

FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (fjärde avdelningen)
den 9 juli 2003 *

I mål T-102/00,

Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap, Bryssel (Belgien), företrädd av advokaten J. Stuyck, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av H.M.H. Speyart och L. Flynn, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: nederländska.

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut K (2000) 36 av den 31 januari 2000 om nedsättning av det finansiella stöd som ursprungligen fastställdes genom beslut K (94) 3059 av den 25 november 1994, genom vilket stöd beviljades ur Europeiska socialfonden för ett handlingsprogram inom ramen för gemenskapens stöd för förverkligandet av mål 3 i Belgien (Flandern),

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Tiili samt domarna P. Mengozzi och M. Vilaras,
justitiesekreterare: byrådirektören J. Plingers,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter förhandlingen den 29 januari 2003,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

- 1 I rådets förordning (EEG) nr 2052/88 av den 24 juni 1988 om strukturfondernas uppgifter och effektivitet och om samordningen av deras verksamhet dels

inbördes, dels med Europeiska investeringsbankens och andra befintliga finansieringsorgans verksamhet (EGT L 185, s. 9), i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 2081/93 av den 20 juli 1993 (EGT L 193, s. 5; svensk specialutgåva, område 14, volym 1, s. 17) (nedan kallad ramförordningen), fastställs i artikel 1, bland de mål som gemenskapen främst skall eftersträva med hjälp av strukturfonderna, att den skall ”bekämpa långvarig arbetslöshet och underlätta integrationen i arbetslivet av unga människor och av personer som drabbats av utestängning från arbetsmarknaden” (nedan kallat mål 3).

- 2 I enlighet med artiklarna 2.1 och 3.2 i ramförordningen är det närmare bestämt Europeiska socialfonden (ESF) som skall bidra till att uppnå mål 3.

- 3 I artikel 4 i ramförordningen framställs ett flertal principer enligt vilka gemenskapens hela strukturpolitik skall föras. Bland dessa finns principen om komplettering, enligt vilken gemenskapens åtgärder skall vara sådana att de kompletterar eller bidrar till motsvarande nationella åtgärder, samt principen om partnerskap, enligt vilken gemenskapens åtgärder skall vara resultatet av ett samarbete mellan kommissionen, den berörda medlemsstaten, de behöriga myndigheter och sammanslutningar som utses av medlemsstaten på nationell, regional, lokal eller annan nivå, och alla parter skall delta som partner med ett gemensamt mål.

- 4 I rådets förordning (EEG) nr 4253/88 av den 19 december 1988 om tillämpningsföreskrifter för ramförordningen vad avser samordningen av strukturfondernas verksamhet dels inbördes, dels med Europeiska investeringsbankens och andra befintliga finansieringsorgans verksamhet (EGT L 374, s. 1), i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 2082/93 av den 20 juli 1993 (EGT L 193, s. 20; svensk specialutgåva, område 14, volym 1, s. 30) (nedan kallad samordningsförordningen), föreskrivs i artikel 17.1 att kommissionen inom ramen för partnerskapet skall fastställa de finansiella bidragen från fonderna till finansieringen av de åtgärder som omfattas av målen 1–4 och 5 b, och närmare i artikel

17.2 att "[d]e finansiella bidragen från fonderna skall beräknas i förhållande antingen till den totala stödberättigade kostnaden ... , eller den totala offentliga eller motsvarande stödberättigade utgiften (på nationell, regional eller lokal nivå och på gemenskapsnivå) för varje åtgärd (åtgärdsprogram, stödordning, globalt stöd, projekt, tekniskt bistånd, undersökning)".

- 5 Bestämmelserna om nedsättning, innehållande och indragning av stöd från strukturfonderna finns i artikel 24 i samordningsförordningen. I denna fastställs enligt följande:

"1. Om en verksamhet eller åtgärd inte förefaller berättigad till vare sig en del av eller hela det tilldelade stödet skall kommissionen genomföra en lämplig granskning av fallet inom ramen för partnerskapet och särskilt begära att medlemsstaten eller de myndigheter som den utser att genomföra åtgärden framlägger sina kommentarer inom en fastställd tidsgräns.

2. Efter granskningen får kommissionen reducera eller suspendera stödet till den berörda verksamheten eller åtgärden om granskningen visar någon överträdelse eller väsentlig förändring som påverkar villkoren för att genomföra verksamheten eller åtgärden och för vilken man inte ansökt om kommissionens godkännande.

..."

- 6 I artikel 2 i rådets förordning (EEG) nr 4255/88 av den 19 december 1988 om genomförandebestämmelser till ramförordningen vad gäller ESF (EGT L 374, s. 21), i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 2084/93 av den 20 juli 1993

(EGT L 193, s. 39; svensk specialutgåva, område 5, volym 6, s. 100) (nedan kallad ESF-förordningen), uppräknas ”stödberättigade utgifter”, det vill säga utgifter för vilka stöd från ESF kan beviljas.

- 7 Slutligen har ramförordningen och samordningsförordningen upphävts med verkan från den 1 januari 2000 genom rådets förordning (EG) nr 1260/1999 av den 21 juni 1999 om allmänna bestämmelser för strukturfonderna (EGT L 161, s. 1), i vilken det i artikel 52 under rubriken ”Övergångsbestämmelser” föreskrivs att den ”inte [skall] påverka vare sig fullföljande eller ändring, inklusive helt eller delvis upphävande, av en stödform som rådet eller kommissionen har godkänt på grundval av förordningarna ... nr 2052/88 och ... nr 4253/88 och varje annan lagstiftning som är tillämplig på denna stödåtgärd den 31 december 1999”. Likaså har ESF-förordningen upphävts med verkan från den 1 januari 2000, genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1784/1999 av den 12 juli 1999 om ESF (EGT L 213, s. 5), i vilken det i artikel 9 under rubriken ”Övergångsbestämmelser” preciseras att de övergångsbestämmelser som avses i artikel 52 i förordning nr 1260/1999 i tillämpliga delar även skall gälla för den här förordningen.

Bakgrund

- 8 Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap (Belgiska Flanderns fonder för social integrering av personer med handikapp) (nedan kallad VFSIPH eller sökanden) är en offentligrättslig flamländsk sammanslutning och en juridisk person. Den bildades genom dekret av den 27 juni 1990 och står under den flamländska regeringens (Vlaamse regering) tillsyn.
- 9 Syftet med VFSIPH är att främja den sociala integrationen för personer med handikapp, bland annat i arbetslivet. För detta ändamål vidtar VFSIPH ett antal åtgärder avsedda att förbättra dessa personers möjligheter på arbetsmarknaden,

och då särskilt initiativ som syftar till att ge dem yrkesutbildning. VFSIPH står inte själv för yrkesutbildningen utan lägger ut utbildningsverksamheten på underleverantörer, vilka är privaträttsliga subjekt som driver centrum för utbildning eller återanpassning till yrkesverksamhet av personer med handikapp (nedan kallade utbildningscentrum). Dessa utbildningscentrum är tjänsteföretag som har godkänts och subventioneras av VFSIPH i enlighet med en förordning beslutad av den flamländska regeringen den 22 april 1997 om godkännande och subventionering av centrum för utbildning eller återanpassning till yrkesverksamhet av personer med handikapp.

- 10 Vad gäller VFSIPH:s subventionering av utbildningscentrum föreskrivs i de flamländska bestämmelserna ett system enligt vilket dessa inte ersätts för de kostnader som de faktiskt har haft för genomförandet av utbildningsprojekt för VFSIPH, utan de erhåller schablonmässigt beräknade belopp (nedan även kallat det totala anslaget). I förordningen av den 22 april 1997 föreskrivs särskilt i artikel 11.1 att "[v]arje centrum skall subventioneras med upp till 550 000 [belgiska franc (BEF)] per utbildningsprogram och år". I artikel 1.4 i nämnda förordning preciseras att ett utbildningsprogram utgör en "funktionell enhet bestående av 3 600 utbildningstimmar fördelade över maximalt 24 månader", och i artikel 8 att "[e]n utbildning och en ledsagning kan per handikappad person uppgå till maximalt 3 600 hela timmar och fördelas över en period av maximalt 24 månader". Dessutom föreskrivs i artikel 12 första stycket i ovannämnda förordning att [u]töver den subvention som åsyftas i artikel 11 kommer varje centrum i åtnjutande av ett schablonmässigt tilläggsbelopp, 'omkostnader för utrustning', som per utbildningsprogram och år uppgår till 39 000 [BEF] för program som avser introduktion till arbete som tjänsteman, och till 26 000 [BEF] för dem som avser introduktion till andra yrken.

