Vurdering

22. Jeg kan kun tiltræde den portugisiske regerings og Kommissionens udtalelser.

23. Iværksættelsen af programmer for fællesskabsstøtte sker altid gennem medlemsstaterne og de af dem i den forbindelse udpegede organer. Disse er nær ved støttemodtagerne og kan således langt bedre end Kommissionen kontrollere, under hvilke omstændigheder den af Fællesskabet støttede virksomhed har fundet sted. Derfor er det også i artikel 5, stk. 4, i forordning nr. 2950/83 specielt bestemt, at »anmodninger om udbetaling af saldobeløb skal indeholde en detaljeret redegørelse for indholdet, resultaterne og finansieringen af den pågældende foranstaltning«.

24. Hvis det kompetente nationale organ blot skulle attestere den formelle rigtighed af regnskabsdokumenterne, ville dens indsats ikke være til megen nytte. I så fald måtte Kommissionen faktisk i hvert enkelt tilfælde have udsendinge på stedet (i stedet for at føre kontrol stikprøvevis) for at kontrollere, om det støttede uddannelsesprogram faktisk er foregået på rigtig måde.

25. Desuden kan attesteringen, da medlemsstaterne i henhold til artikel 2, stk. 2, i afgørelse 83/516 skal garantere en forsvarlig gennemførelse af foranstaltningerne, ikke blot bestå i en regnskabsmæssig kontrol slet og ret.

26. Retten har på sin side tidligere i dommen i sagen Branco mod Kommissionen [5] fastslået, at »i henhold til forordningens artikel 7, stk. 1, kan såvel Kommissionen som medlemsstaten foretage revision af tilskuddets anvendelse«.

5 — Dom af 11.7.1996, sag T-271/94, Sml. II, s. 749, præmis 4.

27. Og Retten har i et tilsvarende tilfælde i dommen i sagen Proderec mod Kommissionen [6] med rette fastslået, at »det står fast, at både de portugisiske retsregler og EF-bestemmelserne betinger anvendelsen af offentlige midler af overholdelsen af et krav om en sund økonomisk forvaltning«.

28. I fortsættelsen i præmis 88 siges det, at »anvendelsen af kriteriet om 'rimelig karakter' og 'sund økonomisk forvaltning' ... udmærket kan indgå i den kontrol, som medlemsstaten er pligtig at foretage ud over den blotte faktiske og regnskabsmæssige attestation, hvilket er i overensstemmelse med artikel 7 i beslutning 83/673, når medlemsstaten har formodning om urigtigheder, uanset om disse er svigagtige eller ej«.

29. Skaber nu denne definition af de nationale organers rolle en risiko for, at de samme kriterier ikke anvendes i samtlige medlemsstater, og for, at ikke alle erhvervsdrivende inden for Fællesskabet får den samme behandling?

30. Jeg deler med den portugisiske regering og Kommissionen den opfattelse, at det ikke forholder sig således.

31. Faktisk er, som Kommissionen har anført, de kriterier, der anvendes ved vurderingen af de i anmodningen om udbetaling af saldobeløb nævnte udgifter, og navnlig kriterierne om en sund økonomisk forvaltning eller om et passende forhold mellem udgifter og effektivt opnåede ydelser, kriterier, der generelt finder anvendelse i samtlige medlemsstater, og som fællesskabsretten har knæsat. Disse kriterier er fastlagt i artikel 2 i finansforordningen og har direkte gyldighed i samtlige medlemsstater.

32. Hertil kommer, som Kommissionen har anført vedrørende det tredje spørgsmål, at medlemsstatens afgørelse om at give sin attestering, ikke binder Kommissionen og ikke har afgørende betydning for dennes endelige afgørelse.

33. Domstolen har i dommen i sagen Kommissionen mod Lisrestal m.fl. [7] udtalt sig på følgende måde:

»Det bør tilføjes, at en beslutning om suspension, nedsættelse eller bortfald af et EF-tilskud undertiden kan afspejle de kompetente nationale myndigheders vurdering, men at det er Kommissionen, som ifølge artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 2950/83 træffer den endelige beslutning, og som har

6 — Dom af 16.7.1998, sag T-72/97, Sml. II, s. 2847, præmis 87.

7 — Dom af 24.10.1996, sag C-32/95 P, Sml. I, s. 5373, præmis 29.

det retlige eneansvar for beslutningen over for modtagerne af tilskuddet.«

34. Retten har på sin side udtalt, at »enhver attestation efter artikel 5, stk. 4, i forordning nr. 2950/83 ... skal betragtes som en operation, der efter sin karakter foretages med forbehold af medlemsstaten« [8].

35. Selv om medlemsstatens kompetente organ har givet eller afslået attestering af en bestemt udgift med urette, bevarer Kommissionen således fortsat adgangen til at genoprette fejlen.

