

RETTENS DOM (Fjerde Afdeling)  
9. juli 2003 \*

I sag T-102/00,

**Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap, Bruxelles (Belgien), ved avocat J. Stuyck, og med valgt adresse i Luxembourg,**

sagsøger,

mod

**Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved H.M.H. Speyart og L. Flynn, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,**

sagsøgt,

\* Processprog: nederlandsk.

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning K(2000) 36 af 31. januar 2000 om nedsættelse af det finansielle tilskud, der oprindeligt var fastsat i beslutning K(1994) 3059 af 25. november 1994 om godkendelse af tilskud fra Den Europæiske Socialfond til et handlingsprogram under fællesskabsaktionen med henblik på gennemførelsen af mål nr. 3 for Belgien (det flamske fællesskab),

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS  
RET I FØRSTE INSTANS (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, V. Tiili, og dommerne P. Mengozzi og M. Vilaras,

justitssekretær: fuldmægtig J. Plingers,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 29. januar 2003,

afsagt følgende

Dom

Relevante retsforskrifter

- 1 Artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 2052/88 af 24. juni 1988 om strukturfondenes opgaver og effektivitet samt om samordningen af deres

interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter (EFT L 185, s. 9), som affattet efter vedtagelsen af Rådets forordning (EØF) nr. 2081/93 af 20. juli 1993 om ændring af forordningen (EFT L 193, s. 5) (herefter »rammeforordningen«), fastsætter som ét af de højt prioriterede mål, Fællesskabet forfølger bl.a. ved hjælp af strukturfondene, »bekæmpelse af langtidsledighed og fremme af den erhvervsmæssige integrering af unge og af personer, der er udsat for udelukkelse fra arbejdsmarkedet« (herefter »mål nr. 3«).

- 2 I henhold til rammeforordningens artikel 2, stk. 1, og artikel 3, stk. 2, er det nærmere bestemt Den Europæiske Socialfond (ESF), der bidrager til virkeliggørelsen af mål nr. 3.
  
- 3 Rammeforordningens artikel 4 fastsætter flere principper for Fællesskabets samlede strukturpolitik. Disse principper omfatter bl.a. »komplementaritetsprincippet«, hvorefter EF-indsatsen udformes som et supplement til de tilsvarende nationale aktioner eller som et bidrag til disse, og »partnerskabsprincippet«, hvorefter EF-indsatsen fastlægges ved et samråd mellem Kommissionen, den pågældende medlemsstat og de kompetente myndigheder og organer, som medlemsstaten har udpeget på nationalt, regionalt, lokalt eller andet plan, idet disse alle er partnere med et fælles mål.
  
- 4 Rådets forordning (EØF) nr. 4253/88 af 19. december 1988 om gennemførelsesbestemmelser til rammeforordningen for så vidt angår samordningen af de forskellige strukturfondes interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter (EFT L 374, s. 1), som affattet efter vedtagelsen af Rådets forordning (EØF) nr. 2082/93 af 20. juli 1993 om ændring af forordningen (EFT L 193, s. 20) (herefter »samordningsforordningen«), bestemmer i artikel 17, stk. 1, at fondenes finansielle deltagelse i finansieringen af aktioner under mål nr. 1 til 4 og

5b fastsættes af Kommissionen inden for partnerskabet, og det præciseres i stk. 2, at »[f]ondenes finansielle deltagelse beregnes i forhold til de samlede støtteberettigede omkostninger eller i forhold til de samlede støtteberettigede offentlige eller dermed sidestillede udgifter (på nationalt, regionalt eller lokalt plan og EF-plan) i forbindelse med hver aktion (operationelt program, støtteordning, globaltilskud, projekt, teknisk bistand eller undersøgelse)«.

- 5 Samordningsforordningens artikel 24 indeholder bestemmelser om nedsættelse, suspension og ophævelse af den støtte, der er ydet af en strukturfond. Den har følgende ordlyd:

»1. Hvis gennemførelsen af en aktion eller foranstaltning hverken synes at berettige, at der ydes en del af eller hele den bevilgede finansielle støtte, foretager Kommissionen en passende undersøgelse af sagen inden for rammerne af partnerskabet og anmoder bl.a. medlemsstaten eller de myndigheder, som denne har udpeget til iværksættelsen af aktionen, om at fremsætte deres bemærkninger inden for en given frist.

2. Efter denne undersøgelse kan Kommissionen nedsætte eller suspendere støtten for aktionen eller den berørte foranstaltning, hvis undersøgelsen bekræfter en uregelmæssighed eller en betydelig ændring, der berører aktionens eller foranstaltningens art eller gennemførelsesvilkår, og som ikke har været forelagt Kommissionen til godkendelse.

[...]«

- 6 Artikel 2 i Rådets forordning (EØF) nr. 4255/88 af 19. december 1988 om gennemførelsesbestemmelser til rammeforordningen for så vidt angår Den Europæiske Socialfond (EFT L 374, s. 21), som affattet efter vedtagelsen af

Rådets forordning (EØF) nr. 2084/93 af 20. juli 1993 om ændring af forordningen (EFT L 193, s. 39, herefter »ESF-forordningen«), bestemmer, hvilke »støtteberettigede udgifter« ESF kan yde støtte til.

- 7 Endelig er rammeforordningen og samordningsforordningen med virkning fra den 1. januar 2000 blevet ophævet ved Rådets forordning (EF) nr. 1260/1999 af 21. juni 1999 om vedtagelse af generelle bestemmelser for strukturfondene (EFT L 161, s. 1), som i artikel 52, der har overskriften »Overgangsbestemmelser«, fastslår, at forordningen »ikke [er] til hinder for, at en intervention, som Rådet eller Kommissionen har godkendt på grundlag af forordning [...] nr. 2052/88 og [...] nr. 4253/88 og på grundlag af enhver anden retsforordning, der gælder for denne intervention den 31. december 1999, videreføres eller ændres, herunder ophæves helt eller delvis«. Tilsvarende er ESF-forordningen med virkning fra den 1. januar 2000 blevet ophævet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1784/1999 af 12. juli 1999 om ESF (EFT L 213, s. 5), som i artikel 9, der har overskriften »Overgangsbestemmelser«, fastslår, at de overgangsbestemmelser, der er fastlagt i artikel 52 i forordning nr. 1260/1999, finder tilsvarende anvendelse på nævnte forordning.

### Faktiske omstændigheder

- 8 Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap (Den Flamske Fond for Social Integration af Handicappede, herefter »VFSIPH« eller »sagsøgeren«) er en flamsk offentligretlig institution, der har status som juridisk person. Institutionen blev oprettet ved dekret af 27. juni 1990 og er undergivet tilsyn fra Vlaamse regering (den flamske regering).
- 9 VFSIPH har til opgave at fremme den sociale integration af handicappede bl.a. på arbejdsmarkedet. Den iværksætter derfor en række aktioner, der skal give disse personer bedre muligheder på arbejdsmarkedet, og navnlig initiativer med henblik på at give dem en erhvervs-mæssig uddannelse. VFSIPH udbyder ikke selv

erhvervsuddannelser, men har udgivet det i underleverance til privatretlige personer, der leder Centra voor beroepsopleiding of omscholing van personen met een handicap (erhvervsuddannelses- og omskolingscentre for handicappede, herefter »uddannelsescentre«), som er godkendt som tjenesteydere og får tilskud fra VFSIPH i henhold til bekendtgørelse, udstedt af den flamske regering den 22. april 1997 om godkendelse af og tilskud til erhvervsuddannelses- og omskolingscentre for handicappede.