- 11 Efter ansökan av Konungariket Belgien godkände kommissionen, genom beslut K (94) 3059 av den 25 november 1994, att stöd beviljades från ESF inom ramen för handlingsprogram nr 94.3040B3, vilket antagits i Flandern för perioden den 31 januari 1994 till den 31 december 1999, och vilket låg inom ramen för gemenskapens stöd avseende mål 3 i Belgien (Flandern). Ovannämnda beslut

ändrades sedan flera gånger, senast genom kommissionens beslut K (99) 4286 av den 23 december 1999, i syfte att anpassa finansieringsplanen för nämnda stöd så att hänsyn togs till den årliga indexregleringen och det faktiska genomförandet av åtgärderna i fråga.

- 12 VFSIPH utsågs att driva de gemensamma projekten inom ramen för nämnda handlingsprogram, i vars genomförande bland andra två utbildningscentrum, De Werkgaard och GOCI, deltog. VFSIPH har därför genom Flanderns förmedling mottagit finansiellt gemenskapsstöd för ovannämnda projekt, i enlighet med ovannämnda beslut K (94) 3059.
- 13 Kommissionen genomförde mellan den 7 och den 11 december 1998 i enlighet med artikel 23.2 i samordningsförordningen en finansiell kontroll på plats (nedan kallad den första kontrollen), avseende genomförandet under år 1997 av ett flertal projekt som ingick i handlingsprogrammet. Kontrollen avsåg projekt som hade valts ut genom stickprov, och den genomfördes vid de berörda utbildningscentrerna, däribland De Werkgaard och GOCI, och ledde på så vis till en undersökning av VFSIPH:s administration av projekten.
- 14 Efter ovannämnda kontroll sände VFSIPH per skrivelse av den 18 december 1998 en förklaring till kommissionen angående de beräkningar som gjorts.
- 15 Kommissionen redogjorde i sin rapport av den 29 december 1998 (nedan kallad den första kontrollrapporten) för de oegentligheter som kommissionens avdelningar hade fastställt vid den första kontrollen. Rapporten översändes till ministeriet för den flamländska gemenskapen i dess egenskap av utsedd myndighet inom ramen för de flamländska handlingsprogrammen.

- 16 Därpå översände Afdeling Europa en Werkgelegenheid (avdelning Europa och sysselsättning, nedan kallad AEW), som inom ministeriet för den flamländska gemenskapen är ansvarigt för samtliga administrativa uppgifter som rör ESF, de delar av ovannämnda rapport som angick VFSIPH till densamma. Det klargjordes för VFSIPH att fonden hade möjlighet att inkomma med sina synpunkter till AEW före den 19 mars 1999, och att dessa skulle komma att meddelas kommissionen.
- 17 VFSIPH framlade sina skriftliga synpunkter till AEW den 16 mars 1999.
- 18 AEW informerade kommissionen genom skrivelse av den 5 maj 1999 om sina och de medverkandes, däribland VFSIPH, synpunkter avseende den första kontrollrapporten.
- 19 AEW gav så revisionsföretaget Deloitte & Touche (D & T) i uppdrag att i detalj granska den verksamhet som bedrivits under år 1997 av utbildningscentrerna De Werkgaard och GOCI liksom det system för administration och kontroll av utbildningscentrerna som VFSIPH hade tillämpat under nämnda år.
- 20 Med hänvisning till artikel 24.1 i samordningsförordningen underrättade kommissionen genom rekommenderad skrivelse av den 17 augusti 1999 de belgiska myndigheterna om att ett förfarande gällande en eventuell indragning av stöd som beviljats från ESF för berörda åtgärder och/eller initiativ hade inletts på grund av de oegentligheter som hade fastställts i den första kontrollrapporten. Kommissionen anmodade myndigheterna att underrätta de berörda aktörerna och att meddela kommissionen alla eventuella synpunkter inom en frist på två månader.
- 21 Genom rekommenderad skrivelse av den 26 augusti 1999 informerade AEW VFSIPH om kommissionens avsikt att i enlighet med artikel 24 i samordnings-

förordningen återta ett belopp av totalt 15 327 449 BEF, vilket härrörde från de av VFSIPH:s projekt som verkstälts av De Werkgaard och GOCI, samt anmodade VFSIPH att framlägga skriftliga synpunkter senast den 1 oktober 1999.

- 22 VFSIPH inkom genom rekommenderad skrivelse av den 28 september 1999 med sina synpunkter till AEW.

- 23 Den 13 oktober 1999 avlade D & T sin slutliga revisionsrapport (nedan kallad D & T-rapporten) till AEW, som översände den till kommissionen den 15 oktober 1999 tillsammans med synpunkterna från de berörda aktörerna, däribland VFSIPH.

- 24 Den 28 oktober 1999 genomförde kommissionen en andra finansiell kontroll, denna gång direkt hos VFSIPH, avseende samtliga de utbildningscentrer som var anknutna till VFSIPH, för åren 1997 och 1998 (nedan kallad den andra kontrollen).

- 25 Den 31 januari 2000 antog kommissionen ett beslut riktat till Konungariket Belgien (nedan kallat det ifrågasatta beslutet) enligt vilket kommissionen nedsatte den maximala summan av det finansiella stöd som Flandern kunde beviljas från ESF för det handlingsprogram som avses i beslut K (94) 3059, i dess lydelse enligt beslut K (99) 4286, med 638 859 euro. I beslutet klargörs att nämnda nedsättning gäller de verksamheter som genomförts av de organisationer och företag som återges i bilaga till beslutet, däribland VFSIPH och utbildningscentrerna De Werkgaard och GOCI.

- 26 AEW informerade genom rekommenderad skrivelse av den 21 februari 2000 VFSIPH om att kommissionen genom skrivelse av den 15 februari 2000 anmodat

AEW att framlägga sina synpunkter avseende rapporten från den andra kontrollen (nedan kallad den andra kontrollrapporten), samt anmodade VFSIPH att översända eventuella synpunkter före den 6 mars 2000.

- 27 Genom rekommenderad skrivelse av den 23 februari 2000, som mottogs den 24 februari 2000, delgav AEW VFSIPH det ifrågasatta beslutet, samt underrättade VFSIPH om att den bedömde det som nödvändigt för beslutets verkställande att återkräva ett belopp av 7 502 564 BEF (181 067 euro till den kurs som gällde den 25 november 1994, det vill säga det datum då handlingsprogrammet godkändes).
- 28 Kommissionen hade den 29 januari 2003 ännu inte avslutat det förfarande som avsåg de oegentligheter som hade fastställts i den andra kontrollrapporten.

Det ifrågasatta beslutet

- 29 Kommissionen har i det ifrågasatta beslutet med hänvisning till resultatet av den första kontrollen fastställt dels, vad gäller sökanden, att artikel 17 i samordningsförordningen har åsidosatts genom att sökanden för räkenskapsåret 1997 har redovisat till ESF de verkliga kostnader som De Werkgaard och GOCI redogjort för, medan den faktiskt har utbetalat lägre schablonsmässigt beräknade belopp till dessa, och därigenom begärt ett alltför högt finansiellt bidrag av ESF, dels, vad beträffar GOCI, att artikel 2 i ESF-förordningen åsidosatts, genom att sökanden har godkänt ett alltför stort antal utbildningstimmar från GOCI, på grund av att helg- och semesterdagar likställts med utbildningsdagar.

- 30 Kommissionen har i sjunde skälet i det ifrågasatta beslutet klargjort att den ”efter att ha undersökt synpunkterna från dem som mottagit stöd och från dem som initierat projekten ifråga”, har konstaterat att deras argument inte kan godtas av de skäl som följer nedan, och som närmare förklaras i bilagan:

— åsidosättande av artikel 17 i [samordnings]förordningen (vad gäller ... VFSIPH—GOCI och De Werkgaard),

— åsidosättande av artikel 2 i [ESF-]förordningen (vad gäller ... VFSIPH—GOCI)’.

