ARREST VAN HET HOF (EERSTE KAMER)
VAN 15 MAART 1984 [1]

Ente italiano di servizio sociale (EISS) tegen Commissie van de Europese Gemeenschappen

„Bijstand Europees Sociaal Fonds — vergoeding wegens verminderde bijdrage"

Zaak 310/81

Samenvatting

Sociale politiek — Europees Sociaal Fonds — Financieringsprocedure — Modaliteiten

Niet-contractuele aansprakelijkheid — Aansprakelijkheid van Gemeenschap jegens instelling die steun ontvangt uit Europees Sociaal Fonds — Voorwaarden
(EEG-Verdrag, artikel 215, tweede alinea)

In het kader van de financieringsprocedure van het Europees Sociaal Fonds ontstaan er financiële betrekkingen enerzijds tussen de Commissie en de betrokken Lid-Staat en anderzijds tussen deze Lid-Staat en de instelling waarvoor de financiële bijstand betemd is.

Wil er in een dergelijke situatie sprake zijn van aansprakelijkheid van de Gemeenschap jegens de instelling waarvoor de bijstand bestemd is, dan staat het aan deze, de elementen feitelijk en rechtens aan te voeren ten bewijze van een causaal verband tussen de gestelde schade en welbepaalde onrechtmatige, de Gemeenschap verwijtbare handelingen.

In zaak 310/81,

ENTE ITALIANO DI SERVIZIO SOCIALE (EISS), in de persoon van regeringscommissaris F. Lattari, vertegenwoordigd en bijgestaan door N. Catalano, advocaat te Rome, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van E. Arendt, advocaat aldaar, Rue Philippe-II 34 B,

verzoeker,

1 — Procestaal: Italiaans.

tegen

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur A. Toledano Laredo, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij O. Montalto, lid van de juridische dienst van de Commissie, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verweerster,

betreffende een verzoek om een verzuim van de Commissie vast te stellen en haar te veroordelen tot een geldelijke sanctie wegens niet-betaling van het volledige bedrag van LIT 371 649 981, vermeerderd met nader te bepalen rente,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: T. Koopmans, kamerpresident, A. O'Keeffe en G. Bosco, rechters,

advocaat-generaal: G. F. Mancini
griffier: P. Heim

het navolgende

ARREST

de feiten

De feiten, het procesverloop en de conclusies, middelen en argumenten van partijen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en het procesverloop

Op 10 juli 1973 diende de Italiaanse Republiek, op grond van artikel 5 van het besluit van de Raad van 1 februari 1971 betreffende de werking van het Europees Sociaal Fonds (PB L 28 van 1971, blz. 15) en voor rekening van de Ente Italiano di Servizio Sociale (EISS), bij de Commissie een aanvraag in om bijstand van het Europees Sociaal Fonds (ESF) voor projecten ter bevordering van de opleiding tot sociaal werker of sociaal assistent van circa 1 150 werkloze jongeren uit de Mezzogiorno, die in de Mezzogiorno of in streken met een sterke

concentratie uit de Mezzogiorno geëmigreerde werknemers weer in het arbeidsleven zouden worden opgenomen.

Bij beschikking van 27 december 1973, gericht tot de Italiaanse Staat, willigde de Commissie deze aanvraag in, teneinde „tussen 1 januari 1973 en 31 december 1974 projecten te realiseren ter uitvoering van een beroepsopleiding van ongeveer 1 150 werkloze jongeren uit de Mezzogiorno, die in het arbeidsleven gereïntegreerd zullen worden als sociaal werker of sociaal assistent in de Mezzogiorno of in streken met een groot aantal uit de Mezzogiorno geëmigreerde werknemers". In de beschikking werd de EISS aangewezen als de voor de actie verantwoordelijke instantie. De bijstand van het ESF werd bepaald op LIT 1 726 207 592 (waarvan LIT 274 721 810 in 1973 en LIT 1 451 485 782 in 1974), gelijk aan 50 % van de totale kosten van het project; de andere helft zou ten laste komen van het Italiaanse ministerie van Arbeid en Sociale Zaken, dat de EISS bij brief van 15 maart 1974 in kennis stelde van voornoemde beschikking.

De toezegging van de Commissie was afhankelijk van de voorwaarde, dat het project conform de gemeenschapsregeling zou worden uitgevoerd; dit moest worden aangetoond aan de hand van door de Italiaanse Republiek over te leggen stukken alsmede door controles ter plaatse van ambtenaren van de Commissie te zamen met Italiaanse ambtenaren.