- 10 Hvad angår VFSIPH's tilskud til uddannelsescentrene er der i den flamske lovgivning fastsat en ordning, hvorefter centrene ikke får godtgjort de udgifter, de rent faktisk har afholdt i forbindelse med de uddannelsesprojekter, de udfører for VFSIPH's regning, men modtager standardbeløb (herefter også »rammebeløb«). Det bestemmes i artikel 11, stk. 1, i bekendtgørelse af 22. april 1997, at »[h]vert center får et tilskud på højst 550 000 [BEF] pr. uddannelsesprogram pr. år«. I nævnte bekendtgørelses artikel 1, stk. 4, er det præciseret, at der ved et uddannelsesprogram forstås »en funktionel enhed omfattende 3 600 timers undervisning, der højst strækker sig over 24 måneder«, og i artikel 8 er det anført, at »et undervisningsforløb og ledsageforanstaltninger for en hancippet højst kan omfatte 3 600 reelle timer, fordelt på en periode på højst 24 måneder«. Nævnte bekendtgørelses artikel 12, stk. 1, bestemmer desuden, at hvert center, ud over det i artikel 11 nævnte tilskud, modtager et tillægsbeløb til »drifts-omkostninger i forbindelse med hjælpemidler«, som for hvert uddannelsesprogram udgør: 39 000 [BEF] pr. år for forberedende uddannelsesprogrammer rettet mod en beskæftigelse som funktionær og 26 000 [BEF] for forberedende programmer rettet mod andre former for beskæftigelse.
- 11 Ved Kommissionens beslutning K(94) 3059 af 25. november 1994 godkendte Kommissionen efter anmodning fra Kongeriget Belgien, at ESF ydede tilskud til det flamske fællesskabs operationelle program (nr. 94.3040B3) for perioden fra den 1. januar 1994 til den 31. december 1999, som indgik i EF-støtterammen for mål nr. 3 i Belgien (det flamske fællesskab). Denne beslutning er efterfølgende

blevet ændret flere gange — sidst ved Kommissionens beslutning K(99) 4286 af 23. december 1999 — for at tilpasse finansieringsplanene for nævnte tilskud under hensyn til den årlige indeksering og den faktiske gennemførelse af de omhandlede foranstaltninger.

- 12 VFSIPH blev udpeget som projektansvarlig for de fælles projekter under det operationelle program, som blev udført med deltagelse af bl.a. uddannelsescentrene De Werkgaard og GOCl. Ved det flamske fællesskabs mellemkomst modtog VFSIPH således EF-støtte til de nævnte projekter i henhold førnævnte beslutning K(94) 3059.
- 13 Mellem den 7. og den 11. december 1998 foretog Kommissionen i henhold til samordningsforordningens artikel 23, stk. 2, en finansiell kontrol på stedet (herefter »den første kontrol«), der angik gennemførelsen af flere projekter i 1997 under det operationelle program. Kontrollen omfattede projekter, der var udvalgt på basis af stikprøver, og blev udført i relation til de pågældende uddannelsescentre, herunder DE Werkgaard og GOCl, og førte dermed til en undersøgelse af VFSIPH's forvaltning af projekterne.
- 14 Efter denne kontrol sendte VFSIPH ved skrivelse af 18. december 1998 nogle forklarende bemærkninger til regnskabet til Kommissionen.
- 15 I en rapport af 29. december 1998 (herefter »den første kontrolrapport«), der den 18. februar 1999 blev sendt til ministeriet for det flamske fællesskab i dets egenskab af udpeget myndighed for de flamske operationelle programmer, gjorde Kommissionen opmærksom på de uregelmæssigheder, som dens tjenestegrene havde konstateret i forbindelse med den første kontrol.

- 16 VFSIPH fik ved skrivelse af 25. februar 1999 tilsendt de for den relevante dele af kontrolrapporten fra Afdeling Europa en Werkgelegenheid (kontoret for Europa og beskæftigelse, herefter »AEW«), som er det kontor i ministeriet for det flamske fællesskab, der har til opgave at udføre alle administrative opgaver i relation til ESF. Det præciseredes over for VFSIPH, at det havde mulighed for at meddele AEW sine bemærkninger inden den 19. marts 1999, og at disse ville blive meddelt Kommissionen.
- 17 Ved skrivelse af 16. marts 1999 sendte VFSIPH sine skriftlige bemærkninger til AEW.
- 18 Ved skrivelse af 5. maj 1999 fra AEW fik Kommissionen meddelelse om AEW's og de berørte projektansvarliges, herunder VFSIPH's, bemærkninger til den første kontrolrapport.
- 19 AEW fik herefter revisionskontoret Deloitte & Touche (D&T) til at foretage en tilbundsående undersøgelse af de aktioner, der i 1997 var gennemført af uddannelsescentrene De Werkgaard og GOCl, samt en undersøgelse af VFSIPH's forvaltning og dens kontrol med uddannelsescentrene i det pågældende år.
- 20 Ved rekommanderet skrivelse af 17. august 1999 meddelte Kommissionen med henvisning til samordningsforordningens artikel 24, stk. 1, de belgiske myndigheder, at der som følge af de uregelmæssigheder, der var blevet konstateret i den første kontrolrapport, ville blive iværksat en procedure med henblik på en eventuel tilbagesøgning af den ESF's tilskud til de berørte aktioner og/eller initiativer. Kommissionen anmodede myndighederne om at give de berørte projektansvarlige meddelelse herom og at fremsende eventuelle bemærkninger hertil inden to måneder.
- 21 Ved rekommanderet skrivelse af 26. august 1999 gav AEW VFSIPH meddelelse om, at Kommissionen i medfør af samordningsforordningens artikel 24 havde til



hensigt at tilbagesøge et beløb på i alt 15 327 449 BEF i forbindelse med de af VFSIPH's projekter, der blev udført af De Werkgaard og GOCI, og anmodede om, at den fremsendte sine skriftlige bemærkninger hertil senest den 1. oktober 1999.

- 22 Ved rekommanderet skrivelse af 28. september 1999 fremsendte VFSIPH sine bemærkninger til AEW.
  
- 23 Den 13. oktober 1999 fremlagde D&T den endelige revisionsberetning (herefter »D&T-beretningen«) for AEW, som den 15. oktober 1999 videresendte den til Kommissionen med bemærkningerne fra de berørte projektansvarlige, herunder VFSIPH.
  
- 24 Den 28. oktober 1999 foretog Kommissionen en anden finansiel kontrol — denne gang direkte hos VFSIPH — der omfattede alle de uddannelsescentre, som sagsøgeren har forbindelse til, og omfattede årene 1997 og 1998 (herefter »den anden kontrol«).
  
- 25 Den 31. januar 2000 vedtog Kommissionen en beslutning rettet til Kongeriget Belgien (herefter den »anfægtede beslutning«), hvorved den nedsatte ESF's maksimale finansielle tilskud til det flamske fællesskab for det operationelle program, der er omhandlet i beslutning K(94) 3059, som ændret ved beslutning K(99) 4286, med et beløb på indtil 638 859 EUR. I den anfægtede beslutning er det nærmere anført, at nedsættelsen vedrører de aktioner, der er gennemført af de i bilaget anførte organisationer og/eller institutioner, herunder bl.a. VFSIPH og uddannelsescentre De Werkgaard og GOCI.
  
- 26 Ved rekommanderet skrivelse af 21. februar 2000 gav AEW dels VFSIPH meddelelse om, at Kommissionen ved skrivelse af 15. februar havde anmodet

kontoret om at fremkomme med sine bemærkninger til rapporten om den anden kontrol (herefter »den anden kontrolrapport«), dels anmodede den VFSIPH om at fremsende eventuelle bemærkninger inden den 6. marts 2000.

- 27 Ved rekommanderet skrivelse af 23. februar 2000, modtaget den 24. februar 2000, underrettede AEW VFSIPH om den anfægtede beslutning og oplyste, at kontoret for at efterkomme nævnte beslutning var forpligtet til at tilbagesøge et beløb på 7 502 564 BEF fra VFSIPH (181 067 EUR ifølge den kurs, der var gældende på tidspunktet for godkendelsen af det operationelle program, den 25. november 1994).
- 28 Den 29. januar 2003 havde Kommissionen endnu ikke afsluttet proceduren vedrørende de uregelmæssigheder, der var fastslået i den anden kontrolrapport.

### Den anfægtede beslutning

- 29 I den anfægtede beslutning har Kommissionen med henvisning til resultaterne af den første kontrol hos sagsøgeren for det første fastslået, at samordningsforordningens artikel 17 er blevet tilsidesat, idet sagsøgeren for regnskabsåret 1997 til ESF har indberettet De Werkgaards og GOCI's faktiske udgifter, hvorimod den faktisk har udbetalt dem lavere standardbeløb, således at den over for ESF har gjort krav på et for højt tilskud, og hvad angår GOCI har Kommissionen for det andet fastslået, at ESF-forordningens artikel 2 er blevet tilsidesat, idet sagsøgeren fra GOCI's side har godkendt et for stort antal undervisningstimer, idet ferie- og fridage er medregnet som undervisningsdage.

30 I syvende betragtning til den anfægtede beslutning har Kommissionen nærmere anført, at den »efter en gennemgang af de bemærkninger, der er fremsat af de berørte støttemodtagere og projektansvarlige«, er nået til den konklusion, at deres argumenter, som følge af nedenstående grunde, der er uddybet i bilaget, ikke kan godtages:

— [Samordningsforordningens] artikel 17 er blevet tilsidesat (for så vidt angår [...], VFSIPH-GOCI og De Werkgaard).

— [ESF-forordningens] artikel 2 er blevet tilsidesat (for så vidt angår [...] VFSIPH-GOCI)«.