- 31 I bilagan till det ifrågasatta beslutet framställs ”[s]kälerna till att de inom projekten verksamma aktörernas och/eller de utsedda myndigheternas synpunkter inte kan godtas” enligt följande:

”VFSIPH beräknar gemenskapens bidrag på grundval av de verkliga kostnader som de inom projekten verksamma aktörerna/ ... utbildningscentrerna haft. De utgifter som VFSIPH, som här uppträder som sökande, faktiskt har haft begränsar sig emellertid till 550 000 BEF (före indexreglering) per utbildningsenhet om 1 800 timmar om året, med tillägg för 26 000 BEF (utbildning av arbetare) eller 39 000 BEF (utbildning av tjänstemän). Detta innebär i praktiken en kostnad av 320 BEF per verkligen genomförd utbildningstimme inom ramen för utbildningen av arbetare [(550 000 + 26 000)/1 800] respektive 327,22 BEF per verkligen genomförd utbildningstimme inom ramen för utbildningen av tjänstemän [(550 000 + 39 000)/1 800]. För rättelsen har de belopp som verkligen har utbetalats av VFSIPH beaktats efter indexreglering.

Då VFSIPH emellertid redovisar de kostnader som utbildningscentrerna/de inom projekten verksamma aktörerna redogjort för, utan att göra avdrag för skillnaden i utbildningskostnaden per timme, gör fonden beräkningarna på grundval av ett alltför högt belopp och begär således ett alltför högt bidrag av ESF utan att beakta artikel 17 i [samordnings]förordningen (om de maximala bidragen från fonderna).

Den föregående argumentationen berör VFSIPH:s ärenden GOCI och De Werkgaard.

Det har dessutom kunnat konstateras, vad gäller utbildningscentret GOCI, att helgdagar och semesterdagar har likställts med utbildningsdagar. Detta medför en rättelse med 13 procent av de timmar som godtagits av VFSIPH, i enlighet med artikel 2 i [ESF-]förordningen och de bestämmelser om ESF som den utsedda myndigheten antog år 1997.”

- 32 Ovannämnda bilaga innehåller slutligen en ”beräkning av rättelsen” gjord ”på grundval av de belopp som meddelats av VFSIPH och den utsedda myndigheten”. Metoden för denna beräkning kan beskrivas som följer nedan.
- 33 Kommissionen anger först det belopp som faktiskt utbetalats av sökanden, i enlighet med dennas system med schablonmässigt beräknade subventioner, till berört utbildningscentrum (”beviljat belopp”). Den anger således att sökanden har beviljat De Werkgaard ett belopp av 14 471 188 BEF för 25 utbildningsenheter, och GOCI ett belopp av 26 635 331 BEF för 45 utbildningsenheter.
- 34 Därefter anger kommissionen det antal utbildningstimmar som genomförts av utbildningscentret och som av sökanden själv godtagits som sådana som berättigar till samfinansiering av ESF (”godtagna timmar”). Av sökandens

”godtagna timmar” godtas av kommissionen som timmar som berättigar till samfinansiering av ESF med reservation för, i GOCI:s fall, en minskning med 13 procent av de ”godtagna timmarna” för att utesluta ett antal timmar som motsvarar helg- och semesterdagar. De stödberättigande timmarna har därigenom bestämts till 17 563 för De Werkgaard och 26 694 för GOCI.

- 35 Kommissionen multiplicerar därefter, för att beräkna det ”belopp som får medtas i redovisningen ... till ESF” det ”beviljade beloppet” med en koefficient (nedan kallad fördelningskoefficienten) i avsikt att begränsa ESF:s samfinansiering i proportion till den del av detta belopp som enligt kommissionens bedömning inte kan bli föremål för samfinansiering. Närmare bestämt representerar fördelningskoefficienten i båda ärendena förhållandet mellan antalet stödberättigande timmar (17 563 respektive 26 694) och det antal utbildningstimmar som är resultatet av en multiplicering med antalet redovisade utbildningsenheter (25 respektive 45) per 1 800 timmar.
- 36 Kommissionen fastställer det stödbelopp från ESF som sökanden har rätt till (”maximalt tillåtet stöd från ESF”) genom att beräkna 45 procent, den maximala bidragskvoten i förevarande fall, av det ”belopp som får medtas i redovisningen till ESF” (5 647 944 BEF respektive 8 777 821 BEF), vilket erhållits genom den metod som har beskrivits i föregående punkt.
- 37 Slutligen, efter att ha upprepat för ESF ”redovisat belopp” och det stödbelopp som medgivits av ESF (det vill säga 45 procent av ”redovisat belopp”), fastställer kommissionen, med avseende på såväl ärendet De Werkgaard som ärendet GOCI, en differens mellan det belopp som mottagits av sökanden som stöd från ESF och det stödbelopp som denna hade rätt till från densamma. Differensen utgör det till sökanden för högt utbetalade beloppet. Detta för högt utbetalade belopp uppgår till 3 560 040 BEF respektive 3 942 524 BEF för ärendet De Werkgaard respektive ärendet GOCI, vilket totalt innebär ett belopp av 181 067 euro, såsom angivits i punkt 27 ovan.

Förfarandet och parternas yrkanden

- 38 Sökanden har genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 25 april 2000 väckt förevarande talan.
- 39 Det skriftliga förfarandet avslutades den 1 december 2000.
- 40 Förstainstansrätten (fjärde avdelningen) beslutade på grundval av referentens rapport att inleda det muntliga förfarandet. Inom ramen för de processledningsåtgärder som föreskrivs i artikel 64 i förstainstansrättens rättegångsregler begärde förstainstansrätten att svaranden skulle förete sitt beslut K (99) 4286 av den 23 december 1999, omnämnt ovan i punkt 11, samt att båda parterna skriftligen skulle svara på vissa frågor. Parterna efterkom denna begäran inom den föreskrivna fristen.
- 41 Parterna utvecklade sin talan och svarade på förstainstansrättens frågor vid förhandlingen den 29 januari 2003.
- 42 Sökanden har yrkat att förstainstansrätten skall
- ogiltigförklara det ifrågasatta beslutet,
 - förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

43 Svaranden har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogilla talan,

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Den rättsliga bedömningen

Upptagande till sakprövning

44 Det skall inledningsvis noteras att det ifrågasatta beslutet innebär en nedsättning av det finansiella stödet från ESF för handlingsprogram nr 94.3040B3 med 638 859 euro, medan det till sökanden för högt utbetalade beloppet endast uppgår till 181 067 euro. Skillnaden mellan dessa båda belopp, det vill säga 457 792 euro, motsvarar de belopp som en annan mottagare av stöd skulle ha mottagit från ESF utan grund.

45 Sökanden har emellertid yrkat att det ifrågasatta beslutet skall ogiltigförklaras, utan att uttryckligen begränsa detta yrkande till att avse den del som berör denna, och som dessutom är den enda del som avses i de grunder som denna anför till stöd för sin talan. Eftersom sökanden inte har anfört någon grund för att den skulle ha ett berättigat intresse av att få den del av kommissionens beslut prövad som avser den andra stödmottagaren i fråga, skall sökandens yrkanden avvisas i den mån de hänför sig till denna del av beslutet.

Prövning i sak

- 46 Sökanden har till stöd för sin talan för det första åberopat ett åsidosättande av rätten till försvar och av en väsentlig formföreskrift, för det andra ett åsidosättande av artiklarna 23 och 24 i samordningsförordningen, för det tredje ett åsidosättande av artikel 17 i samordningsförordningen, för det fjärde ett åsidosättande av artikel 2 i ESF-förordningen, för det femte ett åsidosättande av motiveringskyldigheten, för det sjätte ett åsidosättande av principen om lojalt samarbete enligt artikel 10 EG, för det sjunde ett åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar, och för det åttonde ett åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen.

Den första grunden: Åsidosättande av rätten till försvar och av en väsentlig formföreskrift

— Parternas argument

- 47 Sökanden har erinrat om att iakttagande av rätten till försvar innebär att i alla förfaranden som inleds mot en person, och som kan leda till ett beslut som går denna person emot, skall denna beredas tillfälle att framföra sina synpunkter beträffande de omständigheter som har anförts mot honom för att motivera beslutet (förstainstansrättens dom av den 6 december 1994 i mål T-450/93, Lisrestal m.fl. mot kommissionen, REG 1994, s. II-1177, punkt 42). I förevarande fall har emellertid kommissionen på två sätt åsidosatt denna princip. För det första antog den det ifrågasatta beslutet utan att ge sökanden tillfälle att först framlägga sina kommentarer avseende den andra kontrollrapporten. För det andra underlät den att beakta den utförliga D & T-rapporten avseende den första kontrollen, en rapport vars slutsatser var fördelaktiga för sökanden.

