CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL M. DARMON van 5 maart 1991 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Het beroep van de Portugese vennootschap Estabelecimentos Isidoro M. Oliveira (hierna: „Oliveira") strekt tot nietigverklaring van twee beschikkingen van de Commissie van 27 juni 1989, volgens welke uitgaven ten bedrage van 63 450 244 ESC en 23 713 486 ESC in het kader van de uitvoering van de projecten nrs. 870708/P1 en 870708/P3 van het Europees Sociaal Fonds niet voor vergoeding in aanmerking komen.

2. Deze zaak is in meerdere opzichten gelijk aan zaak C-291/89 (Interhotel) en heeft eveneens betrekking op de steunverlening van het bij artikel 123 EEG-Verdrag ingestelde Europees Sociaal Fonds. Voor de taken van het Fonds en de procedure ter verkrijging van bijstand van deze instelling verwijs ik naar mijn in die zaak gemaakte opmerkingen over de relevante bepalingen van besluit 83/516/EEG van de Raad van 17 oktober 1983 en van verordening (EEG) nr. 2950/83, die de Raad op dezelfde dag voor de toepassing van dit besluit heeft vastgesteld (hierna: „de verordening"). [1]

3. Ik zal nu in herinnering brengen wat er met de aanvraag van verzoekster is gebeurd.

4. Oliveira had zich gewend tot het ministerie belast met de aangelegenheden van het Europees Sociaal Fonds (hierna: „DAFSE"), de nationale correspondent van het Fonds, gevestigd te Lissabon, dat namens de Portugese Republiek ten behoeve van deze vennootschap twee aanvragen om bijstand voor het begrotingsjaar 1987 indiende: één voor de opleiding van jongeren onder de 25 jaar en een andere voor de opleiding van personen ouder dan 25 jaar (hierna: „jongeren" en „volwassenen"). Het project voor de jongeren werd goedgekeurd bij beschikking van de Commissie van 30 april 1987, met een kleine vermindering in verband met de beperking van het aantal stagiaires. Het project voor volwassenen werd slechts gedeeltelijk goedgekeurd, omdat een gedeelte van de uitgaven werd geweigerd. De goedgekeurde bedragen werden aan Oliveira medegedeeld.

5. Bij circulaire van 8 juni 1987 stelde het DAFSE vervolgens alle betrokken ondernemingen ervan in kennis, dat de Commissie de praktijkopleiding voor jongeren onder de 25 jaar zodanig bekort wenste te zien, dat de duur ervan niet meer bedroeg dan het theorie-onderwijs.

6. Oliveira hield zich niet aan de voorschriften van deze circulaire met als argument, dat haar cursussen op het tijdstip van ontvangst van het document reeds waren

* Oorspronkelijke taal: Frans.

1 — Punten 2 en 3 van mijn conclusie in zaak C-291/89, Jurispr. 1991, blz. I-2257, I-2264.

begonnen. Na de indiening van haar aanvraag om betaling van het saldo was de Commissie echter van oordeel, dat een aanzienlijk deel van de in het dossier betreffende opleiding van jongeren gedeclareerde bedragen niet voor vergoeding in aanmerking kwam, omdat niet was voldaan aan de eis dat het aantal praktijkuren gelijk moest zijn aan het aantal theorie-uren en omdat bepaalde kosteneenheden bovendien „onverklaarbaar hoog" waren. Bepaalde uitgaven voor het project voor volwassenen, waarop de circulaire niet van toepassing was, kwamen volgens de Commissie evenmin voor vergoeding in aanmerking, omdat zij bepaalde kosteneenheden onverklaarbaar hoog achtte.

7. Tot staving van haar beroep voert verzoekster vier middelen aan die respectievelijk zijn ontleend aan schending van wezenlijke vormvoorschriften, schending van algemene rechtsbeginselen, niet-eerbiediging van verkregen rechten en onvoldoende motivering.

8. Met haar eerste middel betoogt Oliveira, dat de bestreden beschikkingen inbreuk maken op artikel 6, lid 1, van de verordening, dat het volgende bepaalt: „indien van de bijstand van het Fonds geen gebruik wordt gemaakt op de wijze die in het besluit tot goedkeuring is vastgesteld, kan de Commissie deze bijstand opschorten, verminderen of doen vervallen, *na aan de betrokken Lid-Staat gelegenheid te hebben geboden zijn opmerkingen te maken*".[2]

9. Volgens verzoekster dwingt deze regel de Commissie om de Lid-Staat vóór het geven van haar beschikking te horen, zodat deze gemeenschapsinstelling een grondig onderzoek kan verrichten. Volgens de Commissie voorziet deze bepaling niet in specifieke vormvoorschriften voor het horen van de Lid-Staat, maar biedt zij hem slechts de mogelijkheid zijn bezwaren te formuleren. In geval van gehele of gedeeltelijke weigering van betaling van het saldo kunnen de autoriteiten op hun beurt weigeren de onderneming van de beschikking in kennis te stellen, waarna een fase van overleg met de diensten van het Europees Sociaal Fonds begint. Pas dan wordt de beschikking definitief door kennisgeving aan de organiserende instelling. De Commissie voegt hieraan toe, dat de Portugese autoriteiten ermee hebben ingestemd, de instelling van de beschikking in kennis te stellen en het teveel ontvangen bedrag terug te vorderen.

10. Zoals ook advocaat-generaal Tesauro in punt 6 van zijn conclusie in de zaak Funoc[3] opmerkt, lijkt artikel 6, lid 1, van de verordening inderdaad niet te dwingen tot een „formele consultatieprocedure". Bovendien heeft het Hof in deze zaak beslist[4] dat, wanneer de nationale autoriteiten reageren op de toezending van een beschikking waarbij de bijstand wordt verminderd of ingetrokken en de Commissie vervolgens een andere beschikking geeft, een briefwisseling tussen de Lid-Staat en de Commissie voorafgaand aan die beschikking in de plaats komt van opmerkingen in de zin van artikel 6, lid 1, van de verordening.