Daar bij de uitvoering van het programma vertraging was opgetreden, stemde de Commissie bij beschikkingen van 30 december 1974 en 18 mei 1976 in met verzoeken van de Italiaanse Republiek, om de verdeling van de bijstand over de betrokken begrotingsjaren te wijzigen. Kort gezegd werden de bij de drie beschikkingen voorziene en bij de tweede tot in totaal LIT 1 451 485 782 verminderde bijdragen naderhand verdeeld als volgt: LIT 696 798 130 voor 1974, LIT 385 875 145 voor 1975 en LIT 455 812 507 voor 1976. Uiteindelijk werd over deze drie jaren een bedrag van LIT 345 763 716 niet toegekend en bovendien een bedrag van LIT 65 149 763 niet opgevraagd. De van keer tot keer betaalde voorschotten en het uitbetaalde eindsaldo beliepen te zamen derhalve een bedrag van LIT 1 040 572 303.

Het voor 1973 toegezegde bedrag (LIT 274 721 810) werd niet uitbetaald, en het is dit wat tot het onderhavige geding heeft geleid (dat subsidiair betrekking heeft op de niet-betaling van het saldo ter hoogte van 15 % van de reeds betaalde bijstand). Bij een controle die twee ambtenaren van de Commissie en twee ambtenaren van het Italiaanse ministerie van Arbeid in juni en juli 1974 uitvoerden, kwam vast te staan dat de EISS-projecten in 1973 niet voldeden aan de voorwaarden die volgens de Commissie in de beschikking van 27 december 1973 waren neergelegd:

— een groot aantal begunstigden was ouder dan 40 jaar;

— in de meeste gevallen waren de begunstigden niet werkloos, daar zij normaal bezoldigde arbeid verrichtten als sociaal assistent bij buitenkantoren van het ministerie van Arbeid, bij Alitalia en andere organisaties, op grond van overeenkomsten die de EISS met genoemde instanties had gesloten;

— naar geografische herkomst voldeden de begunstigden niet aan de voor-

waarde dat zij afkomstig moesten zijn uit de Mezzogiorno;

— het aantal, de inhoud en het verloop van de gegeven cursussen stemden niet overeen met het vastgestelde programma.

Na een nieuwe controle in april 1978 vorderde de EISS van de Commissie betaling van een bedrag van LIT 371 649 981, vermeerderd met interessen. Toen de administratieve procedure op niets uitliep, maakte de EISS de zaak aanhangig voor de rechtbank te Rome. Op 5 december 1981 besloot hij, het onderhavige beroep in te stellen.

De schriftelijke procedure heeft een normaal verloop gehad.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Daar geen Lid-Staat of instelling had verzocht, dat over de zaak in voltallige zitting zou worden beslist, heeft het Hof bij beschikking van 23 maart 1983 besloten, de zaak naar de Eerste kamer te verwijzen.

II — Conclusies van partijen

Verzoeker concludeert dat het den Hove behage:

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen te veroordelen tot vergoeding van de schade, aan verzoeker opgekomen doordat:

a) niet overeenkomstig artikel 2, lid 2, van beschikking nr. 2203 def/27 van de Commissie van 27 december 1973 het volledige bedrag van LIT 371 649 981, dat de EISS als saldo voor april 1978 had moeten ontvangen, ter beschikking van deze instantie is gesteld;

b) verzoeker genoemd bedrag niet tijdig heeft kunnen aanwenden en daardoor een grote bankschuld heeft moeten aangaan, die tot verdere schade in de vorm van aanzienlijke rentelasten heeft geleid;

— de Commissie voorts te veroordelen tot betaling van rente vanaf het tijdstip waarop het eindsaldo had moeten worden betaald, en haar te verwijzen in de kosten van het geding.

Verweerster concludeert dat het den Hove behage:

a) het beroep van de Ente Italiano di Servizio Sociale van 8 december 1981 niet-ontvankelijk te verklaren;

b) het beroep in elk geval ongegrond te verklaren;

c) verzoeker in de kosten te verwijzen.

In repliek concludeert *verzoeker* dat het de Hove behage:

— na het in repliek gevraagde getuigenverhoor en iedere andere door het Hof nodig te achten maatregel, de Commissie te veroordelen tot vergoeding van de op LIT 719 909 560 bepaalde schade, vermeerderd met interessen tot de dag van betaling van het saldo, terwijl een zelfde bedrag ten laste zal vallen van de Italiaanse Staat;

— verweerster in de kosten te verwijzen.

III — Middelen en argumenten van partijen

In haar verzoekschrift stelt de EISS, dat de Commissie in haar beschikking van 27 december 1973 onvoorwaardelijk de aanvraag accepteerde die de Italiaanse Republiek krachtens artikel 5 van het besluit van de Raad van 1 februari 1971 voor rekening van verzoeker had ingediend.