- 48 Sökanden har även påpekat att när en verksamhet inte förefaller vara berättigad till det tilldelade stödet krävs det enligt artikel 24.1 i samordningsförordningen att kommissionen genomför en lämplig granskning inom ramen för partnerskapet och särskilt begär att medlemsstaten, eller de myndigheter som denna utser att genomföra åtgärden, framlägger sina kommentarer inom en fastställd tidsgräns. Sökanden har i detta avseende gjort gällande att de belgiska myndigheterna inte har givits denna möjlighet, vilken enligt rättspraxis utgör en väsentlig formföreskrift vars bristande uppfyllelse leder till att den antagna rättsakten blir ogiltig (domstolens domar av den 7 maj 1991 i mål C-291/89, Interhotel mot kommissionen, REG 1991, s. I-2257, punkt 17, och i mål C-304/89, Oliveira mot kommissionen, REG 1991, s. I-2283, punkt 21), eftersom resultaten av den andra kontrollen och anmodan att framlägga kommentarer om dessa inte delgavs AEW förrän den 15 februari 2000, det vill säga efter det att det ifrågasatta beslutet hade antagits.
- 49 Sökanden har understrukit att även om kommissionen endast hänvisar till den första kontrollen, grundar sig beslutet i själva verket på omständigheter som den har noterat först vid tillfället för den andra kontrollen. Det var just den andra kontrollen som ledde till att kommissionen förhörde sig om systemet med schablonmässigt beräknade subventioner till utbildningscentrerna, vilket i det ifrågasatta beslutet bedömdes strida mot artikel 17 i samordningsförordningen.
- 50 Utan den andra kontrollrapporten skulle kommissionen inte ha kunnat komma till de slutsatser som utgör grunden för det ifrågasatta beslutet. För att beräkna det belopp som påstås ha utbetalats utan grund, har kommissionen i nämnda beslut tillämpat en annan räknemodell än den som tillämpades i den första kontrollrapporten, nämligen just den som användes i den andra kontrollrapporten.
- 51 Vad gäller D & T-rapporten, har sökanden påpekat att det andra kapitlet i denna avser en övergripande kontroll av VFSIPH, med vilken man bland annat ville få bekräftat huruvida det system som tillämpades generellt medförde att uppgifterna från utbildningscentrerna återgavs korrekt i redovisningen till ESF. Sökanden har dragit slutsatsen att kommissionen inte helt enkelt kunde bortse från rapporten, särskilt inte med tanke på att den första kontrollen hade utförts på projektnivå.

- 52 Svaranden har försäkrat att den noggrant följt förfarandet enligt artikel 24.1 i samordningsförordningen liksom iakttagit de skyddsregler som beskrivs i domen i det ovannämnda målet Lisrestal m.fl. mot kommissionen, genom att översända till såväl de belgiska myndigheterna som till ett flertal andra berörda parter (däribland sökanden och GOCI) skrivelsen av den 17 augusti 1999, i vilken de uppmanades inkomma med sina kommentarer inom två månader. Svaranden har tillagt att samtliga dessa parter redan tidigare hade givits möjlighet att framlägga sina kommentarer om den första kontrollrapporten.
- 53 Svaranden har understrukit att sökandens kritiska inställning till den andra kontrollrapporten följer av det felaktiga antagandet om ett samband mellan rapportens innehåll och det ifrågasatta beslutet. Det sistnämnda grundades i själva verket enbart på resultaten av den första kontrollen och på det förfarande som föreskrivs i artikel 24 i samordningsförordningen som följde därefter. Samtliga de oegentligheter som har beskrivits i nämnda beslut (systematisk avvikelser mellan de utgifter som redovisades för ESF och de utgifter som betalades av sökanden, redovisning av utbildningstimmar under helgdagar, och så vidare) granskades nämligen i den första kontrollrapporten.
- 54 Svaranden har medgivit att de belopp som anges i det ifrågasatta beslutet inte är desamma som de som förekommer i den första kontrollrapporten, men påpekar samtidigt att detta inte är något annat än just följderna av att den kontradiktoriska principen tillämpats, eftersom den har beaktat de kommentarer den har mottagit från sökanden och AEW avseende den första kontrollrapporten. Svaranden har i sitt beslut, på begäran av sökanden, särskilt beaktat indexregleringar, subventioner som hör samman med utrustning och de slutgiltiga belopp som redovisats av sökanden, enligt de uppgifter som inkommit från AEW i en bilaga till dess skrivelse av den 5 maj 1999.
- 55 Vad gäller de beräkningar som har gjorts, har svaranden hävdats att det inte föreligger någon skillnad i metod mellan dem som anges i den första kontrollrapporten och dem som förekommer i det ifrågasatta beslutet, utan endast i hur samma beräkningar har redovisats. Svaranden har anmärkt att sökanden inte på något sätt har visat hur de beräkningar som återges i nämnda beslut skulle kunna hänföras till de beräkningar som förekommer i den andra kontrollrapporten.

- 56 Svaranden har påpekat att det inte är helt korrekt att påstå, såsom sökanden har gjort, att den första kontrollen uteslutande ägde rum på projektnivå. Det rörde sig nämligen om en granskning av hela kedjan av finansiella flöden avseende projekt som valts ut genom stickprov, med tyngdpunkten metodiskt lagd på sökanden.
- 57 Vad slutligen gäller D & T-rapporten, har svaranden gjort gällande att den avser projekten, medan det systematiska problem som har fastställts i det ifrågasatta beslutet inte ligger i hur projekten genomförts av utbildningscentrerna och inte heller i riktigheten i de uppgifter om utbildningscentrerna som har redovisats till ESF, utan i sökandens redovisning till ESF av de kostnader som hör samman med dessa projekt och i den avvikelse som föreligger mellan dessa uppgifter och de belopp som verkligen betalats av sökanden till utbildningscentrerna. Eftersom D & T-rapporten emellertid inte, enligt svaranden, avser denna fråga, har den kunnat bortse från den vad gäller de oegentligheter som det i nämnda beslut fastställs sanktionsåtgärder mot.
- 58 I endast ett avsnitt i D & T-rapporten behandlas denna fråga, nämligen i punkt 2.4.4 där en sammanfattning ges av kommissionens invändningar. D & T:s kommentarer avser emellertid endast den omständigheten att de kostnader som redovisats av sökanden överensstämmer med de utgifter som utbildningscentrerna verkligen har haft, utan att ett ord sägs om avvikelsen mellan sökandens utgifter och de redovisningar som kommissionen har fått.

— Förstainstansrättens bedömning

- 59 Förstainstansrätten erinrar om att det följer av fast rättspraxis att iakttagandet av rätten till försvar i alla förfaranden som inleds mot en person, och som kan leda till en rättsakt som går denna person emot, utgör en grundläggande gemenskapsrättslig princip som skall säkerställas även i avsaknad av reglering av förfarandet i

fråga. Denna princip innebär ett krav på att de personer till vilka ett beslut som på ett påtagligt sätt påverkar deras intressen riktas skall ges tillfälle att lämna sina synpunkter beträffande de omständigheter som har anförts mot dem för att motivera beslutet (domstolens dom av den 24 oktober 1996 i mål C-32/95 P, kommissionen mot Lisrestal m.fl., REG 1996, I-5373, punkt 21, av den 21 september 2000 i mål C-462/98 P, *Mediocurso* mot kommissionen, REG 2000, s. I-7183, punkt 36, samt domen i det ovannämnda målet *Lisrestal m.fl.* mot kommissionen, punkt 42).