31 I bilaget til den anfægtede beslutning er »begrundelsen for, at de bemærkninger, som er fremsat af initiativtagerne og/eller af myndighederne, ikke kan godtages« formuleret som følger:

»VFSIPH beregner EF-tilskuddet på grundlag af de af projektaktørerne/[...] uddannelsescentre faktisk afholdte udgifter. De udgifter, som VFSIPH — der i sagen optræder som ansøger — faktisk har afholdt, er imidlertid begrænset til et beløb, der pr. uddannelsesmodul på 1 800 timer pr. år udgør 550 000 BEF (før indeksering), forhøjet med 26 000 BEF (arbejderuddannelse) eller med 39 000 BEF (funktionæruddannelse). Dette giver udgifter på henholdsvis 320 BEF pr. gennemført undervisningstime på arbejderuddannelsen  $[(550\ 000 + 26\ 000)/1\ 800]$  og 327,22 BEF pr. gennemført undervisningstime på funktionæruddannelsen  $[(550\ 000 + 39\ 000)/1\ 800]$ . Ved berigtigelsen er det de af VFSIPH faktisk udbetalte beløb — efter indeksering — der er lagt til grund.

Når VFSIPH imidlertid angiver de udgifter, som uddannelsescentrene/projektaktørerne faktisk har afholdt, uden at udbetale differencen mellem disse udgifter og udgifterne pr. undervisningstime til dem, sker VFSIPH's afregning på et for højt grundlag, og institutionen kræver dermed et for højt finansielt bidrag fra ESF uden hensyntagen til [samordningsforordningens] artikel 17 (overgrænse for fondenes bidrag).

De ovennævnte bemærkninger angår sagen VFSIPH GOCI og De Werkgaard.

Desuden er det i sagen vedrørende uddannelsescentret GOCI blevet konstateret, at ferie- og fridagene er medregnet som uddannelsesdage. Dette fører til en berigtigelse på 13% i forhold til det af VFSIPH godkendte timetal i henhold til »ESF-forordningens« artikel 2 og de af myndighederne i 1997 udstedte ESF-regler.«

- 32 Det nævnte bilag indeholder endelig en »beregning af berigtigelsen«, der er foretaget på grundlag af de beløb, som VFSIPH og den udpegede myndighed har indberettet. Der er ved beregningen anvendt følgende fremgangsmåde.
- 33 Kommissionen angiver først størrelsen af det beløb, som sagsøgeren faktisk har udbetalt til de berørte uddannelsescentre i henhold til den for vedkommende gældende ordning med udbetaling af standardbeløb (»bevilget beløb«). Kommissionen anfører således, at sagsøgeren har bevilget De Werkgaard et beløb på 14 471 188 BEF for 25 uddannelsesmoduler og GOCI et beløb på 26 635 331 BEF for 45 uddannelsesmoduler.
- 34 Herefter anfører Kommissionen det antal undervisningstimer, som udbydes af uddannelsescentrene og er godkendt af sagsøgeren, og hvortil der kan ydes samfinansiering fra ESF ( »godkendt timetal«). Kommissionen mener som

udgangspunkt, at der kan ydes samfinansiering fra ESF til det af sagsøgeren »godkendte timetal«, idet det »godkendte timetal« dog i GOCI's tilfælde reduceres med 13%, for at holde de timer, der falder på ferie- og fridage, uden for dette tal. Det timetal, der kan ydes støtte til, er således fastsat til 17 563 for De Werkgaard og til 26 694 for GOCI.

- 35 For at beregne det »beløb, der kan indberettes til ESF«, multiplicerer Kommissionen endelig det »bevilgede beløb« med en koefficient (herefter »fordelingskoefficient«) med henblik på at foretage en forholdsmæssig ned-sættelse af ESF's samfinansiering med den del af beløbet, hvortil der efter Kommissionens opfattelse ikke kan ydes samfinansiering. Fordelingskoefficienten betegner i begge sager forholdet mellem det støtteberettigede timetal (henholdsvis 17 563 og 26 694) og det antal undervisningstimer, der fremkommer ved at multiplicere antallet af de indberettede uddannelsesmoduler (henholdsvis 25 og 45) med 1 800 timer.
- 36 Kommissionen fastsætter det tilskud fra ESF, som sagsøgeren er berettiget til ( det maksimale tilskud fra ESF«), ved i forhold til det »beløb, der kan indberettes til ESF« — beregnet som angivet i foregående præmis (henholdsvis 5 647 944 BEF og 8 777 821 BEF) — at anvende den sats på 45%, der i det foreliggende tilfælde er den højeste tilskudssats.
- 37 Efter at have sammenholdt det til ESF »indberettede beløb« med det af ESF bevilgede tilskud (svarende til 45% af det »indberettede beløb«) fastslår Kommissionen, både for så vidt angår De Werkgaard-sagen og GOCI-sagen, at der består en difference mellem det beløb, som den sagsøgende institution har modtaget i tilskud fra ESF, og det beløb, som den var berettiget til, hvilket således er det for meget udbetalte beløb. Det for meget udbetalte beløb udgør henholdsvis 3 560 040 BEF og 3 942 524 BEF i De Werkgaard-sagen og i GOCI-sagen, eller det beløb på i alt 181 067 EUR, der er anført ovenfor i præmis 27.

## Retsforhandlinger og parternes påstande

- 38 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 25. april 2000 har sagsøgeren anlagt nærværende sag.
- 39 Den skriftlige forhandling blev afsluttet den 1. december 2000.
- 40 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Fjerde Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling og har som led i foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, jf. artikel 64 i Rettens procesreglement, anmodet sagsøgte om at fremlægge beslutning K(99) 4286 af 23. december 1999, jf. ovenfor, præmis 11, og opfordret de to parter til skriftligt at besvare en række spørgsmål. Parterne har efterkommet denne anmodning inden for de fastsatte frister.
- 41 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten under retsmødet den 29. januar 2003.
- 42 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:
- Den anfægtede beslutning annulleres.
  
  - Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

43 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

## Retlige bemærkninger

### *Formaliteten*

44 Det bemærkes indledningsvis, at den anfægtede beslutning nedsætter ESF's finansielle tilskud for det operationelle program nr. 94.3040B3 med 638 859 EUR, mens det for meget udbetalte beløb for sagsøgerens vedkommende kun udgør 181 067 EUR. Forskellen mellem disse to beløb, dvs. 457 792 EUR, udgøres af det beløb, som en anden tilskudsmodtager uberettiget har modtaget fra ESF.

45 Sagsøgeren har imidlertid nedlagt påstand om annullation af den anfægtede beslutning uden udtrykkeligt at begrænse påstanden til den del af beslutningen, som angår sagsøgeren, selv om de af denne anførte anbringender alene angår denne del. Da sagsøgeren ikke på nogen måde har påvist at have nogen retlig interesse i et søgsmål til prøvelse af den del af Kommissionens beslutning, der angår den anden tilskudsmodtager, kan sagsøgerens påstand, for så vidt den angår den del af beslutningen, ikke antages til realitetsbehandling.

*Realiteten*

- 46 Til støtte for sin påstand har sagsøgeren for det første gjort gældende, at retten til kontradiktion og en væsentlig formforskrift er blevet tilsidesat, for det andet, at samordningsforordningens artikel 23 og 24 er blevet tilsidesat, for det tredje, at samordningsforordningens artikel 17 er blevet tilsidesat, for det fjerde, at ESF-forordningens artikel 2 er blevet tilsidesat, for det femte, at begrundelsespligten er blevet tilsidesat, for det sjette, at princippet om loyalt samarbejde, som er fastsat i artikel 10 EF, er blevet tilsidesat, for det syvende, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er blevet tilsidesat og for det ottende, at retssikkerhedsprincippet er blevet tilsidesat.

Det første anbringende om, at retten til kontradiktion og en væsentlig formforskrift er blevet tilsidesat

— Parternes argumenter

- 47 Sagsøgeren har henvist til, at kontradiktionsprincippet indebærer, at enhver person, der berøres af en bebyrdende afgørelse, skal have mulighed for at gøre sine synspunkter gældende i relation til de faktorer, som en sådan afgørelse til skade for den pågældende er baseret på (Rettens dom af 6.12.1994, sag T-450/93, Lisrestal m.fl. mod Kommissionen, Sml. II. s. 1177, præmis 42). I den foreliggende sag har Kommissionen imidlertid ifølge sagsøgeren tilsidesat dette princip to gange. For det første vedtog Kommissionen den anfægtede beslutning, uden at sagsøgeren forinden fik lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger til den anden kontrolrapport. For det andet undlod Kommissionen at tage hensyn til den udførlige D&T-beretning vedrørende den første kontrol, som indeholdt konklusioner til gunst for sagsøgeren.