De bewoordingen van dit besluit zijn bepalend voor de uitlegging ervan. Verzoeker vraagt dat de Commissie wordt gelast, dit stuk met de bijlagen over te leggen.

De EISS wijst erop, dat nagenoeg het gehele geding — afgezien van de niet-betaling van het saldo ter hoogte van 15 % van de reeds betaalde bijdragen — zo goed als uitsluitend betrekking heeft op het jaar 1973. Voor dit tijdvak heeft in feite niet alleen de Commissie haar aandeel niet betaald, maar heeft ook de Italiaanse administratie, door een inhouding op de bijstand voor 1976, het deel gerecupereerd dat zij voorheen had uitgekeerd.

De EISS verzoekt tevens dat de Commissie zal worden verzocht, alle stukken over te leggen op grond waarvan — in strijd met de resultaten van de eerdere controles — alle steun voor 1973 is geweigerd.

Hij behoudt zich het recht voor om na inzage van genoemde stukken nauwkeurige grieven te formuleren. Middelerwijl herinnert hij eraan, dat krachtens artikel 1 van de litigieuze beschikking, de bijstand was toegezegd voor de opleiding van sociaal werkers en sociaal assistenten, niet alleen in de Mezzogiorno maar ook in de streken met veel uit de Mezzogiorno geëmigreerde werknemers. Voorts zou de steun geen oneigenlijke bestemming hebben gekregen, indien de opleidingen hadden plaatsgevonden op het grondgebied van een andere Lid-Staat van de Gemeenschap.

Op 10 april 1981 dagvaardde de EISS de Italiaanse administratie voor de rechtbank te Rome, zich daarbij het recht voorbehoudend, deze instantie te verzoeken om zich krachtens artikel 177 EEG-Verdrag tot het Hof te richten, zowel om een uitlegging te bekomen van de voor de oplossing van het geding toepasselijke communautaire besluiten als om een uitspraak te verkrijgen over de geldigheid van de handelingen en het optreden van de Commissie.

De EISS vervolgt, dat het optreden van de Commissie hem kennelijk schade heeft berokkend — zij het ook indirect, omdat hij nooit de adressaat is geweest van besluiten van de Commissie — en dat hij het daarom wenselijk heeft geacht, bij het Hof een schadevordering aanhangig te maken, waarbij het verzoekschrift, zo nodig, als een ingebrekestelling in de zin van artikel 175, tweede alinea, EEG-Verdrag kan worden aangemerkt.

Aansluitend bij het voorgaande legt de EISS een copie over van de brieven van en aan het Italiaanse ministerie van Arbeid, die de door hem aangevoerde standpunten staven.

In haar verweerschrift stelt de *Commissie*, dat krachtens de door haar geciteerde toepasselijke gemeenschapsregeling het litigieuze goedkeuringsbesluit, dat was gericht tot de Italiaanse Republiek, een rechtsband doet ontstaan tussen deze laatste en verweerster. Derhalve moet het orgaan dat voor het project verantwoordelijk is, om in aanmerking te komen voor terugbetaling van de daartoe in aanmerking komende uitgaven ten belope van de toegezegde nationale en communautaire steun, de besluiten van de Commissie naleven en het opleidingsproject getrouw uitvoeren.

De Commissie heeft geen contractuele band met de EISS. Voor een beroep in de zin van artikel 175 EEG-Verdrag moet het bewijs worden geleverd, dat de betrokken instelling ten onrechte een bepaald besluit niet heeft genomen, hetgeen in casu klaarblijkelijk niet het geval

is. Voor een rechtsgeldig beroep op artikel 175 EEG-Verdrag, moet de EISS voorts de Commissie vooraf duidelijk tot handelen uitnodigen, het verstrijken van de gestelde termijn afwachten en dan het juiste beroep instellen, wat niet is gebeurd. Nu het onderhavige beroep niet als een ingebrekestelling in de zin van artikel 175 EEG-Verdrag kan worden beschouwd, is het derhalve — indien gebaseerd op deze verdragsbepaling — niet-ontvankelijk.

Voor een beroep op grond van artikel 215 EEG-Verdrag moet een onrechtmatig handelen van de instelling worden aangetoond. Verzoeker heeft een dergelijk handelen niet gesteld, laat staan aangetoond. Een beroep van verzoeker krachtens artikel 215 zou derhalve niet-ontvankelijk zijn en ongegrond moeten worden verklaard.

