ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

16 juli 2020*

„Hogere voorziening – Arbitragebeding – In het kader van het specifieke programma ‚Civiel recht' voor de periode 2007-2013 gesloten subsidieovereenkomsten – Auditverslagen waarin het subsidiabele karakter van bepaalde kosten ter discussie wordt gesteld – Besluit van de Europese Commissie om onverschuldigd betaalde bedragen in te vorderen – Artikel 299 VWEU – Bevoegdheid van de Commissie om in het kader van contractuele betrekkingen een besluit vast te stellen dat een executoriale titel vormt – Bevoegdheid van de Unierechter – Effectieve rechterlijke bescherming"

In zaak C-584/17 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ingesteld op 4 oktober 2017,

ADR Center SpA, gevestigd te Rome (Italië), vertegenwoordigd door A. Guillerme en T. Bontinck, avocats,

rekwirante,

andere partij in de procedure:

Europese Commissie, vertegenwoordigd door J. Estrada de Solà en A. Katsimerou als gemachtigden,

verweerster in eerste aanleg,

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: A. Prechal, kamerpresident, J. Malenovský en F. Biltgen (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 27 februari 2019,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 7 november 2019,

het navolgende

* Procestaal: Engels.

Arrest

1 Met haar hogere voorziening verzoekt ADR Center SpA (hierna: „ADR") om vernietiging van het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 20 juli 2017, ADR Center/Commissie (T-644/14, EU:T:2017:533; hierna: „bestreden arrest"), waarbij het Gerecht haar beroep heeft verworpen dat ten eerste strekte tot nietigverklaring van besluit C(2014) 4485 final van de Commissie van 27 juni 2014 inzake de invordering van een deel van de financiële bijdrage die aan ADR is betaald ter uitvoering van drie in het kader van het specifieke programma „Civiel recht" gesloten subsidieovereenkomsten (hierna: „litigieus besluit"), en ten tweede strekte tot veroordeling van de Europese Commissie tot betaling aan ADR van het op grond van die drie subsidieovereenkomsten nog verschuldigde saldo van 49 172,52 EUR alsook van een schadevergoeding.

Toepasselijke bepalingen

2 Artikel 2, onder b), van verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot intrekking van verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad (PB 2012, L 298, blz. 1) (hierna: „Financieel Reglement"), bepaalt dat voor de toepassing van deze verordening onder „instelling" onder meer de Commissie wordt verstaan.

3 In artikel 79, lid 2, van het Financieel Reglement staat te lezen:

„De instelling kan de vaststelling van een schuldvordering jegens andere personen dan staten formeel neerleggen in een besluit dat een executoriale titel in de zin van artikel 299 VWEU vormt.

[...]"

4 Artikel 90 van het Financieel Reglement bepaalt:

„1. Een betaling wordt slechts uitgevoerd indien is aangetoond dat de actie overeenkomstig de basishandeling of het contract is en betrekking heeft op een of meer van de volgende verrichtingen:

a) betaling van het volledige verschuldigde bedrag;

b) betaling van het verschuldigde bedrag op een van de volgende wijzen:
   i) voorfinanciering, eventueel verdeeld in verschillende stortingen, na de ondertekening van de delegatieovereenkomst, het contract of de subsidieovereenkomst, of na kennisgeving van het subsidiebesluit;
   ii) een of meer tussentijdse betalingen als tegenprestatie voor de uitvoering van een deel van de actie;
   iii) betaling van het saldo van de verschuldigde bedragen wanneer de actie volledig is uitgevoerd.

[...]"

Voorgeschiedenis van het geding

5 De voorgeschiedenis van het geding is uiteengezet in de punten 1 tot en met 42 van het bestreden arrest. Ten behoeve van de onderhavige procedure kan zij als volgt worden samengevat.

6 ADR is een in Italië gevestigde vennootschap die diensten verleent op het gebied van de minnelijke schikking van geschillen.

7 In december 2008 heeft de Commissie met consortia waarvan ADR de coördinatie op zich nam, drie subsidieovereenkomsten gesloten (hierna: „subsidieovereenkomsten") ter uitvoering van besluit nr. 1149/2007/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 september 2007 tot vaststelling van het specifieke programma „Civiel recht" voor de periode 2007-2013 als onderdeel van het algemene programma „Grondrechten en justitie" (PB 2007, L 257, blz. 16).

8 Overeenkomstig artikel I.6 van de subsidieovereenkomsten, gelezen in samenhang met artikel II.15.4 ervan, moest de coördinator binnen twee maanden na afloop van de actie in kwestie de volgende documenten overleggen: ten eerste een eindverslag over de technische uitvoering van die actie, ten tweede een financiële eindafrekening van de werkelijk gedragen subsidiabele kosten volgens de structuur en de beschrijving van de geraamde begroting, en ten derde een volledige samenvattende afrekening van de inkomsten en uitgaven van die actie.

9 In artikel I.9 van de subsidieovereenkomsten was bepaald dat de subsidies werden beheerst door de bepalingen van de overeenkomsten zelf, door de toepasselijke Uniebepalingen en, subsidiair, door de Belgische regelgeving inzake subsidies. In dat artikel was gepreciseerd dat de begunstigden bij de Unierechter beroep konden instellen tegen de besluiten van de Commissie betreffende de toepassing van de bepalingen van de subsidieovereenkomst in kwestie, alsook tegen de uitvoeringsregelingen ervan.

10 Artikel II.14.1 van de subsidieovereenkomsten preciseerde de algemene criteria waaraan de kosten moesten voldoen om te worden beschouwd als subsidiabele kosten van de betreffende actie.

11 In artikel II.19.5 van de subsidieovereenkomsten werden de begunstigden erop gewezen dat de Commissie op grond van artikel 256 EG (thans artikel 299 VWEU) de vaststelling van een schuldvordering jegens andere personen dan staten formeel kon neerleggen in een besluit dat een executoriale titel vormt en dat tegen dat besluit beroep kon worden ingesteld bij het Gerecht.

12 Artikel II.20 van de subsidieovereenkomsten bevatte gedetailleerde bepalingen over controles en audits.

13 Nadat de eindverslagen waren overgelegd heeft de Commissie, mede gelet op de inhoud van die verslagen, ADR in kennis gesteld van haar voornemen om bepaalde bedragen die de Commissie in het kader van de subsidieovereenkomsten als voorfinanciering had betaald, terug te vorderen.

14 Voorts heeft de Commissie, nadat zij audits op tegenspraak had verricht, ADR op 10 juni 2013 voor elk van de betrokken overeenkomsten meegedeeld welke bedragen zij had besloten terug te vorderen wegens het niet-subsidiabele karakter van bepaalde gedeclareerde kosten. De Commissie heeft ADR eveneens meegedeeld dat zij haar binnen een maand debetnota's zou sturen en dat zij de onverschuldigd betaalde bedragen in voorkomend geval zou invorderen via schuldvergelijking of gedwongen tenuitvoerlegging.

15 Bij brief van 9 juli 2013 heeft ADR de conclusies van de audits bestreden en heeft zij aangevoerd dat de invorderingsopdrachten van de Commissie nietig waren aangezien deze meer dan twee jaar na de sluiting van de auditprocedure waren vastgesteld.

16 Op 16 oktober 2013 heeft de Commissie ADR drie debetnota's gezonden die elk betrekking hadden op een van de subsidieovereenkomsten in kwestie, voor bedragen van respectievelijk 62 649,47 EUR, 78 991,12 EUR en 52 634,75 EUR. In die debetnota's was gepreciseerd dat indien de betreffende bedragen op de vervaldag niet zouden zijn voldaan, de onverschuldigd betaalde bedragen zouden worden vermeerderd met vertragingsrente.