36. Den af den forelæggende ret omtalte risiko for, at de erhvervsdrivende i Fællesskabet ikke alle får den samme behandling, er dermed afværget.

37. Jeg foreslår derfor, at Domstolen giver det fjerde og det femte spørgsmål følgende fælles besvarelse.

38. Det forhold, at en medlemsstat attesterer den faktiske og regnskabsmæssige rigtighed af oplysningerne i anmodningerne om udbetaling af saldobeløb skal antages at omfatte en vurdering af, om de afholdte udgifter er passende og afholdt med rette.

Det fjerde spørgsmål

39. Den nationale ret har med dette spørgsmål ønsket en afgørelse af, om medlemsstatens afgørelse om ikke at attestere den faktiske og regnskabsmæssige rigtighed af en del af udgifterne, fordi disse udgifter ikke er begrundet eller er uforholdsmæssige, skal anses for en afgørelse om, at udgifterne ikke er tilskudsberettigede.

40. Den portugisiske regering har i den forbindelse anført, at der er gode grunde til, at der ikke i artikel 5 i forordning nr. 2950/83 tales om »attestering«. Der er ikke blot tale om et skøn eller en vurdering.

41. Den har således anført, at »medlemsstaten, når den præsenteres for en anmodning om saldoudbetaling, ikke blot afgiver en udtalelse, men som en første kontrolinstans indholdsmæssigt afgør, hvad der kan accepteres, og hvad der må afslås«.

42. Det er dens opfattelse, at DAFSE's afslag på attesteringen af en del af udgif-

8 — Jf. dommen i sagen Proderec mod Kommissionen, præmis 74.

terne, er en egentlig afgørelse om, at disse udgifter ikke er tilskudsberettigede, således at Kommissionen ikke længere kan tage stilling til berettigelsen af dækning for udgifter, der ikke er attesteret, men tværtimod må nøjes med at give sin vurdering af de udgifter, DAFSE har attesteret.

43. Hvad angår begrebet »ikke-tilskudsberettiget udgift«, har den portugisiske regering anført, at der dermed ikke blot tænkes på en abstrakt definition af den art udgifter, der kan finansieres i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 1 i forordning nr. 2950/83, men at det også er meningen at angive alle de udgifter, der ikke kan komme i betragtning ved den endelige saldoopgørelse.

44. Kommissionen har anført, at når en medlemsstats kompetente organ attesterer den faktiske og regnskabsmæssige rigtighed af en anmodning om saldoudbetaling, kan den typisk blive stillet i to forskellige situationer:

a) Den klarlægger, hvilke udgifter der direkte kan anses for ikke at være tilskudsberettigede, i det omfang de ikke tilhører den i artikel 1 i forordning nr. 2950/83 omhandlede type udgifter. Her er der tale om, at disse udgifter allerede efter den første kontrol udelukkes fra at komme i betragtning ved saldoudbetalingen.

b) Den finder frem til de udgifter, der ikke kan antages at udgøre en anvendelse af støtten fra ESF, der er i overensstemmelse med betingelserne i godkendelsesbeslutningen i henhold til artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 2950/83.

45. I det sidstnævnte tilfælde antages de pågældende udgifter, der efter deres art kan komme i betragtning ved finansieringen af foranstaltningen, alligevel som ikke-tilskudsberettigede ved udbetalingen af saldobeløbet, idet de ikke er afholdt med respekt af betingelserne i godkendelsesbeslutningen, eller i overensstemmelse med fællesskabsrettens og national rets legalitetsprincip og princippet om god forvaltning og et passende forhold mellem udgift og en effektiv ydelse.

46. Heraf følger, at i det sidstomtalte tilfælde — der i øvrigt er det hyppigst forekommende — er de udgifter, der ikke kan attesteres, udgifter, der er tilskudsberettiget i forbindelse med foranstaltningens finansiering, men som i betragtning af den måde, de er blevet afholdt på, ikke kan godkendes ved saldoudbetalingen.

47. Følgelig opdeler DAFSE ved gennemførelse af attesteringen for den faktiske og regnskabsmæssige rigtighed af oplysningerne i anmodningen om saldoudbetaling i overensstemmelse med artikel 5, stk. 4, andet punktum, i forordning nr. 2950/83, udgifterne i tilskudsberettigede og ikke-tilskudsberettigede udgifter, som omhandlet i henholdsvis snæver og vid betydning i punkterne a) og b) ovenfor.

Vurdering

48. Efter min mening fremgår det på overbevisende måde af den portugisiske regerings og Kommissionens indlæg, at en medlemsstats afgørelse om at afslå attestation for visse udgifter bestemt hænger sammen med, at disse udgifter ikke anses for tilskudsberettigede i forbindelse med den foranstaltning, for hvilken støtten fra ESF var blevet ydet.