- 48 Sagsøgeren har desuden anført, at samordningsforordningens artikel 24, stk. 1, i det tilfælde, hvor den finansielle støtte, der er ydet til en aktion, ikke synes berettiget, foreskriver, at Kommissionen foretager en passende undersøgelse inden for rammerne af partnerskabet og anmoder bl.a. medlemsstaten eller de myndigheder, som denne har udpeget til iværksættelsen af aktionen, om at fremsætte deres bemærkninger inden for en given frist. Sagsøgeren har i denne forbindelse anført, at muligheden for at fremsætte bemærkninger ifølge retspraksis er en væsentlig formforskrift, hvis manglende iagttagelse indebærer, at den vedtagne retsakt bliver ugyldig (Domstolens domme af 7.5.1991, sag C-291/89, Interhotel mod Kommissionen, Sml. I, s. 2257, præmis 17, og sag C-304/89, Oliveira mod Kommissionen, Sml. I, s. 2283, præmis 21). De belgiske myndigheder har ikke fået mulighed for at fremsætte bemærkninger, idet resultaterne fra den anden kontrol og opfordringen til at fremkomme med bemærkninger hertil først blev sendt til AEW den 15. februar 2000, dvs. efter at den anfægtede beslutning var truffet.
- 49 Sagsøgeren har understreget, at selv om Kommissionen i beslutningen kun henviser til den første kontrol, er beslutningen reelt også truffet på grundlag af omstændigheder, som Kommissionen først konstaterede under den anden kontrol. Det var netop den anden kontrol, der gav anledning til en undersøgelse af uddannelsescentrenes ordning med udbetaling af standardbeløb, og som Kommissionen i den anfægtede beslutning fastslog var i strid med samordningsforordningens artikel 17.
- 50 Uden den anden kontrolrapport ville Kommissionen ikke have fået de resultater, som ligger til grund for den anfægtede beslutning. Til beregning af det påståede for meget udbetalte støttebeløb havde Kommissionen i nævnte beslutning anvendt en anden beregningsmetode end den, der blev anvendt i den første kontrolrapport, nemlig den, der fremgik af den anden kontrolrapport.
- 51 Hvad angår D&T-beretningen har sagsøgeren gjort gældende, at beretningens kapitel 2 omhandler VFSIPH's konsoliderede kontrol, og navnlig har til formål at kontrollere, om den af VFSIPH anvendte ordning overordnet set betød, at der i indberetningen til ESF skete en korrekt videregivelse af uddannelsescentrenes oplysninger. Heraf udleder sagsøgeren, at Kommissionen ikke blot kan se bort fra denne beretning, navnlig ikke fordi den første kontrol angik de enkelte projekter.

- 52 Kommissionen har gjort gældende, at den omhyggeligt har fulgt proceduren i samordningsforordningens artikel 24, stk. 1, og overholdt de garantier, der er beskrevet i dommen i sagen Lisrestal m.fl. mod Kommissionen, idet den til de belgiske myndigheder samt til flere berørte parter (heriblandt sagsøgeren og GOCI) sendte en skrivelse den 17. august 1999, hvori de blev opfordret til at fremsætte deres bemærkninger inden to måneder. Kommissionen har tilføjet, at alle parterne allerede inden det tidspunkt havde haft lejlighed til at fremsætte deres bemærkninger til den første kontrolrapport.
- 53 Kommissionen har understreget, at sagsøgerens indsigelser vedrørende den anden kontrolrapport er baseret på en fejlagtig antagelse om, at rapportens indhold havde betydning for den anfægtede beslutning. Beslutningen er reelt udelukkende truffet på grundlag af resultaterne af den første kontrol og i henhold til proceduren i samordningsforordningens artikel 24, som den har fulgt. Alle de uregelmæssigheder, der er beskrevet i nævnte beslutning (gennemgående forskel mellem de til ESF indberettede omkostninger og de omkostninger, som sagsøgeren havde afholdt, indberetningen af undervisningstimer på feriedage mv.), blev faktisk gennemgået i den første kontrolrapport.
- 54 Kommissionen har erkendt, at de tal, der fremgår af den anfægtede beslutning, ikke er de samme som dem, der fremgår af den første kontrolrapport, men har samtidig bemærket, at dette netop udelukkende skyldes, at kontradiktionsprincippet er blevet efterlevet, idet Kommissionen har taget hensyn til de bemærkninger, som sagsøgeren og AEW sendte til Kommissionen vedrørende den første kontrolrapport. I beslutningen har Kommissionen navnlig, på sagsøgerens anmodning, taget hensyn til indekseringer, tilskud til udstyr og de endelige beløb, sagsøgeren har indberettet ifølge de oplysninger, som AEW meddelte i et bilag til dets skrivelse af 5. maj 1999.
- 55 For så vidt angår beregningerne har Kommissionen gjort gældende, at der ikke er nogen forskel på den beregningsmetode, der er anvendt i den første kontrolrapport, og den, der er anvendt i den anfægtede beslutning, men at det udelukkende er præsentationen af de samme beregninger, der er forskellig. Kommissionen har anført, at sagsøgeren på ingen måde har påvist, i hvilken henseende beregningerne i nævnte beslutning skulle være baseret på beregningerne i den anden kontrolrapport.

- 56 Kommissionen har præciseret, at det ikke er fuldstændig korrekt at fastslå, at den første kontrol udelukkende angik de enkelte projekter, således som det er blevet anført af sagsøgeren. Der er snarere blevet foretaget en kontrol af hele flowet af finansielle midler i de projekter, der er udvalgt på basis af stikprøver, idet man gennemgående har fokuseret på sagsøgeren.
- 57 Hvad angår D&T-beretningen har Kommissionen endelig gjort gældende, at den omhandler projekterne, hvorimod det gennemgående problem, som er fastslået i den anfægtede beslutning, hverken er uddannelsescentrenes gennemførelse af projekterne eller rigtigheden af de oplysninger, som uddannelsescentrene har indberettet til ESF, men derimod sagsøgerens indberetning til ESF af de omkostninger, der er forbundet med projekterne, og forskellen mellem disse oplysninger og de beløb, som sagsøgeren reelt har udbetalt til uddannelsescentrene. Da D&T-beretningen ikke angik dette spørgsmål, kunne man ifølge Kommissionen se bort fra beretningen i relation til den uregelmæssighed, der er fastslået i nævnte beslutning.
- 58 I D&T-beretningen berøres nævnte spørgsmål kun et enkelt sted, nemlig i afsnit 2.4.4, der indeholder et resumé af Kommissionens indsigelser. D&T's bemærkninger angår imidlertid udelukkende den omstændighed, at de af sagsøgeren indberettede omkostninger svarer til de omkostninger, som uddannelsescentrene faktisk har afholdt, mens forskellen mellem sagsøgerens omkostninger og de til Kommissionen indberettede beløb ikke nævnes med ét ord.

— Rettens bemærkninger

- 59 Det bemærkes for det første, at i henhold til Domstolens faste praksis er retten til kontradiktion under enhver procedure, der iværksættes over for en person, og som kan munde ud i en retsakt, der indeholder et klagepunkt, et grundlæggende fællesskabsretligt princip, som skal overholdes, selv om der ikke er fastsat retsregler for den pågældende procedure. Princippet indebærer, at enhver adressat

for en beslutning, som i væsentlig grad påvirker dennes interesser, skal have mulighed for at gøre sine synspunkter gældende i relation til de faktorer, som en afgørelse til skade for den pågældende er baseret på (Domstolens dom af 24.10.1996, sag C-32/95 P, Kommissionen mod Lisrestal m.fl., Sml. I, s. 5373, præmis 21, og af 21.9.2000, sag C-462/98 P, *Mediocurso* mod Kommissionen, Sml. I, s. 7183, præmis 36, samt dommen i sagen *Lisrestal m.fl. mod Kommissionen*, præmis 42).

60 I henhold til en ligeså fast retspraksis må en beslutning truffet af Kommissionen, hvorved det finansielle tilskud fra ESF nedsættes eller ophæves, antages at berøre tilskudsmodtagerne umiddelbart og individuelt og at indeholde et klagepunkt mod dem, selv om den berørte medlemsstat i den administrative procedure er ESF's eneste kontakttled. Det er således tilskudsmodtagerne, der bærer de økonomiske følger af beslutningen om nedsættelse eller ophævelse af tilskud, for så vidt som de er hovedansvarlige for tilbagebetalingen af de med urette udbetalte beløb (jf. i denne retning dommen i sagen *Lisrestal m.fl. mod Kommissionen*, præmis 43-48 og den deri nævnte retspraksis).