- 60 Enligt en likaledes fast rättspraxis är ett beslut av kommissionen som innebär att ett finansiellt stöd som har utbetalats av ESF nedsätts eller upphävs sådant att det kan beröra mottagarna av stödet direkt och personligen och gå dem emot, oaktat den omständigheten att den berörda medlemsstaten är ESF:s enda samtalspartner i det administrativa förfarandet. Det är nämligen mottagarna av stödet som påverkas direkt av de ekonomiska följderna av beslutet om nedsättning eller upphävande, eftersom de är huvudansvariga för återbetalningen av de belopp som utbetalats utan grund (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet *Lisrestal m.fl.* mot kommissionen, punkterna 43–48, och den rättspraxis som omnämnts).
- 61 Av det som anförts följer att kommissionen som, i förhållande till mottagarna av stödet från ESF, själv bär det rättsliga ansvaret för beslutet om nedsättning av detsamma, inte kan anta ett sådant beslut utan att först ha berett mottagarna tillfälle, eller ha försäkrat sig om att dessa beretts tillfälle, att tillkännage sin ståndpunkt avseende den planerade nedsättningen av stödet (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet *Lisrestal m.fl.* mot kommissionen, punkt 49, och förstainstansrättens dom av den 16 juli 1998 i mål T-72/97, *Proderec* mot kommissionen, REG 1998, s. II-2847, punkt 127).
- 62 Vidare har domstolen redan fastslagit att med hänsyn till den berörda medlemsstatens centrala roll och stora ansvar vid framläggande av utbildningsåtgärder och vid kontrollen av åtgärdernas finansiering genom ESF, utgör statens möjlighet att inge sina synpunkter innan ett slutligt beslut om nedsättning antas en väsentlig formföreskrift, och underlåtenhet att iaktta den medför att beslutet i

fråga blir ogiltigt (domen i det ovannämnda målet Interhotel mot kommissionen, punkt 17, och domen i det ovannämnda målet Oliveira mot kommissionen, punkt 21).

- 63 Det framgår av handlingarna i förevarande mål, och i synnerhet av de omständigheter som nämns i punkterna 14–18 och 20–23 ovan, att sökanden och AEW hade blivit informerade om resultatet av den första kontrollen, liksom om kommissionens avsikt att sätta ned stödet från ESF på grund av de påstådda oegentligheter som den hade fastställt vid denna kontroll, samt att de givits tillfälle att framlägga sina kommentarer avseende den första kontrollrapporten och avseende kommissionens avsikt innan det ifrågasatta beslutet antogs.
- 64 Icke desto mindre skall de två argument som anförts av sökanden, avseende underlåtelsen att beakta D & T-rapporten och underlåtelsen att före beslutet informera om den andra kontrollrapporten, prövas i syfte att fastställa huruvida kommissionen på ett giltigt sätt fullgjort sin skyldighet att bereda sökanden tillfälle att tillkännage sin ståndpunkt innan beslutet om nedsättning av det finansiella stödet från ESF hade antagits i förevarande mål, samt sin skyldighet att ge den berörda medlemsstaten tillfälle att göra detsamma.
- 65 Vad gäller underlåtelsen att beakta D & T-rapporten, kan den inte under några omständigheter utgöra ett åsidosättande av sökandens rätt till försvar. För det första är det nämligen ostridigt att det som kommissionen anförde mot sökanden i det ifrågasatta beslutet inte härrör från D & T-rapporten, vilken för övrigt framlades av AEW i syfte att befria de berörda aktörerna från ansvar, och för det andra har sökanden varken anförde eller klagat över att den skulle ha förhindrats att framlägga sina kommentarer avseende denna rapport.
- 66 Vad gäller underlåtelsen att före beslutet informera om den andra kontrollrapporten framgår det av handlingarna att denna rapport, som upprättades efter

granskningen av den 28 oktober 1999, först har översänts till AEW genom skrivelse från kommissionen av den 15 februari 2000 med en uppmaning att inkomma med kommentarer avseende densamma, och att den därefter, den 21 februari 2000, genom AEW:s försorg har översänts till sökanden. Det är således ostridigt att varken AEW eller sökanden har givits tillfälle att tillkännage sin ståndpunkt avseende den andra kontrollrapporten innan det ifrågasatta beslutet antogs, vilket skedde den 31 januari 2000.

- 67 Under dessa omständigheter, och i syfte att fastställa huruvida sökandens rätt till försvar och den formföreskrift som föreskrivs i artikel 24.1 i samordningsförordningen har åsidosatts i förevarande mål, skall det bedömas huruvida kommissionen kunnat anta det ifrågasatta beslutet utan att dessförinnan ha givit sökanden respektive AEW tillfälle att tillkännage sin ståndpunkt avseende innehållet i den andra kontrollrapporten.
- 68 Svaranden har i detta avseende gjort gällande att den första och den andra kontrollen härrör från två helt skilda förfaranden. Det ifrågasatta beslutet är enligt svaranden uteslutande grundat på de uppgifter som samlats in under det första förfarandet och över vilka sökanden vid två tillfällen har yttrat sig. Den andra kontrollen har således inte haft någon inverkan på det ifrågasatta beslutet.
- 69 Förstainstansrätten påpekar att avsikten med den första kontrollen var att granska genomförandet under år 1997 av vissa genom stickprov utvalda utbildningsprojekt som hade delfinansierats av ESF inom ramen för handlingsprogram nr 94.3040B3. Vid denna kontroll, som utfördes hos utbildningscentrerna, har det enligt kommissionen påvisats oegentligheter i varje projekt för sig, men även en ”systematisk” oegentlighet på VFSIPH:s nivå avseende det sätt på vilket den redovisade för ESF de utgifter som den haft inom ramen för de projekt som delfinansierades av ESF.

- 70 Den andra kontrollen drogs igång efter det att den påstådda systematiska oegentligheten hade upptäckts, och avsåg följaktligen såväl själva VFSIPH som samtliga de projekt för vilka den hade ansökt om stöd från ESF.
- 71 I den andra kontrollrapporten redogörs för resultaten av en granskning som utfördes av kommissionens avdelningar av samtliga VFSIPH:s kostnadsredovisningar till ESF för åren 1997 och 1998, och den är alltså mer omfattande än den första kontrollrapporten som endast avsåg vissa utbildningsprojekt som hade genomförts under år 1997. Den andra rapporten innehåller dock hänvisningar till de projekt som utfördes under år 1997 av utbildningscentrerna De Werkgaard och GOCI, vilka hade varit föremål för den första kontrollen.
- 72 Det skall dock påpekas att sökandens argumentation huvudsakligen har grundats på påståendet att kommissionen i det ifrågasatta beslutet tillämpade en annan modell för att beräkna det påstått för högt utbetalade beloppet, än den som tillämpades i den första kontrollrapporten, nämligen just den som användes i den andra kontrollrapporten. Följaktligen avser sökanden genom sin invändning om underlåtelse att före beslutet informera om den andra kontrollrapporten, huvudsakligen att det skall fastställas att det resonemang som slutligen ledde till att kommissionen beräknade det för högt utbetalade beloppet inte blev föremål för ett föregående kontradiktoriskt förfarande. Det är för övrigt detta som framgår av den slutledning som sökanden gör i bilaga 2 till sin replik, där den klagar över det faktum att kommissionen inte givit den möjlighet att i förväg framlägga sina kommentarer till det resonemang som följts i detta beslut (och inte i den första kontrollrapporten), vilket består i att det belopp som får medtas i redovisningen till ESF (”summan av de bidrag som beviljats av VFSIPH för de utbildningstimmar som medför rätt till stöd från ESF”) bestäms genom att en fördelningskoefficient, som har som nämnare det ”antal timmar som maximalt kan genomföras (45 000)” och inte det antal ”timmar som faktiskt genomförts (21 342)”, tillämpas på det beviljade beloppet.
- 73 Sökanden har dessutom framlagt konkreta uppgifter som påvisar att den andra kontrollrapporten och det ifrågasatta beslutet trots att uppgifterna redovisas på olika sätt bygger på samma metodik, vilken består i att det stödberättigande

belopp som skulle ha redovisats till ESF fastställs genom att endast den del av de belopp som beviljats utbildningscentrerna som motsvarar förhållandet mellan de utbildningstimmar som verkligen genomförts och ett tal som erhållits genom att det antal utbildningsenheter som redovisats multipliceras med 1 800 timmar, godtas. Svaranden har för övrigt inte bestridit denna likhet i tillvägagångssätt som karakteriserar de båda ovannämnda rättsakterna.

