CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL A. LA PERGOLA

van 6 juni 1996 *

1. In 1986 hebben de vennootschappen Lisrestal Ld.ª, GTI Ld.ª, Rebocalis Ld.ª, Lisnico Ld.ª en Gaslimpo SA (hierna: „de vennootschappen"), te zamen met twee andere ondernemingen, Proex Ld.ª en Gelfiche, via het „Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu" (hierna: „DAFSE") bij het Europees Sociaal Fonds (hierna: „ESF") om financiële bijstand verzocht voor acties in Portugal „ter verbetering van de werkgelegenheid voor jongeren (...) door beroepsopleidingsmaatregelen nadat zij aan hun voltijdse leerplicht hebben voldaan". Dergelijke maatregelen zijn voorzien in artikel 3, lid 1, van besluit 83/516/EEG van de Raad. [1]

2. De actieprogramma's werden op 31 maart 1987 bij beschikking C(87) 670 van de Commissie goedgekeurd. Daarop heeft het ESF overeenkomstig artikel 5, lid 1, van verordening nr. 2950/83 [2] (hierna: „de verordening"), een voorschot van 50 % van de toegekende bijstand uitbetaald.

3. Op 31 oktober 1988 dienden de vennootschappen, nog steeds via DAFSE, bij de Commissie een verzoek in om betaling van het saldo van de goedgekeurde steun; overeenkomstig artikel 5, lid 4, van de verordening was bij het verzoek een gedetailleerd verslag gevoegd over de inhoud, de resultaten en de financiële aspecten van de betrokken acties.

4. Alvorens het verlangde saldo te betalen, hebben de inspecteurs van het ESF naar aanleiding van een suggestie van de afdeling „controle", bij de betrokken ondernemingen een verificatie verricht. Daarbij zijn diverse onregelmatigheden vastgesteld bij het financieel beheer van de acties door sommige van die ondernemingen: met name ontbreken van de voor de acties vereiste infrastructuur en personeel, en onregelmatigheden in facturen betreffende bepaalde uitgaven.

5. Op 19 oktober 1990 zond DAFSE aan de vennootschappen „certificaten" waarin werd verklaard, dat de Commissie een onderzoek had ingesteld naar de regelmatigheid van de betrokken acties. Over de uitslag van dit onderzoek werd evenwel niets meegedeeld.

* Oorspronkelijke taal: Italiaans.

1 — Besluit 83/516/EEG van de Raad van 17 oktober 1983 betreffende de taken van het Europees Sociaal Fonds (PB 1983, L 289, blz. 38).

2 — Verordening (EEG) nr. 2950/83 van de Raad van 17 oktober 1983 houdende toepassing van besluit 83/516/EEG betreffende de taken van het Europees Sociaal Fonds (PB 1983, L 289, blz. 1).

6. Op 14 juni 1991 deelde de Commissie aan DAFSE de conclusies mee van het onderzoek, waarin het bedrag van de steun werd vermeld dat was gebruikt voor uitgaven die niet in overeenstemming waren met de goedgekeurde acties, en dus niet voor financiering in aanmerking kwamen. Tevens werd meegedeeld welk bedrag moest worden teruggegeven, en werd overeenkomstig artikel 6, lid 1, van de verordening een termijn van 30 dagen vastgesteld binnen welke de betrokken Lid-Staat opmerkingen kon maken.

7. Bij brief van 8 juli 1991 deelde DAFSE het ESF mee, dat het over zijn conclusies geen opmerkingen had en de genomen beslissing aanvaardde. Eerst na die mededeling vanwege de administratie van de Lid-Staat, deelde de Commissie op 3 maart 1992 aan DAFSE mee dat terugbetaling diende te geschieden.

8. Daarop liet de Portugese administratie bij verschillende handelingen elk van de betrokken vennootschappen weten welke de inhoud was van de beschikking van de Commissie, en welke bedragen zij moesten terugbetalen aan het ESF en aan de Portugese overheid, die de projecten mee financierde.

9. Op 19 juni 1992 hebben de vennootschappen bij het Gerecht beroep ingesteld tot nietigverklaring van de beschikking van de Commissie en tot veroordeling van de Commissie om hen het saldo van de steun alsmede de proceskosten te betalen. [3]

10. Bij arrest van 6 december 1994 heeft het Gerecht de door de vennootschappen aan schending van het recht van verweer en aan ontoereikende motivering ontleende middelen toegewezen, en de beschikking van de Commissie nietig verklaard. [4] Requirante vordert thans de vernietiging van dit arrest.

11. De Commissie voert aan, dat het Gerecht op twee punten zou hebben gedwaald ten aanzien van het recht, waar het heeft vastgesteld dat:

— de door de Commissie bij de vaststelling van de beschikking gevolgde procedure in strijd was met het recht van verweer van de betrokken vennootschappen;

— de motivering van de beschikking niet voldeed aan de eisen van artikel 190 van het Verdrag.

3 — Voor het Gerecht van eerste aanleg zijn vier middelen aangevoerd: a) onbevoegdheid, b) schending van het recht van verweer, c) ontoereikende motivering, d) kennelijke beoordelingsfout.

4 — Arrest van 6 december 1994, zaak T-450/93, Lisrestal e. a., Jurispr. 1994, blz. II-1177.