61 Det følger heraf, at Kommissionen, som i forhold til modtagerne af tilskud fra ESF bærer det retlige eneansvar for beslutningen om nedsættelse af tilskuddet, ikke kan vedtage en sådan beslutning uden først at have givet tilskudsmodtagerne mulighed for at gøre deres synspunkter gældende vedrørende den påtænkte nedsættelse af tilskuddet (jf. i denne retning dommen i sagen *Lisrestal m.fl. mod Kommissionen*, præmis 49, og Rettens dom af 16.7.1998, sag T-72/97, *Proderec* mod Kommissionen, Sml. II, s. 2847, præmis 127).

62 For det andet bemærkes, at Domstolen allerede har fastslået, at da den pågældende medlemsstat har en central placering og påtager sig et betydeligt ansvar ved indgivelsen af ansøgninger om og kontrollen med tilskud fra ESF til uddannelsesforanstaltninger, er dens mulighed for at fremkomme med sine bemærkninger, før der træffes en endelig beslutning om nedsættelse, en væsentlig

formforskrift, hvis tilsidesættelse medfører, at en sådan beslutning er ugyldig (dommen i sagen Interhotel mod Kommissionen, præmis 17, og i sagen Oliveira mod Kommissionen, præmis 21).

- 63 I det foreliggende tilfælde fremgår det af sagsakterne og navnlig af de i præmis 14-18 og 20-23 nævnte omstændigheder, at sagsøgeren og AEW blev underrettet om resultaterne af den første kontrol, samt om, at Kommissionen havde til hensigt at nedsætte ESF's tilskud som følge af de formodede uregelmæssigheder, der blev konstateret under denne kontrol. Det fremgår videre, at Kommissionen gav dem lejlighed til at fremsætte deres bemærkninger til den første kontrolrapport og til nævnte hensigt, inden den traf den anfægtede beslutning.
- 64 For at kunne vurdere, om Kommissionen har opfyldt sine forpligtelser — der for det første består i, at den skal sikre sig, at sagsøgeren har haft mulighed for at gøre sine synspunkter gældende, inden der i den foreliggende sag blev truffet en beslutning om nedsættelse af det finansielle tilskud fra ESF, og for det andet, at den berørte medlemsstat skal have haft samme mulighed for at gøre sine synspunkter gældende — er det nødvendigt at undersøge sagsøgerens to argumenter om, at der ikke blev taget hensyn til D&T-beretningen, og at der ikke forinden blev givet meddelelse om den anden kontrolrapport.
- 65 Hvad angår argumentet om, at der ikke blev taget hensyn til D&T-beretningen, bemærkes, at det under ingen omstændigheder er udtryk for en tilsidesættelse af sagsøgerens ret til kontradiktion. Det er for det første ubestridt, at de forhold, som Kommissionen i den anfægtede beslutning foreholder sagsøgeren, ikke stammer fra D&T-beretningen, som AEW i øvrigt havde fremlagt som forsvar for de berørte aktører. For det andet har den sagsøgende institution hverken påstået eller klaget over, at den er blevet forhindret i at fremsætte sine bemærkninger til beretningen.
- 66 Hvad angår argumentet om, at der ikke forinden blev givet meddelelse om den anden kontrolrapport, fremgår det af sagsakterne, at rapporten, der blev udarbejdet efter undersøgelsen den 28. oktober 1999, først blev sendt til AEW

ved Kommissionens skrivelse af 15. februar 2000, som indeholdt en opfordring til at fremsætte bemærkninger til nævnte rapport, og derefter til sagsøgeren den 21. februar 2000 på AEW's foranledning. Det kan derfor fastslås, at hverken AEW eller sagsøgeren har været i stand til at gøre deres synspunkter om den anden kontrolrapport gældende, inden den anfægtede beslutning blev truffet den 31. januar 2000.

- 67 For at kunne fastslå, om sagsøgerens ret til kontradiktion og formforskrifter i samordningsforordningens artikel 24, stk. 1, er blevet tilsidesat i den foreliggende sag, er det under de nævnte omstændigheder nødvendigt at tage stilling til, om Kommissionen med føje kunne vedtage den anfægtede beslutning uden forinden at have givet sagsøgeren og AEW mulighed for at tilkendegive deres synspunkter om de forhold, der er nævnt i den anden kontrolrapport.
- 68 Kommissionen har i denne forbindelse gjort gældende, at den første og den anden kontrol er foretaget som led i to helt forskellige procedurer. Den anfægtede beslutning er udelukkende truffet på grundlag af de oplysninger, der blev indhentet under den første procedure, og som sagsøgeren to gange har udtalt sig om. Den anden kontrol har således ifølge Kommissionen ikke haft nogen indflydelse på den anfægtede beslutning.
- 69 Det bemærkes, at den første kontrol havde til formål at kontrollere gennemførelsen af visse uddannelsesprogrammer i 1997, som var udvalgt på basis af stikprøver, og hvortil ESF ydede samfinansiering som led i det operationelle program nr. 94.3040B3. Ved denne kontrol, som blev foretaget hos uddannelsescentrene, blev der ifølge Kommissionen afsløret egentlige uregelmæssigheder ved hvert enkelt projekt, men også en »gennemgående« uregelmæssighed i forhold til VFSIPH, der angik fremgangsmåden ved dens indberetning til ESF af, hvilke omkostninger der var afholdt til de projekter, hvortil ESF ydede samfinansiering.

- 70 Den anden kontrol blev iværksat efter, at man var blevet opmærksom på den påståede gennemgående uregelmæssighed, og angik derfor VFSIPH selv samt alle de projekter, hvortil den havde søgt om tilskud fra ESF.
- 71 Den anden kontrolrapport angår således resultaterne fra den revision, som Kommissionens tjenestegrene foretog af alle de indberetninger af omkostninger, som VFSIPH havde indgivet til EFS i 1997 og 1998. Denne rapport var således mere vidtgående end den første kontrolrapport, som kun omhandlede visse uddannelsesprojekter, der blev udført i 1997. Den anden rapport indeholder ikke desto mindre henvisninger til de projekter, som i 1997 blev udført af uddannelsescentre De Werkgaard og GOCl, der var omfattet af den første kontrol.
- 72 Det bemærkes på den baggrund, at sagsøgeren primært har baseret sin argumentation på en påstand om, at Kommissionen i den anfægtede beslutning har anvendt en anden fremgangsmåde ved beregningen af det påståede for meget udbetalte tilskud end den, der blev anvendt i den første kontrolrapport, nemlig præcis den, der er anvendt i den anden kontrolrapport. Med påstanden om, at der ikke forinden blev givet meddelelse om den anden kontrolrapport, vil sagsøgeren således grundlæggende påvise, at der ikke blev givet ret til kontradiktion i forhold til det ræsonnement, der i sidste ende foranledigede Kommissionen til at beregne det for meget udbetalte tilskud. Dette fremgår i øvrigt af den konklusion, som sagsøgeren har anført i bilag 2 til sin replik, hvori den klager over den omstændighed, at Kommissionen ikke har givet den mulighed for forinden at fremsætte sine bemærkninger til det ræsonnement, der blev anvendt i beslutningen (og ikke i den første kontrolrapport), hvorefter det beløb, der kunne indberettes til ESF ( »det tilskud, som VFSIPH bevilgede til de undervisningstimer, hvortil der kunne ydes tilskud fra ESF«), blev beregnet ved, at det bevilgede beløb blev multipliceret med en fordelingskoefficient, hvis nævner udtrykker »det maksimale antal timer, der kan gennemføres (45 000)« og ikke det antal »timer, der faktisk er gennemført (21 342)«.
- 73 Sagsøgeren har desuden fremlagt konkrete oplysninger, der antyder, at den anden kontrolrapport og den anfægtede beslutning, trods en forskellig præsentation af dataerne, er baseret på samme beregningsmetode, hvorefter det beløb, der burde

have været indberettet til ESF, beregnes ved at tilbageholde en del af det beløb, der er bevilget til uddannelsescentrene, svarende til forholdet mellem det antal støtteberettigede undervisningstimer, der faktisk er gennemført, og et tal, der opnås ved at multiplicere antallet af indberettede uddannelsesmoduler med 1 800 timer. Kommissionen har i øvrigt ikke bestridt, at der i de to nævnte dokumenter er anvendt samme fremgangsmåde.