17 Op 27 juni 2014 heeft de Commissie, nadat zij ADR op 16 december 2013 betalingsherinneringen en op 26 februari 2014 ingebrekestellingen had gestuurd, het litigieuze besluit vastgesteld op grond van artikel 299 VWEU en artikel 79, lid 2, van het Financieel Reglement. Bij dat besluit heeft de

Commissie ADR gelast het ter uitvoering van de subsidieovereenkomsten door haar verschuldigde bedrag van 194 275,34 EUR aan kapitaal terug te betalen, vermeerderd met vertragingsrente tot en met 30 april 2014 ten belope van 3 236 EUR en een aanvullend bedrag van 21,30 EUR voor elke dag vertraging vanaf 1 mei 2014. In artikel 4 van het litigieuze besluit was met name bepaald dat dit besluit een executoriale titel vormde in de zin van artikel 299, eerste alinea, VWEU.

Procedure bij het Gerecht en bestreden arrest

18 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 30 augustus 2014, heeft ADR beroep ingesteld waarbij zij verzocht om nietigverklaring van het litigieuze besluit, om betaling van het krachtens die subsidieovereenkomsten nog verschuldigde saldo ten belope van 49 172,52 EUR en om betaling van een vergoeding voor de schade die aan haar reputatie zou zijn toegebracht en voor de tijd die haar personeel had besteed aan de verdediging van haar belangen in het kader van de administratieve en de gerechtelijke procedures.

19 Met betrekking tot de ontvankelijkheid van het door ADR ingestelde beroep voor wat betreft de vordering tot betaling van het nog verschuldigde saldo, heeft het Gerecht in punt 56 van het bestreden arrest in herinnering gebracht dat de ontvankelijkheid van die vordering afhing van de juridische aard van het beroep. Betrof het een beroep krachtens artikel 263 VWEU, dan was die vordering volgens het Gerecht namelijk niet-ontvankelijk, aangezien het niet aan de Unierechter staat om in het kader van een wettigheidstoetsing van handelingen van de Unie bevelen aan de instellingen van de Unie te geven of zich in hun plaats te stellen, en de instellingen gehouden zijn de maatregelen te nemen die nodig zijn ter uitvoering van een op een beroep tot nietigverklaring gewezen arrest.

20 In de punten 59 en 60 van het bestreden arrest heeft het Gerecht evenwel gepreciseerd dat een beroep, ondanks het feit dat het uitdrukkelijk op artikel 263 VWEU steunt, in werkelijkheid een dubbel voorwerp kan hebben wanneer het beroep niet enkel strekt tot nietigverklaring van het bestreden besluit, maar ook tot de vaststelling dat de betreffende contractuele schuldvordering van de Commissie niet bestaat. In dit verband heeft het Gerecht geoordeeld dat wanneer de overeenkomst een arbitragebeding in de zin van artikel 272 VWEU bevat, het Gerecht kan nagaan of het ingestelde beroep gedeeltelijk kan worden geherkwalificeerd. Volgens het Gerecht is een dergelijke herkwalificatie mogelijk, zonder gevolgen voor de rechten van verdediging van de verwerende instelling, indien de verzoekende partij zich daar niet uitdrukkelijk tegen verzet en in het verzoekschrift overeenkomstig artikel 44, lid 1, onder c), van het Reglement voor de procesvoering van Gerecht minstens één middel inzake schending van de op de betreffende contractuele verhouding van toepassing zijnde regels wordt aangevoerd.

21 Nadat het Gerecht in punt 61 van het bestreden arrest het bij hem ingestelde beroep gedeeltelijk had geherkwalificeerd als een beroep dat krachtens zowel artikel 263 VWEU als artikel 272 VWEU was ingesteld, is het Gerecht in punt 62 van het bestreden arrest tot de conclusie gekomen dat het op grond van artikel 272 VWEU, op basis waarvan „de Unierechter [optreedt] met volledige rechtsmacht", „anders dan wanneer hij de wettigheid op grond van artikel 263 VWEU toetst", kennis kan nemen van elke soort vordering krachtens een arbitragebeding en dus ook van een vordering waarmee onder meer wordt beoogd dat het Gerecht de Commissie gelast het nog verschuldigde saldo te betalen. Het Gerecht heeft de vordering van ADR tot betaling van het nog verschuldigde saldo ter uitvoering van de subsidieovereenkomsten dan ook ontvankelijk geacht.

22 De vordering tot betaling van een vergoeding voor de schade die ADR zou hebben geleden, is door het Gerecht in punt 67 van het bestreden arrest niet-ontvankelijk verklaard omdat die vordering aan geen enkele van de drie in de rechtspraak gestelde voorwaarden voldeed om de Unie aansprakelijk te kunnen stellen voor schade die is veroorzaakt door een van haar instellingen, organen of instanties.

23 Wat de beoordeling ten gronde van het door ADR ingestelde beroep betreft, heeft het Gerecht in punt 70 van het bestreden arrest vooraf in herinnering gebracht dat de Unierechter, wanneer bij hem een beroep tot nietigverklaring is ingesteld krachtens artikel 263 VWEU, de wettigheid van de bestreden handeling moet toetsen aan het VWEU of aan enige uitvoeringsregeling daarvan, en dus aan het Unierecht. Het Gerecht heeft daaraan toegevoegd dat een verzoeker in het kader van een beroep krachtens artikel 272 VWEU de betrokken instelling daarentegen enkel kan verwijten dat zij heeft nagelaten de bepalingen van de overeenkomst in kwestie uit te voeren of dat zij het op die overeenkomst toepasselijke recht heeft geschonden. Vervolgens heeft het Gerecht de aard van de vijf door ADR aangevoerde middelen onderzocht om uit te maken of de ter ondersteuning van die middelen aangevoerde argumenten bedoeld waren om de rechtmatigheid van het litigieuze besluit te betwisten in de zin van artikel 263 VWEU, dan wel of die argumenten daarentegen in essentie verband hielden met een contractueel geschil en dus moesten worden onderzocht in het licht van de niet-uitvoering van de subsidieovereenkomsten of van schending van het op die overeenkomsten toepasselijke recht.

24 Aangezien het litigieuze besluit de contractuele schuldvordering die de Commissie jegens ADR stelt te hebben enkel uitvoerbaar maakte, heeft het Gerecht het passend geacht zich eerst uit te spreken over het bestaan en het bedrag van deze schuldvordering.

25 Het Gerecht heeft in de punten 91 tot en met 116 van het bestreden arrest het derde middel onderzocht, waarmee werd aangevoerd dat de Commissie zich niet had gekweten van de in dat verband op haar rustende bewijslast.

26 In die context heeft het Gerecht in punt 93 van het bestreden arrest in herinnering gebracht dat de Unie volgens een fundamenteel beginsel dat van toepassing is op financiële bijstand van de Unie, enkel steun kan verlenen voor daadwerkelijk gedane uitgaven. Om de toekenning van een subsidie te rechtvaardigen, kan de begunstigde van die subsidie er volgens het Gerecht niet mee volstaan aan te tonen dat een project uitgevoerd is, maar moet die begunstigde eveneens het bewijs leveren dat hij de gedeclareerde kosten heeft gedragen in overeenstemming met de financiële voorwaarden die gelden voor de toekenning van die subsidie, aangezien alleen voldoende verantwoorde kosten subsidiabel worden geacht. In dit verband heeft het Gerecht geoordeeld dat de verplichting om die voorwaarden in acht te nemen aldus een van de „essentiële verplichtingen” van de begunstigde van een subsidie en derhalve een voorwaarde voor de toekenning van die subsidie is.

27 Nadat het Gerecht in punt 94 van het bestreden arrest had opgemerkt dat voornoemd beginsel tot uitdrukking kwam in de subsidieovereenkomsten en nadat het in punt 96 van het bestreden arrest had geconstateerd dat de definitieve auditverslagen bewijzen vormden ter ondersteuning van de beweringen van de Commissie met betrekking tot de uitvoering van die overeenkomsten, heeft het de verschillende door ADR aangevoerde argumenten onderzocht die betrekking hadden op de afwijzing van bepaalde uitgaven.