12. Mitsdien vordert de Commissie de verwijzing van de zaak naar het Gerecht van eerste aanleg, dat uitspraak dient te doen over het vierde middel van de vennootschappen voor de rechter in eerste aanleg, betreffende de kennelijke beoordelingsfout. [5] De vennootschappen van hun kant verzoeken het Hof de hogere voorziening af te wijzen en het arrest van het Gerecht te bevestigen.

13. Ik zal de door de Commissie gestelde schendingen bespreken in de volgorde waarin zij in het verzoekschrift in hogere voorziening aan de orde zijn gesteld.

I — Schending van het recht van verweer

14. Wat dit middel betreft, heeft het Gerecht de miskenning vastgesteld van dit beginsel, dat ook in het kader van het gemeenschapsrecht fundamenteel is, en de eerbiediging inhoudt van het recht van verweer in iedere procedure tegen een persoon die tot een voor hem bezwarende handeling kan leiden (r. o. 42 van het bestreden arrest). [6] Het Gerecht van eerste aanleg is er van uitgegaan, dat de vennootschappen het recht hadden te worden gehoord vóór de vaststelling van de bestreden beschikking van de Commissie, die hen rechtstreeks en individueel raakt, zodat zij tegen die beschikking kunnen opkomen (r. o. 44-47).

15. De Commissie brengt hiertegen in, dat het Gerecht geen onderscheid heeft gemaakt tussen het recht om beroep in te stellen en het recht om in het kader van de administratieve procedure te worden gehoord. Voor zover de vennootschappen goede gronden hadden om op te komen tegen de beschikking van de Commissie, betekent dit volgens haar nog niet, dat zij op straf van nietigheid van de handeling moesten worden gehoord voordat de bestreden beschikking werd vastgesteld.

16. De hierboven uiteengezette zienswijze is door de Commissie aangevoerd op grond van verschillende argumenten. Het eerste, dat in overeenstemming is met de hele redenering die ten grondslag ligt aan de onderhavige hogere voorziening, betreft de regeling die bij de verordening is ingevoerd voor de werking van het ESF. De handelwijze van de Commissie zou in overeenstemming zijn geweest met de centrale rol die de betrokken regeling toekent aan de nationale overheid, en waarbij ingevolge artikel 6, lid 1, van de verordening aan de nationale overheid de mogelijkheid wordt gegeven om opmerkingen te maken alvorens de Commissie in het kader van haar bevoegdheid een beslissing neemt.

5 — Het eerste middel van het beroep, betreffende het niet bestaan van diensten van het ESF, althans onbevoegdheid van deze diensten om de beschikking vast te stellen, is in de procedure in eerste aanleg namelijk afgewezen (r. o. 31-37 van het arrest).

6 — In verband met de gelding van dit beginsel in de communautaire rechtsorde heeft het Gerecht verwezen naar de arresten van het Hof van 12 februari 1992, gevoegde zaken C-48/90 en C-66/90, Nederland/Commissie, Jurispr. 1992, blz. I-565; en 29 juni 1994, zaak C-135/92, Fiskano, Jurispr. 1994, blz. I-2885.

17. Aangezien de Commissie volledig heeft voldaan aan de uit de verordening voortvloeiende verplichtingen, zou haar niet kunnen worden verweten dat zij de betrokken ondernemingen niet de mogelijkheid heeft geboden vóór de vaststelling van de beschikking hun opmerkingen kenbaar te maken, of niet te hebben onderzocht of de betrokken Lid-Staat daarvoor heeft gezorgd. Volgens de Commissie heeft het Hof zelf in de zaak Oliveira [7] de betrokken regeling in die zin geïnterpreteerd. De andere zienswijze, die door het Gerecht is aanvaard, is evenwel duidelijk in strijd niet alleen met de regels van de verordening, maar ook met de nuttige toepassing van het subsidiariteitsbeginsel, inhoudende dat de betrekkingen met de vennootschappen binnen de bevoegdheidssfeer van de Lid-Staat dienen te blijven.

18. Gezien de specificiteit van de samenwerkingsverhouding tussen de Lid-Staat en de Commissie zou dus in de onderhavige context geen beroep kunnen worden gedaan op de jurisprudentiële precedenten waaraan het Gerecht refereert tot staving van de vaststelling van een schending van het recht van verweer.

19. De Commissie wijst er met name op, dat in de zaak waarover het ging in het arrest Nederland/Commissie [8], zowel de PTT als het Koninkrijk der Nederlanden in een vergelijkbare positie verkeerden ten opzichte van de beschikking die de Commissie heeft genomen. In de onderhavige zaak liggen de zaken volgens de Commissie evenwel anders. Het is namelijk de beoordeling door de Lid-Staat die rechtstreeks of onrechtstreeks in de beschikking tot uitdrukking komt, wegens diens centrale plaats in de procedure en omdat de nationale overheid is gevraagd te zorgen voor een correct gebruik van de gemeenschapsfondsen.

