RETSMØDERAPPORT
i sag C-157/90 *

I — Sagens retlige baggrund

I artikel 1, stk. 2, i Rådets afgørelse 83/516/EØF af 17. oktober 1983 [1], hvori Den Europæiske Socialfonds (herefter benævnt »fonden«) opgaver nærmere fastlægges, bestemmes det bl.a., at fonden deltager i finansieringen af foranstaltninger vedrørende erhvervsuddannelse og -vejledning. Fonden kan i henhold til afgørelsens artikel 3, stk. 1, yde tilskud til foranstaltninger, der gennemføres inden for rammerne af medlemsstaternes beskæftigelsespolitik, specielt foranstaltninger, som har til formål at forbedre beskæftigelsesmulighederne for unge.

Tilskud fra fonden kan i henhold til artikel 4, stk. 2, ydes til fremme af beskæftigelsen for personer over 25 år, og i særdeleshed personer, som er beskæftiget i små og mellemstore virksomheder, for hvem omskoling er nødvendiggjort af hensyn til indførelsen af ny teknologi eller en forbedring af disse virksomheders ledelsesmetoder.

I Rådets forordning (EØF) nr. 2950/83 af 17. oktober 1983 [2] (herefter benævnt »forordningen«) fastlægges de typer udgifter, til hvilke der kan ydes tilskud fra fonden. Der er bl.a. tale om omkostninger ved forberedelse, gennemførelse og administration af erhvervsuddannelsesforanstaltninger.

Det hedder i forordningens artikel 5, stk. 1:

»Godkendelse af en ansøgning, der er indgivet i henhold til artikel 3, stk. 1, i afgørelse 83/516/EØF, medfører udbetaling af et forskud på 50% af det bevilgede tilskud på den dato, der er anført for foranstaltningernes begyndelse. Såfremt denne dato ligger før den dato, på hvilken der træffes beslutning om godkendelse, foretages udbetalingen straks efter godkendelsen.«

Når uddannelsesforanstaltningen er gennemført, fremsender den ansvarlige til de nationale myndigheder en endelig redegørelse for gennemførelsen og i givet fald en anmodning om udbetaling af saldobeløb. Forordningens artikel 5, stk. 4, indeholder følgende bestemmelse:

»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.«

Endelig bestemmes det i forordningens artikel 6:

»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.

* Processprog: portugisisk.
1 — EFT L 289, s. 38.
2 — EFT L 289, s. 1.

2. De udbetalte beløb, som ikke er blevet anvendt på de i godkendelsesbeslutningen fastsatte betingelser, skal tilbagebetales.«

I artikel 5 i Kommissionens beslutning 83/673/EØF af 22. december 1983 vedrørende forvaltningen af Den Europæiske Socialfond [3] bestemmes:

»Såfremt en foranstaltning, hvortil der er ydet eller ansøgt om tilskud, ikke gennemføres eller kun gennemføres delvis, underretter medlemsstaten straks Kommissionen herom.«

II — Faktiske omstændigheder og skriftlig forhandling

Sagsøgeren er et handelsaktieselskab, som leverer tjenesteydelser og teknisk bistand, bl.a. inden for projektering og rådgivning. Selskabet havde i forbindelse med sin virksomhed samarbejdet med en række virksomheder, der havde som formål at organisere en fælles uddannelsesforanstaltning i løbet af 1987.

Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu (herefter benævnt »DAFSE«), Lissabon, indgav på Republikken Portugals vegne og for denne gruppe virksomheder, heriblandt sagsøgeren, en ansøgning om tilskud fra fonden for regnskabsåret 1987. Det fremgår af det anvendte standardskema, at den uddannelsesforanstaltning, hvortil der ansøgtes om tilskud, var omfattet af artikel 3, stk. 1, i afgørelse 83/516 og vedrørte personer over 25 år.

Projektet, der fik sagsnr. ESF 870889 P3, blev godkendt af Kommissionen ved beslutning C(87) 0670 af 31. marts 1987 med forbehold af visse ændringer vedrørende antallet af praktikanter og tilskudsbeløbet, hvoraf sagsøgeren havde modtaget 8 373 341 ESC fra fonden og 6 850 915 ESC fra Instituto de Gestão Financeira de Segurança Social (herefter benævnt »IGFSS«).

I henhold til forordningens artikel 5, stk. 1, blev et beløb på 7 612 127 ESC udbetalt til sagsøgeren i to tranche, nemlig med 4 186 670 ESC fra fonden den 26. juni 1987 og 3 425 457 ESC fra IGFSS den 7. august 1987.

Det fremgår af sagens akter, at foranstaltningen reelt har kostet sagsøgeren mindre end 42 438 356 ESC. I den endelige anmodning om udbetaling af saldobeløb blev der taget hensyn til de faktiske omkostninger ved foranstaltningen, nemlig 8 373 341 ESC, som påhvilede fonden, og 6 850 915 ESC, som påhvilede IGFSS. Anmodningen blev forelagt DAFSE samtidig med en rapport indeholdende en kvantitativ og kvalitativ evaluering.

