ARREST VAN HET GERECHT (Eerste kamer)
19 maart 1997 *

In zaak T-73/95,

Estabelecimentos Isidoro M. Oliveira SA, vennootschap naar Portugees recht, gevestigd te Montijo (Portugal), vertegenwoordigd door J. Marques de Ascensão, advocaat te Lissabon, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij A. de Sousa, União de Bancos Portugueses SA, Rue de la Grève 12,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door A. M. Alves Vieira en G. Wilms, leden van haar juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

betreffende een beroep tot gedeeltelijke nietigverklaring van beschikking C(94)1410/9 van de Commissie van 12 juli 1994 betreffende financiële bijstand van het Europees Sociaal Fonds voor een beroepsopleidingsactie, waarvan verzoekster in kennis is gesteld op 28 december 1994,

wijst

* Procestaal: Portugees.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: A. Saggio, president, V. Tiili en R. M. Moura Ramos, rechters,

griffier: J. Palacio González, administrateur

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 10 december 1996,

het navolgende

Arrest

De feiten

1 Het project betreffende een voor 199 cursisten bestemde beroepsopleidingsactie, waarvoor financiële bijstand ten gunste van verzoekster is aangevraagd en dat het Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu (dienst belast met de aangelegenheden van het Europees Sociaal Fonds; hierna: „DAFSE") te Lissabon in oktober 1986 uit hoofde van het begrotingsjaar 1987 heeft voorgesteld en dossiernummer 870708/P1 ontving, is door de Commissie goedgekeurd op 31 maart 1987. Volgens het door de Commissie op 30 april 1987 vastgestelde, gerectificeerde besluit tot goedkeuring en waarvan door het DAFSE kennis is gegeven op 27 mei 1987, is verzoekster een financiële bijstand van 80 857 968 ESC verleend voor de opleiding van 199 personen. In deze mededeling van het DAFSE werd eraan herinnerd, dat de bijstand van het Europees Sociaal Fonds (hierna: „ESF") een krediet is dat wordt verleend onder de voorwaarde dat het project wordt uitgevoerd met inachtneming van de communautaire voorschriften en dat de niet-naleving van deze voorwaarde tot gevolg heeft dat de voorschotten moeten worden terugbetaald en het saldo niet wordt uitbetaald. Bovendien werd beklemtoond, dat elke wijziging ten opzichte van hetgeen in het aanvraagdossier is voorzien, aan het DAFSE moet worden meegedeeld.

2 Nadat verzoekster om betaling van het saldo had verzocht, gaf de Commissie op 27 juni 1989 een beschikking, volgens welke de bijstand van het ESF uiteindelijk ten hoogste 41 592 218 ESC kon bedragen, op grond dat bepaalde uitgaven niet voor bijstand in aanmerking kwamen (hierna: „eerste beschikking").

3 Naar aanleiding van een door verzoekster ingesteld beroep is deze eerste beschikking door het Hof nietig verklaard, op grond dat de Commissie de Portugese Republiek geen gelegenheid had geboden om vóór de vaststelling van de definitieve beschikking tot vermindering van de bijstand haar opmerkingen te maken (arrest van 7 mei 1991, zaak C-304/89, Oliveira, Jurispr. 1991, blz. I-2283; hierna: „zaak C-304/89").

4 Met het oog op de vaststelling van een nieuwe beschikking nam de Commissie op 10 februari 1992 contact op met de Portugese overheid voor een aantal nadere inlichtingen. Vervolgens werd van 21 tot en met 24 april 1992 een controlebezoek te Portugal georganiseerd, teneinde „[het dossier] opnieuw af te handelen". Verzoekster is van het controlebezoek op de hoogte gesteld vóór de datum waarop het plaats vond. De Commissie stelt, dat haar naar aanleiding van dit bezoek nieuwe gegevens ter kennis zijn gekomen. Volgens het controleverslag is in het bijzonder vastgesteld, dat de meeste van de 199 cursisten voor wie het opleidingsproject bestemd was, geen arbeidsplaats in de onderneming hadden en dus niet voor die opleiding in aanmerking kwamen overeenkomstig de voorwaarden van de aanvankelijke goedkeuring. In het verslag werd eveneens aangegeven, dat verschillende uitgaven niet als gerechtvaardigd konden worden beschouwd.