11. Ik moet er echter op wijzen, dat het Hof in het arrest Funoc heeft vastgesteld, dat de procedure van artikel 6, lid 1, was geëerbiedigd omdat de briefwisseling tussen de Commissie en de nationale autoriteiten had plaatsgevonden *voorafgaand* aan de door de Commissie gegeven beschikking tot vermindering van de bijstand, waartegen het beroep was gericht. Het Hof was echter niet gevraagd om een uitspraak over de wettig-

2 — Cursivering van Oliveira.

3 — Zaak C-200/89, punt 6.

4 — Arrest van 11 oktober 1990, zaak C-200/89, Funoc, Jurispr. 1990, blz. I-3669, r. o. 17.

heid van de eerste aan de nationale autoriteiten medegedeelde beschikking tot intrekking van de bijstand, omdat deze was vervangen door een gunstiger beschikking tot vermindering van de bijstand. Het was deze beschikking die werd aangevochten en die het Hof moest toetsen. Het Hof behoefde zich dus niet uit te spreken over de wettigheid van deze praktijk van de Commissie, die volgens de verklaringen van haar vertegenwoordiger ter terechtzitting de gebruikelijke is en die inhoudt, dat de Lid-Staat een mee te delen beschikking krijgt toegestuurd, zonder dat hij de gelegenheid krijgt vooraf opmerkingen te maken.

12. Wanneer deze opvatting van de Commissie werd onderschreven, zou dit wel enkele praktische problemen opleveren. Gesteld dat de onderneming in kennis wordt gesteld van een beschikking tot vermindering van de bijstand en de staat vervolgens hierover zijn opmerkingen bij de Commissie indient, dan zou deze onderneming, eenmaal bekend met het feit dat de nationale autoriteiten tegen de eerste beschikking bezwaar maken, geneigd kunnen zijn de uiteindelijke beslissing van de Commissie af te wachten, zonder een beroep tot nietigverklaring in te stellen. Is nu de tweede beschikking identiek aan de eerste, dan zou een beroep hiertegen kunnen worden verworpen wegens niet-ontvankelijkheid, overeenkomstig 's Hofs rechtspraak waarin wordt overwogen dat:

„een beroep tot nietigverklaring van een beschikking die slechts de bevestiging is van een eerdere, niet binnen de termijn bestreden beschikking, niet-ontvankelijk is".[5]

Deze opvatting is voorts moeilijk verenigbaar met de rechtspraak van het Hof volgens welke standpunten van een gemeenschapsinstelling die nog moeten worden heroverwogen niet als beschikkingen zijn aan te merken.[6]

13. In feite interpreteert de Commissie het stilzwijgen van de nationale autoriteiten als instemming, ofschoon zij de tekst van de Commissie ontvangen in de vorm van een beschikking ter verdere kennisgeving en niet als een ontwerp of als een voorlopige beschikking. Bovendien worden zij niet met zoveel woorden uitgenodigd hun eventuele opmerkingen kenbaar te maken.

14. Deze praktijk van de Commissie, die, zoals haar vertegenwoordiger ter terechtzitting erkende, voortvloeit uit een „meer dan ruime uitlegging van deze norm", lijkt mij in strijd met zowel letter als geest van artikel 6, lid 1, van de verordening, waarin zoals gezegd wordt bepaald, dat „de Commissie deze bijstand kan opschorten, verminderen of doen vervallen, *na* aan de betrokken Lid-Staat de gelegenheid te hebben geboden opmerkingen te maken".[7] Het moet dus gaan om consultatie *voorafgaand* aan de beschikking tot vermindering of intrekking van de bijstand. Meer schrijft deze tekst niet voor: de Commissie is niet gedwongen om zich aan de mening van de Lid-Staat te onderwerpen en evenmin om haar voornemen voor onbepaalde tijd op te schorten in afwachting van het standpunt van de nationale autoriteiten. Met volledige inachtneming van artikel 6, lid 1, zou de Commissie de Lid-Staat namelijk een termijn kunnen opleggen ten einde de gestarte procedure vlot te kunnen afhandelen.

15. Ter terechtzitting heeft de vertegenwoordiger van de Commissie opgemerkt, dat haar diensten „volledig verlamd" zouden raken, wanneer de diensten van het Europees Sociaal Fonds „met alle Lid-Staten contact zouden moeten opnemen alvorens een beschikking te geven". Op mijn vraag of de Commissie dikwijls tot intrekking of vermindering van de bijstand overging, schatte

5 — Zie laatstelijk wat het Europees Sociaal Fonds betreft, de beschikking van het Hof van 21 november 1990, zaak C-12/90, Infortec, Jurispr. 1990, blz. I-4265, r. o. 10.

6 — Arrest van 26 mei 1982, zaak 44/81, Duitsland/Commissie, Jurispr. 1982, blz. 1855, r. o. 8 tot en met 12.

7 — Cursivering van mij.

hij het aantal gevallen in Portugal, dat tot de belangrijkste ontvangers van bijstand van het Europees Sociaal Fonds behoort, op een half dozijn.[8] Het statistische argument blijkt dus ongegrond, omdat de Lid-Staat slechts in geval van vermindering, opschorting of intrekking van de bijstand moet worden geraadpleegd.

16. Nu de Commissie niet heeft voldaan aan de krachtens artikel 6, lid 1, van de verordening op haar rustende verplichting, moet nog worden vastgesteld of daarmee wezenlijke vormvoorschriften in de zin van artikel 173, eerste alinea, EEG-Verdrag zijn geschonden.