- 74 Kommissionen har derimod bestridt, at den anfægtede beslutning afviger fra den metode til beregning af det for meget udbetalte beløb, der blev anvendt i den første kontrolrapport. Ifølge Kommissionen er der kun én væsentlig forskel mellem de to aktstykker, nemlig resultatet af beregningerne, hvilket netop skyldes den omstændighed, at Kommissionen i den anfægtede beslutning indarbejdede de endelige oplysninger, som AEW havde meddelt i de bemærkninger, der var vedlagt skrivelsen til Kommissionen af 5. maj 1999 (jf. ovenfor, præmis 18), og som grundlæggende var en gengivelse af de bemærkninger, som sagsøgeren selv havde sendt til AEW ved skrivelse af 16. marts 1999 (jf. ovenfor, præmis 17).
- 75 Det bemærkes, at når Kommissionen i den anfægtede beslutning påpeger, at sagsøgeren over for ESF har krævet et for stort beløb, bliver metoden til beregning af det for meget udbetalte beløb en væsentlig del af det ræsonnement, der ligger til grund for en sådan påstand. Det følger heraf, at det — også i forhold til den valgte beregningsmetode — skal undersøges, om retten til kontradiktion, og i øvrigt også om begrundelsespligten, er iagttaget.
- 76 En sammenligning mellem den »beregning af berigtigelsen«, der fremgår af bilaget til den anfægtede beslutning, og de relevante afsnit i den første kontrolrapport, viser, at der er en bemærkelsesværdig forskel på, hvordan det for meget udbetalte beløb er beregnet i de to aktstykker, og at denne forskel, der er ufordelagtig for sagsøgeren, ikke som hævdet af Kommissionen udelukkende skyldes, at den har indarbejdet de oplysninger, som AEW har sendt.



- 77 Det fremgår således af nedenstående skema, at tallene i de to aktstykker er forskellige i forhold til samtlige beregningsfaktorer, med undtagelse af »antal timer anerkendt« af sagsøgeren og »antal støtteberettigede timer« i relation til De Werkgaard-sagen.

		De Werkgaard		GOCI	
		Den første rapport	Den anfægtede beslutning	Den første rapport	Den anfægtede beslutning
1	Tilskudsberettiget beløb indberettet til ESF	14 002 094	13 559 144	20 299 171	17 538 985
2	Beløb bevilget til uddannelsescentre	13 750 000	14 471 188	24 750 000	26 635 331
3	Antal timer anerkendt af VFSIPH	17 563	17 563	30 164	30 164
4	Antal støtteberettigede timer	17 563	17 563	30 164	26 694
5	Antal timer, som kan støttes med det bevilgede beløb	21 342	45 000	66 918	81 000
6	Fordelingskoefficient	17 563/ 21 342	17 563/ 45 000	30 164/ 66 918	26 694/ 81 000
7	Beløb, der kan indberettes	11 315 305	5 647 944	11 156 325	8 777 821
8	Tilskud modtaget af VFSIPH	6 300 942	6 101 615	9 134 627	7 892 543
9	Tilskud, som skal betales til VFSIPH	(5 091 887)	2 541 575	(5 020 346)	3 950 019
10	Det for meget udbetalte beløb	1 209 055	3 560 040	4 114 281	3 942 524

Tallene i parentes fremgår ikke af dokumentet, men fremkommer ved anvendelsen af tilskudssatsen på 45% af det beløb, der kan indberettes.

- 78 De tal, der fremgår af den anfægtede beslutning med hensyn til de beløb, der til ESF er indberettet som tilskudsberettigede beløb (skemaets punkt 1), og de beløb, sagsøgeren har bevilget til uddannelsescentre (skemaets punkt 2), svarer ganske vist til de tal, som AEW og sagsøgeren har anført i deres bemærkninger, jf. ovenfor, præmis 74, men det bemærkes, at den anfægtede beslutning bl.a. indeholder en fordelingskoefficient (skemaets punkt 6) med en nævner, der er betydeligt højere end den, der blev anvendt i den første kontrolrapport, idet nævneren for De Werkgaards vedkommende er forhøjet fra 21 342 til 45 000 og for GOCI's vedkommende fra 66 918 til 81 000.

- 79 I den første kontrolrapport anvendte Kommissionen således en fordelingskoefficient, der i tælleren havde det antal undervisningstimer, som uddannelsescentrene havde gennemført, og hvortil der kunne ydes samfinansiering fra ESF, og i nævneren havde det samlede antal undervisningstimer, som uddannelsescentrene havde gennemført, og hvortil der efter Kommissionens opfattelse var ydet støtte via det beløb, som VFSIPH havde bevilget til uddannelsescentrene i form af rammebeløb.
- 80 Kommissionen begrundede i den første kontrolrapport den omstændighed, at det var denne værdi, der indgik som nævner i fordelingskoefficienten — der blev anvendt på de beløb, som sagsøgeren havde bevilget til uddannelsescentrene i form af rammebeløb — med, at formålet med de pågældende beløb ikke blot var at yde støtte til de undervisningstimer, hvortil der kunne ydes samfinansiering fra ESF, men også at yde støtte til de undervisningstimer, der var gennemført ud over loftet på 1 800 timer pr. år eller var udbudt til elever, som VFSIPH ikke havde indberettet til ESF.
- 81 Når den fordelingskoefficient, som Kommissionen anvendte i den anfægtede beslutning, havde en nævner på henholdsvis 45 000 og 81 000, foretog Kommissionen ikke blot en berigtigelse, hvorved det samlede antal undervisningstimer, der var gennemført af uddannelsescentrene, blev forhøjet — det ville i så fald stadig have været muligt at fastslå, at den beregningsmetode, der er anvendt i den anfægtede beslutning, var den samme som den, der er anvendt i den første kontrolrapport — men anvendte derimod et helt andet parameter, som i øvrigt ikke var blevet foreslået anvendt i de bemærkninger, som AEW og sagsøgeren havde fremsat. Som sagsøgeren ganske rigtigt har understreget — med beregningen i De Werkgaard-sagen som eksempel — blev det af VFSIPH bevilgede rammebeløb ikke længere fordelt på det samlede antal undervisningstimer, der faktisk var gennemført af uddannelsescentrene (hvilket var tilfældet i den første rapport) dvs. 21 342, men derimod fordelt på det samlede antal timer, der forventedes gennemført, svarende til 25 undervisningsmoduler multipliceret med 1 800 timer, eller 45 000 timer.
- 82 Den berigtigelse af størrelsen af de til ESF indberettede beløb og af de til uddannelsescentrene bevilgede beløb, der kunne være sket på grundlag af de endelige oplysninger, som AEW havde meddelt, peger ganske vist i retning af, at

man i den første kontrolrapport undervurderede størrelsen af det for meget udbetalte tilskud. Men i den anfægtede beslutning er det for meget udbetalte tilskud (skemaets punkt 10) — hovedsagelig som følge af den væsentlige forhøjelse af fordelingskoefficientens nævner — i De Werkgaard-sagen næsten tre gange så stort (fra 1 209 055 til 3 506 040 BEF), mens det i GOCI-sagen kun er nedsat en smule (fra 4 114 281 til 3 942 524 BEF). Hvis Kommissionen i stedet havde foretaget sine beregninger på grundlag af de endelige oplysninger, som AEW havde meddelt, uden at ændre de fordelingskoefficienter, den havde fastsat i den første kontrolrapport, ville resultaterne have været langt mere fordelagtige for sagsøgeren.

- 83 Det må derfor fastslås, at den anfægtede beslutning indeholder et element, der er af væsentlig betydning for afgørelsen af, hvorvidt der, som påstået, er modtaget et for stort tilskud, og i givet fald omfanget heraf (nemlig den værdi, der er udtrykt i fordelingskoefficientens nævner), hvilket hverken er indeholdt i den første kontrolrapport eller i de bemærkninger, som AEW og sagsøgeren fremsatte under den administrative procedure, og som Kommissionen derfor ikke var berettiget til at gøre gældende over for sagsøgeren uden forinden at have ladet den og AEW fremsætte deres bemærkninger hertil.
- 84 I den foreliggende sag er det unødvendigt at undersøge, om denne tilsidesættelse af formforskrifterne har haft afgørende betydning for den anfægtede beslutning, som foreskrevet i retspraksis, hvori det er fastslået, at denne betingelse også skal være opfyldt, for at en tilsidesættelse af retten til kontradiktion kan føre til en annullation af den anfægtede beslutning (Domstolens dom af 21.3.1990, sag C-142/87, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 959, præmis 48, og af 18.11.1999, sag C-191/98 P, Tzoanos mod Kommissionen, Sml. I, s. 8223, præmis 34).
- 85 Når henses til, at det for det første er vanskeligt at forstå begrundelsen for den anfægtede beslutning, hvilket vil blive påvist i forbindelse med behandlingen af det femte anbringende om tilsidesættelse af begrundelsespligten (jf. præmis 99 ff.), og for det andet, at der i Domstolens praksis indrømmes Kommissionen et vidt skøn ved vurderingen af komplekse faktiske og regnskabsmæssige forhold i forbindelse

med en eventuel nedsættelse af tilskuddet fra ESF (Rettens dom af 15.9.1998, forenede sager T-180/96 og T-181/96, *Mediourso* mod Kommissionen, Sml. II, s. 3477, præmis 120, af 27.1.2000, forenede sager T-194/97 og T-83/98, *Branco* mod Kommissionen, Sml. II, s. 69, præmis 76, og af 14.5.2002, sag T-80/00, *Associação Comercial de Aveiro* mod Kommissionen, Sml. II, s. 2465, præmis 51), er Retten ikke i stand til at udtale sig om, hvorvidt Kommissionen under alle omstændigheder ville have truffet den beslutning, som faktisk er truffet.