5 Vervolgens antwoordde verzoekster op een verzoek om inlichtingen van het DAFSE bij brief van 10 juli 1992, waarbij in een bijlage de lijst van de cursisten was gevoegd die aan de opleidingsactie deelnamen. Dienaangaande betoogt verweerster, dat verzoekster in haar oorspronkelijke aanvrage voor bijstand niet had vermeld, dat cursisten zouden deelnemen die niet tot de onderneming behoorden, en niet had meegedeeld dat slechts 29 van de cursisten inderdaad een band met de onderneming hadden. Volgens verzoekster daarentegen behoorden 81 cursisten tot het personeel van de onderneming, doch kon of wilde een aantal van hen na afloop van hun opleiding niet bij de onderneming blijven werken.

6 Het ESF legde het DAFSE op 23 oktober 1992 een eerste ontwerp voor een eindbeschikking voor, dat is vervangen door nota nr. 6259 van 30 maart 1993. Deze nota bevat nieuwe berekeningen met verklaringen en „correcties" die zijn aangebracht met inachtneming van de tijdens het controlebezoek vergaarde gegevens. Na ontvangst van verzoekster opmerkingen betreffende het ontwerp voor een eindbeschikking in een brief van 1 juni 1993, zond het DAFSE de Commissie op 22 september 1993 een informatienota toe (bijlage 4 bij het verweerschrift). In deze nota stemde het DAFSE in met het ontwerp van de Commissie, waarbij het in de eerste plaats vaststelde dat het aantal uren praktijkopleiding te hoog was in verhouding tot het aantal uren theoretische opleiding, in de tweede plaats dat bepaalde uitgaven betreffende de opleiding van het onderwijzend personeel en het gebruik van bepaalde machines niet waren voorzien in de oorspronkelijke aanvraag voor bijstand en geen enkel verband hielden met de verstrekte opleiding, in de derde plaats dat de vermindering voor normale afschrijvingen voortvloeide uit de verkorting van de opleidingsduur, en in de vierde plaats dat het feit dat de cursisten volgens de oorspronkelijke aanvraag om bijstand tot de onderneming dienden te behoren en dat de actie diende plaats te vinden in het kader van een herstructurering, bepaalt wie aan de opleidingsactie mag deelnemen. Op 12 oktober 1993 vulde DAFSE zijn opmerkingen in dezelfde zin aan.

7 De Portugese Republiek is gehoord overeenkomstig artikel 6, lid 1, van verordening (EEG) nr. 2950/83 van de Raad van 17 oktober 1983 houdende toepassing van besluit 83/516/EEG betreffende de taken van het Europees Sociaal Fonds, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 3823/85 van de Raad van 20 december 1985 in verband met de toetreding van Spanje en Portugal (PB 1983, L 289, blz. 1, respectievelijk PB 1985, L 370, blz. 23, hierna: „verordening nr. 2950/83"). Vervolgens stelde de Commissie op 12 juli 1994 een nieuwe beschikking [C(94)1410/9] vast, waarbij de bijstand van het ESF is teruggebracht tot 7 843 401 ESC (hierna: „litigieuze beschikking"). Volgens deze beschikking was bij onderzoek van de aanvraag tot betaling van het saldo gebleken dat een gedeelte van de bijstand van het ESF niet was gebruikt op de wijze die was vastgesteld in het besluit tot goedkeuring, en wel om de redenen uiteengezet in de hiervoor genoemde nota nr. 6259 van 30 maart 1993. Deze beschikking is verzoekster ter kennis gebracht op 28 december 1994, met een begeleidingsbrief van het DAFSE.