28 Het Gerecht is in punt 103 van het bestreden arrest tot de conclusie gekomen dat het aan ADR stond om naar aanleiding van de concrete vaststellingen van de auditors bewijzen over te leggen waaruit bleek dat de kosten in kwestie aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden van de subsidieovereenkomsten voldeden. Aangezien ADR noch tijdens de precontentieuze procedure, noch voor het Gerecht dergelijk bewijs heeft geleverd, heeft het Gerecht het derde middel ongegrond verklaard.

29 Het vierde middel, dat was gebaseerd op vermeende fouten in de definitieve auditverslagen, heeft het Gerecht eveneens ongegrond verklaard. Met name heeft het Gerecht in punt 157 van het bestreden arrest het door ADR aangevoerde argument dat de auditors en de Commissie geen rekening hadden gehouden met de kwaliteit van de verrichte prestaties en met de verkregen resultaten, afgewezen, waarbij het zich heeft gebaseerd op het in punt 93 van het bestreden arrest genoemde fundamentele beginsel dat van toepassing is op financiële bijstand van de Unie.

30 Het eerste middel, waarmee werd aangevoerd dat er tussen partijen geen overeenstemming was over de gevolgde auditregels, en het tweede middel, waarmee werd aangevoerd dat de definitieve auditverslagen niet binnen een redelijke termijn waren afgegeven en dat de Commissie de acties in kwestie slecht had beheerd, heeft het Gerecht eveneens ongegrond verklaard.

31 Met betrekking tot het vijfde middel, waarmee werd aangevoerd dat de Commissie niet bevoegd was om het litigieuze besluit vast te stellen, heeft het Gerecht in punt 192 van het bestreden arrest in herinnering gebracht dat dit besluit artikel 299 VWEU en artikel 79, lid 2, van het Financieel Reglement als rechtsgrondslag heeft.

32 In dit verband heeft het Gerecht in de punten 195 en 196 van het bestreden arrest opgemerkt dat artikel 79, lid 2, van het Financieel Reglement is opgenomen in een hoofdstuk van dit Reglement dat van toepassing is op alle verrichtingen die onder de begroting van de Unie vallen, daaronder begrepen de verrichtingen die worden uitgevoerd in het kader van contractuele verhoudingen, en niet slechts op een bijzonder activiteitsgebied van de Unie, wat eveneens blijkt uit artikel 90 van dat Reglement.

33 Daaruit heeft het Gerecht in de punten 197 en 198 van het bestreden arrest afgeleid dat, overeenkomstig de rechtspraak, zowel artikel 299 VWEU als artikel 79, lid 2, van het Financieel Reglement aan de Commissie de bevoegdheid verleent om een besluit vast te stellen dat een executoriale titel vormt, niettegenstaande de omstandigheid dat de betreffende schuldvordering een contractueel karakter heeft.

34 In de punten 199 tot en met 213 van het bestreden arrest heeft het Gerecht gepreciseerd dat deze bevinding niet in strijd was met het arrest van 17 juni 2010, CEVA/Commissie (T-428/07 en T-455/07, EU:T:2010:240), noch met het arrest van 9 september 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Commissie (C-506/13 P, EU:C:2015:562), waarin de vraag aan de orde was of een debetnota een handeling was waartegen kon worden opgekomen in de zin van artikel 263 VWEU. Volgens het Gerecht was die bevinding evenmin in strijd met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van Europese Unie (hierna: „Handvest”), daar het, na de gedeeltelijke herkwalificatie van het beroep, in het kader van datzelfde beroep zowel de rechtmatigheid van het litigieuze besluit als de gegrondheid van de contractuele schuldvordering van de Commissie jegens ADR - die aan de oorsprong ligt van de vaststelling van dat besluit - heeft onderzocht.

35 Derhalve heeft het Gerecht het vijfde middel ongegrond verklaard en bijgevolg het beroep in zijn geheel verworpen.

Procedure bij het Hof en conclusies van partijen

36 Met haar hogere voorziening verzoekt ADR het Hof in essentie:

– het bestreden arrest te vernietigen;

– het litigieuze besluit nietig te verklaren en de zaak definitief af te doen door haar in eerste aanleg aangevoerde middelen toe te wijzen;

– de Commissie te verwijzen in de kosten in verband met de procedure bij het Gerecht en het Hof.

37 De Commissie verzoekt het Hof:

– de hogere voorziening af te wijzen;

– ADR te verwijzen in de kosten van de procedure in hogere voorziening.

Hogere voorziening

38 Ter ondersteuning van haar hogere voorziening voert ADR twee middelen aan. Met het eerste middel voert zij aan dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij de uitlegging van het beginsel dat van toepassing is op financiële bijstand van de Unie. Met het tweede middel betoogt zij dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij de uitlegging van artikel 299 VWEU, artikel 79 van het Financieel Reglement en artikel 47 van het Handvest.

39 Aangezien met het tweede middel van de hogere voorziening in essentie wordt opgekomen tegen het feit dat het Gerecht in het bestreden arrest heeft erkend dat de Commissie bevoegd was om het litigieuze besluit vast te stellen, dient dit middel als eerste te worden onderzocht.

Tweede middel

Argumenten van partijen

40 In de eerste plaats heeft het Gerecht volgens ADR artikel 299 VWEU en artikel 79, lid 2, van het Financieel Reglement onjuist uitgelegd door te oordelen dat deze artikelen de Commissie de bevoegdheid verlenen om in het kader van de uitvoering van subsidieovereenkomsten een invorderingsopdracht die een executoriale titel vormt vast te stellen. De genoemde artikelen kunnen in dit verband geen toereikende rechtsgrondslag vormen.

41 De redenering van het Gerecht dat artikel 79, lid 2, van het Financieel Reglement de rechtsgrondslag vormt voor alle schuldvorderingen – contractuele en niet-contractuele – zou in strijd zijn met de rechtspraak van het Hof volgens welke de verordeningen van de Unie die betrekking hebben op de financiële regels, eng moeten worden uitgelegd (arrest van 6 mei 1982, BayWa e.a., 146/81, 192/81 en 193/81, EU:C:1982:146, punt 10). Aangezien voornoemde bepaling niet uitdrukkelijk vermeldt dat zij van toepassing is op contractueel gebied, mag de Commissie die bepaling volgens ADR niet in een contractueel kader toepassen.

42 ADR betoogt dat de verwijzing van het Gerecht in punt 196 van het bestreden arrest naar artikel 90 van het Financieel Reglement, in die zin dat in dit artikel uitdrukkelijk naar overeenkomsten wordt verwezen, daarentegen bevestigt dat wanneer bepalingen van toepassing zijn op contractuele verhoudingen dit telkens uitdrukkelijk wordt vermeld zodat alle andere bepalingen niet van toepassing zijn op contractuele verhoudingen.

43 De redenering van het Gerecht in de punten 200 en 201 van het bestreden arrest, die ertoe leidt dat de vaststelling van een invorderingsopdracht die een executoriale titel vormt in een contractueel kader is toegestaan, berust volgens ADR op een onevenwichtige visie op de contractuele verhoudingen tussen de Commissie en de begunstigden van een subsidie. Deze redenering is volgens ADR in strijd met het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen van die begunstigden.