20. Bovendien was in de zaak Fiskano [9] de feitelijke context niet dezelfde als in de onderhavige zaak. Volgens de Commissie is thans, anders dan toen, geen sprake van een geldboete of een sanctie. De verplichting voor de ondernemingen om aan de staat de niet correct gebruikte bedragen terug te geven, is niet meer dan een „administratieve consequentie" van de miskenning van de criteria vastgesteld in het besluit waarbij de steun werd toegekend. Dit is een toepassing van het beginsel dat de betrokkene alleen dan een recht heeft om te worden gehoord, wanneer de regeling betreffende de procedure uitdrukkelijk daarin voorziet. [10]

21. Tot zover de zienswijze van de Commissie. Alvorens op de gegrondheid daarvan in te gaan, zij erop gewezen dat de onderhavige zaak duidelijk verschilt van alle andere zaken waarin het Hof de voorbije jaren in deze materie uitspraak heeft gedaan. [11] Nieuw in

7 — Arrest van 7 mei 1991, zaak C-304/89, Jurispr. 1991, blz. I-2283.

8 — Arrest van 12 februari 1992, gevoegde zaken C-48/90 en C-66/90, reeds aangehaald in voetnoot 6.

9 — Arrest van 29 juni 1994, zaak C-135/92, reeds aangehaald in voetnoot 6.

10 — De Commissie verwijst ter zake naar het arrest van 19 januari 1988, zaak 2/87, Biedermann, Jurispr. 1988, blz. 143.

11 — Hiermee bedoel ik de uitspraken (zie voetnoten infra) betreffende het ESF, waarin het Hof om een beslissing is verzocht over de rechtmatigheid van beslissingen waarbij de financiering is geweigerd of verminderd wegens schending van wezenlijke procedurevoorschriften bij de totstandkoming van de beslissing.

de uitspraak van het Gerecht is precies de positie die daarin in het kader van de werking van het ESF wordt toegekend aan de ondernemingen, waaraan het recht wordt toegekend om in de onderhavige context vooraf te worden gehoord. Het Hof dient de gronden van de door het Gerecht uitgewerkte oplossing te onderzoeken. De vraag is dus, of het volstond dat de Commissie zich hield aan de verplichting van artikel 6, lid 1, van de verordening, dan wel of daarmee niet was voldaan aan de eisen van het recht van verweer, waarop de adressaat van een administratieve handeling aanspraak heeft.

22. Om hierop een antwoord te geven, zal ik onmiddellijk ingaan op het centrale argument van de redenering van de Commissie. Volgens haar moeten de eisen van het recht van verweer van de vennootschappen verenigbaar zijn met de essentiële elementen van de regeling inzake de toekenning van bijstand, waarvoor de criteria gelden die het Hof in het arrest EISS heeft vastgesteld: in het kader van de betrokken procedure „ontstaan er financiële betrekkingen enerzijds tussen de Commissie en de betrokken Lid-Staat", en anderzijds tussen deze Lid-Staat en de begunstigde van de steun. [12] Alleen de Lid-Staat staat dus in betrekking tot het Fonds. [13]

23. Ik ben het ermee eens, dat dit systeem het normale mechanisme is volgens hetwelk bijstand wordt toegekend. Om de verder uiteengezette redenen ben ik evenwel niet van mening, dat daaraan de door de Commissie in de onderhavige zaak aangevoerde consequenties kunnen worden verbonden.

24. In de eerste plaats is onbetwist, dat de bestreden beschikking de vennootschappen de aanvankelijk toegekende steun afneemt, met alle gevolgen van dien voor hun vermogenstoestand.

25. Verder worden de vennootschappen rechtstreeks en persoonlijk geraakt door de bestreden beschikking. Zulks is door het Gerecht correct en in overeenstemming met een vaste rechtspraak [14] vastgesteld.

26. De vennootschappen zijn namelijk rechtstreeks geraakt, nu de regels van de verordening de nationale overheid geen enkele autonome beoordelingsbevoegdheid laten wat de toekenning of de eventuele verlaging van de bijstand betreft. De staat is weliswaar de partner van de Commissie, doch alleen de Commissie neemt de beslissingen. Zelfs wanneer de Lid-Staat weigert de beslissing van de Commissie op nationaal vlak toe te passen, komt de zaak in een fase waarin met de diensten van het Europees Sociaal Fonds overleg wordt gepleegd, na afloop waarvan een beschikking wordt vastgesteld waarvoor de aansprakelijkheid bij de Commissie ligt. [15]

12 — Arrest van 15 maart 1984, zaak 310/81, Jurispr. 1984, blz. 1341, r. o. 15.

13 — Arrest van 7 mei 1991, zaak C-291/89, Interhotel, Jurispr. 1991, blz. I-2257, r. o. 16.

14 — Laatstelijk arrest van 12 januari 1995, zaak T-85/94, Branco, Jurispr. 1995, blz. II-45, r. o. 26.

15 — Arrest Gerecht van 13 december 1995, zaak T-85/94, Branco, Jurispr. 1995, blz. II-2993.

27. Ook al was de bestreden handeling tot de Portugese autoriteiten gericht, toch bevat zij bovendien een nauwkeurige en precieze verwijzing naar de vennootschappen. Aldus is voldaan aan de door het Hof ontwikkelde criteria om vast te stellen of de handeling van de administratieve overheid rechtstreeks de individuele sfeer raakt en dus een schending daarvan kan vormen. [16]

28. Gelet op de aard van de situatie, moet worden gesteld dat het gemeenschapsrecht de betrokkene het recht verleent te worden gehoord alvorens de bevoegde instantie het hem betreffende besluit vaststelt. [17] De bezwaren van de Commissie kunnen aan dit recht niet afdoen.