Procesverloop

8 Onder deze omstandigheden heeft verzoekster bij op 24 februari 1995 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift onderhavig beroep ingesteld.

9 Partijen zijn in hun pleidooien en hun antwoorden op de schriftelijke en mondelinge vragen van het Gerecht gehoord ter terechtzitting van 10 december 1996.

Conclusies

10 In haar verzoekschrift concludeert verzoekster, dat het het Gerecht behage:

— de beschikking van de Commissie in dossier nr. 870708/P1, waarvan zij in kennis is gesteld op 28 december 1994, gedeeltelijk nietig te verklaren.

11 In haar repliek concludeert zij, dat het het Gerecht behage:

— de beschikking waarvan zij in kennis is gesteld op 28 december 1994, nietig te verklaren;

— verweerster in de kosten te verwijzen.

12 Verweerster concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep te verwerpen,

— verzoekster in de kosten te verwijzen.

Ten gronde

13 Tot staving van haar beroep tot nietigverklaring voert verzoekster twee middelen aan: 1) schending van het rechtszekerheidsbeginsel, door het niet in acht nemen van een redelijke termijn; 2) schending van het vertrouwensbeginsel en van het verbod van reformatio in pejus.

14 Het Gerecht is van oordeel dat eerst het tweede middel dient te worden onderzocht.

Het middel: schending van het vertrouwensbeginsel en verbod van reformatio in pejus

Korte uiteenzetting van de argumenten van partijen

15 In het kader van dit middel betoogt verzoekster om te beginnen, dat de litigieuze beschikking veel strenger is dan de eerste beschikking, hoewel de feiten identiek zijn. In haar memories verklaart zij dat nieuwe verminderingen voor haar onaanvaardbaar zijn, „terwijl meer dan vijf jaar zijn verstreken sedert de beschikking van 1989".

16 Verzoekster vergelijkt de verminderingen in de litigieuze beschikking met de bedragen die in de eerste beschikking werden geacht niet voor vergoeding in aanmerking te komen. Met betrekking tot rubriek 14.5.1 van de aanvraag tot betaling van het saldo — opleiding van het onderwijzend personeel —, was dit bedrag 4 276 914 ESC in de eerste beschikking, terwijl in de litigieuze beschikking volgens de Commissie 7 092 914 ESC niet voor vergoeding in aanmerking kwam, en wel, aldus verzoekster, om nieuwe redenen. Onder de rubrieken 14.6 — normale afschrijvingen — en 14.1 — inkomsten van cursisten — waren de verminderingen eveneens hoger dan in de eerste beschikking. Ook beklaagt verzoekster zich over het feit dat volgens verweerster in de litigieuze beschikking 170 van de 199 cursisten niet in aanmerking kwamen, op grond dat zij externe cursisten waren, en dit hoewel zij reeds ten tijde van de in 1988 ingediende aanvraag tot betaling van het saldo ervan op de hoogte was, dat de opleidingsactie ook externe cursisten betrof en dat deze personen in de eerste beschikking niet van deze actie waren uitgesloten. Verzoekster aanvaardt evenmin dat een vermindering in een bepaalde post automatisch consequenties heeft voor andere posten. Bijgevolg betwist zij de door Commissie in dit stadium aangebrachte correctie op grond van de wijziging van het aantal in aanmerking komende cursisten.

17 Ter terechtzitting heeft zij naar aanleiding van een door het Gerecht gestelde vraag het eerste onderdeel van haar conclusie aldus geherformuleerd en gepreciseerd, dat zij thans nietigverklaring van de litigieuze beschikking vordert, voor zover deze nieuwe verminderingen bevat, vergeleken met de eerste beschikking, als gevolg van de uitsluiting van de externe cursisten van de opleidingsactie. Zij heeft gepreciseerd, dat zij opkomt tegen de evenredige vermindering van de in aanmerking komende uitgaven op dit punt in de litigieuze beschikking, en insisteert op het feit dat het bedrag van de voor vergoeding in aanmerking komende uitgaven het bedrag is, dat in de eerste beschikking is goedgekeurd.