44 Bovendien zou die redenering in strijd zijn met de rechtspraak van het Hof, en meer bepaald met het arrest van 9 september 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Commissie (C-506/13 P, EU:C:2015:562), waarin het Hof de rechtsgrondslag en de geldigheid als zodanig ter discussie stelde van de praktijk van de Commissie die erin bestond haar verplichtingen als contractpartij te omzeilen door eenzijdig een invorderingsopdracht vast te stellen die een executoriale titel vormt, om bij de bevoegde rechter geen beroep tot terugbetaling van de subsidie in kwestie te moeten instellen krachtens artikel 272 VWEU. ADR is van mening dat de Commissie overeenkomstig deze rechtspraak gehouden is binnen het voor de subsidie vastgestelde kader te blijven, in casu, het contractuele kader. De vaststelling van een invorderingsopdracht zou dientengevolge slechts in twee gevallen mogelijk zijn: ofwel heeft de Commissie ervoor gekozen een subsidie toe te kennen door

middel van een subsidiebesluit, ofwel kan zij bij wijze van uitzondering afwijken van het in de betreffende subsidieovereenkomst vastgestelde contractuele kader indien haar medecontractant daarmee uitdrukkelijk instemt en de bedragen in kwestie niet worden betwist – wat hier echter niet het geval is.

45 Volgens ADR kan de door het Gerecht gevolgde redenering dat een invorderingsopdracht die een executoriale titel vormt, ontegenzeggelijk bindende rechtsgevolgen in het leven roept die de contractuele verhouding tussen de partijen te buiten gaan, niet worden aanvaard, temeer daar het Gerecht niet heeft toegelicht wat die gevolgen die de contractuele verhouding in kwestie te buiten gaan, zouden zijn.

46 In de tweede plaats betoogt ADR dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat het niet in strijd is met artikel 47 van het Handvest om aan de Commissie de bevoegdheid toe te kennen om op contractueel gebied invorderingsopdrachten vast te stellen die een executoriale titel vormen.

47 In dit verband voert ADR aan dat het Gerecht de grief inzake schending van artikel 47 van het Handvest uitsluitend vanuit het oogpunt van het recht op toegang tot de rechter heeft onderzocht, zonder zich uit te spreken over de kwestie van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte. Door de Commissie het recht toe te kennen om eenzijdige maatregelen vast te stellen ook al heeft haar medecontractant krachtens artikel 272 VWEU beroep ingesteld bij de bevoegde rechter – ongeacht of het gaat om de Unierechter dan wel om de nationale rechterlijke instanties – zou het Gerecht het voor die instelling mogelijk maken het door die medecontractant ingestelde beroep te omzeilen. De doeltreffendheid van het op artikel 272 VWEU gebaseerde beroep zou daardoor aanzienlijk worden gereduceerd en aangezien beroepen die worden ingesteld tegen invorderingsopdrachten die een executoriale titel vormen, geen schorsende werking hebben, zou een dergelijke situatie voor de begunstigden van de subsidies aanzienlijke negatieve gevolgen kunnen hebben die zelfs tot hun faillissement of liquidatie kunnen leiden.

48 De Commissie betwist de argumenten die ADR aanvoert ter ondersteuning van het tweede middel van de hogere voorziening.

Beoordeling door het Hof

49 Met het tweede middel van de hogere voorziening voert ADR in essentie argumenten aan die gebaseerd zijn op een onjuiste uitlegging van zowel artikel 299 VWEU en artikel 79, lid 2, van het Financieel Reglement, als het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming zoals dat is neergelegd in de rechtspraak van het Hof met betrekking tot artikel 47 van het Handvest.

– Uitlegging van artikel 299 VWEU en artikel 79, lid 2, van het Financieel Reglement

50 Wat de vermeende onjuiste uitlegging van artikel 299 VWEU en artikel 79, lid 2, van het Financieel Reglement betreft, moet om te beginnen worden vastgesteld of de Commissie een besluit mocht vaststellen dat een executoriale titel vormt op grond van artikel 299, eerste alinea, VWEU, terwijl de schuldvordering waarop zij zich baseerde voortvloeide uit een contractuele verhouding.

51 In dat verband zij eraan herinnerd dat uit de bewoordingen van artikel 299, eerste alinea, VWEU blijkt dat de handelingen van de Raad van de Europese Unie, de Commissie of de Europese Centrale Bank (ECB) welke voor natuurlijke of rechtspersonen, met uitzondering van de staten, een geldelijke verplichting inhouden, executoriale titel vormen. Deze bepaling bevat dus geen enkele beperking wat betreft de aard van de handelingen waarbij een geldelijke verplichting wordt vastgesteld, behalve dat zij niet van toepassing is op tot de lidstaten gerichte handelingen.

52 Aangezien artikel 299, eerste alinea, VWEU is opgenomen in hoofdstuk 2, met als opschrift „Rechtshandelingen van de Unie, vaststellingsprocedures en overige bepalingen", van titel I („Bepalingen inzake de instellingen") van het zesde deel van het VWEU, behoort die bepaling voorts tot de algemene bepalingen met betrekking tot de handelingen van de Unie. Hieruit moet worden geconcludeerd dat die bepaling van toepassing is op alle handelingen van de daarin vermelde instellingen van de Unie waarbij een geldelijke verplichting wordt vastgesteld.

53 Zoals de advocaat-generaal evenwel heeft opgemerkt in punt 59 van haar conclusie, vormt artikel 299 VWEU op zich geen toereikende rechtsgrondslag voor de vaststelling van handelingen die een executoriale titel vormen. De bevoegdheid van de in deze bepaling vermelde instellingen om dergelijke handelingen vast te stellen moet immers blijken uit andere bepalingen.

54 In casu vermeldt het litigieuze besluit niet enkel artikel 299 VWEU als rechtsgrondslag maar ook artikel 79, lid 2, van het Financieel Reglement.

55 Laatstgenoemde bepaling, gelezen in samenhang met artikel 2, onder b), van het Financieel Reglement verleent de Commissie de bevoegdheid om de vaststelling van een schuldvordering jegens andere personen dan staten, te formaliseren in een besluit dat een executoriale titel vormt.

56 Het Gerecht heeft in punt 195 van het bestreden arrest terecht opgemerkt dat artikel 79, lid 2, van het Financieel Reglement is opgenomen in deel 1 van dat Reglement, met als opschrift „Gemeenschappelijke bepalingen", in een hoofdstuk met het opschrift „Ontvangsten", dat wordt gevolgd door een hoofdstuk over uitgaven. Het heeft terecht gepreciseerd dat die twee hoofdstukken niet slechts van toepassing zijn op een bijzonder activiteitsgebied van de Unie, maar op alle verrichtingen die onder de begroting van de Unie vallen.

57 Bijgevolg heeft het Gerecht in punt 197 van het bestreden arrest terecht geoordeeld dat noch in artikel 299 VWEU, noch in artikel 79, lid 2, van het Financieel Reglement een onderscheid wordt gemaakt naargelang de schuldvordering waarvan de vaststelling geformaliseerd is in een besluit dat een executoriale titel vormt, van contractuele dan wel niet-contractuele oorsprong is.

58 Bijgevolg moet worden geconcludeerd dat artikel 79, lid 2, van het Financieel Reglement voor de Commissie kan dienen als rechtsgrondslag om besluiten vast te stellen die een executoriale titel vormen in de zin van artikel 299 VWEU, zelfs al is de geldelijke verplichting in kwestie van contractuele aard.

59 Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door artikel 90 van het Financieel Reglement, dat uitdrukkelijk verwijst naar overeenkomsten. Zoals de advocaat-generaal in punt 65 van haar conclusie heeft opgemerkt, bepaalt dit artikel slechts op algemene wijze dat iedere betaling gebaseerd moet zijn op het bewijs dat de betreffende actie in overeenstemming is met de rechtshandeling die in die actie voorziet. Uit artikel 90 van het Financieel Reglement kan bijgevolg niet worden afgeleid dat artikel 79, lid 2, ervan niet van toepassing is op contractueel gebied.