Kommissionen sendte den 7. september 1989 DAFSE en skrivelse vedrørende tilskudsansøgning nr. 870889 P3. I denne skrivelse hed det:

»Den Europæiske Socialfonds tjenestegrene har efter at have gennemgået anmodningen om udbetaling af saldobeløb i forbindelse

3 — EFT L 377, s. 1.

med ovennævnte ansøgning konstateret, at der under skemaets punkter 14.2, 14.3, 14.8 og 14.9 er medtaget udgifter, der ikke er tilskudsberettigede, da omkostningerne ved planlægning af kurser, udgifterne til det personale, der tager sig af forberedelsen, den teoretiske og den praktiske undervisning, til teknisk personale, som ikke underviser, administrativt personale, udgifter til teknisk/pædagogisk kontrol, til leje af lokaler, til udstyr, til ikke-varige forbrugsgoder, andre kontorartikler, normale afskrivninger, kost og logi for praktikanter og disses transport ikke er dokumenteret.

Af denne grund og i henhold til artikel 6, stk. 1, i Rådets forordning nr. 2950/83 kan fondens tilskud ikke overstige 6 293 775 ESC.

Da der allerede som det første forskud er udbetalt 4 186 670 ESC, skal differencen, dvs. 2 107 105 ESC, indbetales til vor bankkonto.«

Ved skrivelse af 9. marts 1990 fra DAFSE blev det meddelt sagsøgeren, at der forelå en kommissionsbeslutning vedrørende tilskudsansøgning nr. 870889 P3, men uden angivelse af indholdet.

Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 21. maj 1990 har sagsøgeren i medfør af EØF-traktatens artikel 173 anlagt sag med påstand om annullation af nævnte beslutning.

Ved indlæg indleveret til Domstolens Justitskontor den 21. juni 1990 har Kommissionen fremsat en formalitetsindsigelse i medfør af artikel 91 i Domstolens procesreglement.

Ved kendelse af 21. november 1990 har Domstolen henskudt denne indsigelse til afgørelse i forbindelse med sagens realitet uden at foregribe spørgsmålet om dens antagelse til påkendelse.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen ved afgørelse af 22. oktober 1991 i medfør af procesreglementets artikel 95 henvist sagen til Anden Afdeling og besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse.

III — Parternes påstande

Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

1) Kommissionens beslutning, som blev meddelt sagsøgeren den 9. marts 1990 og truffet i forbindelse med gennemførelsen af Den Europæiske Socialfonds projekt nr. 870889 P3, annulleres.

2) Kommissionen betaler sagens omkostninger.

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

1) Sagen afvises på grund af en klart manglende angivelse af tvistens genstand.

2) Subsidiært frifindelse.

3) Sagsøgeren betaler sagens omkostninger.

IV — Parternes anbringender og argumenter

1. *Formaliteten*

Kommissionen finder, at sagen bør afvises, da hverken sagens genstand, den pågældende beslutning eller den af Kommissionen foretagne nedsættelse er nævnt. Derfor er hverken betingelserne i artikel 19 i statutten for Domstolen eller artikel 38, stk. 1, i dens procesreglement opfyldt.

Kommissionen har i sit svarskrift erkendt, at anmodningen om betaling af saldobeløb vedrørende tilskud nr. 870889 P3 allerede har været genstand for en kommissionsbeslutning, som blev fremsendt til DAFSE den 7. september 1989. Kommissionen finder ikke desto mindre, at sagen kun er rettet mod en beslutning truffet af DAFSE, som ikke kan tilskrives Kommissionen.

Sagsøgeren har gjort gældende, at DAFSE i sin skrivelse af 9. marts 1990 erklærede, at det allerede havde modtaget Kommissionens beslutning vedrørende projekt nr. 870889 P3 uden den mindste forklaring bortset fra en underforstået oplysning indeholdt i tallene vedrørende tilbagebetalingen. Disse tal viste, at det af Kommissionen godkendte saldobeløb var nedsat i forhold til det oprindeligt bevilgede tilskud. Denne skrivelse var den første og eneste meddelelse om den omtvistede beslutning, som sagsøgeren modtog.

2. *Realiteten*

Ifølge *sagsøgeren* har Kommissionen ved vedtagelsen af den omtvistede beslutning ikke i forvejen givet den portugisiske stat lejlighed til at fremkomme med sine bemærkninger som krævet efter forordningens artikel 6, stk. 1. Den manglende overholdelse af denne formalitet gør Kommissionens beslutning om at nedsætte allerede godkendte beløb eller helt lade dem bortfalde ugyldig.

I øvrigt er den omtvistede beslutning en tilsidesættelse af traktatens artikel 190, idet dens begrundelse hverken er udtrykkelig, klar eller relevant. I meddelelsen om den anfægtede beslutning findes heller ingen angivelse af begrundelsen for beslutningen.