29. In de eerste plaats ben ik het niet eens met het bezwaar, dat de Commissie geen directe banden heeft met de betrokken ondernemingen. Artikel 5, lid 5, van de verordening bepaalt, dat de Commissie „alle betrokken partijen op de hoogte stelt op het ogenblik dat een betaling wordt verricht"; dit geldt dus eveneens voor de ondernemingen die de bijstand ontvangen. Daarbij komt nog, dat de scheiding tussen de verschillende institutionele niveaus die bij de procedure betrokken zijn, en de gevolgen daarvan voor de financiële betrekkingen, als omschreven in het arrest EISS, los staan van de bescherming van de onderneming. De financieringsregeling doet hieraan niet af, aangezien zij uiteindelijk bedoeld is om ook aan de ondernemingen voordelen toe te kennen, die door het gemeenschapsrecht beschermde belangen uitmaken. Dit verklaart waarom de begunstigde ondernemingen het recht hebben om op te komen tegen de beschikkingen waarbij de hun toegekende steun geheel of gedeeltelijk wordt ingetrokken. [18] Bovendien kunnen die ondernemingen de miskenning inroepen van de ingevolge artikel 6, lid 1, van de verordening voorgeschreven mededeling aan de Lid-Staat, wat een miskenning van een wezenlijk vormvoorschrift uitmaakt en dus de nietigheid van de verminderingsbeschikking teweegbrengt. [19] Het kan dus niet worden ontkend, dat deze procesbevoegdheid ook meebrengt dat de begunstigde onderneming een wezenlijk belang heeft bij een correcte administratieve besluitvorming wat het resultaat of het bedrag van de haar toegekende steun betreft. [20]

30. Evenmin gegrond is mijns inziens het bezwaar van requirante, dat de verwijzingen in het bestreden arrest naar eerdere recht-

16 — Arrest van 7 mei 1991, zaak C-304/89, reeds aangehaald in voetnoot 7, r. o. 13.

17 — Arresten van 27 oktober 1977, zaak 121/76, Moli, Jurispr. 1977, blz. 1971, r. o. 20; 21 maart 1990, zaak C-142/87, België/Commissie, Jurispr. 1990, blz. I-959, r. o. 46; meer in het algemeen, zie ook arrest van 13 februari 1979, zaak 85/76, Hoffmann-La Roche, Jurispr. 1979, blz. 461, r. o. 14.

18 — Arresten van 7 mei 1991, zaak C-291/89, reeds aangehaald in voetnoot 13, r. o. 13; en 4 juni 1992, zaak C-157/90, Infortec, Jurispr. 1992, blz. I-3525, r. o. 17.

19 — Arrest van 7 mei 1991, zaak C-291/89, reeds aangehaald in voetnoot 13.

20 — Ik wil nog wijzen op een aspect van organisatorische aard. Weliswaar treedt de Lid-Staat op via de Commissie en de ondernemingen, en is hij, zoals het Hof heeft erkend, de enige partner van de Commissie. Deze regeling beantwoordt natuurlijk aan voor de hand liggende overwegingen van efficiëntie en goed administratief beheer. Wel moet er op worden gewezen, dat vanuit organisatorisch oogpunt, de nationale administratie wel is te zien als lasthebber van de communautaire overheid (aldus advocaat-generaal Darmon, conclusie in zaak C-157/90, reeds aangehaald, punt 91). Ik denk dat daaraan de conclusie kan worden verbonden, dat eventuele verzuimen van de staat bij de uitoefening van zijn lastgeving, ook gevolgen hebben op het niveau van de Commissie.

spraak irrelevant zijn. [21] Zoals gezegd is de Commissie van mening, dat de onderhavige zaak in diverse opzichten verschilt van de zaken waar het Gerecht naar verwijst: de financieringsregeling en de aard van de vastgestelde maatregelen zou verschillen; bovendien zou in de onderhavige zaak, anders dan in die waar is naar verwezen, een uitdrukkelijke bepaling ontbreken die de particulier het recht toekent tussen te komen in de procedure inzake de teruggave of vermindering van de door het ESF toegekende bijstand.

31. Die argumenten moeten nader worden bekeken. Ik zal beginnen met de zaak PTT (Nederland/Commissie, reeds aangehaald). Het is inderdaad juist, dat zij in die zin van de onderhavige zaak verschilt, dat er toen, anders dan thans het geval is, geen sprake was van een partnership tussen de communautaire en de nationale overheid. Er dient evenwel rekening te worden gehouden met de elementen die gemeenschappelijk zijn aan de twee zaken, en die mijns inziens de uitspraak van het Gerecht volledig rechtvaardigen. In de onderhavige zaak, zoals ook destijds het geval was, is de beschikking van de Commissie weliswaar niet formeel tot de betrokken particulieren gericht, doch daarin wordt uitdrukkelijk en specifiek naar hen verwezen; de vennootschappen ondergaan dus de gevolgen van de gegeven beschikking, maar de betrokkene die in zijn rechten wordt geraakt, krijgt niet de mogelijkheid om in de loop van de procedure leidende tot de totstandkoming van de beschikking, zijn standpunt uiteen te zetten, uitsluitend omdat in de toe te passen verordening geen regel is opgenomen die in een dergelijke bescherming voorziet. Indien nu in deze context kon worden gesproken van een schending van het recht van verweer, dan geldt die zelfde conclusie ook voor de onderhavige zaak. [22]