60 Aan deze conclusie wordt evenmin afgedaan door de door ADR aangevoerde rechtspraak volgens welke de bepalingen van verordeningen van de Raad of de Commissie die recht geven op met middelen van de Unie gefinancierde prestaties, eng moeten worden uitgelegd (zie in die zin arrest van 6 mei 1982, BayWa e.a., 146/81, 192/81 en 193/81, EU:C:1982:146, punt 10). Die rechtspraak heeft namelijk enkel betrekking op de regels die van toepassing zijn op de overname van kosten door de verschillende fondsen van de Unie en is met name noodzakelijk om de gelijke behandeling van de verschillende marktdeelnemers van de lidstaten te waarborgen (zie in die zin arresten van 7 februari 1979, Nederland/Commissie, 11/76, EU:C:1979:28, punt 9, en 7 februari 1979 Duitsland/Commissie, 18/76, EU:C:1979:30, punt 8). Zij is evenwel niet relevant voor de uitlegging van artikel 79, lid 2, van het Financieel Reglement.

61 Uit het voorgaande volgt dat het Gerecht geen blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 198 van het bestreden arrest te oordelen dat artikel 299 VWEU en artikel 79, lid 2 van het Financieel Reglement de Commissie de bevoegdheid verlenen om het litigieuze besluit vast te stellen.

62 Voorts zij in herinnering gebracht dat het beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 263 VWEU op algemene wijze openstaat tegen alle handelingen van de instellingen van de Unie, ongeacht hun aard of vorm, die beogen bindende rechtsgevolgen in het leven te roepen welke de verzoeker in zijn belangen kunnen raken doordat diens rechtspositie aanmerkelijk wordt gewijzigd (arresten van 9 september 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Commissie, C-506/13 P, EU:C:2015:562, punt 16; 28 februari 2019, Alfamicro/Commissie, C-14/18 P, EU:C:2019:159, punt 47, en 25 juni 2020, CSUE/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, punt 69).

63 De Unierechter is echter niet bevoegd om kennis te nemen van een beroep tot nietigverklaring wanneer de rechtspositie van de verzoeker uitsluitend wordt vastgelegd door contractuele betrekkingen waarop het door de contractpartijen aangewezen nationale recht van toepassing is (zie in die zin arresten van 9 september 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Commissie, C-506/13 P, EU:C:2015:562, punt 18; 28 februari 2019, Alfamicro/Commissie, C-14/18 P, EU:C:2019:159, punt 48, en 25 juni 2020, CSUE/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, punt 78).

64 Zou immers de Unierechter zich bevoegd verklaren om kennis te nemen van beroepen tot nietigverklaring van handelingen die deel uitmaken van een zuiver contractuele context, dan zou niet enkel het gevaar bestaan dat hij artikel 272 VWEU zou uithollen, welke bepaling het mogelijk maakt de rechterlijke bevoegdheid van de Unie op grond van een arbitragebeding toe te wijzen, maar ook, indien de overeenkomst geen dergelijk beding zou bevatten, dat hij zijn rechterlijke bevoegdheid zou uitbreiden en daarmee de grenzen zou overschrijden die zijn getrokken door artikel 274 VWEU, dat de gemeenrechtelijke bevoegdheid inzake geschillen waarin de Unie partij is, aan de nationale rechterlijke instanties voorbehoudt (arresten van 9 september 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Commissie, C-506/13 P, EU:C:2015:562, punt 19; 28 februari 2019, Alfamicro/Commissie, C-14/18 P, EU:C:2019:159, punt 49, en 25 juni 2020, CSUE/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, punt 79).

65 Uit die rechtspraak volgt dat wanneer er sprake is van een overeenkomst tussen een verzoeker en één van de instellingen van de Unie, slechts een beroep op grond van artikel 263 VWEU bij de Unierechter aanhangig kan worden gemaakt indien de bestreden handeling bindende rechtsgevolgen beoogt teweeg te brengen die de contractuele verhouding tussen de partijen te buiten gaan en de uitoefening impliceren van bevoegdheden van openbaar gezag die aan de contracterende instelling handelend als bestuursorgaan zijn toegekend (arresten van 9 september 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Commissie, C-506/13 P, EU:C:2015:562, punt 20, 28 februari 2019, Alfamicro/Commissie, C-14/18 P, EU:C:2019:159, punt 50).

66 Bovendien heeft het Hof gepreciseerd dat een debetnota of een ingebrekestelling die de invordering van een op de subsidieovereenkomst in kwestie gebaseerde schuld tot voorwerp heeft en de vervaldatum en de betalingsvoorwaarden van de daarin vastgestelde schuld vermeldt, als zodanig niet mag worden gelijkgesteld met een executoriale titel, ook al verwijst zij naar de executieprocedure van artikel 299 VWEU als een van de mogelijkheden waarover de Commissie beschikt in het geval dat de schuldenaar op de vastgestelde vervaldatum niet aan zijn verplichtingen voldoet (zie in die zin arresten van 9 september 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Commissie, C-506/13 P, EU:C:2015:562, punt 23, 28 februari 2019, Alfamicro/Commissie, C-14/18 P, EU:C:2019:159, punt 52).

67 Overeenkomstig deze rechtspraak heeft het Gerecht in punt 200 van het bestreden arrest gepreciseerd dat de Commissie in contractuele aangelegenheden niet het recht heeft eenzijdige handelingen vast te stellen en dat zij tot de betrokken medecontractant geen handeling met de aard van een besluit kan

richten opdat deze medecontractant zijn financiële contractuele verplichtingen nakomt, maar dat zij in voorkomend geval een vordering tot betaling moet instellen bij de bevoegde rechter. Het Gerecht heeft daaruit in punt 201 van dat arrest terecht afgeleid dat de Commissie op grond van een subsidieovereenkomst geen eenzijdige handeling tot invordering van een contractuele schuldvordering mocht vaststellen.

68 Evenwel, en anders dan ADR beweert, heeft het Hof in de vermelde rechtspraak niet de praktijk van de Commissie ter discussie gesteld die erin bestaat in het kader van contractuele betrekkingen eenzijdig een invorderingsopdracht vast te stellen die een executoriale titel vormt. Zoals het Gerecht in punt 204 van het bestreden arrest terecht heeft opgemerkt, heeft het Hof in dezelfde rechtspraak immers enkel onderzocht wat de juridische aard was van de in de betreffende contractuele context verzonden debetnota's en of zij vatbaar waren voor beroep, zonder evenwel in te gaan op de vraag of de Commissie zich in contractuele aangelegenheden mag beroepen op haar bevoegdheid om de vaststelling van een schuldvordering te formaliseren in een besluit dat een executoriale titel vormt.

69 In dit verband moet worden opgemerkt dat wanneer de Commissie een invorderingsopdracht vaststelt die een executoriale titel vormt in de zin van artikel 299 VWEU, de gevolgen en de bindende werking van een dergelijk eenzijdig besluit niet kunnen voortvloeien uit contractuele bepalingen, maar wel uit artikel 299 VWEU en artikel 79, lid 2, van het Financieel Reglement.

70 Bijgevolg heeft het Gerecht in casu in punt 207 van het bestreden arrest terecht vastgesteld dat het litigieuze besluit niet voortvloeide uit de subsidieovereenkomsten maar was gebaseerd op artikel 299 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 79, lid 2, van het Financieel Reglement. Bovendien kon het Gerecht daaruit op goede gronden de conclusie trekken dat dit besluit de uitoefening impliceerde van bevoegdheden van openbaar gezag die aan de Commissie als bestuursorgaan zijn toegekend.

71 Dientengevolge kan het Gerecht niet worden verweten dat het niet heeft aangegeven in hoeverre het litigieuze besluit bindende rechtsgevolgen in het leven riep die de contractuele verhouding tussen de partijen te buiten gaan.