49. Som det har kunnet konstateres vedrørende det fjerde og det femte spørgsmål, kan medlemsstaten imidlertid kun stille et forslag i så henseende, for det er alene Kommissionen, der kan »suspendere, nedsætte eller lade tilskud bortfalde« (artikel 6 i forordning nr. 2950/83).

50. De omhandlede udgifter er således i modsætning til, hvad den portugisiske regering har udtalt, virkelig først ikke-tilskudsberettigede, når Kommissionen har truffet afgørelse herom. Dette indebærer, at medlemsstaten også over for Kommissionen redegør for grundene til, at den ikke har set sig i stand til at give attestation for visse udgifter.

51. Jeg foreslår derfor Domstolen at besvare det første spørgsmål med, at en medlemsstats afgørelse om ikke at attestere den faktiske og regnskabsmæssige rigtighed af en del af udgifterne til en af Den Europæiske Socialfond støttet uddannelsesforanstaltning skal anses for et forslag til Kommissionen om at anse disse udgifter for ikke at være tilskudsberettigede.

Det andet og det tredje spørgsmål og første del af det sjette spørgsmål

52. Den nationale ret har med sit andet spørgsmål nærmere bestemt ønsket oplyst, om den af det kompetente nationale organ besluttede nedskæring af det nationale tilskud som følge af, at en del af bestemte udgifter ikke er blevet attesteret, fører til en tilsvarende forholdsmæssig nedskæring af fællesskabstilskuddet, fordi fællesskabsorganernes vurdering af disse udgifters faktiske og regnskabsmæssige rigtighed nu er overflødig og uigennemførlig.

53. Den forelæggende ret har i præmisserne til forelæggelseskendelsen forklaret sin opfattelse på følgende måde:

»Hvis imidlertid den kompetente nationale myndighed under udøvelsen af sin egen kompetence til at attestere rigtigheden af de forelagte udgifters beløb ikke attesterer, at visse udgifter eller dele heraf faktisk er

rigtige, må det *med hensyn til det nationale bidrag*[9] anses for at forholde sig således, at spørgsmålet herefter er afgjort, uden at der kræves andre retsakter (fra Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber), og uden at det er nødvendigt at afvente Kommissionens endelige afgørelse vedrørende saldobeløbet. *Med hensyn til fondens bidrag*[10] må det forholde sig således, at fællesskabstilskuddet endeligt nedsættes til den del, der er positivt attesteret, *og at samfinansieringen er udelukket for så vidt angår den del, der ikke er attesteret*[11], uden at der derved foreligger et indgreb i kompetencen for den fællesskabsmyndighed, der sædvanligvis har kompetence til at nedsætte tilskuddet.«

54. Den nationale ret har med det tredje spørgsmål ønsket en afgørelse af, om Kommissionen under tilsvarende omstændigheder ikke længere råder over nogen skønsmargen og ikke længere er nødt til at træffe en endelig afgørelse, når en medlemsstat efter en anmodning om udbetaling af saldobeløb beslutter *helt at ophæve* det nationale tilskud.

55. Endelig udtrykker Supremo Tribunal Administrativo i første del af det sjette spørgsmål omvendt tvivl med hensyn til, om den forbeholdte kompetence for Kommissionen til at suspendere, nedsætte eller lade tilskud fra ESF bortfalde også fører til de samme virkninger for så vidt angår det »nationale tilskud«.

56. Det er her i og for sig tilstrækkeligt at svare, at der ikke for medlemsstaten vil kunne være tale om at nedsætte eller lade det nationale tilskud bortfalde før Kommissionens endelige afgørelse, idet det kun er Kommissionen, der kan træffe den endelige afgørelse vedrørende tilskuddet fra ESF. Man kan så meget mindre forestille sig, at medlemsstaten så at sige skulle kunne stille Kommissionen over for et fait accompli ved på sin side at træffe afgørelse om nedsættelse eller bortfald af fællesskabsstøtten. Måske vil Domstolen vælge denne korte besvarelse.

57. Men da den portugisiske regering er gået ind for den modsatte opfattelse må generaladvokaten efter min mening mere udførligt tage stilling til disse spørgsmål.

58. Det er den portugisiske regerings opfattelse, at afslaget på attestation for visse udgifter og det følgende afslag på at tildele det nationale tilskud, automatisk fører til en tilsvarende afgørelse om, at der ikke kan ske finansiering gennem ESF.

59. Således forholder det sig, fordi medlemsstaten er enekompetent, når det gælder ydelsen af national støtte, hvilket forhindrer Kommissionen i at godkende udgifter og pålægge en deltagelse i finansiering af udgifter, som medlemsstaten har fundet ubegrundet.

9 — Min fremhævelse.
10 — Min fremhævelse.
11 — Min fremhævelse.