32. Eveneens ongegrond zijn de opmerkingen van de Commissie, waar zij stelt dat de bestreden beschikking niet het karakter van een sanctie heeft, en dat er geen procedureregels zijn betreffende de bescherming van betrokken ondernemingen. De Commissie beroept zich in dit verband op het arrest van het Hof in de zaak Fiskano. Volgens mij doet zij dit ten onrechte. In die zaak werd het Hof om een beoordeling verzocht van een handeling die kennelijk het karakter van een sanctie had, namelijk de weigering om een nieuwe visvergunning af te geven, dit wegens door de houder ervan begane overtredingen. Voor de beslechting van dit geding werd een beroep gedaan op het algemene beginsel dat de betrokkene door de bevoegde instantie wordt gehoord voordat deze de hem betreffende maatregel neemt die zijn belangen kan aantasten. Het *bezwarende* karakter van de maatregel, en niet noodzakelijk het feit dat de maatregel een *sanctie* is, is de noodzakelijke en voldoende voorwaarde om de adressaat van de handeling een dergelijk recht toe te kennen. Dit is de enige voorwaarde die in casu relevant is, en waaraan overigens is voldaan.

21 — Bestreden arrest, r. o. 42.

22 — Waar het Hof het recht van de PTT heeft erkend om te worden gehoord tijdens de procedure voorafgaand aan de vaststelling van de bestreden beschikking, is het ingegaan tegen de conclusie van advocaat-generaal Van Gerven. In zijn conclusie betreffende de gevoegde zaken C-48/90 en C-66/90, reeds aangehaald in voetnoot 6, zette deze namelijk uiteen, dat beschikkingen ex artikel 90 van het Verdrag worden getroffen in uitoefening van de toezichthoudende bevoegdheid van de Commissie ten aanzien van de Lid-Staten en zijn gericht op maatregelen van de Lid-Staten, zodat er geen verplichting is om de ondernemingen afzonderlijk te horen, aangezien zij mogen worden verondersteld op de hoogte te zijn van elke hangende procedure (punt 14 van conclusie).

33. Ten slotte zij nog opgemerkt, dat dit recht om te worden gehoord ook dan bestaat, wanneer er ter zake geen uitdrukkelijke procedureregels zijn. Dit is de redenering van het Gerecht, en zij is mijns inziens correct. [23] De tegenovergestelde oplossing is ingegeven door een formalisme dat in strijd is met de bestaansreden van de fundamentele garantie waarover het thans gaat. Het beginsel *audi alteram partem* is, zoals advocaat-generaal Darmon in zijn conclusie in de zaak Fiskano nog heeft uiteengezet, „een minimumstandaard, waaraan dus geen afbreuk kan worden gedaan wegens het specifieke karakter van de betrokken procedure" [24], en moet, zoals het Hof heeft verklaard, in acht worden genomen, „zelfs bij gebreke van een bijzondere regeling" [25] waarin uitdrukkelijk naar dit beginsel wordt verwezen. De bepalingen van de betrokken verordening moeten dus in die zin worden uitgelegd, dat zij het recht van verweer niet schenden, nu dit recht geacht wordt integrerend deel uit te maken van de inhoud ervan. [26]

34. De Commissie beroept zich voorts op het arrest Nicolet [27], doch ook daarin vindt haar zienswijze geen steun. Het recht voor de particulier om te worden gehoord tijdens de betrokken procedure was in die zaak uitgesloten, niet op grond van de tekst van de toepasselijke verordening, waarin in dat verband niets was voorzien, doch wel omdat de bestreden beschikking was „gegeven naar aanleiding van een procedure betreffende de invoer in het Verenigd Koninkrijk, waarbij Nicolet *niet was betrokken*" (cursivering van mij). [28] Het ging namelijk om een procedure (van onderzoek, met tussenkomst van deskundigen) die verzoekster in geen enkel opzicht rechtstreeks betrof. In de onderhavige zaak gaat het om een bezwarende handeling, en de beschikking waarin deze is neergelegd, verwijst rechtstreeks naar de benadeelde ondernemingen. Terecht is dus in deze zaak een onderscheid gemaakt tussen de aspecten betreffende het recht van beroep en die betreffende het recht van verweer. Deze oplossing kan en mag in de onderhavige zaak evenwel niet worden toegepast.

35. Mijn standpunt betreffende de procedure van artikel 6, lid 1, van de verordening is dus het volgende. Advocaat-generaal Tesauro in zijn conclusie in de zaak FUNOC beschouwt ze niet als een „formele raadplegingsprocedure". [29] Ik deel zijn zienswijze. Dit neemt evenwel niet weg, dat in die procedure is voorzien opdat de Commissie met kennis van zaken de betrokken maatregel zou kunnen nemen met inachtneming van de „andere dimensie" [30] — aldus advocaat-generaal Darmon in een andere zaak — van de betrokken belangen: niet alleen die

23 — Zij is overigens in overeenstemming met een vaste rechtspraak van het Hof: zie arrest van 14 februari 1990, zaak C-301/87, Frankrijk/Commissie, Jurispr. 1990, blz. I-307, r. o. 29, en aldaar aangehaalde rechtspraak.