17. In zijn arrest van 15 maart 1984 heeft het Hof eraan herinnerd, dat

„in het kader van de (financieringsprocedure van het ESF), financiële betrekkingen ontstaan enerzijds tussen de Commissie en de betrokken Lid-Staat en anderzijds tussen deze Lid-Staat en de instelling waarvoor de financiële bijstand bestemd is".[9]

De Lid-Staat is dus niet alleen een verplichte tussenschakel, maar ook een autoriteit die in de gehele door de verordening voorziene procedure een centrale plaats inneemt, omdat zijn rol en verantwoordelijkheden zwaar wegen. Ik kan er wel mee volstaan, enkele bepalingen van deze verordening in herinnering te brengen. Volgens artikel 5, lid 4, *bevestigt de Lid-Staat* „de feitelijke en boekhoudkundige juistheid van de (door de organisatoren) in de betalingsaanvragen verstrekte gegevens".[10] In artikel 6, lid 2, heet het dat „overgemaakte bedragen waarvan geen gebruik is gemaakt op de wijze die in het besluit tot goedkeuring is vastgesteld, worden teruggevorderd" en dat „de Lid-Staat *subsidiair aansprakelijk* is voor de ten onrechte betaalde bedragen voor acties waarop de in artikel 2, lid 2, van besluit 83/516/EEG bedoelde waarborg van toepassing is". In laatstgenoemd artikel wordt duidelijk gezegd dat „de betrokken Lid-Staten instaan voor adequate uitvoering van de acties", behalve voor bepaalde bijstandsacties die in casu geen rol spelen.

18. In deze samenhang krijgt de in artikel 6, lid 1, opgelegde verplichting om de Lid-Staat te raadplegen in geval van opschorting, vermindering of intrekking van de bijstand nog een andere dimensie. Het behoeft geen verder betoog, dat de mening van de Lid-Staat, gelet op diens grote rol en verantwoordelijkheden, van belang is.

19. Aangezien de Commissie inbreuk heeft gemaakt op artikel 6, lid 1, van verordening nr. 2950/83, dat wezenlijke vormvoorschriften bevat voor de geldigheid van beschikkingen waarbij bijstand van het Europees Sociaal Fonds wordt opgeschort, verminderd of ingetrokken, geef ik het Hof in overweging, het eerste middel gegrond te verklaren en de bestreden beschikkingen nietig te verklaren.

20. De overige drie middelen zal ik derhalve slechts subsidiair onderzoeken.

8 — Zie het jaarverslag van de Rekenkamer voor het jaar 1989, dat een vergelijking over vijf jaar bevat (PB 1989, C 313, blz. 76).

9 — Zaak 310/81, EISS, Jurispr. 1984, blz. 1341, r. o. 15.

10 — Cursivering van mij.

21. Ik zal beginnen met het vierde middel, betreffende onvoldoende motivering van de beschikkingen van de Commissie, dat tevens verband houdt met schending van wezenlijke vormvoorschriften.

22. In haar uiteindelijke beschikkingen tot vermindering van de bijstand gebruikt de Commissie de woorden „onverklaarbaar hoge kosten". Volgens verzoekster is deze formulering te abstract, daar artikel 190 EEG-Verdrag haar volgens 's Hofs rechtspraak ertoe dwingt

„uit een motivering duidelijk en ondubbelzinnig (te laten) blijken van de gronden waarop de handeling berust". [11]

Bovendien betreurt verzoekster in haar repliek, dat bepaalde redenen die niet in de bestreden beschikkingen staan, pas in het verweerschrift worden vermeld.

23. De Commissie bestrijdt dit door te stellen, dat in de beschikkingen duidelijk staat vermeld welke uitgaven geacht werden niet voor vergoeding in aanmerking te komen, alsmede hun herkomst door de verwijzing naar de rubrieken van de aanvragen om betaling van het eindsaldo. Een vergelijking tussen de bedragen in de aanvragen om bijstand en die in de aanvragen om betaling van het eindsaldo zou de herkomst van de uitgaven die niet voor vergoeding in aanmerking kwamen nog nauwkeuriger aan het licht brengen. Erkennend dat de motivering „niet uitmunt door uitvoerigheid", merkt de Commissie op, dat daarbij wel moet worden gelet op de context ervan en zij beroept zich hiervoor op de rechtspraak van het Hof luidens welke

„de verplichting tot motivering van een individuele beschikking tot *doel* heeft, het Hof in staat te stellen de wettigheid van de beschikking te onderzoeken, en de betrokkene voldoende gegevens te verschaffen om na te gaan of de beschikking gegrond is dan wel een gebrek vertoont op grond waarvan de wettigheid kan worden betwist. De *omvang* van de motiveringsplicht is afhankelijk van de aard der betrokken handeling en van de omstandigheden waaronder deze is vastgesteld". [12]

24. Het is juist, dat de rechtspraak van het Hof [13] aan de motiveringsplicht steeds dezelfde doelstelling verbindt, ofschoon wordt erkend, dat de omvang ervan van een aantal factoren kan afhangen: bewoordingen, rechtskader en context van de beschikking. Aangezien deze factoren identiek zijn aan die waarop ik heb gewezen in het kader van de beschikking tot vermindering van de bijstand voor Interhotel, verwijs ik naar mijn opmerkingen onder de punten 12 tot en met 19 van mijn heden genomen conclusie in zaak C-291/89.

25. Rekening houdend met de omstandigheden rond deze beschikkingen moet nog worden nagegaan, of de motivering ervan belanghebbenden in staat stelt de redenen voor de genomen maatregelen te kennen, zodat zij hun rechten kunnen verdedigen en het Hof zijn controle kan uitoefenen.

11 — Arrest van 9 juli 1969, zaak 1/69, Commissie/Italië, Jurispr. 1969, blz. 277, r. o. 9.

12 — Arrest van 7 april 1987, zaak 32/86, SISMA, Jurispr. 1987, blz. 1645, r. o. 8, cursivering van mij.

13 — Zie met name het arrest van 25 oktober 1984, zaak 185/83, Rijksuniversiteit te Groningen, Jurispr. 1984, blz. 3623, r. o. 38.

26. In de beschikking met betrekking tot de opleiding van jongeren vermeldt de Commissie twee redenen, te weten dat het vereiste dat het aantal praktijkuren gelijk moest zijn aan het aantal theorie-uren niet in acht was genomen en dat bepaalde kosteneenheden onverklaarbaar hoog waren.