Ten gronde voert de Commissie aan, dat de Italiaanse Republiek de vereiste aanvragen voor gedeeltelijke en definitieve betalingen heeft ingediend, te zamen met de bewijsstukken en aangevuld met de nodige controles ter plaatse door nationale en gemeenschapsambtenaren. De Commissie heeft tijdig betaald, en het verschil tussen de aanvankelijk bepaalde bijstand en de daadwerkelijk betaalde bedragen is uitsluitend het gevolg van de niet-naleving van bepaalde voorwaarden bij de uitvoering van de projecten. De EISS in zeer goed op de hoogte van deze situatie en is daarvoor volledig verantwoordelijk.

In repliek neemt de *EISS* er akte van, dat de uitnodiging tot handelen in de zin van artikel 175 in het verweerschrift wordt afgewezen.

Wat de hem opgekomen schade betreft doet de EISS gelden, dat hij erop mocht vertrouwen de toegezegde sommen te zullen ontvangen; de schade is ontstaan doordat hij een niet onaanzienlijk deel van dit bedrag niet heeft ontvangen en hij een grote lening bij een bank heeft moeten opnemen. Betreffende de aansprakelijkheid van de Commissie stelt de EISS, dat de verlaging van het toegekende bedrag en de niet-aanvulling van het saldo een gevolg zijn van onjuiste en onbillijke beoordelingen door ambtenaren van het ESF. In dit verband mag de op verzoeker rustende bewijslast niet worden verward met zijn hoedanigheid om in rechte op te treden, daar de betalingen steeds voor de EISS bestemd waren. Door middel van nauwkeurige vragen aan de Commissie zou moeten worden vastgesteld, of zij volledig op de hoogte was van de overgelegde stukken.

De EISS produceert het door haar uitgewerkte en aan het ministerie van Arbeid voorgelegde project; de Commissie heeft dit project niet overgelegd. De Commissie zou moeten worden gevraagd, de aanvraag van de Italiaanse Republiek met de bijlagen over te leggen. De in dit project opgenomen voorstellen, die de Italiaanse Republiek heeft overgenomen en die door de Commissie onvoorwaardelijk werden aanvaard, maken integrerend deel uit van het bestreden besluit.

Wat de controles van de ambtenaren van de Commissie en van het Italiaanse ministerie van Arbeid betreft preciseert verzoeker, dat van de 115 cursisten er 64 jonger waren den 30, 40 jonger dan 40 en van de overige 11 slechts vier ouder dan 45 jaar. Zij onderstreept tevens, dat in het project was voorzien dat de studenten een maandelijkse uitkering van LIT 250 000 zouden ontvangen, die evenwel werd uitbetaald aan geen van de 115 hogergenoemde cursisten, die geen

stabiele betrekking hadden en wegens het verstrijken van hun stage zouden worden ontslagen. De praktische invloed van het feit dat in de betrokken groep vier cursisten ten onrechte de cursussen hebben gevolgd, is volkomen te verwaarlozen. Hoe dit ook zij, en ook al is de EISS van mening dat hij de verminderingen voor 1973 ten onrechte niet tijdig heeft bestreden, de eventuele vastgestelde onregelmatigheden zijn te zwaar bestraft; zij rechtvaardigen wellicht een vermindering van de bijstand voor dat jaar, maar niet het verval ervan.

De EISS merkt op dat de Commissie niet ingaat op zijn schadevordering wegens de niet-betaling van het saldo ten belope van 15 % van de ontvangen bijdragen.

Rechtens zij slechts het volgende opgemerkt. Dat de schadevordering ongegrond is, is niet aangetoond, aangezien de Commissie slechts steunt op feiten die haar uiteraard door de bevoegde diensten waren meegedeeld. Ware het feitenrelaas juist, dan zou in re ipsa zijn gebleken dat de schadevordering van de EISS ongegrond was. Uit de correct weergegeven en uitgelegde feiten blijkt evenwel, dat de Commissie geheel verantwoordelijk is.

Hoe dan ook, volgens de EISS strekt zijn schadevordering tot:

a) betaling van de bedragen die de Commissie aan de Italiaanse autoriteiten had moeten uitkeren opdat deze die onverwijld zou overmaken aan de EISS, en die ten onrechte niet zijn uitbetaald; hieronder zijn begrepen zowel de — zij het beperkte — steun voor 1973 als het nog verschuldigde saldo van 15 % van de niet-betwiste bijdragen, voor een totaal bedrag van LIT 743 299 382, waarvan de ene helft ten laste komt van het Sociaal Fonds en de andere ten laste van de Italiaanse Staat;

b) vergoeding van de overige schade, die het gevolg is van het onrechtmatig uitblijven van zowel de betaling van de Commissie (voor het haar ten laste komend gedeelte) als de betaling van de Italiaanse autoriteiten (voor het gedeelte dat ten laste komt van de Italiaanse Staat); de EISS heeft hierdoor een grote schuld moeten aangaan, die op 31 december 1981 op LIT 692 519 738 kon worden begroot.