72 Voorts is het van belang op te merken dat wanneer de Commissie gebruikmaakt van haar bevoegdheden van openbaar gezag door handelingen vast te stellen waarvan de rechtsgevolgen het contractuele kader te buiten gaan, deze handelingen onder de bevoegdheid van de Unierechter vallen. Die handelingen zijn immers, net zoals het in het onderhavige geval door de Commissie vastgestelde besluit dat een executoriale titel vormt in de zin van artikel 299 VWEU, handelingen van de Unie die bezwarend kunnen zijn zodat dergelijke handelingen met een beroep tot nietigverklaring op grond van artikel 263 VWEU bij de Unierechter kunnen worden aangevochten.

73 Zoals de advocaat-generaal evenwel in de punten 52 tot en met 56 van haar conclusie heeft opgemerkt, kan de Commissie in het kader van contractuele betrekkingen die geen arbitragebeding bevatten waarbij de Unierechter bevoegd wordt verklaard en die daardoor onder de bevoegdheid van de rechterlijke instanties van een lidstaat vallen, geen besluit vaststellen dat een executoriale titel vormt. Bij gebreke van een arbitragebeding zou de vaststelling door de Commissie van een dergelijk besluit immers ertoe leiden dat de bevoegdheid van laatstgenoemde rechterlijke instanties wordt beperkt, aangezien de Unierechter bevoegd zou worden om over de rechtmatigheid van dat besluit te oordelen. De Commissie zou aldus systematisch de in het primair recht verankerde bevoegdheidsverdeling tussen de Unierechter en de nationale rechterlijke instanties, die in de punten 62 tot en met 64 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, kunnen omzeilen. Derhalve moet de bevoegdheid van de Commissie om in het kader van contractuele betrekkingen besluiten vast te stellen die een executoriale titel vormen, worden beperkt tot overeenkomsten die een arbitragebeding bevatten waarbij de Unierechter bevoegd wordt verklaard.

74 Ten slotte kan het Gerecht evenmin worden verweten dat het het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen heeft geschonden doordat het heeft erkend dat de Commissie in het kader van contractuele betrekkingen op eenzijdige wijze kan gebruikmaken van de bevoegdheid die artikel 79, lid 2, van het Financieel Reglement, gelezen in samenhang met artikel 299 VWEU, haar verleent.

75 In dit verband zij eraan herinnerd dat het recht om zich op het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen te beroepen, onderstelt dat de betrokkene van de bevoegde instanties van de Unie nauwkeurige, onvoorwaardelijke en onderling overeenstemmende toezeggingen heeft gekregen, die van bevoegde en betrouwbare bronnen afkomstig zijn (zie met name arresten van 22 juni 2006, België en Forum 187/Commissie, C-182/03 en C-217/03, EU:C:2006:416, punt 147, en 7 april 2011, Griekenland/Commissie, C-321/09 P, niet gepubliceerd, EU:C:2011:218, punt 45). Daarentegen kan niemand met succes aanvoeren dat dit beginsel is geschonden wanneer die toezeggingen ontbreken (arrest van 31 januari 2019, Islamic Republic of Iran Shipping Lines e.a./Raad, C-225/17 P, EU:C:2019:82, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

76 Zoals de advocaat-generaal in punt 80 van haar conclusie heeft opgemerkt, kan ADR in casu niet stellen dat haar op basis van de rechtspraak van de Unierechter enige toezegging was gegeven dat de Commissie de haar bij artikel 299 VWEU en artikel 79, lid 2, van het Financieel Reglement verleende bevoegdheid om de vaststelling van een contractuele schuldvordering te formaliseren in een besluit dat een executoriale titel vormt, niet mocht uitoefenen.

77 Bovendien heeft de Commissie in casu – in overeenstemming met haar plicht van behoorlijk bestuur die inhoudt dat zij wanneer zij zich in het kader van een contractuele verhouding de uitoefening van een dergelijke bevoegdheid voorbehoudt, dit uitdrukkelijk moet bepalen in een beding van de overeenkomst in kwestie – in artikel II.19.5 van de subsidieovereenkomsten gepreciseerd dat zij de vaststelling van een schuldvordering jegens andere personen dan staten kon formaliseren in een besluit dat een executoriale titel vormt. Hieruit volgt dat ADR moest weten dat de Commissie in het kader van de subsidieovereenkomsten een besluit zoals het litigieuze besluit kon vaststellen.

78 Bijgevolg moet het betoog inzake de onjuiste uitlegging van artikel 299 VWEU en artikel 79, lid 2, van het Financieel Reglement ongegrond worden verklaard.

– Beginsel van effectieve rechterlijke bescherming

79 Wat betreft het betoog van ADR dat betrekking heeft op schending van het in artikel 47 van het Handvest neergelegde beginsel van effectieve rechterlijke bescherming, heeft het Gerecht in punt 210 van het bestreden arrest terecht in herinnering gebracht dat dit beginsel een algemeen beginsel van het Unierecht vormt en bestaat uit diverse onderdelen, waaronder het recht op toegang tot de rechter (zie in die zin arrest van 6 november 2012, Otis e.a., C-199/11, EU:C:2012:684, punten 46 en 48).

80 In punt 211 van het bestreden arrest heeft het Gerecht herinnerd aan de rechtspraak van het Hof volgens welke een rechterlijke instantie pas in overeenstemming met artikel 47 van het Handvest over een betwisting inzake uit het Unierecht voortvloeiende rechten en verplichtingen kan beslissen, indien die rechterlijke instantie bevoegd is om alle voor het bij haar aanhangige geding relevante feitelijke en juridische kwesties te onderzoeken (zie in die zin arrest van 6 november 2012, Otis e.a., C-199/11, EU:C:2012:684, punten 49).

81 De in punt 70 van het bestreden arrest in herinnering gebrachte rechtspraak van het Gerecht heeft tot gevolg dat de Unierechter bij wie een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 263 VWEU is ingesteld, enkel middelen waarmee de rechtmatigheid van de bestreden handeling wordt betwist aan het Unierecht moet toetsen, terwijl een verzoeker in het kader van een krachtens artikel 272 VWEU ingesteld beroep slechts schendingen van contractuele bepalingen of van het op de betreffende overeenkomst toepasselijk recht kan aanvoeren.

82 Hieruit volgt dat volgens deze rechtspraak van het Gerecht de Unierechter bij wie een beroep is ingesteld tot nietigverklaring van een besluit dat een executoriale titel vormt en een handeling is die is vastgesteld op grond van een eigen bevoegdheid die losstaat van de contractuele verhouding tussen partijen, elk middel dat is gebaseerd op de niet-uitvoering van bepalingen van de overeenkomst in kwestie of op schending van op die overeenkomst toepasselijke nationaalrechtelijke bepalingen niet-ontvankelijk moet verklaren.

83 In het geval dat de Unierechter niettemin een middel betreffende die overeenkomst wenst te onderzoeken in het kader van een beroep tot nietigverklaring, dient hij, nog steeds volgens die rechtspraak van het Gerecht, te onderzoeken of het bij hem aanhangige beroep aldus kan worden geherkwalificeerd dat het niet enkel strekt tot nietigverklaring van het bestreden besluit maar ook tot de vaststelling dat de betreffende contractuele schuldvordering van de Commissie niet bestaat. In casu heeft het Gerecht in de punten 56 tot en met 62 van het bestreden arrest een dergelijk onderzoek verricht en is het daarbij tot de conclusie gekomen dat een dergelijke herkwalificatie mogelijk was.

84 Aangezien een dergelijke herkwalificatie van het beroep niet enkel afhangt van de wil van de Unierechter, maar overeenkomstig diezelfde rechtspraak van het Gerecht eveneens onderworpen is aan voorwaarden die losstaan daarvan, zoals de omstandigheid dat de verzoekende partij zich niet uitdrukkelijk tegen de herkwalificatie verzet en een middel inzake schending van de op de betreffende contractuele verhouding toepasselijke regels wordt aangevoerd, kan zij echter niet worden geacht effectieve rechterlijke bescherming op grond van artikel 47 van het Handvest te waarborgen, daar dit grondrecht, zoals in punt 80 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, vereist dat de Unierechter alle voor het bij hem aanhangige geding relevante feitelijke en juridische kwesties onderzoekt.