24 — Conclusie van advocaat-generaal Darmon in zaak C-135/92, reeds aangehaald in voetnoot 6, punt 63.

25 — Arrest van 21 maart 1990, zaak C-142/87, reeds aangehaald in voetnoot 17, r. o. 46.

26 — Tegen deze uitlegging kunnen evenmin redenen verband houdend met de doeltreffendheid van de administratie worden ingebracht. Ter zake gelden dezelfde criteria die het Hof heeft ontwikkeld in verband met de verschillende motiveringsvereisten voor beschikkingen tot afwijzing van verzoeken om bijstand en voor beschikkingen betreffende de vermindering van aanvankelijk toegekende financiële bijstand. Statistisch gezien is de weerslag van de beschikkingen van dit laatste type absoluut niet te vergelijken (veel geringer) dan die van het eerste type. Het ware dan ook niet gerechtvaardigd een formalistische interpretatie van de door de verordening aan de Commissie opgelegde verplichtingen op dergelijke overwegingen te baseren.

27 — Arrest van 26 juni 1986, zaak 203/85, Jurispr. 1986, blz. 2056.

28 — Arrest Nicolet, reeds aangehaald, r. o. 16.

29 — Conclusie bij arrest van 11 oktober 1990 in zaak C-200/89, FUNOC, Jurispr. 1990, blz. I-3669, 3682 (punt 6).

30 — Conclusie van advocaat-generaal Darmon in zaak C-304/89, Oliveira, reeds aangehaald in voetnoot 7, punt 18.

van de Gemeenschap, maar ook die van de Lid-Staat, in de hierboven uiteengezette betekenis en binnen de aldaar gestelde grenzen. De rol van de nationale instanties in de procedure heeft hiermee te maken, dat zij de maatregelen mee financieren, en subsidiair aansprakelijk zijn. [31] De voorziene schriftelijke contacten zijn te beschouwen in de context van het partnership tussen de Commissie en de Lid-Staat, en strekken er niet toe de nationale overheid in staat te stellen zelf de beslissing te nemen, doch wel tussen te komen in verband met de financiering waarover moet worden beslist. De Lid-Staat is de instantie die ongetwijfeld het dichtst bij de begunstigden staat, en kan zich dus een oordeel vormen over de beslissingen voor zover zij hem én de begunstigden raken. [32]

36. Hieraan moet het volgende worden toegevoegd. Ik heb onder verwijzing naar de rechtspraak van het Hof verklaard, dat de regel van artikel 6, lid 1, van de verordening een wezenlijk voorschrift is. Ik moet daarbij aantekenen, dat de loutere naleving van deze regel door de Commissie haar beslissing om de bijstand in te trekken, te verlagen of op te schorten, wel wettigt ten opzichte van de Lid-Staat, doch niet ten opzichte van de particulier die begunstigde van de bijstand is.

37. In het kader van het mechanisme van het ESF is de begunstigde houder van twee onderscheiden soorten rechten, die beide voor rechtsbescherming in aanmerking komen en ook in feite deze bescherming genieten. Op het eerste recht beroepen de particulieren zich wanneer zij opkomen tegen de schending van het wezenlijke beginsel van artikel 6, lid 1. Het gaat om het belang dat zij hebben bij een correct verloop van de besluitvormingsprocedure, zodat de bevoegde instantie tot een zorgvuldig afgewogen beslissing komt, waarbij overleg plaats dient te vinden tussen de Lid-Staat en de Commissie, overeenkomstig de ter zake geldende regels. Het tweede recht is dat waarop in de onderhavige zaak een beroep wordt gedaan, en dat beschermd wordt ingevolge het fundamenteel beginsel dat een persoon die de gevolgen ondergaat van een overheidshandeling die hem uitdrukkelijk betreft, de gelegenheid dient te krijgen vooraf zijn standpunt kenbaar te maken. [33]

31 — Ingevolge artikel 5, lid 1, van besluit nr. 83/516/EEG van de Raad wordt de bijstand „verleend voor 50 % van de voor bijstand in aanmerking komende uitgaven zonder evenwel het bedrag van de financiële deelneming van de overheid van de betrokken Lid-Staat te mogen overschrijden". Bovendien is in artikel 6, lid 2, van de verordening bepaald, dat „de Lid-Staat subsidiair aansprakelijk is voor ten onrechte betaalde bedragen voor acties waarop de in artikel 2, lid 2, van besluit nr. 83/516/EEG bedoelde waarborg van toepassing is".

32 — Arrest van 7 mei 1991, zaak C-304/89, reeds aangehaald in voetnoot 7, r. o. 21.