De totale schadevordering bedraagt derhalve globaal LIT 1 435 819 120, te vermeerderen met de nog te vervallen rente tot op het ogenblik van definitieve betaling van alle nog verschuldigde bedragen.

Met betrekking tot een eventuele voeging van de onderhavige procedure met de procedure die door de rechtbank te Rome zou kunnen worden ingeleid, merkt de EISS op dat hij om verwijzing naar het Hof heeft verzocht.

Met het oog op een getuigenverhoor citeert de EISS de namen van A. Ghergo, S. Bianco, W. Posati, Barbacini en Zambelli, die op de volgende punten zouden kunnen worden gehoord:

a) de beschikking van 27 december 1973, waarin de bijstand aan de EISS voor het begrotingsjaar 1973 werd begroot op een bedrag van Ecu 439 554,90 (LIT 274 721 810), is door

de latere beschikking van de Commissie van 30 december 1974 opgeheven noch gewijzigd;

b) de in de beschikking van 27 december 1973 bepaalde steun voor 1974 ten belope van een bedrag van Ecu 2 322 377,25 (LIT 1 451 485 782) is nadien, bij beschikking van 30 december 1974, verdeeld in LIT 609 798 130 voor 1974 en LIT 841 678 652 voor 1975;

c) na een onderzoek door ambtenaren van de Commissie en ambtenaren van het ministerie van Arbeid werd de steun voor 1973 verminderd tot LIT 134 912 640, tegenover een oorspronkelijk in het besluit van 27 december 1973 voorzien bedrag van LIT 274 721 810; zij is echter nooit geheel ingetrokken;

d) de vermindering van de bijdrage voor het begrotingsjaar 1973 — volgend op een door gemeenschaps- en nationale ambtenaren verrichte controle — is tot op heden niet in een formeel besluit neergelegd;

e) in de praktijk van de Commissie hebben de bestemmingsbesluiten die aan het einde van het jaar worden genomen, uitsluitend betrekking op de steun voor het lopende en, eventueel, het daaropvolgende boekjaar, en bevatten zij nooit een stilzwijgende intrekking of wijziging van de bedragen voor het voorgaande boekjaar;

f) in tegenstelling tot de normale praktijk van de Commissie, heeft de EISS voor alle andere interventies van het Sociaal Fonds noch voor het boekjaar 1973 noch voor de volgende boekjaren het gebruikelijke — zij het minieme — voorschot ontvangen;

g) de EISS heeft nog niet het saldo van de niet betwiste uitkeringen ontvangen, maar slechts 85 % van de toegewezen bedragen, en heeft derhalve nog recht op de resterende 15 %.

Tenslotte verzoekt de EISS het Hof, de Commissie te gelasten:

a) de door de Italiaanse Republiek ten behoeve van de EISS ingediende financieringsaanvraag met alle bijlagen over te leggen, althans te bevestigen dat de door de EISS overgelegde copie van het project overeenstemt met het exemplaar dat bij de aanvraag was gevoegd en nadien werd aanvaard;

b) te preciseren of het een vaste praktijk van de Commissie is, de door het Europees Sociaal Fonds gelaste toebedelingen per boekjaar af te handelen, zodat een stilzwijgende herroeping van vorige besluiten met betrekking tot eerdere boekjaren is uitgesloten.

In dupliek stelt de *Commissie*, dat het verzoek om een getuigenverhoor steunt op een reeks beweringen die vreemd zijn aan de communautaire gang van zaken zoals die voortvloeit uit de betrokken regeling. Het onderzoek van de aanvragen die de Lid-Staten bij het ESF indienen, betreft vooreerst de ontvankelijkheid en eventueel, in een tweede stadium, de vraag of over de aanvraag positief dan wel negatief moet worden beschikt. Bij positieve beschikkingen is het gebruikelijk, dat de aanvraag geheel of gedeelte-