- 86 Der må således, med de ovenfor nævnte forbehold, gives sagsøgeren medhold i det første anbringende om, at retten til kontradiktion og en væsentlig formforskrift er blevet tilsidesat.

Det femte anbringende om, at begrundelsespligten er blevet tilsidesat

— Parternes argumenter

- 87 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen ikke i tilstrækkeligt omfang har begrundet den anfægtede beslutning og derfor har tilsidesat artikel 253 EF.
- 88 Sagsøgeren har anført, at begrundelsespligten ifølge Rettens praksis tillægges en særlig betydning, når Kommissionen træffer en beslutning, hvorved et allerede udbetalt finansielt tilskud nedsættes. Sagsøgeren har herved henvist til dommen i sagen *Lisrestal m.fl.* mod Kommissionen (præmis 52), hvori Retten har fastslået, at en beslutning om nedsættelse af et oprindeligt bevilget tilskud, som har alvorlige følger for ansøgerne, skal indeholde en klar angivelse af de grunde, som gør det berettiget at nedsætte tilskuddet i forhold til det oprindeligt tildelte beløb.

- 89 Sagsøgeren har i denne forbindelse for det første gjort gældende, at Kommissionen i den anfægtede beslutning blot kortfattet anfører, hvad den har konstateret, og ikke klart anfører, hvorfor den har afvist sagsøgerens bemærkninger til den første kontrolrapport og konklusionerne i D&T-beretningen.
- 90 For det andet har Kommissionen ifølge sagsøgeren samtidig undladt at begrunde, hvorfor det var unødvendigt at tage hensyn til den anden kontrolrapport, da den traf den anfægtede beslutning.
- 91 For det tredje har sagsøgeren kritiseret Kommissionen for hverken at have begrundet, hvorfor den afviste dennes ordning med udbetaling af standardbeløb, eller at have anført, hvordan den fortolker samordningsforordningens artikel 17.
- 92 For det fjerde er det næsten umuligt, ud fra de oplysninger, der er anført i den anfægtede beslutning, at afgøre, hvilken metode Kommissionen har anvendt til at fastslå, at tilskuddet var for stort.
- 93 Sagsøgeren har endelig tilføjet, at Kommissionens forsømmelser er så meget desto mere alvorlige som det ræsonnement, den anfægtede beslutning bygger på, ikke svarer til ræsonnementet i den første kontrolrapport, og at Kommissionen som grundlag for beslutningen ikke kunne nøjes med resultaterne i denne rapport, som den tilsyneladende stillede sig tvivlende over for, da den efter at have fået kendskab til D&T-beretningen havde besluttet sig til at foretage endnu en kontrol.
- 94 Kommissionen har heroverfor gjort gældende, at det ikke kræves, at en beslutning angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter. Spørgsmålet om, hvorvidt begrundelsen til en beslutning er tilstrækkelig, skal nemlig ikke blot vurderes i forhold til beslutningens ordlyd, men ligeledes i forhold til den

sammenhæng, hvori den indgår, samt alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (Domstolens dom af 29.2.1996, sag C-122/94, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 881, præmis 29, og af 15.5.1997, sag C-278/95 P, Siemens mod Kommissionen, Sml. I, s. 2507, præmis 17). Kommissionen har i denne forbindelse anført, at da satserne for samfinansiering er af afgørende betydning for forvaltningen af strukturfondene, må det antages, at de personer, der har til opgave at gennemføre strukturaktionerne i medlemsstaterne, i vidt omfang er fortrolige med anvendelsen af disse satser, hvilket betyder, at kravene til begrundelsen mindskes, for så vidt angår de beregningstekniske aspekter ved nedsættelsen.

95 Ifølge Kommissionen fremgår det under alle omstændigheder klart af beslutningen, hvori uregelmæssighederne består, og hvilke tal der er lagt til grund, således at det klart fremgår, hvad der begrundes nedsættelsen af tilskuddet. Navnlig har Kommissionen i bilaget til den anfægtede beslutning beskrevet den ordning, som sagsøgeren anvender, og har forklaret, hvorfor ordningen er uforenelig med samordningsforordningens artikel 17. Kommissionen har tilføjet, at det af sætningen »VFSIPH's afregning [sker] på et for højt grundlag, og institutionen kræver dermed et for højt finansielt bidrag fra ESF«, fremgår, at beslutningen sigter til, at satserne for samfinansiering er tilsidesat. Kommissionen har desuden understreget, at syvende betragtning til beslutningen udtrykkeligt henviser til ESF-forordningens artikel 2, som, sammenholdt med det almindelige begreb faktisk påløbne udgifter (samordningsforordningens artikel 21), betyder, at en ordning med standardbeløb a priori er udelukket.

96 Kommissionen har endvidere anført, at Retten i dom af 16. september 1999, Partex mod Kommissionen, (sag T-182/96, Sml. II, s. 2673, præmis 76-78), har fastslået, at tidligere retsakter fra nationale myndigheder kan anses for at bidrage til begrundelsen for en beslutning om nedsættelse af tilskud, forudsat at nævnte beslutning indeholder en tydelig henvisning til den pågældende retsakt, og for så vidt som tilskudsmodtageren har kunnet få kendskab til retsakten. Et sådant ræsonnement har så meget desto mere vægt hvad angår den første kontrolrapport, som sagsøgeren har kunnet udtale sig om, og som den femte betragtning til den anfægtede beslutning indeholder en tydelig henvisning til. Ved afgørelsen af, om begrundelsen for nævnte beslutning er tilstrækkelig, skal der således ligeledes

tages hensyn til denne rapport, som indeholder en klar redegørelse for uregelmæssighederne, i lighed med den, der fremgår af den pågældende beslutning, og af skrivelsen af 17. august 1999 (jf. ovenfor, præmis 20), hvori Kommissionen atter redegjorde for sin holdning til de konstaterede uregelmæssigheder.

- 97 For så vidt angår den anden kontrolrapport og D&T-beretningen har Kommissionen gentaget sin argumentation, hvorefter disse dokumenter ikke har betydning for vurderingen af den anfægtede beslutnings lovlighed.
- 98 Endelig har Kommissionen anført, at bilaget til beslutningen indeholder de nøjagtige beregninger, der har ført til en nedsættelse af tilskuddet til de projekter, der er gennemført af De Werkgaard og GOCI. Ifølge Kommissionen har sagsøgeren ikke præciseret, hvorledes disse beregninger skulle være for kortfattede eller fejlagtige.

#### — Rettens bemærkninger

- 99 Der skal indledningsvis tages stilling til det fjerde led af dette anbringende, hvori sagsøgeren klager over, at det ud fra de oplysninger, der fremgår af den anfægtede beslutning, er umuligt at afgøre, hvordan Kommissionen er nået til den konklusion, at tilskuddet var for højt.
- 100 Ifølge Domstolens faste praksis har forpligtelsen til at begrunde en individuel beslutning til formål at give den berørte oplysninger, der er tilstrækkelige til, at det kan afgøres, om der er grundlag for beslutningen, eller om den muligvis er behæftet med en sådan mangel, at dens gyldighed kan anfægtes, ligesom forpligtelsen har til formål at gøre det muligt for Fællesskabets retsinstanser at efterprøve beslutningens lovlighed. Omfanget af begrundelsespligten afhænger af arten af den pågældende retsakt og den sammenhæng, hvori den er vedtaget

(Domstolens dom af 7.4.1987, sag 32/86, Sisma mod Kommissionen, Sml. s. 1645, præmis 8, domme af 4.6.1992, sag C-181/90, Consorgan mod Kommissionen, Sml. I, s. 3557, præmis 14, og sag C-189/90, Cipeke mod Kommissionen, Sml. I, s. 3573, præmis 14, Rettens dom af 12.1.1995, sag T-85/94, Branco mod Kommissionen, Sml. II, s. 45, præmis 32, og domme af 16.9.1999 i sagen Partex mod Kommissionen, præmis 73, og i sagen Associação Comercial de Aveiro mod Kommissionen, præmis 35).