33 — Enkele woorden over de zienswijze van de Commissie, dat het Hof in het reeds aangehaalde arrest Oliveira (zaak C-304/89) in wezen zou hebben erkend — nu het de vraag niet ambtshalve heeft opgeworpen — dat verzoekster er geen aanspraak kon op maken vóór de vaststelling van de bestreden beschikking te worden gehoord. Ik kan mij bij deze redenering niet aansluiten. In bedoeld arrest was namelijk de miskenning door de Commissie aan de orde van de uit artikel 6, lid 1, van de verordening voortvloeiende verplichting om de Portugese Republiek de mogelijkheid te bieden zijn opmerkingen te maken betreffende de op gemeenschapsniveau te geven beschikking. Ook hadden verzoeksters in die zaak niet het probleem aan de orde gesteld van de schending van hun recht om te worden gehoord, dat in de onderhavige zaak wel in geding is. In dat opzicht kan uit die uitspraak dus niets worden afgeleid. Ook uit het stilzwijgen van het Hof ter zake kunnen geen conclusies worden getrokken. Ook ben ik niet overtuigd door de conclusies van organisatorische aard die de Commissie meent te kunnen afleiden uit het arrest van het Gerecht in de zaak Branco (zaak T-85/94, reeds aangehaald), waarin is verklaard dat de Commissie zich kan beperken tot een loutere bevestiging van een door de nationale instantie geformuleerd voorstel tot vermindering van de financiële bijstand, voor zover dit voorstel naar behoren is gemotiveerd. Ik ben integendeel van mening, dat de *ratio* van die uitspraak — waarin het uitsluitend ging over de motivering — erin bestaat de doeltreffende werking van de Commissie en van de nationale instanties bij het beheer van het ESF te verzekeren door te voorkomen dat bepaalde werkzaamheden zonder reden twee maal worden verricht. Gelet op wat hierboven in de tekst is uiteengezet, kan mijns inziens uit deze precisering betreffende de werking van het systeem dus geen meer algemene conclusie worden getrokken betreffende de afwezigheid van een directe band tussen de Commissie en de ondernemingen die financiële bijstand ontvangen, waaruit zou kunnen worden afgeleid dat deze ondernemingen niet het recht hebben vóór de vaststelling van de bestreden beschikking hun standpunt kenbaar te maken.

38. De in de verordening voorziene mogelijkheid voor de Lid-Staat om opmerkingen te maken, en het recht van de particulier om te worden gehoord vóór de vaststelling van de beschikking die voor hem nadelige gevolgen kan teweegbrengen, zijn dus twee verschillende vormen van bescherming. Bij de uitlegging mag dit onderscheid dus niet verloren gaan, en in geval van geschil moet worden onderzocht of aan beide vereisten is voldaan.

In de onderhavige zaak is voldaan aan de door de verordening gestelde eisen ten opzichte van de nationale overheid, doch niet aan die inzake de bescherming die aan de betrokken ondernemingen toekomt. Het eerste middel van de hogere voorziening moet dus worden afgewezen.

II — Ontoereikende motivering

39. Het tweede middel van de hogere voorziening is gericht tegen de beoordeling door het Gerecht van de in strijd met artikel 190 van het Verdrag ontoereikende motivering van de bestreden beschikking.

40. De rechter in eerste aanleg is uitgegaan van het beginsel dat de beschikking waarbij aanvankelijk toegekende bijstand wordt verminderd, duidelijk moet uiteenzetten op welke gronden is besloten tot een vermindering ten opzichte van het aanvankelijk toegekende bedrag, en is tot de conclusie gekomen, dat de Commissie inzake motivering niet de minimumvereisten had geëerbiedigd waarvan de regelmatigheid van de door haar gegeven beschikking afhangt.

41. Volgens de Commissie heeft het Gerecht niet naar behoren rekening gehouden met de omstandigheid, dat de vennootschappen, die in het bezit waren van de certificaten die DAFSE hun op 19 oktober 1990 had gezonden, reeds op de hoogte waren van de twijfels die bij de Commissie waren gerezen, en ook niet met de omstandigheid, dat DAFSE bij brief van 14 juni 1991 op de hoogte was gebracht van de gronden voor de beschikking tot terugvordering van het voorschot en niet-betaling van het saldo. Nog steeds volgens de Commissie, doet het er niet toe, dat DAFSE heeft nagelaten die informatie aan de belanghebbende ondernemingen mee te delen, gelet op de wijze waarop de werking van het ESF is georganiseerd en de scheiding in die context van de communautaire en van de nationale sfeer.

42. De plicht tot motiveren van administratieve handelingen is evenwel, zoals bekend, een fundamenteel rechtsbeginsel, over de toepasselijkheid waarvan in het kader van het gemeenschapsrecht geen enkele twijfel bestaat. Zoals het Hof bij een andere gelegenheid heeft gepreciseerd, moet „uit de motivering duidelijk en ondubbelzinnig blijken van de gronden waarop de handeling berust". [34] Bovendien zal de formulering van de motivering verschillen naar gelang van de soort handeling, het doel waarvoor zij bestemd is en de beoordelingsmarge die de overheid is gelaten in verband met de

34 — Arrest van 9 juli 1969, zaak 1/69, Italiaanse Republiek/Commissie, Jurispr. 1969, blz. 277, r. o. 9.

vaststelling van de betrokken maatregel, gelet dus op haar inhoud of context. [35]

43. De motiveringsplicht is imperatief voor administratieve handelingen die particulieren raken, inzonderheid voor die welke, zoals in casu, gevolgen sorteren die nadelig zijn voor de rechten van particulieren, voor zover daarbij de terugbetaling wordt gelast van reeds betaalde bedragen.