lijk wordt goedgekeurd en dat, indien nodig, de nadere uitwerking of bijzondere voorwaarden worden aangegeven. De rechtsband tussen de Commissie en de Lid-Staat wordt door deze beschikking geschapen en wordt beheerst door de reglementering betreffende het ESF alsook de bepalingen van het eigenlijke besluit. Er ontstaat hier dus een band tussen de Commissie en de Lid-Staat — waarvoor de beschikking bestemd is —; derhalve moet het orgaan dat voor het project verantwoordelijk is, doen wat de Commissie heeft besloten en niet wat het door tussenkomst van zijn eigen regering heeft gevraagd, en nauwgezet het opleidingsprogramma uitvoeren, om tot het bedrag van de nationale en communautaire bijstand terugbetaling te verkrijgen van de daarvoor in aanmerking komende uitgaven. Gelet op het voorgaande is geen van de door de EISS genoemde elementen in casu relevant; dat zijn enkel de drie beschikkingen die de Commissie tot de Italiaanse Republiek heeft gericht en die door deze laatste ter kennis van verzoeker zijn gebracht.

Met ingang van 1 januari 1978 is de regeling inzake de betaling van communautaire bijstand grondig gewijzigd. Tot dan toe gold de regeling dat voorschotten werden betaald, afhankelijk van het verloop van het project en tegen overlegging door de Lid-Staat van een gedetailleerde staat van gedane uitgaven. Die voorschotten mochten niet hoger zijn dan 85 % van de toegekende steun. Het saldo werd betaald na het voltooien van het project. Gelet op de opgedane ervaring en ten einde de procedures te vereenvoudigen en te versnellen, werden de voorschotten met ingang van 1 januari 1978 vervangen door vooruitbetalingen: 30 % van de bijstand zodra de Lid-Staat aantoonde dat het project was gestart; 30 % zodra de Lid-Staat aantoonde dat het project voor de helft was uitgevoerd, en 40 % na overlegging door de Lid-Staat van het verslag van de volledige uitvoering van het project. De projecten behorende tot het door verzoeker tussen 1973 en 1976 uitgevoerde programma, vallen dus onder de regeling die vóór 1 januari 1978 gold. Daarmee is duidelijk dat niet het stelsel van vooruitbetalingen, maar dat van genoemde voorschotten van toepassing is, en dat deze voorschotten konden worden gestort — zoals ook is gebeurd — bij wijze van gedeeltelijke terugbetaling van daartoe in aanmerking komende kosten die de EISS reeds had gemaakt, tegen overlegging van een daartoe strekkend verzoek van de Italiaanse Republiek en na verrichting van eventuele verificaties en controles.

Het totaalbedrag dat de Commissie op verzoek van de Italiaanse Republiek en na uitvoering van de nodige controles door de nationale en gemeenschapsambtenaren heeft uitbetaald, bedraagt, anders dan verzoekster meent, niet 85 % van de in totaal toegezegde voorschotten. Van de toegezegde kredieten werd 84,4 % uitgekeerd in 1974, 87,7 % in 1975 en 53,5 % in 1976, dat samen gelijk is aan het globale bedrag, saldo inbegrepen, dat na onderzoek van de rekeningen en uitvoering van eventuele controles werd uitbetaald.

De voor het boekjaar 1973 vastgestelde (nog niet geliquideerde) kredieten werden niet uitbetaald, toen kwam vast te staan dat bij de uitvoering van de projecten de in het besluit opgenomen voorwaarden niet waren nageleefd.

IV — Vragen van het Hof

Het Hof heeft de Commissie verzocht om overlegging van een korte, van bewijsstukken voorziene nota betreffende de verzoeken om betaling van de Italiaanse regering en de verminderingen die zij heeft toegepast na door haar te zamen met de Italiaanse regering verrichte controles; de Commissie is voorts verzocht te preciseren, of het aldus bepaalde bedrag volgens de Italiaanse regering overeenstemde met de betrokken financiële steun.

De Commissie heeft de gevraagde nota overgelegd en verklaard, dat de bedragen die de Italiaanse regering voor het boekjaar 1973 aan de EISS had vooruitbetaald, nadien door het ministerie van Arbeid zijn ingehouden, zodat de door de Commissie uitgekeerde bedragen en die welke de Italiaanse regering uiteindelijk in de loop van het gehele project heeft uitgekeerd, volledig met elkaar overeenstemmen.

Het Hof heeft de Italiaanse regering voorts gevraagd, of zij het met de Commissie eens was over het bedrag van de in casu te betalen steun.

De Italiaanse regering heeft daarop geantwoord, dat zij zich bij de gegeven stand van zaken alleen maar kon neerleggen bij het besluit van de Commissie tot afwijzing van de verzoeken van de EISS.

V — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 9 juni 1983 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur A. Toledano Laredo als gemachtigde.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 29 september 1983 conclusie genomen.