85 Nog steeds volgens de in punt 70 van het bestreden arrest aangehaalde rechtspraak van het Gerecht, is de beoordeling door de Unierechter bij wie een zaak op grond van artikel 272 VWEU aanhangig is gemaakt, wanneer er geen van de betreffende overeenkomst los te koppelen handeling is, in beginsel beperkt tot de middelen die zijn gebaseerd op de niet-uitvoering van bepalingen van de overeenkomst in kwestie of op schending van het op die overeenkomst toepasselijke recht.

86 Wanneer de Commissie een overeenkomst uitvoert, blijft zij evenwel onderworpen aan de krachtens het Handvest en de algemene beginselen van het Unierecht op haar rustende verplichtingen. De omstandigheid dat het op de betreffende overeenkomst toepasselijke recht niet dezelfde waarborgen biedt als die welke door het Handvest en de algemene beginselen van het Unierecht worden geboden, ontslaat de Commissie dus niet van de verplichting om zich ten aanzien van haar contractanten ervan te vergewissen dat deze waarborgen worden geëerbiedigd.

87 Uit het voorgaande volgt dat voormelde rechtspraak – waarin een onderscheid wordt gemaakt naargelang de Unierechter de in het kader van een bij hem aanhangig beroep aangevoerde middelen dient te beschouwen als middelen die betrekking hebben op een van de in artikel 263, tweede alinea, VWEU bedoelde schendingen of gevallen dan wel als middelen betreffende de niet-uitvoering van de bepalingen van de overeenkomst in kwestie of betreffende schending van de op die overeenkomst toepasselijke bepalingen van het nationale recht – niet kan waarborgen dat alle voor de beslechting van het geding relevante feitelijke en juridische kwesties worden onderzocht teneinde een effectieve rechterlijke bescherming in de zin van artikel 47 van het Handvest te waarborgen.

88 Wanneer bij de Unierechter een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 263 VWEU is ingesteld tegen een besluit van de Commissie dat een executoriale titel vormt waarbij een contractuele schuldvordering wordt geformaliseerd, is die rechter dus bevoegd om dat beroep te beoordelen in het licht van de met de vaststelling van een dergelijk besluit verbonden uitoefening van bevoegdheden van openbaar gezag. In het kader van de behandeling van een dergelijk beroep dient de Unierechter echter niet enkel kennis te nemen van middelen tot nietigverklaring die gebaseerd zijn op feitelijke en juridische elementen die voortvloeien uit de handelwijze van de Commissie als bestuursorgaan, maar

ook van middelen tot nietigverklaring die gebaseerd zijn op feitelijke en juridische elementen die voortvloeien uit de contractuele betrekkingen tussen de Commissie en de verzoeker. Voor zover dat beroep voor het overige een reconventionele vordering omvat die gebaseerd is op de uitvoering van de betreffende overeenkomst, kan de Unierechter een dergelijke vordering niet niet-ontvankelijk verklaren op grond dat een bevel zou worden gevormd dat de rechter die uitspraak doet over de nietigverklaring niet mag uitvaardigen.

89 Hieruit volgt dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 70 van het bestreden arrest te oordelen dat de Unierechter in het kader van een beroep krachtens artikel 263 VWEU de rechtmatigheid van de bestreden handeling enkel moet toetsen aan het Unierecht terwijl de verzoeker zich in het kader van een beroep krachtens artikel 272 VWEU slechts met succes kan beroepen op de niet-uitvoering van de contractuele bepalingen of op schending van het op die overeenkomst toepasselijke recht.

90 Wanneer de motivering van een bestreden arrest op zich volstaat ter rechtvaardiging van het dictum van dat arrest, moet de hogere voorziening echter in haar geheel worden afgewezen (zie in die zin arrest van 7 september 2017, Frankrijk/Schlyter, C-331/15 P, EU:C:2017:639, punt 85). In het kader van het onderzoek dat het Gerecht in de punten 72 tot en met 80 van het bestreden arrest heeft verricht om vast te stellen in hoeverre het bij hem aanhangige beroep kon worden geherkwalificeerd, heeft het in casu echter een volledige analyse verricht van alle feitelijke en juridische kwesties die relevant waren voor de beslechting van het geding, zodat die onjuiste rechtsopvatting geen invloed heeft gehad op het dictum van het bestreden arrest.

91 Bijgevolg is het betoog dat het in de rechtspraak van het Hof met betrekking tot artikel 47 van het Handvest erkende beginsel van effectieve rechterlijke bescherming was geschonden, niet ter zake dienend en moet het dus eveneens worden afgewezen.

92 Gelet op het voorgaande moet het tweede middel van de hogere voorziening worden afgewezen.

Eerste middel

Argumenten van partijen

93 Met het eerste middel van de hogere voorziening voert ADR aan dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 157 van het bestreden arrest een bijzonder enge uitlegging te geven aan het beginsel dat van toepassing is op financiële bijstand van de Unie, in die zin dat enkel daadwerkelijk gedane uitgaven subsidiabel zijn.

94 ADR is van mening dat een dergelijke uitlegging in strijd is met het evenredigheidsbeginsel. Wanneer de begunstigde van een subsidie met andere middelen kan aantonen dat de kosten daadwerkelijk zijn gedragen en dat de kwaliteit van de prestaties niet ter discussie wordt gesteld, kan een subsidieaanvraag volgens haar niet worden afgewezen.

95 Bovendien moet volgens ADR bij de uitlegging van elk fundamenteel beginsel worden uitgegaan van het doel en de algemene opzet ervan. In dit verband benadrukt ADR dat de uitlegging van het Gerecht in strijd is met de wil van de Uniewetgever, aangezien de Commissie in haar voorstel voor de vaststelling van een nieuw Financieel Reglement van de Unie zelf heeft erkend dat er een reële behoefte bestond om „het leven te vereenvoudigen” voor de begunstigden van middelen van de Unie en dat het accent veeleer moest worden gelegd „op de resultaten en de meerwaarde dan op de administratieve procedures”.

96 Wat het vermeende door de Commissie naar voren gebrachte onderscheid tussen openbare aanbestedingen en subsidieovereenkomsten betreft, stelt ADR dat zij het resultaat van de ondernomen acties niet vrijelijk heeft kunnen exploiteren en dat zij er ook niet de „eigenaar" van is gebleven.

97 De Commissie voert aan dat het eerste middel in hogere voorziening voor zover dat moet worden geacht de door het Gerecht verrichte beoordeling van de feiten ter discussie te stellen, niet-ontvankelijk en voor het overige ongegrond moet worden verklaard.

Beoordeling door het Hof

98 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat het Gerecht in de punten 94 tot en met 115 van het bestreden arrest heeft vastgesteld dat de Commissie zich van de op haar rustende bewijslast had gekweten en dat ADR geen enkel bewijs had geleverd om aan te tonen dat de betwiste kosten in overeenstemming met de in de subsidieovereenkomsten gestelde voorwaarden waren gemaakt. Opgemerkt dient te worden dat de vaststellingen van het Gerecht niet worden bestreden in hogere voorziening en dat ADR voorts niet heeft aangevoerd dat de auditverslagen die ter ondersteuning van de beweringen van de Commissie met betrekking tot de uitvoering van de subsidieovereenkomsten aan het Gerecht zijn overgelegd, verkeerd zijn opgevat.