27. Wat de eerste reden betreft, blijkt uit de aanvraag om betaling van het saldo inderdaad, dat verzoekster zich niets heeft aangetrokken van de door de Commissie gestelde eisen met betrekking tot de duur van het praktijkonderwijs, zoals aangegeven in de circulaire nr. 10/DAFSE/87, omdat het praktijkonderwijs, met uitzondering van de opleidingscursussen voor marketingdeskundigen, telkens duidelijk langer duurde dan het theorie-onderwijs. Het is daarom mogelijk deze overschrijdingen per uitgave door te berekenen, zonder dat echter precies kan worden vastgesteld welke bedragen uit hoofde hiervan zijn geweigerd, omdat het verminderingspercentage voor de verschillende posten ontbreekt. Zo staat in het verweerschrift dat een vermindering van 36% moet worden toegepast op het bedrag voor de rubriek „inkomen van deelnemers in opleiding", en op de bedragen voor de posten „salaris en salariskosten van het personeel", „materiaal en niet-duurzame goederen", „andere benodigdheden en diensten van derden" en „verbruik van grondstoffen (...)". Dit zo zijnde lijken mij deze preciseringen niet onmisbaar, omdat de aangevoerde reden de betrokkenen in staat stelt „de rechtvaardiging van de genomen maatregel te kennen" zoals 's Hofs rechtspraak vereist. [14]

28. Ik moet toegeven, dat de in de dossiers „jongeren" en „volwassenen" aangevoerde reden dat bepaalde kosteneenheden onverklaarbaar of abnormaal hoog zijn, tamelijk algemeen is. Verzoekster had hieruit afgeleid, dat haar bepaalde overschrijdingen in haar eerste aanvraag werden verweten, getuige haar pogingen om de verschillen in de bijlage bij haar verzoekschrift te rechtvaardigen. Uit het verweerschrift blijkt, dat de Commissie dergelijke overschrijdingen heeft willen bestraffen, maar verzoekster bovendien heeft verweten, dat zij in diverse rubrieken dezelfde kosten heeft vermeld, niet heeft aangetoond dat bepaalde uitgaven werkelijk zijn gedaan en de verkorting van de opleiding niet heeft doorberekend in de aangevraagde bedragen. Gelet op de aangevoerde grief, is dus nu de vraag of de verschillende redenen voor de vermindering van het bedrag van de voor vergoeding in aanmerking komende uitgaven aanvaardbaar zijn. Hoewel een uitdrukkelijke vermelding van elke reden mijns inziens de voorkeur had verdiend, staan alle redenen volgens mij in verband met het hoofdmotief. Doordat er identieke uitgaven zijn gedeclareerd, alsmede uitgaven waarbij geen rekening is gehouden met de verkorting van de opleiding (punt 14.6 van de aanvragen om betaling van het saldo) zijn namelijk niet gerechtvaardigde kosten vermeld. In de gegeven motivering valt eveneens te lezen, dat sommige uitgaven waarop de Commissie aanzienlijke verminderingen heeft toegepast, met name bij punt 14.3 van het dossier „jongeren", niet zijn gerechtvaardigd, en dit terwijl de nationale autoriteiten verzoekster op dit punt reeds hadden gewaarschuwd en, naar eigen zeggen, een onderzoek hadden ingesteld ten einde „de aanvragen om betaling van het saldo duidelijker en de uitgaven en kosten aannemelijker te laten maken".

29. De aangevoerde motivering dekt volgens mij de aan de beschikkingen ten

14 — Zaak 185/83, reeds aangehaald.

grondslag liggende redenen, die achterhaald kunnen worden door een vergelijking van verzoeksters aanvragen. Het komt mij dan ook voor dat de Commissie heeft voldaan aan haar motiveringsplicht en dat het vierde middel ongegrond is.

30. Als derde middel voert verzoekster schending van verkregen rechten aan. Volgens haar is in de eindbeschikkingen geen rekening gehouden met de eerder goedgekeurde kosteneenheden. De Commissie is daarentegen van mening, dat de bijstand moest worden verminderd wegens overschrijding van de goedgekeurde bedragen, invoeging van niet-goedgekeurde bedragen en niet behoorlijk gerechtvaardigde of dubbel genoemde uitgaven.

31. Zoals ik reeds in mijn conclusie in zaak C-291/89 (Interhotel) zei, beschikt de Commissie bij haar onderzoek van een aanvraag om betaling van het saldo over het eerdere goedkeuringsbesluit, dat als kader fungeert. Het is dus gewettigd, dat zij uitgaven die niet door haar zijn goedgekeurd of waarvan de bedragen zijn verhoogd, weigert.

32. Zo blijkt in het dossier met betrekking tot de opleiding van jongeren, dat de posten „salaris van niet-onderwijzend personeel", „huurkosten en huren", „opleiding van onderwijzend personeel" zeer fors zijn verhoogd. De uitgave voor belastingen was niet in de oorspronkelijke aanvraag voorzien. Toen deze uitgave wel in de aanvraag om betaling van het saldo bleek voor te komen, heeft de Commissie bovendien een vergoeding geweigerd, omdat voor dit soort beroepsopleidingsacties volgens de Portugese wetgeving geen zegelrecht verschuldigd is. Ook in het dossier met betrekking tot de opleiding van volwassenen kan worden vastgesteld, dat de post „aanwerving en selectie van opleidend personeel" voor het eerst in de aanvraag om betaling van het saldo voorkomt. Bovendien was de uitgave voor het met de voorbereiding belaste personeel niet door de Commissie goedgekeurd, wat verzoekster niet heeft betwist. De Commissie kon derhalve de noodzakelijke correcties aanbrengen zonder verkregen rechten te schenden.