In rechte

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 8 december 1981, heeft de Ente Italiano di Servizio Sociale (EISS) krachtens de artikelen 178 en 215, tweede alinea, EEG-Verdrag beroep ingesteld, strekkende tot vergoeding van de schade aan hem opgekomen doordat de Commissie een bedrag van LIT 371 649 981, dat hij overeenkomstig artikel 2, lid 2, van de beschikking van de Commissie van 27 december 1973 in april 1978 als saldo had moeten ontvangen, niet te zijner beschikking heeft gesteld, en van de schade ontstaan doordat hij genoemd bedrag niet tijdig heeft kunnen aanwenden en daardoor een grote bankschuld heeft moeten aangaan, die tot verdere schade in de vorm van aanzienlijke rentelasten heeft geleid.

2 In zijn verzoekschrift stelt verzoeker, dat zijn — aan de Commissie te betekenen — beroep kan worden beschouwd als een ingebrekestelling in de zin van artikel 175, tweede alinea, EEG-Verdrag. In repliek heeft hij dit standpunt verlaten.

3 In repliek heeft verzoeker verklaard, dat zijn schadevordering uitsluitend is gebaseerd op de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap als bedoeld in artikel 215, tweede alinea, EEG-Verdrag.

4 In het verzoekschrift zet verzoeker uiteen, dat het directoraat-generaal Beroepsoriëntatie en -opleiding van werknemers van het ministerie van Arbeid en Sociale zaken hem in de loop van 1972 had belast met het onderzoek, de voorbereiding en de opstelling van een bijzonder project voor de opleiding en herscholing van „Italiaanse werknemers die werkloos zijn of zich in een precaire arbeidssituatie bevinden" in de sociale sector.

5 Bij brief van 10 juli 1973 deelde genoemd directoraat-generaal mee, verzoekers project te hebben voorgelegd aan de Commissie, opdat deze overeenkomstig haar bevoegdheid zou besluiten over de verlening van bijstand door het Europees Sociaal Fonds (hierna: ESF).

6 Verzoeker vervolgt dat hem is gevraagd, uitvoering te geven aan het opleidingsprogramma, dat — in een eerste stadium — voor het begrotingsjaar 1973 voorzag in intensieve herscholingscursussen voor door hem tewerkgestelde sociaal werkers, die wegens de precaire aard van hun arbeidssituatie voldeden aan de voorwaarden van het besluit van de Raad van 1 februari 1971 (PB L 28 van 1971, blz. 15) om in aanmerking te komen voor ESF-bijstand.

7 Bij beschikking van 27 december 1973, gericht tot de Italiaanse Republiek, keurde de Commissie de aanvraag om bijstand goed, die de Italiaanse Republiek had ingediend met het oog op de verwezenlijking, tussen 1 januari 1973 en 31 december 1974, van een „beroepsopleiding van ongeveer 1 150 werkloze jongeren uit de Mezzogiorno, die in het arbeidsleven gereïntegreerd zullen worden als sociaal werker of sociaal assistent in de Mezzogiorno of in streken met een groot aantal uit de Mezzogiorno geëmigreerde werknemers." Bij deze beschikking werd verzoeker ESF-bijstand ten bedrage van LIT 1 726 207 592 toegekend voor de uitvoering van de in de beschikking bedoelde projecten. Dit bedrag werd verdeeld als volgt: LIT 274 721 810 voor 1973 en LIT 1 451 458 782 voor 1974.

8 Blijkens de considerans van deze beschikking had de Italiaanse Republiek op 10 juli 1973 voor rekening van verzoeker een verzoek om ESF-bijstand ingediend voor projecten ter bevordering, gedurende de periode van 21 januari 1973 tot 31 december 1974, van de opleiding tot het beroep van sociaal werker of sociaal assistent van ongeveer 1 150 werkloze jongeren uit de Mezzogiorno, die in het arbeidsleven zouden worden gereïntegreerd in de Mezzogiorno en in streken met een groot aantal uit de Mezzogiorno geëmigreerde werknemers; dit verzoek voldeed volgens de Commissie aan de bepalingen betreffende de werkwijze van het ESF. Tijdens de uitvoering van de betrokken projecten zou worden gecontroleerd, of de toepasselijke voorschriften werden nageleefd.

9 Blijkens het dossier kwam de Commissie na een controle door ambtenaren van haar diensten en van het Italiaanse ministerie van Arbeid in juni en juli 1974 verricht, tot de conclusie dat de door verzoeker in 1973 uitgevoerde projecten niet voldeden aan de in de beschikking van de Commissie vastgestelde criteria. De Commissie weigerde daarop, de voor 1973 voorziene ESF-bijstand te betalen.