18 Verzoekster is het niet eens met het standpunt, dat alle onderdelen opnieuw kunnen worden beoordeeld wanneer een beschikking door het Hof nietig is verklaard. Haars inziens is het in strijd met het vertrouwensbeginsel dat de litigieuze beschikking strenger is dan de beschikking die bij het arrest van het Hof in zaak C-304/89 nietig is verklaard. Verzoekster stelt ook, dat de bestreden beschikking moet worden aangemerkt als een „reformatio in pejus" met betrekking tot een onderwerp dat al lang is beslist in de eerste beschikking.

19 Ter terechtzitting heeft verzoekster nog beklemtoond, dat verweerster volgens haar reeds vóór de eerste beschikking ervan op de hoogte was, dat externe cursisten aan de beroepsopleiding deelnamen. Dit zou blijken uit verweersters verklaringen in haar verweerschrift, dat „het volgens de stukken in het betrokken dossier duidelijk was, dat de meesten van degenen die aan de beroepsopleidingsacties deelnamen — de cursisten — mensen van buiten waren. Dit kan worden geconcludeerd uit rubriek 11.2 van de aanvraag tot betaling van het saldo, die in strijd is met hetgeen was vermeld in de oorspronkelijke aanvraag om financiële bijstand."

20 In repliek voegt zij daaraan toe, dat verweerster ook in strijd heeft gehandeld met de beginselen van goede trouw en regelmatigheid van de procedure, door een nieuw standpunt in te nemen met betrekking tot onderwerpen die zij goed kende en die zij voor het Hof in zaak C-304/89 had verdedigd.

21 Verweerster stelt, dat zij bij het nemen van de maatregelen welke nodig waren ter uitvoering van het arrest van het Hof in zaak C-304/89, enkel gehouden was de Portugese autoriteiten de mogelijkheid te bieden om vóór de vaststelling van de eindbeschikking tot vermindering van de financiële bijstand hun opmerkingen te maken. Zij verwijst naar de rechtspraak van het Gerecht, volgens welke in geval van nietigverklaring van een handeling wegens procedurele gebreken de enige uit het arrest voortvloeiende verplichting is, de gebreken van de procedure die tot vaststelling van het nietig verklaarde besluit hadden geleid, te herstellen (arrest van 14 februari 1990, zaak T-38/89, Hochbaum, Jurispr. 1990, blz. II-43).

22 Verweerster merkt op, dat de Portugese autoriteiten de door de Commissie na het nieuwe onderzoek van het dossier voorgestelde verminderingen, alsmede de motieven daarvoor, volledig hebben aanvaard. Deze instemming van het DAFSE is de manifestatie van het recht van de Lid-Staat om te worden gehoord, zoals voorzien in de regeling en vereist door het arrest van het Hof in zaak C-304/89. Verweerster is van mening dat indien zij dezelfde beschikking had moeten geven met betrekking tot de aanvankelijk voorgestelde verminderingen, de mogelijkheid voor de Portugese Republiek om haar opmerkingen te maken zou zijn beperkt door de oorspronkelijke beschikking, waaraan een vormgebrek kleefde.

23 Overigens was de oorspronkelijke beschikking ten gevolge van het arrest in zaak C-304/89 nietig ex tunc. Partijen bevonden zich dus in dezelfde situatie als ten tijde van de vaststelling van de nietig verklaarde beschikking. Bijgevolg was het volstrekt rechtmatig voor de Commissie om de situatie op basis van het volledige dossier te heronderzoeken of te heroverwegen. Verweerster herinnert eraan, dat de marktdeelnemers niet mogen vertrouwen op de handhaving van een bestaande situatie die door de gemeenschapsinstellingen, handelend krachtens hun discretionaire bevoegdheid, kan worden gewijzigd (arrest Hof van 5 oktober 1994, gevoegde zaken C-133/93, C-300/93 en C-362/93, Crispoltoni e. a., Jurispr. 1994, blz. I-4863, r. o. 57).