Henvisningen til den omtvistede beslutning kan heller ikke anses for nogen begrundelse. Den burde nemlig i så fald have indeholdt en særskilt stillingtagen til grundene til de nedsættelser, der blev foretaget for hver enkelt deltagende virksomhed i forbindelse med uddannelsesforanstaltningerne. En erklæring om, at udgifterne ikke er dokumenteret, kan nemlig ikke i sig selv anses for en begrundelse for beslutningen.

Endvidere havde Kommissionen kontrolleret anvendelsen af det tidligere godkendte tilskud gennem såvel sine finansinspektører som DAFSE. Trods dette havde den aldrig angivet, at den ville følge den nævnte

fremgangsmåde med hensyn til anmodningen om udbetaling af saldobeløb. Sagsøgeren har for sit vedkommende nøje opfyldt kravene til en korrekt anvendelse af tilskuddet. Selv om Kommissionen kan fastsætte de nærmere regler for gennemførelse af forordningen i henhold til forordningens artikel 9, er den dog forpligtet til at angive, hvilke kriterier og fortolkninger der er anvendt, samt begrundelsen for beslutningerne.

Da DAFSE er et organ, som ved forordningens artikel 5, stk. 4, tillægges kompetence til at attestere den faktiske og regnskabsmæssige rigtighed af de i udbetalingsanmodningerne indeholdte oplysninger, svarer dets retsstilling på dette område til en fuldmægtigs retsstilling i forhold til fuldmagtgiveren. DAFSE's attestering kan ikke forkastes af Kommissionen, da disse beslutninger kan tilskrives denne.

Kommissionen har ikke gjort nogen bemærkninger til sagsøgerens redegørelse, idet denne er udtryk for den normale udvikling af de formaliteter, der skal opfyldes i forbindelse med ansøgningen om tilskud nr. 870889 P3, som er godkendt af Kommissionen og tildelt sagsøgeren. Med hensyn til tilpasningen mellem denne ansøgning og en anden, der var indgivet af sagsøgeren, har Kommissionen erklæret, at da der var tale om en beslutning truffet af DAFSE, havde Kommissionen absolut intet med denne at gøre.

Da anmodningen om udbetaling af saldobeløb vedrørende tilskud nr. 870889 P3 blev indgivet til Kommissionen, havde fondens tjenestegrene ved beslutning, der blev meddelt DAFSE den 7. september 1989, besluttet at nedsætte de beløb, der var ansøgt om. Da sagsøgeren ikke syntes at have haft kendskab til denne beslutning, kan det ikke være den, der var genstand for tvisten.

Ifølge Kommissionen var beslutningen om at nedsætte bidraget ifølge tilskud nr. 870889 P3 ikke behæftet med nogen mangel. Den var blevet meddelt medlemsstaten, der således havde haft lejlighed til at fremkomme med alle de bemærkninger i henhold til forordningens artikel 6, stk. 1, som den skønnede hensigtsmæssige. I øvrigt var denne beslutning begrundet.

V — Svar på Domstolens spørgsmål

Den portugisiske regering er blevet anmodet om at angive, om den inden den 9. marts 1990 havde gjort sagsøgeren bekendt med indholdet af den kommissionsbeslutning, der var fremsendt til DAFSE den 7. september 1989, og som var truffet som led i behandlingen af ansøgning om tilskud fra fonden, nr. 870889 P3.

Den portugisiske regering har svaret, at DAFSE først meddelte Infortec indholdet af ovennævnte beslutning den 9. marts 1990 ved skrivelse nr. 3637.

Kommissionen er blevet anmodet om at angive, om den havde givet Republikken Portugal lejlighed til at fremkomme med sine bemærkninger i henhold til forordningens artikel 6, stk. 1, inden vedtagelsen af den

beslutning, der blev truffet som led i behandlingen af ansøgning om tilskud nr. 870889 P3 og meddelt Infortec den 9. marts 1990.

Kommissionen har forklaret, at sagsøgeren den 9 marts 1990 havde fået meddelelse om en beslutning truffet af DAFSE under behandlingen af regnskabet i forbindelse med ansøgningerne nr. 870889 P1 og 870889 P3. Da der var tale om en beslutning, der ikke var vedtaget af Kommissionen, havde denne ikke givet Republikken Portugal lejlighed til at fremkomme med sine bemærkninger i henhold til forordningens artikel 6, stk. 1.

Med hensyn til Kommissionens beslutning af 7. september 1989 om nedsættelse af tilskuddet har Kommissionen anført, at den var blevet meddelt Republikken Portugal under udtrykkelig henvisning til ovennævnte artikel 6, stk. 1. Republikken Portugal havde således haft mulighed for at fremkomme med sine bemærkninger, hvis den havde ønsket dette, hvilket den ikke gjorde, hvorfor den havde således har tilkendegivet sin godkendelse af den foreslåede nedsættelse.

J. L. Murray
Refererende dommer