33. In mijn conclusie in de zaak Interhotel[15] heb ik betoogd, dat het bovendien essentieel was de Commissie een beoordelingsmarge te laten bij haar uiteindelijke onderzoek van de aanvraag om bijstand, dat zij verricht in het licht van het gedetailleerde rapport over de inhoud en de resultaten van de actie, zodat zij kan nagaan of de uitgaven werkelijk zijn gedaan en noodzakelijk waren. Volgens het Hof viel namelijk niet te betwisten, dat de Commissie

„het bedrag van de in aanmerking komende uitgaven eerst na ontvangst van een gedetailleerd rapport over de intussen gevoerde actie nauwkeurig kan berekenen, (en) over

15 — Zie met name de punten 35 en 36.

een zekere discretionaire bevoegdheid beschikt ten aanzien van een optimaal beheer van het ESF." [16]

Ik heb er evenwel ook op gewezen [17], dat de Commissie in het eindstadium geen vergoeding mag weigeren van uitgaven die waren goedgekeurd en waarvan zij de noodzaak in de beginfase had kunnen beoordelen, zolang die uitgaven de in het goedkeuringsbesluit toegekende bedragen maar niet overschrijden en voldoende gerechtvaardigd zijn.

34. Volgens de Commissie zijn sommige uitgaven in de aanvraag om betaling van het saldo in het geheel niet gerechtvaardigd. Het gaat in het dossier met betrekking tot de opleiding van jongeren om de uitgave onder de rubriek „diversen" binnen de post „onderwijsmateriaal", om „personeelsuitgaven", om „uitgaven voor gespecialiseerde werkzaamheden" en om „algemene administratieve kosten", waarvoor de bewijsstukken zich volgens Oliveira in haar archieven bevonden en ter beschikking stonden. Dit argument lijkt mij onvoldoende. De Commissie mocht inderdaad verwachten, dat de organiserende instelling de bewijsstukken voor de uitgaven op het tijdstip van de aanvraag om betaling van het saldo bij haar indient. Ook is het van weinig belang, dat de bewijzen in de fase van de repliek worden geleverd: wij behoeven niet op de stoel van de communautaire administratie te gaan zitten, maar moeten onderzoeken of zij, toen de beschikking werd gegeven, een gedeelte van de bijstand heeft mogen intrekken. Omdat zij niet tijdig over de bewijsstukken voor deze uitgaven beschikte, was de Commissie dus gerechtigd om Oliveira de bijstand voor deze vier posten te weigeren.

35. Ik heb reeds opgemerkt, dat sommige uitgaven waarover in de aanvraag om betaling van het saldo verwarring kon ontstaan, eerst in repliek zijn toegelicht. Dit is het geval met de post „reiskosten", die volgens verzoekster in feite de kosten moesten dekken van hen die niet voor verblijfsvergoedingen in aanmerking kwamen, maar niet van anderen. De Commissie kende dit onderscheid niet toen zij over de aanvragen om betaling van het saldo besliste, en kon een dergelijke uitgave dus ongerechtvaardigd achten.

36. In de aanvraag om betaling van het saldo met betrekking tot de opleiding van volwassenen kunnen soortgelijke onhandigheden worden geconstateerd: sommige uitgaven, zoals die met betrekking tot gespecialiseerde werkzaamheden, zijn niet gerechtvaardigd; andere, zoals die voor „werving en selectie van stagiaires", konden bij gebreke van voldoende toelichting van verzoekster in haar aanvraag om betaling van het saldo, de Commissie misleiden, zodat deze zich gedwongen zag vergoeding van deze uitgaven te weigeren. De Commissie kon dergelijke uitgaven dus eveneens rechtmatig weigeren zonder verzoeksters' verkregen rechten aan te tasten.

16 — Arrest van 1 oktober 1987, zaak 84/85, Verenigd Koninkrijk/Commissie, Jurispr. 1987, blz. 3765, r. o. 23.

17 — Zie punt 41.

37. De Commissie heeft echter ook een bedrag van 19 237 214 ESC geweigerd in de rubriek „uitvoering en beheer van de cursussen" van het dossier „volwassenen", omdat zij de kosten per uur heeft aangepast aan de in het dossier „jongeren" vastgestelde kosten. Zij heeft namelijk een gemiddelde berekend uitgaande van het volledige, niet-gespecificeerde bedrag dat zij aan de rubriek „uitvoering en beheer van cursussen" van het dossier „jongeren" ontleende, en daarop een coëfficiënt voor het aantal opleidingsuren toegepast, waardoor zij uitkwam op een totaal bedrag van 14 296 853 ESC voor de gehele overeenkomstige rubriek van het dossier „volwassenen". Zij heeft aldus geweigerd, de posten van deze rubriek zoals die aanvankelijk en later waren gepresenteerd, *nauwkeurig* te onderzoeken.

38. Deze methode is bijzonder aanvechtbaar. De aanvankelijk door de Commissie goedgekeurde aanvraag bevatte in deze rubriek, zowel voor het dossier „volwassenen" als voor het dossier „jongeren", bijzondere uitgavenposten. Ten einde de door verzoekster op grond van het goedkeuringsbesluit verkregen rechten te eerbiedigen, had de Commissie post voor post moeten nagaan of de goedgekeurde bedragen niet waren overschreden en of de uitgaven voldoende waren gerechtvaardigd. Zij kon de in het dossier „jongeren" aangebrachte verminderingen niet zonder meer op het dossier „volwassenen" toepassen, zonder vast te stellen dat de posten in dit dossier dezelfde nalatigheden en onregelmatigheden vertoonden als in het eerstgenoemde dossier.

39. Een nauwkeurige controle van de aanvragen in het dossier „volwassenen" toont trouwens aan, dat de door de Commissie gebruikte methode tot zeer uiteenlopende resultaten leidt.