99 In het kader van het onderzoek van het eerste middel van de hogere voorziening hoeft enkel te worden onderzocht of het Gerecht het fundamentele beginsel dat van toepassing is op financiële bijstand van de Unie terecht in die zin heeft uitgelegd dat enkel daadwerkelijk gedane uitgaven subsidiabel zijn, zonder dat rekening wordt gehouden met de kwaliteit van de verrichte prestaties.

100 In deze context moet erop worden gewezen dat de Commissie volgens artikel 317 VWEU het beginsel van goed financieel beheer dient te eerbiedigen. Zij ziet er tevens op toe dat de financiële belangen van de Unie worden beschermd bij de uitvoering van de Uniebegroting. Hetzelfde geldt op contractueel gebied, aangezien de door de Commissie verleende subsidies afkomstig zijn van de Uniebegroting. Volgens een fundamenteel beginsel dat van toepassing is op financiële bijstand van de Unie, kan de Unie enkel subsidies toekennen voor daadwerkelijk gedane uitgaven (arrest van 28 februari 2019, Alfamicro/Commissie, C-14/18 P, EU:C:2019:159, punt 65 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

101 Bijgevolg kan de Commissie geen goedkeuring verlenen voor een uitgave ten laste van de Uniebegroting wanneer daarvoor geen rechtsgrondslag bestaat, zonder daarbij afbreuk te doen aan de voormelde in het VWEU neergelegde beginselen. Bij subsidies worden de toekennings- en aanwendingsvoorwaarden geregeld in de subsidieovereenkomst en meer in het bijzonder in de clausules die handelen over het feit dat het subsidiebedrag wordt bepaald op basis van de door de medecontractant van de Commissie gedeclareerde kosten (arrest van 28 februari 2019, Alfamicro/Commissie, C-14/18 P, EU:C:2019:159, punt 66).

102 Indien de door de begunstigde van de subsidie gedeclareerde kosten volgens de betrokken subsidieovereenkomst niet subsidiabel zijn omdat ze niet-verifieerbaar en/of onbetrouwbaar worden geacht, heeft de Commissie dus geen andere keuze dan de subsidie terug te vorderen ten belope van de ongerechtvaardigde bedragen. Op basis van de rechtsgrondslag, die wordt gevormd door de betreffende subsidieovereenkomst, mag die instelling immers enkel naar behoren gerechtvaardigde bedragen ten laste van de Uniebegroting brengen (arrest van 28 februari 2019, Alfamicro/Commissie, C-14/18 P, EU:C:2019:159, punt 67).

103 In casu was de Commissie dus gehouden om overeenkomstig de in de subsidieovereenkomsten gestelde financiële voorwaarden de terugbetaling te gelasten van de bedragen die overeenstemmen met niet-subsidiabele kosten.

104 Aan deze conclusie kan niet worden afgedaan door het feit dat de Commissie in het kader van een voorstel voor een nieuw Financieel Reglement zelf zou hebben erkend dat er een behoefte bestond aan administratieve vereenvoudiging en dat het accent moest worden gelegd op de verkregen resultaten, aangezien een dergelijk voorstel niet relevant is in het kader van het onderzoek van de onderhavige zaak, waarin het Financieel Reglement zoals dat in punt 2 hierboven is omschreven bepalend is.

105 Bijgevolg kan het Gerecht niet worden verweten dat het het fundamentele beginsel dat van toepassing is op financiële bijstand van de Unie te restrictief heeft uitgelegd, door in punt 93 van het bestreden arrest te oordelen dat de verplichting om de in de subsidieovereenkomsten gestelde financiële voorwaarden in acht te nemen een van de „essentiële verplichtingen" van de begunstigde van de betreffende subsidies is.

106 In die omstandigheden moet het door ADR aangevoerde argument dat verband houdt met de vraag of het de begunstigde van een subsidie moet worden toegestaan om het bewijs van de gemaakte kosten te leveren met andere middelen dan die waarin de contractuele bepalingen voorzien, eveneens worden afgewezen. Ten eerste zijn de in de contractuele bepalingen gestelde financiële voorwaarden voor beide contractpartijen immers bindend en kan de Commissie, die op dezelfde wijze als de begunstigde van de subsidie tot die voorwaarden is gehouden, niet worden gedwongen daarvan af te wijken door andere bewijsmiddelen toe te laten. Ten tweede maken dergelijke overwegingen hoe dan ook deel uit van de beoordeling van het bewijsmateriaal door het Gerecht. Het Gerecht is bij uitsluiting bevoegd om de relevante feiten vast te stellen en te beoordelen, alsmede om de bewijzen te beoordelen. De beoordeling van die feiten en bewijzen levert dus, behoudens het geval van een onjuiste opvatting daarvan, geen rechtsvraag op die als zodanig in hogere voorziening vatbaar is voor toetsing door het Hof (arrest van 28 juni 2005, Dansk Rørindustri e.a./Commissie, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P en C-213/02 P, EU:C:2005:408, punt 177 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

107 Wanneer een deel van die kosten niet-subsidiabel wordt geacht omdat de begunstigde van de subsidie in kwestie zich niet heeft gehouden aan zijn contractuele verplichting om het gebruik van de aan hem toegekende bedragen te verantwoorden, kan de omstandigheid dat de begunstigde het in die subsidieovereenkomst bedoelde project intussen tot een goed einde heeft gebracht, bovendien niet afdoen aan die verplichting aangezien de subsidie niet de tegenprestatie vormt voor de verwezenlijking van het in die subsidieovereenkomst bedoelde project (zie in die zin arresten van 19 januari 2006, Comunità montana della Valnerina/Commissie, C-240/03 P, EU:C:2006:44, punt 78, en 28 februari 2019, Alfamicro/Commissie, C-14/18 P, EU:C:2019:159, punt 68).

108 Aangezien de subsidie niet de tegenprestatie vormt voor het uitgevoerde project, is het niet van belang of aan de begunstigden van de subsidies al dan niet het materiële of intellectuele eigendomsrecht van het vervaardigde product zou worden toegekend.

109 Hieruit volgt dat het Gerecht het evenredigheidsbeginsel niet heeft geschonden door in punt 157 van het bestreden arrest te oordelen dat de begunstigde van de subsidie er niet mee kon volstaan aan te tonen dat een project was uitgevoerd, om de toekenning van een bepaalde subsidie te rechtvaardigen, maar dat hij het bewijs diende te leveren dat hij de gedeclareerde kosten in overeenstemming met de gestelde voorwaarden voor de toekenning van de betreffende subsidies had gedragen.

110 Bijgevolg moet het eerste middel ongegrond worden verklaard.

111 Gelet op een en ander moet de hogere voorziening in haar geheel worden afgewezen.

Kosten

112 Volgens artikel 184, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof beslist het Hof over de kosten wanneer de hogere voorziening ongegrond is.

113 Krachtens artikel 138, lid 3, van dat Reglement voor de procesvoering, dat op grond van artikel 184, lid 1, van dat Reglement van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, draagt elke partij haar eigen kosten indien partijen onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld. Indien dit gelet op de omstandigheden van de zaak gerechtvaardigd voorkomt, kan het Hof echter beslissen dat een partij naast in haar eigen kosten ook in een deel van de kosten van de andere partij wordt verwezen.

114 Aangezien in het kader van het onderzoek van het tweede middel in hogere voorziening is vastgesteld dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting, die evenwel niet heeft geleid tot de vernietiging van het bestreden arrest, lijkt het gerechtvaardigd te beslissen dat ADR twee derde van de door de Commissie gemaakte kosten draagt en dat de Commissie een derde van haar eigen kosten en een derde van de door ADR gemaakte kosten zal dragen.

Het Hof (Derde kamer) verklaart:

1) De hogere voorziening wordt afgewezen.

2) ADR Center SpA draagt twee derde van haar eigen kosten en twee derde van de kosten van de Europese Commissie.

3) De Europese Commissie draagt een derde van haar eigen kosten en een derde van de kosten van ADR Center SpA.

ondertekeningen