44. In de rechtspraak van het Hof inzake bijstand van het ESF is gepreciseerd wat moet worden verstaan onder motiveringsplicht in het licht van de zaak. Gelet op de verschillende situaties waarop de tussenkomst van het ESF betrekking kan hebben, heeft het Hof namelijk twee verschillende motiveringsregels vastgesteld. Het Hof heeft vastgesteld dat kan worden volstaan met een beknopte motivering in geval van afwijzing door de Commissie van een verzoek om bijstand van het ESF voor een actie voor beroepsopleiding, wanneer bij de gemeenschapsinstelling een groot aantal aanvragen is ingediend en gelet op de door haar toegepaste methode (geautomatiseerde verwerking) om een beslissing te nemen over de verzoeken om financiering. [36] In minder uitzonderlijke omstandigheden was het Hof van oordeel, dat de beschikking tot terugvordering van reeds betaalde bedragen aan strengere motiveringsregels moet worden getoetst. [37]

45. De reden voor dit verschil is duidelijk. In het ene geval zijn de aanvragen zo talrijk, dat de administratie ze niet allemaal in detail kan onderzoeken en in bijzonderheden haar beslissing motiveren. In de andere categorie gevallen is dit niet zo. [38] Daarbij komt nog dat, zoals het Hof reeds heeft verklaard, de vermindering of schorsing van een reeds toegekende financiering, en zeker een beschikking tot terugbetaling aan de Lid-Staat van aanvankelijk toegekende bedragen, een maatregel is die objectief gezien ernstiger consequenties heeft, gelet op de gevolgen voor de rechten van de rechtstreeks betrokkenen, dan de afwijzing van meet af aan van de gevraagde financiering. Een dergelijke maatregel gaat namelijk in tegen de gewettigde verwachtingen waarvan de betrokkene in het kader van zijn bedrijfsactiviteit meende te kunnen uitgaan. [39]

46. Het onderhavige geval valt kennelijk onder de laatste categorie beslissingen, en is bovendien bijzonder ernstig voor de belangen van de begunstigden, aangezien de aanvankelijk betaalde bijstand volledig moet worden terugbetaald. Dit verklaart waarom het Gerecht overeenkomstig de hierboven

35 — Zie meer in het bijzonder de opmerkingen van advocaat-generaal Darmon betreffende het doel van de motivering in het kader van het ESF-mechanisme, in zijn conclusie in zaak C-291/89, reeds aangehaald in voetnoot 13. Zie eveneens arresten van 28 maart 1984, zaak 8/83, Bertoli, Jurispr. 1984, blz. 1649; 25 oktober 1984, zaak 185/83, Rijksuniversiteit Groningen, Jurispr. 1984, blz. 3623; 7 april 1987, zaak 32/86, Sisma, Jurispr. 1987, blz. 1645, r. o. 8.

36 — Arrest van 7 februari 1990, zaak C-213/87, Gemeente Amsterdam en VIA, Jurispr. 1990, blz. I-221, punt 2 van het dictum.

37 — Arresten Hof van 4 juni 1992, zaak C-181/90, Consorgan, Jurispr. 1992, blz. I-3557, r. o. 15-18, en zaak C-189/90, Cipeke, Jurispr. 1992, blz. I-3573, r. o. 15-18.

38 — Arrest van 7 februari 1990, zaak C-213/87, reeds aangehaald in voetnoot 36.

39 — Arrest van 4 juni 1992, zaak C-181/90, reeds aangehaald in voetnoot 37, r. o. 16.

aangehaalde rechtspraak heeft verklaard, dat toepassing moet worden gemaakt van het strikte criterium dat uit de beschikking „duidelijk de redenen moeten blijken die wettigen dat de bijstand wordt verminderd ten opzichte van het aanvankelijk goedgekeurde bedrag" (r. o. 52).

47. Duidelijkheidshalve wijs ik erop, dat het Gerecht de hierboven uiteengezette regel correct heeft toegepast, en heeft vastgesteld dat in casu aan het vereiste van artikel 190 niet kon zijn voldaan. De brief van DAFSE aan de vennootschappen beperkte zich er namelijk toe hen te informeren over de controles die hadden plaatsgevonden, doch gaf geen informatie over het resultaat van die controles en over een eventuele beschikking van de Commissie.

48. Voorts bevat de brief van de Commissie van 14 juni 1991 aan DAFSE geen uitsplitsing van de betrokken afzonderlijke bedragen en posten, zodat daaruit niet concreet blijkt op welke gronden de Commissie heeft besloten voor elk van de betrokken vennootschappen de bijstand te verminderen. Hierbij zij aangetekend, dat de financieringsregeling ook de particuliere begunstigden beschermt. De procedureregels mogen niet zonder goede gronden een beletsel vormen voor de verwezenlijking van deze doelstelling van de regeling. De Commissie kan zich dus niet beroepen op de omstandigheid dat zij de redenen die tot haar beschikking hebben geleid, heeft meegedeeld aan DAFSE, indien dit orgaan naderhand de ondernemingen niet de gelegenheid heeft gegeven kennis te nemen van die redenen.

49. Mitsdien geef ik het Hof in overweging eveneens wat het middel van ontoereikende motivering betreft het arrest van het Gerecht te bevestigen.

Conclusie

Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging:

— de hogere voorziening van de Commissie, strekkende tot vernietiging van het arrest van het Gerecht van 6 december 1994 (zaak T-450/93) houdende nietigverklaring van de beschikking van de Commissie inzake de vermindering van de financiële bijstand van het Europees Sociaal Fonds voor actie nr. 870844 P1, af te wijzen;

— de Commissie te verwijzen in de kosten.