60. Kommissionen ville desuden, hvis den godkendte sådanne udgifter, tilsidesætte bestemmelserne i artikel 5, stk. 1, i afgørelse 83/516, idet finansieringsstrukturen for en foranstaltning, der fastsættes ved godkendelsen af en ansøgning om støtte, følger bestemte satser for deltagelse for hver af de finansierende institutioner (ESF og OSS), der ikke kan ændres, heller ikke selv om de beløb, der skal dækkes gennem de finansielle tilskud, ændrer sig (jf. artikel 5 i afgørelse 83/516 samt artikel 3 i forordning nr. 2950/83, som ændret ved forordning nr. 3823/85).

61. Den har i øvrigt anført, at såfremt medlemsstaten selv, der, når alt kommer til alt, må antages at være interesseret i, at strukturfondene betaler, allerede har taget initiativ til at afgive erklæring om, at en del af ansøgningen savner grundlag, er det unødvendigt at overbebyrde Kommissionen ved at gøre den forpligtet til også at vurdere denne del af ansøgningen.

62. Kommissionen har omvendt anført, at det ikke kan hævdes, at der forekommer en nedsættelse af den nationale støtte, der er blevet bestemt af det kompetente nationale organ, og at dette resultat heller ikke kan opnås ved fortolkning af artikel 5, stk. 4, i forordning nr. 2950/83.

63. Den har anført, at tværtimod fremlægger det nationale kompetente organ, det vil her sige DAFSE, faktisk et nedsættelsesforslag, som vedrører det nationale tilskud og fællesskabstilskuddet, og som er genstand for en endelig afgørelse i Kommissionen, der kun vedrører ESF-tilskuddet.

64. Kommissionen har tilføjet, at afgørelsen om ikke at give attestation nødvendigvis gælder det samlede tilskud til vedkommende foranstaltning, og forholdsmæssigt virker tilbage på fællesskabstilskuddet og det nationale bidrag, der altid fastsættes på grundlag af fællesskabstilskuddet.

Vurdering

65. Det står fast, at ESF kun aktiveres, når en medlemsstat anmoder derom, og at tilskud fra fonden efter artikel 5, stk. 1, i afgørelse 83/516 ikke kan overstige det økonomiske tilskud, den pågældende medlemsstats offentlige myndigheder yder.

66. Det ligger også fast, at »efter anmodning fra den pågældende medlemsstat, der skal indgives i god tid, suspenderes udbetalingen af de i artikel 5, stk. 1 og 2, i forordning nr. 2950/83 nævnte forskud«. Tilbage står at afgøre, om medlemsstaten, når det er sket, yderligere kan nedsætte eller ensidigt lade sit tilskud bortfalde. Jeg mener ligesom Kommissionen ikke, at det kan lade sig gøre.

67. Domstolen fastslog allerede i 1984, at når medlemsstaten til Kommissionen indgiver ansøgning om deltagelse i finansieringen af et projekt, forpligter den sig til at afholde udgifter svarende til dem, der ansøges om fra ESF [12].

68. Der er derefter etableret et partnerskab mellem medlemsstaten og Kommissionen, der indebærer, at alle følgende afgørelser træffes i snævert samarbejde.

69. Derfor »underretter medlemsstaten, såfremt en foranstaltning, hvor der er ydet eller ansøgt om tilskud, ikke gennemføres eller kun gennemføres delvis, straks Kommissionen herom« (artikel 6 i beslutning 83/673).

70. På samme måde »underretter medlemsstaten straks Kommissionen, såfremt gennemførelsen af en foranstaltning, hvortil der er ydet tilskud, gøres til genstand for en undersøgelse på grundlag af en formodet uregelmæssighed« (artikel 7 i samme beslutning).

71. Endelig »kan Kommissionen, såfremt tilskuddet fra fonden ikke anvendes på de i godkendelsesbeslutningen fastsatte betingelser, suspendere, nedsætte eller lade tilskuddet bortfalde efter at have givet den pågældende medlemsstat lejlighed til at fremkomme med sine bemærkninger« (artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 2950/83).

72. Ganske vist kan medlemsstaten, som anført, selv fremsætte et forslag til nedsættelse af eller bortfald af tilskuddet, idet den enten afslår at give attestation, når ansøgningen om saldoudbetaling indgives for en del eller alle udgifter, eller idet den foreslår en nedsættelse eller et bortfald af tilskuddet fra ESF, når der er gennemført kontrol, efter udbetaling af hele støtten fra medlemsstaten og Fællesskabet.

73. Dog er det især i sidstnævnte situation »Kommissionen, som ifølge artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 2950/83 træffer den endelige afgørelse, og som har det retlige eneansvar for afgørelsen over for modtagerne af tilskuddet« [13].