40. In de eerste plaats kan men in de post „onderwijzend personeel" enkel vaststellen, dat Oliveira in de overzichtstabel van de aanvraag om betaling van het saldo een rekenfout heeft begaan. Hieruit blijkt namelijk dat de kosten per uur niet corresponderen met die in de gedetailleerde tabellen die ook in de aanvraag om betaling van het saldo staan.[18] Derhalve kon deze fout tot een overschrijding van de salariskosten leiden.[19] Het lijkt mij dan ook dat de vermindering als gevolg van de rekenfout niet hoger had behoeven te zijn dan 2 339 856 ESC.[20]

41. In de tweede plaats blijkt, dat sommige uitgaven in deze rubriek evenals in het dossier „jongeren" inderdaad konden worden geacht niet voor vergoeding in aanmerking te komen. Zo konden worden geweigerd het bedrag van 4 424 345,60 ESC voor overschrijding van de goedgekeurde uitgaven voor niet-onderwijzend personeel, en het bedrag van 1 260 938,40 ESC voor de daarmee verband houdende kosten. De uitgave voor reiskosten ten bedrage van

18 — Het gaat om een totaal bedrag van 4 161 464,15 ESC voor de interne opleiding en niet om 5 982 363,69 ESC; de fout bedraagt dus 1 820 899,54 ESC.

19 — Gelet op het aandeel van de kosten (28,5%) gaat het om een overschrijding met 518 956,36 ESC.

20 — 1 820 899,54 ESC + 518 956,36 ESC.

422 311,10 ESC kon geacht worden niet te zijn gerechtvaardigd, evenals de uitgave voor „gespecialiseerde werkzaamheden" ten bedrage van 4 015 267 ESC. Zo kon ook het bedrag voor „huurkosten en huren"[21] overdreven worden geacht in vergelijking met de oorspronkelijke aanvraag. De Commissie had dus het recht om de geconstateerde overschrijding ten bedrage van 561 598 ESC te weigeren. Eveneens kon zij de uitgave van de post „belastingen en heffingen"[22] ten bedrage van 239 705 ESC weigeren, omdat die uitgave niet in de oorspronkelijke aanvraag stond en volgens de Portugese wet voor dit soort opleidingsactie bovendien geen zegelrecht verschuldigd is. Tot slot kon de Commissie de algemene administratieve kosten ten bedrage van 512 033 ESC niet gerechtvaardigd achten.[23]

42. Alles bijeen blijkt uit een onderzoek van elke post van deze rubriek, dat de Commissie uitgaven kon weigeren tot een bedrag van 13 776 054 ESC. Daarentegen had zij niet het recht om een niet voor dit soort aanvragen geschikte methode van algemene vermindering toe te passen, die leidde tot weigering van een bedrag van 19 237 214 ESC, hetgeen overdreven lijkt. De Commissie heeft verzoeksters' verkregen rechten dus aangetast door in de rubriek „uitvoering en beheer van de cursussen" een bedrag van 5 461 160 ESC[24] teveel in te trekken.

43. Wat betreft de beide dossiers „jongeren" en „volwassenen" was de Commissie bovendien van mening, dat het bedrag van de uitgave voor de samenstelling en de vertaling van handboeken was opgenomen in de kosten van voorbereiding van de cursussen, reproduktie van documenten en gespecialiseerde werkzaamheden, en zij heeft dus de hierop betrekking hebbende uitgave in het dossier „jongeren" en de uitgave voor onderwijsmateriaal in het dossier „volwassenen" geweigerd. Tegen deze weigeringen heb ik twee bezwaren. In de eerste plaats kan men volgens mij niet beweren, dat er een overlapping bestond met de uitgave voor gespecialiseerde werkzaamheden, die reeds was geweigerd, omdat er geen rechtvaardiging voor was gegeven.[25] In de tweede plaats begrijp ik niet waaruit de overlapping bestond tussen de samenstelling en de vertaling van handboeken en de kosten van reproduktie van documenten. De oorspronkelijke aanvragen maakten reeds onderscheid tussen onderwijsmateriaal en de reproduktie van handboeken. De uitgave voor de samenstelling en de vertaling van handboeken blijkt dus onderdeel uit te maken van de rubriek „onderwijsmateriaal" en stond reeds los van die voor de vermenigvuldiging van handboeken. In werkelijkheid had de Commissie moeten constateren, dat Oliveira in haar aanvragen om betaling van het saldo binnen de post „onderwijsmateriaal" onderscheid heeft gemaakt tussen de posten „samenstelling en vertaling van handboeken" en „voorbereidingskosten van de cursussen", zonder het oorspronkelijk goedgekeurde bedrag te hebben overschreden.[26] Ik ben derhalve van mening, dat de Commissie door deze handelwijze verkregen rechten van verzoekster heeft geschonden.

44. Naast deze weigeringen wegens overschrijdingen van goedgekeurde bedragen,

21 — 30 000 × 10 (weken) × 110% (kosten) = 3 300 000.

22 — Zie punt 32 hiervoor betreffende het dossier „jongeren".

23 — Zie punt 34 hiervoor betreffende het dossier „jongeren".

24 — 19 237 214 — 13 776 054.

25 — Zie punten 34 en 36 hiervoor.

26 — Ten bedrage van 8 100 000 ESC.

onvoldoende rechtvaardigingen en onduidelijke presentatie van sommige uitgaven, heeft de Commissie geweigerd rekening te houden met andere uitgaven die zij niet noodzakelijk achtte voor een goed verloop van de actie. Zo blijkt uit het dossier betreffende de opleiding van jongeren, dat de uitgaven voor „beheer en financiële controle" en voor „gespecialiseerde werkzaamheden" in de rubriek „uitvoering en beheer van de cursussen" zijn geweigerd, omdat de Commissie van mening was, dat die acties „waren opgetuigd met een eigen secretariaat en met apart onderwijzend personeel". Volgens haar verklaring zijn haar talrijke ontvangstbewijzen getoond voor *„gespecialiseerde werkzaamheden"*, terwijl het taken betrof die in werkelijkheid door het secretariaat hadden moeten worden verricht. De Commissie kon deze uitgave dus weigeren, toen zij werkelijk te weten kwam waar het bij deze gespecialiseerde werkzaamheden om ging, te meer omdat deze uitgave niet uitdrukkelijk in de oorspronkelijke aanvraag stond vermeld.