- 74 Däremot har svaranden bestridit att den i det ifrågasatta beslutet avviker ifrån den metod att beräkna det för högt utbetalade beloppet som tillämpades i den första kontrollrapporten. De enda relevanta olikheterna mellan dessa båda rättsakter gäller resultaten av beräkningarna och beror just på den omständigheten att den i det ifrågasatta beslutet hade accepterat de slutliga uppgifter som AEW meddelat i de synpunkter som bifogades skrivelsen till kommissionen av den 5 maj 1999 (omnämnd ovan i punkt 18), vilka huvudsakligen utgjorde en återgivning av de synpunkter som sökanden själv hade meddelat AEW genom skrivelse av den 16 mars 1999 (omnämnd ovan i punkt 17).
- 75 I detta avseende påpekar emellertid förstainstansrätten att eftersom kommissionen i det ifrågasatta beslutet har anfört mot sökanden att denna har framfört för höga krav till ESF, utgör metoden för beräkning av det för högt utbetalade beloppet en integrerad del av motiveringen till påståendet. Av detta följer att det skall kontrolleras att rätten till försvar, liksom för övrigt motiveringsskyldigheten (se nedan punkt 99 och följande punkter), har iakttagits även i fråga om den valda beräkningsmetoden.
- 76 Det följer av en jämförelse mellan den ”beräkning av rättelsen” som finns angiven i bilagan till det ifrågasatta beslutet och de relevanta avsnitten i den första kontrollrapporten, att en klart anmärkningsvärd skillnad i utfallet föreligger avseende hur det för högt utbetalade beloppet har fastställts i de två rättsakterna, och att en sådan skillnad, som är till sökandens nackdel, inte endast, såsom svaranden har påstått, beror på att institutionen har accepterat uppgifter som översänts från AEW.

- 77 Såsom framgår av tabellen nedan anges i de två rättsakterna olika tal vad gäller samtliga de uppgifter som skall beaktas, med undantag för av sökanden ”godtagna timmar” och de ”timmar som berättigar till samfinansiering” avseende ärendet De Werkgaard.

		De Werkgaard		GOCI	
		Den första rapporten	Det ifrågasatta beslutet	Den första rapporten	Det ifrågasatta beslutet
1	Stödberättigande belopp som redovisats till ESF	14 002 094	13 559 144	20 299 171	17 538 985
2	Belopp som utbildningscentrerna beviljats	13 750 000	14 471 188	24 750 000	26 635 331
3	Antal timmar som godtagits av VFSIPH	17 563	17 563	30 164	30 164
4	Antal stödberättigande timmar	17 563	17 563	30 164	26 694
5	Antal timmar som subventionerats genom beviljat belopp	21 342	45 000	66 918	81 000
6	Fördelningskoefficient	17 563/ 21 342	17 563/ 45 000	30 164/ 66 918	26 694/ 81 000
7	Belopp som får medtas i redovisningen	11 315 305	5 647 944	11 156 325	8 777 821
8	Stöd som mottagits av VFSIPH	6 300 942	6 101 615	9 134 627	7 892 543
9	Stöd som skall betalas till VFSIPH	(5 091 887)	2 541 575	(5 020 346)	3 950 019
10	För högt utbetalat belopp	1 209 055	3 560 040	4 114 281	3 942 524

De tal som anges inom parentes förekommer inte i dokumentet, utan de följer av att stödandelen har beräknats till 45 procent av det bidragsberättigande beloppet.

- 78 Även om det belopp som har redovisats till ESF såsom stödberättigande (rad 1 i tabellen) och det belopp som sökanden har beviljat utbildningscentrerna (rad 2 i tabellen), såsom dessa kan utläsas av det ifrågasatta beslutet, är identiska med de belopp som har angivits av AEW och av sökanden i deras ovan i punkt 74 nämnda synpunkter, skall det emellertid påpekas att det ifrågasatta beslutet bland annat innehåller en fördelningskoefficient (rad 6 i tabellen) som har en betydligt högre nämnare än den i första kontrollrapporten. Denna nämnare har nämligen ökat från 21 342 till 45 000 för De Werkgaard och från 66 918 till 81 000 för GOCI.

- 79 Kommissionen hade nämligen i den första kontrollrapporten använt sig av en fördelningskoefficient, där de utbildningstimmar som genomförts av utbildningscentret och som berättigade till samfinansiering av ESF angivits som täljare, och det totala antalet utbildningstimmar som genomförts av utbildningscentret och som institutionen hade bedömt som subventionerade genom det belopp som beviljats utbildningscentret av VFSIPH i form av ett totalt anslag angivits som nämnare.
- 80 I den första kontrollrapporten angav kommissionen, som skäl till att en fördelningskoefficient med ett sådant nämnarvärde använts på de belopp som sökanden beviljat utbildningscentrerna i form av ett totalt anslag, den omständigheten att nämnda belopp var avsedda att subventionera inte bara utbildningstimmar som berättigade till samfinansiering av ESF, utan även utbildningstimmar som genomförts utöver taket på 1 800 timmar per år, eller med andra elever än dem som VFSIPH hade anmält till ESF.
- 81 Kommissionen har genom att i det ifrågasatta beslutet ange talen 45 000 och 81 000 som nämnare i fördelningskoefficienterna inte bara gjort en rättelse som innebär en höjning av det totala antalet utbildningstimmar som har genomförts av utbildningscentret, vilket alltså skulle ha medgivit slutsatsen att den beräkningsmetod som använts i det ifrågasatta beslutet var densamma som den som användes i den första kontrollrapporten, utan den har tillämpat en helt annan parameter som för övrigt inte hade förordats i kommentarerna från AEW och från sökanden. Liksom den sistnämnda med rätta har påpekat genom att ge som exempel beräkningen avseende ärendet De Werkgaard i det ifrågasatta beslutet, är det totala anslag som VFSIPH beviljat inte längre fördelat över det totala antal utbildningstimmar som verkligen har genomförts av utbildningscentret (vilket var fallet i den första rapporten), det vill säga 21 342 timmar, utan över det totala antal timmar som skulle ha kunnat genomföras, vilket innebär 25 utbildningsenheter multiplicerat med 1 800 timmar, det vill säga 45 000 timmar.
- 82 Även om rättelserna av de belopp som redovisats till ESF och av de belopp som beviljats utbildningscentrerna, vilka genomförts på grundval av de slutliga uppgifter som meddelats av AEW, går i riktning mot en minskning av det för högt

utbetalade stöd som anges i den första kontrollrapporten, visar det sig således att i det ifrågasatta beslutet har detta för höga belopp (rad 10 i tabellen), huvudsakligen på grund av den markanta höjningen av nämnaren i fördelningskoefficienten, närapå tredubblats i ärendet *De Werkgaard* (från 1 209 055 till 3 506 040 BEF) och endast minskat en aning i ärendet *GOCI* (från 4 114 281 till 3 942 524 BEF). Om däremot kommissionen hade gjort sina beräkningar på grundval av de slutliga uppgifter som meddelats av AEW utan att ändra den fördelningskoefficient som den hade fastställt i den första kontrollrapporten, skulle resultaten ha blivit mer förmånliga för sökanden.

- 83 Det kan följaktligen konstateras att det ifrågasatta beslutet innehåller ett moment som är avgörande för fastställandet av förekomsten och omfattningen av ett påstått för högt utbetalat stöd (nämligen det värde som nämnaren givits i fördelningskoefficienten), som varken härrör från den första kontrollrapporten eller från de kommentarer som AEW och sökanden framlagt under det administrativa förfarandet och som kommissionen således inte hade rätt att anföra mot sökanden utan att ha givit denna och AEW tillfälle att i förväg framlägga sina kommentarer till detta.
- 84 Slutligen saknas det i förevarande mål anledning att fråga sig huruvida denna oegentlighet i förfarandet har kunnat ha någon särskild inverkan på det ifrågasatta beslutet, i enlighet med det krav som ställts i rättspraxis på att även ett sådant villkor skall vara uppfyllt för att ett åsidosättande av rätten till försvar skall kunna leda till att det ifrågasatta beslutet ogiltigförklaras (domstolens dom av den 21 mars 1990 i mål C-142/87, *Belgien mot kommissionen*, REG 1990, s. I-959, punkt 48, svensk specialutgåva, volym 10, s. 369, och av den 18 november 1999 i mål C-191/98 P, *Tzoanos mot kommissionen*, REG 1999, s. I-8223, punkt 34).
- 85 Med beaktande av, för det första, svårigheterna att förstå det ifrågasatta beslutets motivering, vilka redovisas inom ramen för prövningen av den femte grunden om åsidosättande av motiveringsskyldigheten (se nedan punkt 99 och följande punkter), liksom, för det andra, den rättspraxis enligt vilken kommissionen tillerkänns ett stort utrymme för skönsmässig bedömning då komplicerade

sakomständigheter och bokföringsåtgärder skall bedömas i syfte att eventuellt sätta ned ett stöd från ESF (förstainstansrättens dom av den 15 september 1998 i målen T-180/96 och T-181/96, *Mediocrurso mot kommissionen*, REG 1998, s. II-3477, punkt 120, av den 27 januari 2000 i målen T-194/97 och T-83/98, *Branco mot kommissionen*, REG 2000, s. II-69, punkt 76, och av den 14 maj 2002 i mål T-80/00, *Associação Comercial de Aveiro mot kommissionen*, REG 2002, s. II-2465, punkt 51), kan förstainstansrätten nämligen inte uttala sig i frågan huruvida kommissionen under alla omständigheter var skyldig att anta det beslut som den har antagit.