74. Hvis medlemsstaten så efter at have konstateret uregelmæssigheder kunne nedsætte eller lade sit tilskud bortfalde ensidigt under samtidig påberåbelse over for Kommissionen af reglen om, at støtte fra ESF ikke kan overstige det nationale tilskudsbeløb, vil den på Kommissionens bekostning tiltage sig kompetencen til at træffe

12 — Jf. dom af 15.3.1984, sag 310/81, EISS mod Kommissionen, Sml. s. 1341, præmis 14.

13 — Dommen i sagen Kommissionen mod Lisrestal m.fl., præmis 29.

den endelige afgørelse om nedsættelse eller bortfald af støtten fra ESF.

75. Det er derfor efter min mening med føje, at Retten i dommen i sagen Branco mod Kommissionen [14] har forkastet det synspunkt, som Kommission den gang selv gik ind for, og hvorefter det ikke tilkom den at træffe en afgørelse om nedsættelse af støtten, når den nationale myndighed var nået til det resultat, at visse udgifter ikke var tilskudsberettigede, og til Kommissionen havde tilbagebetalt de forskud, der var blevet udbetalt til støttemodtageren med urette.

76. Retten udtalte i præmis 40 i samme dom følgende: »Det tilkommer således Kommissionen og ikke medlemsstaten at afgøre, om de af støttemodtageren afholdte udgifter var i overensstemmelse med betingelserne, som Kommissionen havde fastsat i godkendelsesbeslutningen, idet medlemsstaten alene skal samarbejde med Kommissionen med henblik på at sikre betingelsernes overholdelse.«

77. Når Kommissionen efter et forslag fra medlemsstaten herom beslutter, at de omhandlede udgifter faktisk ikke er tilskudsberettigede, får dette automatisk og direkte følger både for størrelsen af ESF-tilskuddet som for størrelsen af det nationale tilskud.

14 — Præmis 38 og 39.

78. Jeg vil derfor give en bekræftende besvarelse af den del af det sjette spørgsmål, hvormed den forelæggende ret ønsker oplyst, om den kompetence, der er forbeholdt Kommissionen, også omfatter suspension, nedsættelse eller bortfald af det nationale tilskud.

79. Jeg skal tilføje, at efter min mening er der ikke som den portugisiske regering tilsyneladende mener, større grund til at befrygte, at Kommissionen insisterer på trods af alt at opretholde ESF's deltagelse i finansieringen af udgifter, som efter medlemsstatens opfattelse har været alt for høje eller afholdt med urette, idet en af Kommissionens opgaver netop er at undgå, at fællesskabsmidler anvendes uredeligt.

80. Man kan imidlertid komme ud for grænsesituationer, hvor overtrædelsens grovhed og omfanget af den deraf følgende nedsættelse af tilskuddet kan føre til vanskelige vurderinger, navnlig når bedømmelsen skal ske ud fra proportionalitetsprincippet. Den omstændighed, at det kompetente nationale organ og Kommissionen ved den etablerede ordning er forpligtet til at sammenholde deres opfattelse i så henseende, giver en vis sikkerhed for, at støttemodtagerens retmæssige interesser beskyttes. Eventuelt må spørgsmålet afgøres ved Fællesskabets retsinstanser.

81. På baggrund af det anførte foreslår jeg Domstolen at besvare det andet og det

tredje spørgsmål og første del af det sjette spørgsmål på følgende måde:

»Nedsættelse eller bortfald af et tilskud, der foreslås af det kompetente nationale organ, er altid genstand for en endelig afgørelse i Kommissionen vedrørende den del af tilskuddet, der svarer til ESF-tilskuddet. Denne endelige afgørelse er bestemmende for afgørelsen vedrørende det nationale tilskud.«

Det sjette spørgsmål

82. Med det sjette spørgsmål har den forelæggende ret desuden ønsket oplyst, om det kompetente nationale organs afgørelse om at suspendere, nedsætte eller lade den nationale støtte bortfalde, hvis det ellers efter fællesskabsretten ikke hindres i at træffe en sådan afgørelse, når den er vedtaget efter anmodningen om saldoudbetaling, har direkte og automatiske virkninger for den tilsvarende fællesskabstilskudsdel, og desuden om den åbner op for en mulighed for det nationale organ til straks at kræve tilbagebetaling af

— det nationale tilskud

— det nationale tilskud og fællesskabstilskuddet.

83. Jeg har imidlertid ovenfor forklaret, at grundlaget for dette spørgsmål ikke kan anerkendes.

84. Heraf følger, at det først er, når den endelige afgørelse fra Kommissionen foreligger, at det nationale organ *endeligt* til støttemodtageren kan stille krav om hel eller delvis tilbagebetaling af det nationale tilskud og fællesskabstilskuddet.

85. Omvendt er, som Kommissionen har anført, fællesskabsretten ikke til hinder for, at det kompetente nationale organ *som en sikrende foranstaltning* stiller krav til støttemodtageren om, at han tilbagebetaler, hvad han mener at have modtaget for meget, også før Kommissionens afgørelse foreligger, f.eks. når støttemodtagerens konkurs må befrygtes.