45. Wat „het beheer en de financiële controle" betreft had Oliveira daarentegen in de oorspronkelijke aanvraag verzocht om bijstand voor de volgende onderdelen: „beheer en financiële controle van het project, voorbereiding van de begroting en van een documentatiesysteem, archivering van documenten met betrekking tot de opleidingsactie, en het opmaken van maandelijkse balansen (...)". Deze toelichting was voldoende en de Commissie had bij het *onderzoek van de oorspronkelijke aanvraag* eventueel reeds tot de conclusie moeten komen, dat deze werkzaamheden door het secretariaat konden worden verricht en dat er dus geen reden was om de desbetreffende uitgave goed te keuren. Na goedkeuring ervan mocht verzoekster aannemen, dat de zaak in orde was. De weigering van de uitgave voor de post „beheer en financiële controle" ten bedrage van 1 900 080 ESC lijkt mij derhalve in strijd met verzoeksters verkregen rechten.

46. Bovendien heeft de Commissie sommige uitgaven geweigerd wegens de verkorting van de opleidingsduur. Hierbij moet goed onderscheid worden gemaakt tussen de twee opleidingen. Wat het dossier „jongeren" betreft, zal deze kwestie in de punten 48 en volgende worden onderzocht bij de behandeling van het vierde middel, dat speciaal dit probleem aansnijdt. Met betrekking tot het dossier „volwassenen" heeft de Commissie vastgesteld, dat volgens een mededeling van Oliveira het aantal stagiaires vergeleken met de oorspronkelijke aanvraag met 63,74% was verminderd. Het aantal in de aanvraag om betaling van het saldo bedroeg 95, terwijl het in de oorspronkelijke aanvraag inderdaad 262 beliep. Bijgevolg mocht de Commissie het in de oorspronkelijke aanvraag voor de opleiding van onderwijzend personeel goedgekeurde bedrag met omstreeks 50% verminderen, omdat blijkbaar met minder kon worden volstaan. Ook heeft de Commissie het bedrag van de normale afschrijvingen verminderd en slechts rekening gehouden met de in de aanvraag om betaling van het saldo vermelde, werkelijke duur van de opleiding. Deze twee verminderingen lijken mij dan ook gerechtvaardigd.

47. Het middel betreffende schending van verkregen rechten moet derhalve gedeelte-

lijk gegrond worden geacht, in de eerste plaats voor zover de Commissie in het dossier betreffende de opleiding van jongeren weigert uitgaven te vergoeden voor de samenstelling en de vertaling van handboeken, alsmede voor het beheer en de financiële controle, ten bedrage van respectievelijk 2 247 308 ESC en 1 900 080 ESC, en in de tweede plaats voor zover zij in het dossier betreffende de opleiding van volwassenen weigert uitgaven te vergoeden voor onderwijsmateriaal ten bedrage van 1 637 612 ESC, alsmede in de rubriek „uitvoering en beheer van cursussen" bedragen voor in totaal 5 461 160 ESC.

48. Als tweede middel beroept Oliveira zich ten slotte op schending van algemene rechtsbeginselen, met name het rechtszekerheidsbeginsel, het beginsel dat administratieve besluiten geen terugwerkende kracht hebben, het beginsel van eerbiediging van verkregen rechten en het vertrouwensbeginsel, omdat in de gewraakte beschikkingen „achteraf de verplichting wordt opgelegd, dat het aantal theorie- en praktijkuren gelijk moet zijn", een eis die niet in het goedkeuringsbesluit vermeld stond. Volgens haar is deze verplichting zelfs pas tijdens de eindafrekening opgelegd, nadat alle uitgaven waren verricht. Zij erkent, de circulaire van 8 juni 1987 te hebben ontvangen op 25 juni 1987, zes dagen na het begin van de opleidingsacties, maar dacht op dat ogenblik dat deze circulaire niet voor haar gold.

49. De Commissie benadrukt, dat zij weliswaar na het besluit tot goedkeuring van de bijstand heeft besloten, dat de theorie-opleiding en de praktijkopleiding even lang dienden te duren, maar dat dit besluit via de circulaire van het DAFSE is medegedeeld „op een tijdstip waarop het nog volledig mogelijk was de duur van de praktijkopleiding te wijzigen, wat de overige organisatoren inderdaad hebben gedaan". Zij zou het standpunt van verzoekster kunnen volgen, indien deze verplichting was opgelegd *na afloop* van de opleidingsacties. Tot slot benadrukt zij, dat de tekst van de circulaire voldoende duidelijk was.

50. Vooraf moet duidelijk worden gesteld, dat deze verplichting alleen de opleiding van jongeren betrof, zoals duidelijk blijkt uit de circulaire van het DAFSE. Zij dwong de Commissie ertoe bij het onderzoek van Oliveira's aanvraag om betaling van het eindsaldo aanzienlijke verminderingen toe te passen. Aangezien de omvang van deze verminderingen niet is bestreden, is het van belang vast te stellen of Oliveira al dan niet het recht had zich niets aan te trekken van de uit deze circulaire voortvloeiende verplichtingen en zich alleen op het besluit tot goedkeuring te baseren.

51. In de eerste plaats komt het mij voor, dat verzoekster niet redelijkerwijs mocht aannemen dat deze circulaire niet voor haar gold. Zij vernam de inhoud ervan namelijk niet via een of andere publikatie, maar nadat zij er zelf van in kennis was gesteld. Bovendien was de formulering van de circulaire nauwelijks voor meerdere uitleggingen vatbaar. De circulaire van het DAFSE vermeldt namelijk, dat „de begunstigde instellingen zich *moeten houden*" aan de nieuwe

beleidslijn van de Commissie, zoals weergegeven in de tekst.