- 86 Följaktligen skall talan bifallas på den första grunden att rätten till försvar och en väsentlig formföreskrift åsidosatts, med de begränsningar som följer av det som har anförts ovan.

Den femte grunden: Åsidosättande av motiveringskyldigheten

— Parternas argument

- 87 Sökanden har gjort gällande att kommissionen inte har motiverat det ifrågasatta beslutet tillräckligt, och följaktligen åsidosatt artikel 253 EG.
- 88 Sökanden har påpekat att enligt förstainstansrättens rättspraxis har motiveringskyldigheten en särskild omfattning då kommissionen skall anta ett beslut om nedsättning av ett redan utbetalt stöd. Sökanden har i detta avseende hänvisat till domen i det ovannämnda målet *Lisrestal m.fl. mot kommissionen* (punkt 52), i vilken förstainstansrätten fastställde att i ett beslut som innebär en nedsättning av ett tidigare beviljat finansiellt stöd, som medför allvarliga konsekvenser för dem som ansökt om stödet, skall de skäl klart framgå som motiverar att det tidigare godkända stödbeloppet sätts ned.

- 89 I detta avseende har sökanden för det första anmärkt att kommissionen i det ifrågasatta beslutet har begränsat sig till att i korthet återge sina iakttagelser, och inte klart angivit varför den har avvisat de synpunkter som sökanden inkommit med avseende den första kontrollrapporten liksom de slutsatser som dragits i D & T-rapporten.
- 90 För det andra har kommissionen underlåtit att ange skälen till att den andra kontrollrapporten inte förtjänade att beaktas inför antagandet av det ifrågasatta beslutet.
- 91 För det tredje har sökanden invänt mot att kommissionen inte har angivit skälen till att den förkastade dess system med schablonmässigt beräknade subventioner, och mot att den inte har redogjort för sin tolkning av artikel 17 i samordningsförordningen.
- 92 För det fjärde är det nästan omöjligt att av de uppgifter som redovisas i det ifrågasatta beslutet sluta sig till vilken metod kommissionen har använt sig av för att fastställa förekomsten av ett för högt bidrag.
- 93 Sökanden har slutligen tillagt att dessa försummelse av kommissionen är särskilt allvarliga, eftersom det resonemang på vilket det ifrågasatta beslutet bygger inte överensstämmer med resonemanget i den första kontrollrapporten, och att kommissionen inte, för att understödja sitt beslut, har kunnat nöja sig med resultaten av den rapporten, avseende vilken den måste känt tvivel, eftersom den beslutade att genomföra en andra kontroll efter det att den hade fått ta del av D & T-rapporten.
- 94 Svaranden har invänt att det inte krävs att alla faktiska eller rättsliga omständigheter anges i ett beslut. Frågan huruvida en motivering av ett beslut är tillräcklig skall inte endast bedömas utifrån dess ordalydelse utan även utifrån samman-

hanget och reglerna på det ifrågavarande området (domstolens dom av den 29 februari 1996 i mål C-122/94, kommissionen mot rådet, REG 1996, s. I-881, punkt 29, och av den 15 maj 1997 i mål C-278/95 P, Siemens mot kommissionen, REG 1997, s. I-2507, punkt 17). Svaranden har i detta avseende framhållit att man genom att bidragssatserna vid samfinansiering spelar en avgörande roll i förvaltningen av strukturfonderna kan förutsätta att den personal som har ansvar för att genomföra strukturstöd i medlemsstaterna är väl insatta i hur dessa satser skall tillämpas, vilket innebär att kraven på motivering sänks vad gäller de tekniska aspekterna av nedsättningen.

- 95 Under alla omständigheter redovisas klart i beslutet i vad oegentligheterna består och på vilka sifferuppgifter det är grundat, vilket gör att skälen till nedsättningen av stödet klart framgår. I en bilaga till det ifrågasatta beslutet har svaranden särskilt redogjort för det system som sökanden har tillämpat samt förklarat varför detta system inte är förenligt med artikel 17 i samordningsförordningen. Svaranden har tillagt att det framgår av satsen ”[VFSIPH] gör ... beräkningarna på grundval av ett alltför högt belopp och begär således ett alltför högt bidrag av ESF”, att beslutet avser underlåtenheten att respektera bidragssatserna vid samfinansiering. Den har även understrukit att det i sjunde skälet i beslutet uttryckligen hänvisas till artikel 2 i ESF-förordningen, vilken läst tillsammans med det allmänna begreppet uppkomna utgifter (artikel 21 i samordningsförordningen) a priori innebär att system med schablonmässig beräkning förkastas.
- 96 Svaranden har vidare påpekat att förstainstansrätten i sin dom av den 16 september 1999 i mål T-182/96, Partex mot kommissionen (REG 1999, s. II-2673), punkterna 76–78, har fastställt att tidigare rättsakter av nationella myndigheter kan anses bidra till motiveringen av ett beslut om nedsättning förutsatt att nämnda beslut tydligt hänvisar till rättsakten i fråga, och i den mån som stödmottagaren har haft möjlighet att erhålla kännedom om den. Resonemanget får emellertid än större giltighet med avseende på den första kontrollrapporten, över vilken sökanden har kunnat yttra sig och till vilken det tydligt hänvisas i femte skälet i det ifrågasatta beslutet. För bedömningen av huruvida motiveringen i nämnda beslut är tillräcklig skall således även nämnda

rapport beaktas, i vilken det i tydliga ordalag — överensstämmande med dem som har använts i beslutet — redogörs för oegentligheterna, liksom skrivelsen av den 17 augusti 1999 (se ovan punkt 20), genom vilken kommissionen ånyo redogjorde för sin syn på de konstaterade oegentligheterna.

- 97 Vad gäller den andra kontrollrapporten och D & T-rapporten har svaranden upprepat att rapporterna inte är relevanta för prövningen av det ifrågasatta beslutets rättsenlighet.
- 98 Slutligen har svaranden påpekat att de exakta beräkningar som har lett till en nedsättning för de projekt som har genomförts av De Werkgaard och GOCI finns återgivna i en bilaga till beslutet i fråga. Sökanden har emellertid inte preciserat på vilket sätt nämnda beräkningar skulle vara summariska eller felaktiga.

— Förstainstansrättens bedömning

- 99 Förstainstansrätten skall först pröva den fjärde delgrunden, det vill säga sökandens påstående att det är omöjligt att av de uppgifter som redovisas i det ifrågasatta beslutet sluta sig till orsakerna till att kommissionen fastställde förekomsten av ett överskjutande bidrag.
- 100 Enligt en fast rättspraxis har skyldigheten att motivera ett individuellt beslut till syfte att ge den som berörs av ett sådant beslut tillräckliga upplysningar för att kunna bedöma om beslutet är välgrundat eller om det eventuellt är behäftat med ett fel som gör att dess giltighet kan ifrågasättas och att göra det möjligt för gemenskapsdomstolarna att pröva beslutets lagenlighet. Omfattningen av denna skyldighet beror på den aktuella rättsaktens beskaffenhet och det sammanhang i

vilket den antagits (domstolens dom av den 7 april 1987 i mål 32/86, Sisma mot kommissionen, REG 1987, s. 1645, punkt 8, av den 4 juni 1992 i mål C-181/90, Consorgan mot kommissionen, REG 1992, s. I-3557, punkt 14, och i mål C-189/90, Cipeke mot kommissionen, REG 1992, s. I-3573, punkt 14, samt förstainstansrättens dom av den 12 januari 1995 i mål T-85/94, Branco mot kommissionen, REG 1995, s. II-45, punkt 32, av den 16 september 1999 i det ovannämnda målet Partex mot kommissionen, punkt 73, och i det ovannämnda målet Associação Comercial de Aveiro mot kommissionen, punkt 35).