86. Medlemsstatens iver efter at sikre sig, at den nationale støtte, modtageren har oppebåret med urette, tilbagebetales, er naturligvis forståelig. Desuden hedder det jo i artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 2950/83, at »medlemsstaten er subsidiært ansvarlig for tilbagebetaling af beløb, som med urette er udbetalt af ... [ESF].« Den kan således have en retmæssig interesse i at sørge for, at tilbagebetaling af disse beløb ikke i sidste ende kommer til at belaste den.

87. Af alle de anførte grunde foreslår jeg derfor Domstolen i lighed med Kommissionen at lægge til grund, at ingen fællesskabsretlig bestemmelse hindrer medlemsstaten i at kræve tilbagebetaling straks af det nationale tilskud og/eller fællesskabstilskuddet, når anmodningen om saldoudbetaling er tilstillet Kommissionen, idet den derved blot må holde sig til den begrænsning, at afgørelsen er truffet uden at foregribe Kommissionens endelige afgørelse, og at spørgsmålet om, hvorvidt medlemsstaten er i stand til at kræve en sådan tilbagebetaling under forbehold, er et internretligt spørgsmål, der må afgøres ved nationale retsinstanser.

Det syvende spørgsmål

88. Den forelæggende ret har med sit syvende spørgsmål nærmere bestemt ønsket oplyst, om attesteringen af den faktiske og regnskabsmæssige rigtighed af de angivelser, der er indeholdt i anmodningen om udbetaling af saldobeløbet for en uddannelsesforanstaltning, som artikel 5, stk. 4, andet punktum, i forordning nr. 2950/83 henviser til, retsgyldigt kan gennemføres af Kommissionen blot ved udfyldelse af rubrik 18 i det i bilag 2 til Kommissionens beslutning 83/673 indeholdte skema i forbindelse med fremsendelsen af anmodningen om udbetaling, eller om det kompetente nationale organ efterfølgende kan foretage en fra den første attestering afvigende attestering i et selvstændigt dokument eller på en erstatningsformular.

89. Den portugisiske regering har anført, at forældelsesfristen i artikel 6, stk. 1, i beslutning 83/673 kun finder anvendelse på fremsendelsen af anmodninger om udbetaling af saldobeløb, og ikke forpligter medlemsstaterne til samtidig at fremsende attestering for de oplysninger, disse indeholder.

90. Den gør gældende, at DAFSE herefter kan træffe sin afgørelse om attestering, så længe Kommissionen, der ikke er bundet af nogen frist, ikke har truffet afgørelse vedrørende ansøgningerne om udbetaling af saldobeløb.

91. Kommissionen har på sin side fremhævet, at da DAFSE i det foreliggende tilfælde foretog den gennemgang, som direktoratet har kompetence til at gennemføre i henhold til artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2950/83 [15] ... ved kontrolforanstaltninger og/eller supplerende undersøgelser, foretog det ikke en attestering som omhandlet i artikel 5, stk. 4, i forordning nr. 2950/83. Den har herved henvist til dommen i sagen Proderec mod Kommissionen, hvorefter »enhver attestation efter artikel 5, stk. 4, i forordning nr. 2950/83 [skal] ... betragtes som en operation, der efter sin karakter, foretages med forbehold af medlemsstaten. En anden fortolkning ville skade den effektive virkning af artikel 7 i beslutning 83/673, som pålægger medlemsstaterne at underrette Kommissionen om uregelmæssigheder ved forvaltningen af de foranstaltninger, der skal finansieres af ESF«.

15 — Det er klart en fejl, at Kommissionen i den forbindelse henviser til artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2950/83. Det må faktisk dreje sig om artikel 7 i beslutning 83/673.

92. Ifølge Kommissionen »forbyder attestering af den faktiske og regnskabsmæssige rigtighed af de angivelser, der er indeholdt i anmodningen om udbetaling af saldobeløb for en uddannelsesforanstaltning, jf. artikel 5, stk. 4, andet punktum, i forordning nr. 2950/83, ikke en medlemsstat at foretage en efterfølgende fornyet behandling af ansøgningen om udbetaling af saldobeløb og eventuelt at forelægge Kommissionen en ændret ansøgning om udbetaling af saldobeløb, hvorved den foreslår en nedsættelse af støtten.«

Vurdering

93. Det fremgår af artikel 1 i beslutning 83/673, at Kommissionen kun kan tage stilling til anmodninger om udbetaling af saldobeløb på grundlag af formularer, ved hjælp af hvilke disse anmodninger skal fremsættes over for det nationale organ og videresendes til Kommissionen. Det drejer sig om en væsentlig formalitet, idet anmodninger om udbetaling af saldobeløb, der ikke udfærdiges på de i bilag 2 til beslutning 83/673 fastlagte skemaer ikke kan behandles [16].