52. In de tweede plaats valt moeilijk te betwisten, dat verzoekster op het moment waarop de opleidingsactie nog maar net was begonnen, de duur van de praktijkopleidingen nog kon aanpassen. Aangezien de opleiding van jongeren zich over 22 weken uitstrekte, hetgeen ter terechtzitting door de vertegenwoordiger van Oliveira werd bevestigd, had zij twee weken na het begin van de opleidingen de voorgeschreven aanpassing best kunnen realiseren.

53. Aangezien de circulaire qua inhoud voldoende dwingend voor Oliveira was om er tijdig aan te voldoen, ben ik dan ook van mening, dat de bestreden beschikkingen geen algemene rechtsbeginselen hebben geschonden. Derhalve kan dit middel niet slagen.

54. Gelet op het voorgaande concludeer ik:

1) primair:

— tot nietigverklaring van de beschikkingen van de Commissie van 27 juni 1989 betreffende de projecten nrs. 870708/P1 en 870708/P3 van het Europees Sociaal Fonds;

— tot verwijzing van de Commissie in de kosten;

2) subsidiair:

— tot gedeeltelijke nietigverklaring van de beschikking van de Commissie van 27 juni 1989 betreffende project nr. 870708/P1 van het Europees Sociaal Fonds, voor zover daarin bijstand wordt geweigerd voor de samenstelling en de vertaling van handboeken, alsmede voor het beheer en de financiële controle ten bedrage van respectievelijk 2 247 308 ESC en 1 900 080 ESC;

— tot gedeeltelijke nietigverklaring van de beschikking van de Commissie van 27 juni 1989 betreffende project nr. 870708/P3 van het Europees Sociaal Fonds, voor zover daarin bijstand wordt geweigerd voor onderwijsmateriaal alsmede voor de uitvoering en het beheer van de cursussen ten bedrage van respectievelijk 1 637 612 ESC en 5 461 160 ESC;

— tot compensatie van de kosten.

Bijlage I

Dossier „jongeren" nr. 870708/P1

Rubrieken van uitgaven in de aanvraag om betaling van het saldo	*Doel van de uitgaven*	*Geweigerd bedrag*	*Redenen*
14.1 Inkomsten van cursisten/deelnemers in opleiding		9 528 606	Aanpassing van de duur van de praktijkcursussen aan die van theoriecursussen
14.2 Voorbereiding van de cursussen	1. Samenstelling en vertalingen van handboeken	2 247 308	Bedrag reeds opgenomen in de kosten van voorbereiding van de cursussen en in de post-onderverdelingen 14.2.4 en 14.2.7
	Diversen	280 100	Ontbreken van rechtvaardiging
	6. Personeelsuitgaven	63 967	Ontbreken van rechtvaardiging
	7. Gespecialiseerde werkzaamheden	247 322	Ontbreken van rechtvaardiging
14.3 Uitvoering en beheer van de cursussen	1. Onderwijzend personeel	3 380 450	Aanpassing van de duur van de praktijkcursussen aan die van de theoriecursussen
	Niet-onderwijzend personeel	12 423 942	Meer personeelsleden dan aanvankelijk aangevraagd
	2. Salariskosten	3 816 811	Vermindering naar evenredigheid van de bedragen die geacht worden voor vergoeding in aanmerking te komen
	5. Reiskosten	885 791	Niet gerechtvaardigde uitgave, omdat het uitwonend personeel een verblijfsvergoeding ontving

Rubrieken van uitgaven in de aanvraag om betaling van het saldo	*Doel van de uitgaven*	*Geweigerd bedrag*	*Redenen*
	7. Beheer en financiële controle	1 900 080	Voor het goede verloop van de actie niet noodzakelijk geachte uitgave
	8. Gespecialiseerde werkzaamheden	8 377 453	Voor het goede verloop van de actie niet noodzakelijk geachte uitgave
	9. Huurkosten en huren	3 696 047	Overschrijding van de aangevraagde bedragen
	10. 11. 12. Materiaal en niet duurzame goederen, overige benodigdheden en diensten van derden, verbruik van grondstoffen en andere materialen	6 078 366	Vermindering naar evenredigheid van de aanpassing van de duur van de praktijkcursussen aan die van de theoriecursussen
	13. Belastingen en heffingen	529 705	Ongegronde uitgave, omdat in dit kader geen zegelrecht verschuldigd is
	14. Algemene administratieve kosten	1 072 824	Ontbreken van rechtvaardigingsgrond
14.5 Opleiding van onderwijzend personeel		4 276 914	Overschrijdingen van de voorziene uitgaven
14.6 Normale afschrijvingen		4 712 799	Vermindering naar verhouding van de aanpassing van de duur van de praktijkcursussen aan die van de theoriecursussen Sommige posten komen niet voor vergoeding in aanmerking

Bijlage II

Dossier „volwassenen" nr. 870708/P3

Rubrieken van uitgaven in de aanvraag om betaling van het saldo	*Doel van de uitgaven*	*Geweigerd bedrag*	*Redenen*
14.2 Voorbereiding van de cursussen	1. Onderwijsmateriaal	1 637 612	Bedrag reeds opgenomen in de kosten van voorbereiding van de cursussen en in de postonderverdeling 14.2.4 en 14.2.7
	2. Aanwerving en selectie van stagiaires	492 448	Niet-gerechtvaardigde uitgave, omdat de stagiaires tot de werknemers van de onderneming behoren
	4. Aanwerving en selectie van opleiders	141 520	Niet in de aanvankelijke aanvraag voorziene uitgave
	6. Kosten voor personeel belast met de voorbereiding	30 533	Niet-goedgekeurde uitgave
	7. Gespecialiseerde werkzaamheden	118 052	Ontbreken van rechtvaardiging van sommige postonderverdelingen
14.3 Uitvoering en beheer van de cursussen		19 237 214	Aanpassing van de kosten per uur aan het dossier „jongeren"
14.5 Opleiding van onderwijzend personeel		1 400 925	Vermindering rekening houdend met de vermindering van het aantal stagiaires
14.6 Normale afschrijvingen		1 216 772	Vermindering rekening houdend met de daadwerkelijke opleidingsweken