- 101 Av motiveringen till ett beslut som innebär en nedsättning av ett tidigare beviljat stöd från ESF och som bland annat medför allvarliga konsekvenser för stödmottagaren skall de skäl som motiverar att det tidigare godkända stödbeloppet sätts ned klart framgå (domarna i de ovannämnda målen Consorgan mot kommissionen, punkt 18, Cipeke mot kommissionen, punkt 18, Lisrestal m.fl. mot kommissionen, punkt 52, av den 12 januari 1995, Branco mot kommissionen, punkt 33, Partex mot kommissionen, punkt 74, och Associação Comercial de Aveiro mot kommissionen, punkt 36). Dessutom skall motiveringen till ett dylikt beslut vara sådan att stödmottagaren även kan få kännedom om hur beräkningen av nedsättningen har gjorts (se, för ett liknande resonemang, domarna i de ovannämnda målen Consorgan mot kommissionen, punkterna 22–24, och Cipeke mot kommissionen, punkterna 21 och 22).
- 102 Det skall i detta avseende påpekas att även om det i förevarande mål framgår väl av det ifrågasatta beslutet att sökanden har redovisat belopp till ESF (de verkliga kostnader som utbildningscentrerna har haft) som är större än de (schablonmässiga) belopp som den verkligen beviljat utbildningscentrerna, går det ändå inte att utläsa tillräckligt klart hur kommissionen har resonerat då den har funnit att de redovisade beloppen var större än de beviljade.
- 103 Enligt de uppgifter som kan utläsas av bilagan till det ifrågasatta beslutet är de belopp som sökanden beviljade utbildningscentrerna större än de belopp som uppgavs för ESF (14 471 188 BEF mot 13 559 144 BEF avseende De Werkgaard, och 26 635 331 BEF mot 17 538 985 BEF avseende GOCI).

- 104 För att i varje ärende fastställa det belopp som VFSIPH får medta i redovisningen till ESF, har kommissionen emellertid inte beaktat de totala belopp som beviljats utbildningscentrerna. Den har i stället räknat bort en del av dessa belopp genom att använda en fördelningskoefficient.
- 105 Under dessa förhållanden skulle kommissionen, med tillämpning av artikel 253 EG, i sitt beslut tydligt ha redogjort för skälen till att den bedömt det som nödvändigt att inte beakta de totala belopp som sökanden beviljat utbildningscentrerna, och att på dessa belopp tillämpa de fördelningskoefficienter som den fastställt.
- 106 Det måste dock konstateras att kommissionen inte har fullgjort denna skyldighet, eftersom den inte i det ifrågasatta beslutet har angivit skälet till att den har fastställt nämnaren i de fördelningskoefficienter som har tillämpats i ärendena De Werkgaard och GOCI till 45 000 respektive 81 000. Den har för övrigt inte heller gjort detta i förevarande domstolsförfarande. Av texten i det ifrågasatta beslutet framgår endast att dessa tal är resultatet av att 1 800 timmar har multiplicerats med det antal utbildningsenheter som sökanden har uppgivit i varje ärende.
- 107 De ganska dunkla argument om utbildningskostnad per timme som återges i de två första styckena i motiveringen i bilagan till det ifrågasatta beslutet, vars mening och relevans inte har preciserats på ett rättsligt tillfredsställande sätt i svarandens svar på de frågor som har ställts av förstainstansrätten, ger i detta avseende ingen förklaring. Tvärtom förefaller den strida mot de uppgifter som återges i den ”beräkning av rättelsen” som har angivits. Kommissionen har nämligen påpekat i sina argument att utbildningskostnaden uppgår per ”verkliga genomförd utbildningstimme” till 320 BEF för De Werkgaard (utbildning av arbetare), medan om man däremot dividerar det ”belopp som beviljats” De Werkgaard, såsom det återges i nämnda beräkning (14 471 188 BEF), med det antal timmar som verkligen har tillhandahållits av utbildningscentret i fråga

(21 342 enligt den första kontrollrapporten och enligt sökanden, vilket inte motsagts av svaranden) blir den kostnad som sökanden haft per verkligen tillhandahållen timme 678,06 BEF, och således klart överstigande 320 BEF.

108 I sitt svar på en skriftlig fråga från förstainstansrätten har kommissionen begränsat sig till att anföra att den genom att använda summorna 45 000 respektive 81 000 som nämnare i fördelningskoefficienten endast har hållit sig till det val som den flamländska regeringen gjort då den antagit förordningen av den 22 april 1997, i vilken ett system med schablonmässigt beräknade subventioner till utbildningscentrerna föreskrivs.

109 Emellertid är inte en hänvisning till nämnda förordning i sig tillräcklig för att det skall gå att förstå det resonemang som har följts i det ifrågasatta beslutet. Det skall i detta avseende påpekas att kommissionen i den första kontrollrapporten, då den erinrade om huvuddragen i systemet med schablonmässigt beräknade subventioner till utbildningscentrerna, enligt vilket ”kostnaderna för VFSIPH begränsas till ett schablonmässigt belopp av 550 000 BEF per utbildningsenhet ... och det maximala antalet utbildningstimmar är begränsat till 1 800 timmar per år”, icke desto mindre kunde bestämma ett helt annat värde på nämnaren i fördelningskoefficienten än det värde som har angivits ovan i punkt 106, nämligen de timmar som verkligen genomförts av det berörda utbildningscentret.

110 Av samma anledning kan svaranden inte göra gällande att resonemanget bakom fastställandet av nämnaren i de fördelningskoefficienter som har använts i den ”beräkning av rättelsen” som gjorts framgår av den första kontrollrapporten, och inte heller av skrivelsen av den 17 augusti 1999, i vilken institutionen begränsade sig till att hänvisa till nämnda rapport utan att på något sätt ändra dess lydelse.

111 Det kan således fastställas att det inte tydligt framgår av motiveringen i det ifrågasatta beslutet, trots att den bedöms i sitt sammanhang och mot bakgrund av

de rättsregler och tidigare rättsakter som har åberopats av svaranden, hur kommissionen har resonerat när den har fastställt de stödberättigande belopp som sökanden har utbetalat till berörda utbildningscentrum enligt systemet med schablonmässigt beräknade belopp och därigenom kunnat bedöma att beloppen var mindre än de belopp som sökanden hade redovisat till ESF såsom berättigade till samfinansiering.

- 112 Talan kan följaktligen bifallas på den fjärde delgrunden att motiveringskyldigheten har åsidosatts.
- 113 Av det ovan anförda följer att det ifrågasatta beslutet skall ogiltigförklaras i den mån det innebär en nedsättning med 181 067 euro av det finansiella stöd från ESF som sökanden hade beviljats, utan att det är nödvändigt att pröva de övriga argument och grunder som denna har anfört.

Rättegångskostnader

- 114 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom kommissionen har tappat målet, skall den förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna i enlighet med sökandens yrkande.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (fjärde avdelningen)

följande dom:

- 1) Kommissionens beslut K (2000) 36 av den 31 januari 2000 om nedsättning av det finansiella stöd som ursprungligen fastställdes genom beslut K (94) 3059 av den 25 november 1994, genom vilket stöd beviljades ur Europeiska socialfonden för ett handlingsprogram inom ramen för gemenskapens stöd för förverkligandet av mål 3 i Belgien (Flandern), ogiltigförklaras i den mån det innebär en nedsättning med 181 067 euro av det finansiella stöd från Europeiska socialfonden som Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap hade beviljats.
- 2) Kommissionen skall ersätta rättegångskostnaderna.

Tiili

Mengozi

Vilaras

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 9 juli 2003.

H. Jung

V. Tiili

Justitiesekreterare

Ordförande