94. Bilag 2 til beslutning 83/673 indeholder et prøveeksemplar af det skema, som modtagerorganet skal udfylde, hvis det vil have saldobeløbet for den støtte, der er tildelt, udbetalt. Dette skema må det tilstille det nationale organ, således at dette kan gennemføre den i artikel 5, stk. 4, i forordning nr. 2950/83 omhandlede attestering. Skemaet indeholder en rubrik 18, der specielt er beregnet hertil.

95. Retten har i præmis 68 i dommen i sagen Proderec mod Kommissionen udtalt følgende:

»Når en modtager oversender en anmodning om udbetaling af saldoen fra et tilskud fra ESF til en medlemsstats kompetente myndigheder, kan disse indtage tre holdninger. De kan oversende den fremsendte anmodning, som den foreligger, ledsaget af en attestation af den faktiske og regnskabsmæssige rigtighed af samtlige forelagte udgifter. De kan også oversende anmodningen til Kommissionen med præcisering af, at de alene attesterer den faktiske og regnskabsmæssige rigtighed af en del af de forelagte oplysninger ... Endelig kan de slet ikke foretage sig noget med risiko for, at modtageren mister retten til at modtage det endnu ikke udbetalte beløb fra EF-tilskuddet, såfremt passiviteten hos medlemsstatens myndigheder forlænges ud over den frist, der er sat herfor i artikel 6, stk. 1, i beslutning 83/673. Som af sagsøgeren bemærket er mangelen på en faktisk og regnskabsmæssig attestation af en udgift altså en endelig afgørelse vedrørende finansiering, da *kompetencen til at attestere efter artikel 5, stk. 4, skal udøves inden for en bestemt frist*« [17].

16 — Jf. med en tilsvarende begrundelse dom af 7.2.1990, sag C-213/87, Gemeente Amsterdam og VIA mod Kommissionen, Sml. I, s. 221, for så vidt angår de formelle krav til støtteansøgninger.

17 — Min fremhævelse.

96. Artikel 6 i beslutning 83/673 bestemmer faktisk, at anmodninger om udbetaling af saldobeløb skal tilgå Kommissionen inden for en frist på ti måneder efter foranstaltningernes afslutning, og at der ikke udbetales tilskud på grundlag af anmodninger, som er indgivet efter denne frists udløb.

97. Da attestering skal ske inden denne frists udløb og findes på det for den bestemte sted i det skema, der skal benyttes ved anmodninger om udbetaling af saldobeløb, jf. bilag 2 til beslutning 83/673, kan det ikke forbavse, at det nationale organ, når anmodninger om udbetaling af saldobeløb strømmer ind, kommer i klemme mellem forpligtelsen til at kontrollere rigtigheden af de i anmodningen angivne udgifter på baggrund af de krav, medlemsstaten kan komme ud for, og forpligtelsen til at attestere og fremsende anmodningen til Kommissionen, der, hvis den sker for sent, fører til en afvisning af anmodningen.

98. Dette forhold gør det lettere at forstå, at Domstolen i kendelse af 12. november 1999, Branco mod Kommissionen [18], stadfæstede Rettens argumentation i den dom, denne havde afsagt mellem de samme parter den 15. september 1998 [19].

18 — Sag C-453/98 P, Sml. I, s. 8037.
19 — Sag T-142/97, Sml. II, s. 3567.

99. Præmis 77 og 78 i denne kendelse indeholder følgende udtalelse:

»77 Som Retten anførte i præmis 48 i den appellerede dom, indeholder artikel 6 i beslutning 83/673 en bestemmelse om, at anmodninger om udbetaling af saldobeløb skal tilgå Kommissionen inden for en frist på ti måneder efter uddannelsesforanstaltningernes afslutning, og at der ikke kan udbetales tilskud på grundlag af anmodninger, som er indgivet efter denne frists udløb. Som Retten med rette udtalte, kunne det, hvis der kun kunne føres kontrol med, at reglerne var blevet overholdt, inden attesteringen af den faktiske og regnskabsmæssige rigtighed af anmodningen om udbetaling af saldobeløbet, forekomme, at medlemsstaten ikke var i stand til at indgive anmodningen til Kommissionen inden for den pågældende frist, med den følge, at der ikke ville kunne ske udbetaling af saldobeløbet af tilskuddet. Retten konkluderede derfor med rette, at attestering af den faktiske og regnskabsmæssige rigtighed af en anmodning om udbetaling af saldobeløb, inden der foretages kontrol med, at reglerne er blevet overholdt, eller før kontrollen er tilendebragt, i visse situationer kan være i tilskudsmodtagerens interesse.