10 Bij beschikking van 30 december 1974 gaf de Commissie gevolg aan het verzoek van de Italiaanse Republiek om in verband met de vertraging die bij de uitvoering van de projecten was ontstaan, onder meer de verdeling van de bijstand over de verschillende begrotingsjaren te wijzigen, en verdeelde zij de toe te kennen bijstand als volgt: LIT 609 798 130 voor 1974 en LIT 841 687 652 voor 1975.

11 Er zij op gewezen, dat deze beschikking in generlei bijstand voor 1973 voorzag, en dat de totale in deze beschikking goedgekeurde bijstand LIT 274 721 810 lager was dan die voorzien in de beschikking van 27 december 1973. Dit verschil komt overeen met het bedrag dat verzoeker had verklaard in het begrotingsjaar 1973 te hebben uitgegeven. In dit verband moet worden opgemerkt, dat de EISS in zijn verzoekschrift toegeeft ermee te hebben ingestemd, dat voor het boekjaar 1973 slechts LIT 134 912 640 op een totaal van LIT 274 721 810 voor bijstand in aanmerking kwam.

12 Op het verzoek van de Italiaanse Republiek, de verdeling van de bijstand over de verschillende begrotingsjaren te wijzigen, verdeelde de Commissie bij

beschikking van 18 mei 1976 de toegezegde bijstand opnieuw, nu als volgt: LIT 385 875 145 voor 1975 en LIT 455 812 507 voor 1976.

13 Voor de jaren 1974, 1975 en 1976 is een bedrag van LIT 345 763 716 geweigerd op grond dat de projecten niet overeenkomstig de gemeenschapsregeling — inzonderheid de in de beschikking van de Commissie neergelegde voorwaarden — waren uitgevoerd. Verder is een bedrag van LIT 65 149 763 niet opgevraagd. In totaal is een bedrag van LIT 1 040 572 303 betaald.

14 De financieringsprocedure van het ESF verloopt als volgt. De Lid-Staten dienen bij de Commissie een aanvraag om bijstand in. Indien deze meent dat de aanvraag in de doelstelling van het ESF past en prioriteit heeft, richt zij, na advies van het ESF-Comité, een beschikking tot de Lid-Staat. Deze beschikking legt een aantal verplichtingen op aan de aanvragende Lid-Staat. Inzonderheid verbindt de Lid-Staat zich, om ter dekking van de aan de projecten verbonden kosten een even groot bedrag ter beschikking te stellen als zij aan de Commissie heeft gevraagd, om een documentatie over de projecten aan te leggen en de juistheid daarvan te controleren, om het ESF om uitbetaling van voorschotten en van het eindsaldo te verzoeken op basis van de voortgang van de projecten, en om mee te werken aan de controles die de Commissie verricht om vast te stellen of uitgevoerde of nog lopende activiteiten aan de betrokken voorschriften voldoen.

15 In het kader van deze procedure ontstaan er dus financiële betrekkingen enerzijds tussen de Commissie en de betrokken Lid-Staat en anderzijds tussen deze Lid-Staat en de instelling waarvoor de financiële bijstand bestemd is.

16 Wil er in een dergelijke situatie sprake zijn van aansprakelijkheid van de Gemeenschap jegens de instelling waarvoor de bijstand bestemd is, dan kan men niet volstaan met te stellen, zoals verzoeker doet, dat men tegenover de Commissie recht heeft op een „saldo" op grond dat — in het verzoekschrift noch in de repliek nader omschreven — „besluiten" of „gedragingen" van de Commissie ongeldig of onwettig zijn; daartoe kan niet worden volstaan met eenvoudig te verwijzen naar het resultaat van de door ambtenaren van de Commissie verrichte controles, waarbij minder onregelmatigheden aan het

licht zouden zijn getreden dan in de beschikking van de Commissie worden vermeld. Het stond aan verzoeker, de elementen feitelijk en rechtens aan te voeren ten bewijze van een causaal verband tussen de gestelde schade en welbepaalde onrechtmatige, de Gemeenschap verwijtbare handelingen.

17 Bij gebreke van dergelijke preciseringen moet het beroep worden verworpen.

Kosten

18 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Aangezien verzoeker in het ongelijk is gesteld, moet hij in de kosten worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

rechtdoende:

1. **Verwerpt het beroep.**

2. **Verwijst verzoeker in de kosten van het geding.**

Koopmans O'Keeffe Bosco

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 15 maart 1984.

De griffier
voor deze

D. Louterman
Administrateur

De president van de Eerste kamer

T. Koopmans