- 101 En beslutning om nedsættelse af et tilskud, der oprindeligt er bevilget af ESF, har alvorlige konsekvenser for modtageren af tilskuddet, og det skal derfor af beslutningen klart fremgå, på hvilket grundlag tilskuddet er blevet nedsat i forhold til det oprindeligt bevilgede beløb (dommen i sagen Consorgan mod Kommissionen, præmis 18, i sagen Cipeke mod Kommissionen, præmis 18, i sagen Lisrestal m.fl. mod Kommissionen, præmis 52, domme af 12.1.1995 i sagen Branco mod Kommissionen, præmis 33, i sagen Partex mod Kommissionen, præmis 74, og i sagen Associação Comercial de Aveiro mod Kommissionen, præmis 36). Begrundelsen for en sådan beslutning skal desuden tillige gøre det muligt for tilskudsmodtageren at få kendskab til, hvordan nedsættelsen er blevet beregnet (jf. i denne retning dommen i sagen Consorgan mod Kommissionen, præmis 22-24, og i sagen Cipeke mod Kommissionen, præmis 21 og 22).
- 102 Det bemærkes i denne forbindelse, at det ganske vist af den beslutning, der anfægtes i den foreliggende sag, fremgår, at sagsøgeren har indberettet et beløb til ESF, der er højere end de (standard)beløb, institutionen faktisk har bevilget til uddannelsescentre, men at det ikke tilstrækkeligt klart fremgår af beslutningen, på hvilket grundlag Kommissionen har fastslået, at de indberettede beløb var højere end de bevilgede beløb.
- 103 Det bemærkes, at det af de tal, der er anført i bilaget til den anfægtede beslutning, fremgår, at de beløb, som sagsøgeren har bevilget til uddannelsescentre, er højere end de beløb, der er indberettet til ESF (14 471 188 BEF mod 13 559 144 BEF for De Werkgaard og 26 635 331 BEF mod 17 538 985 BEF for GOCI).



- 104 Kommissionen har imidlertid, når den i den enkelte sag har fastslået, hvor stort et beløb der af VFSIPH kan indberettes til ESF, undladt at tage hensyn til det samlede beløb, der er bevilget til uddannelsescentre, men har ladet en del af beløbet ude af betragtning ved at anvende en fordelingskoefficient.
- 105 Kommissionens beslutning skal derfor i medfør af artikel 253 EF indeholde en klar angivelse af grundene til, at den ikke finder det nødvendigt at tage hensyn til det samlede beløb, som sagsøgeren har bevilget til uddannelsescentre, og til, at den på dette beløb anvender den i beslutningen anførte fordelingskoefficient.
- 106 Det kan fastslås, at Kommissionen ikke har opfyldt denne forpligtelse, navnlig fordi den ikke i den anfægtede beslutning — og i øvrigt heller ikke under denne retssag — har begrundet, hvorfor den har fastsat nævneren i de fordelingskoefficienter, der er anvendt i De Werkgaard-sagen og GOCI-sagen, til henholdsvis 45 000 og 81 000, idet ordlyden af den anfægtede beslutning kun gør det muligt at konstatere, at disse tal fremkommer ved at multiplicere det antal uddannelsesmoduler, som sagsøgeren har indberettet for hver enkelt sag, med 1 800 timer.
- 107 Den relativt uklare beskrivelse — i de to første afsnit af begrundelsen i bilaget til den anfægtede beslutning — af omkostningerne pr. undervisningstime, hvis betydning og relevans ikke i tilstrækkeligt omfang er blevet præciseret i Kommissionens svar på de spørgsmål, som Retten har stillet, bringer ikke nogen klarhed i den henseende. Beskrivelsen synes derimod ligefrem at være i modstrid med de oplysninger, der fremgår under »beregning af berigtigelsen«. Kommissionen har i beskrivelsen anført, at udgifterne pr. »gennemført undervisningstime« udgør 320 BEF for De Werkgaard (arbejderuddannelse), men hvis man dividerer det »beløb, der er bevilget« til De Werkgaard, som det fremgår af beregningen (14 471 188 BEF), med det antal timer, der faktisk er gennemført af dette uddannelsescenter (ifølge den første kontrolrapport og sagsøgeren 21 342 timer

— et tal, som Kommissionen ikke har bestridt), har de udgifter, som sagsøgeren har haft pr. faktisk gennemført undervisningstime, været lig med 678,06 BEF, altså betydeligt højere end 320 BEF.

- 108 Ved besvarelsen af et skriftligt spørgsmål stillet af Retten har Kommissionen blot anført, at den ved at fastsætte nævneren i fordelingskoefficienterne til beløbene på henholdsvis 45 000 og 81 000 ikke har gjort andet end at følge det valg, som den flamske regering traf ved vedtagelsen af bekendtgørelsen af 22. april 1997, som gav hjemmel til en ordning med udbetaling af standardbeløb til uddannelsescentrene.
- 109 Den blotte henvisning til denne bekendtgørelse og til nævnte ordning er ikke i sig selv tilstrækkelig til, at man kan forstå ræsonnementet i den anfægtede beslutning. Det bemærkes i denne forbindelse, at Kommissionen i den første kontrolrapport, hvori den beskrev de karakteristiske træk ved ordningen med udbetaling af standardbeløb til uddannelsescentrene, hvorefter »udgifterne til undervisning for VFSIPH udelukkende udgør et standardbeløb på 550 000 BEF pr. uddannelsesmodul [...], og det maksimale antal undervisningstimer er fastsat til 1 800 timer pr. år«, alligevel fastsatte fordelingskoefficientens nævner til en helt anden værdi end den værdi, der er anført ovenfor i præmis 106, nemlig til det antal timer, som det berørte uddannelsescenter faktisk havde gennemført.
- 110 Dette er også grunden til, at Kommissionen ikke kan påstå, at det ræsonnement, der blev lagt til grund ved den fastsættelse af fordelingskoefficientens nævner, der fremgår under »beregning af berigtigelsen«, også fremgik af den første kontrolrapport eller i øvrigt af skrivelsen af 17. august 1999, hvori Kommissionen blot henviste til nævnte rapport, uden på nogen måde at ændre dets indhold.
- 111 Det kan herefter fastslås, at det af begrundelsen for den anfægtede beslutning, selv under hensyntagen til dens kontekst, retsfor skrifterne og de tidligere retsakter, som Kommissionen har henvist til, ikke klart fremgår, på hvilket grundlag

Kommissionen har fastsat størrelsen af de støtteberettigede beløb, som sagsøgeren har udbetalt til de berørte uddannelsescentre i medfør af ordningen for udbetaling af standardbeløb, og dermed er nået frem til, at disse beløb er mindre end de beløb, der er indberettet til ESF, og hvortil der kan ydes samfinansiering.

- 112 Der kan således gives sagsøgeren medhold i det fjerde led i anbringendet om, at begrundelsespligten er blevet tilsidesat.
- 113 Under hensyn til det ovenfor anførte bør den anfægtede beslutning annulleres — for så vidt som det heri er bestemt, at det finansielle tilskud, som sagsøgeren har modtaget fra ESF, nedsættes med 181 067 EUR — uden at det er nødvendigt at undersøge de øvrige argumenter og anbringender, sagsøgeren har anført.

### Sagens omkostninger

- 114 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Kommissionen har tabt sagen og bør derfor pålægges at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med sagsøgerens påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Fjerde Afdeling)

- 1) Kommissionens beslutning K(2000) 36 af 31. januar 2000 om nedsættelse af det finansielle tilskud, der oprindeligt var fastsat i beslutning K(1994) 3059 af 25. november 1994 om godkendelse af tilskud fra Den Europæiske Socialfond til et handlingsprogram under fællesskabsaktionen med henblik på gennemførelsen af mål nr. 3 for Belgien (det flamske fællesskab), annulleres, for så vidt som det heri er bestemt, at det finansielle tilskud, som Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap har modtaget fra Den Europæiske Socialfond, nedsættes med 181 067 EUR.
- 2) Kommissionen betaler sagens omkostninger.

Tiili

Mengozi

Vilaras

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 9. juli 2003.

H. Jung

V. Tiili

Justitssekretær

Afdelingsformand