78 Retten kunne derfor fastslå, at intet var til hinder for, at DAFSE benyttede sig af en professionel revisor som IGF til efter attesteringen at kontrollere rigtigheden af oplysningerne i en anmodning om udbetaling af saldobeløb.«

100. DAFSE foretog ikke ved den fornyede gennemgang af sagen og ændringen af sin tidligere vurdering, som Kommissionen med føje har anført, endnu en gang en attestering af den faktiske og regnskabsmæssige rigtighed, jf. artikel 5, stk. 4, i forordning nr. 2950/83.

101. DAFSE benyttede sig derimod af sine kontrolbeføjelser i henhold til artikel 7 i beslutning 83/673. For udøvelsen af denne beføjelse gælder fristen ifølge artikel 6 i beslutning 83/673 ikke, og den kan således ligge efter attesteringen af anmodningen om udbetalingen af saldobeløbet, såfremt DAFSE ved en kontrol forud for modtagerens fremsendelse af anmodningen om udbetaling af saldobeløbet er blevet udsat for en risiko for, at denne frist skulle springe.

102. Jeg foreslår derfor Domstolen at besvare det syvende præjudicielle spørgsmål med, at attesteringen af den faktiske og regnskabsmæssige rigtighed af de angivelser, der er indeholdt i anmodningen om udbetaling af saldobeløbet for en uddannelsesforanstaltning, jf. artikel 5, stk. 4, andet punktum, i forordning nr. 2950/83, ikke retsgyldigt kan gennemføres blot ved udfyldelse af rubrik 18 i det skema med overskriften »Ansøgning om udbetaling af saldobeløb til Den Europæiske Socialfond«, der er gengivet i bilag 2 til beslutning 83/673. Denne attestering udelukker imidlertid ikke, at en medlemsstat senere tager anmodningen om udbetaling af saldobeløbet op til fornyet behandling og eventuelt forelægger Kommissionen en ændret anmodning om udbetaling af saldobeløbet, og derved foreslår en nedsættelse af tilskuddet.

Forslag til afgørelse

103. På baggrund af samtlige de anførte grunde foreslår jeg Domstolen at besvare spørgsmålene fra Supremo Tribunal Administrativo på følgende måde:

Det fjerde og det femte spørgsmål

»Det forhold, at en medlemsstat attesterer den faktiske og regnskabsmæssige rigtighed af oplysningerne i anmodningerne om udbetaling af saldobeløb, skal antages at omfatte en vurdering af, om de afholdte udgifter er passende og afholdt med rette.«

Det første spørgsmål

»En medlemsstats afgørelse om ikke at attestere den faktiske og regnskabsmæssige rigtighed af en del af udgifterne til en af Den Europæiske Socialfond støttet uddannelsesforanstaltning skal anses for et forslag til Kommissionen om at anse disse udgifter for ikke at være tilskudsberettigede.«

Det andet og det tredje spørgsmål og første del af det sjette spørgsmål

»Nedsættelse eller bortfald af et tilskud, der foreslås af det kompetente nationale organ, er altid genstand for en endelig afgørelse i Kommissionen vedrørende den del af tilskuddet, der svarer til ESF-tilskuddet. Denne endelige afgørelse er bestemmende for afgørelsen vedrørende det nationale tilskud.«

Det sjette spørgsmål

»Fællesskabsretten er ikke til hinder for, at medlemsstaten straks kan kræve tilbagebetaling af det nationale tilskud og/eller fællesskabstilskuddet, når anmodningen om saldoudbetaling er tilstillet Kommissionen, idet den derved blot må holde sig til den begrænsning, at afgørelsen er truffet uden at foregribe Kommissionens endelige afgørelse, og at spørgsmålet om, hvorvidt medlemsstaten er i stand til at kræve en sådan tilbagebetaling under forbehold, er et internretligt spørgsmål, der må afgøres ved nationale retsinstanser.«

Det syvende spørgsmål

»Attesteringen af den faktiske og regnskabsmæssige rigtighed af de angivelser, der er indeholdt i anmodningen om udbetaling af saldobeløbet for en uddannelsesforanstaltning, jf. artikel 5, stk. 4, andet punktum, i Rådets forordning (EØF) nr. 2950/83 af 17. oktober 1983 om gennemførelse af afgørelse 83/516/EØF om Den Europæiske Socialfonds opgaver, kan ikke retsgyldigt gennemføres blot ved udfyldelse af rubrik 18 i det skema med overskriften 'Ansøgning om udbetaling af saldobeløb til Den Europæiske Socialfond', der er gengivet i bilag 2 til Kommissionens beslutning 83/673/EØF af 22. december 1983 vedrørende forvaltningen af Den Europæiske Socialfond (ESF). Denne attestering udelukker imidlertid ikke, at en medlemsstat senere tager anmodningen om udbetaling af saldobeløbet op til fornyet behandling og eventuelt forelægger Kommissionen en ændret anmodning om udbetaling af saldobeløbet, og derved foreslår en nedsættelse af tilskuddet.«