24 Bovendien voert verweerster de communautaire rechtspraak aan, volgens welke een particulier zich slechts op de bescherming van het gewettigd vertrouwen kan beroepen, wanneer de administratie hem nauwkeurige en duidelijke toezeggingen heeft gedaan, waardoor gegronde verwachtingen kunnen worden gewekt (zie bijvoorbeeld de arresten Gerecht van 27 maart 1990, zaak T-123/89, Chomel, Jurispr. 1990, blz. II-131, en 17 december 1992, zaak T-20/91, Holtbecker, Jurispr. 1992, blz. II-2599). Zij stelt vast, dat verzoekster reeds in 1992 was meegedeeld dat de Commissie een nieuwe beschikking zou geven. De administratie heeft verzoekster geen precieze aanwijzing gegeven op grond waarvan zij mocht aannemen dat het bedrag van de verminderingen hetzelfde zou zijn als in de oorspronkelijke beschikking.

Beoordeling door het Gerecht

25 Ter inleiding zij vastgesteld, dat verzoekster met het onderhavige beroep opkomt tegen een beschikking die de Commisise heeft gegeven ter vervanging van een eerste beschikking betreffende haar aanvraag tot betaling van het saldo van een financiële bijstand van het EFS, omdat de eerste beschikking door het Hof in zaak C-304/89 nietig is verklaard. Krachtens artikel 174 van het Verdrag is de eerste beschikking ten gevolge van dit arrest nietig ex tunc.

26 De litigieuze beschikking is gegeven krachtens artikel 6, lid 1, van verordening nr. 2950/83, dat bepaalt dat indien van de bijstand van het ESF geen gebruik wordt gemaakt op de wijze die in het besluit tot goedkeuring is vastgesteld, de Commissie deze bijstand kan opschorten, verminderen of doen vervallen, na de betrokken Lid-Staat de gelegenheid te hebben geboden zijn opmerkingen te maken.

27 Uit deze bepaling blijkt duidelijk dat de financiële bijstand van het ESF slechts wordt toegekend, indien de begunstigde zich houdt aan de voorwaarden betreffende de actie, die door de Commissie zijn vermeld in het besluit tot goedkeuring of door de begunstigde in zijn aanvraag om bijstand waarop dit besluit tot goedkeuring betrekking heeft. In geval van schending van deze voorwaarden mag de begunstigde dus niet verwachten dat het in het besluit tot goedkeuring toegekende bedrag in zijn geheel zal worden betaald. In dat geval kan hij dus niet met een beroep op het vertrouwensbeginsel gedaan krijgen dat het saldo van het totale bedrag van de aanvankelijk in het besluit tot goedkeuring toegekende bijstand wordt betaald.

28 Het vertrouwensbeginsel kan namelijk niet worden ingeroepen door een onderneming die zich heeft schuldig gemaakt aan een kennelijke schending van de geldende regeling (arrest Hof van 12 december 1985, zaak 67/84, Sideradria, Jurispr. 1985, blz. 3983, r. o. 21, en arrest Gerecht van 24 april 1996, gevoegde zaken T-551/93, T-231/94, T-232/94, T-233/94 en T-234/94, Industrias Pesqueras Campos e. a., Jurispr. 1996, blz. II-247, r. o. 76).

29 Verder heeft het Hof vastgesteld, dat het vertrouwensbeginsel het rechtstreekse uitvloeisel is van het rechtzekerheidsbeginsel, dat vereist dat rechtsregels duidelijk en nauwkeurig zijn, en dat ertoe strekt te waarborgen dat door het gemeenschapsrecht beheerste rechtssituaties en-betrekkingen voorzienbaar zijn (arrest Hof van 15 februari 1996, zaak C-63/93, Duff e. a., Jurispr. 1996, blz. I-569, r. o. 20).

30 In casu stelt artikel 6, lid 1, van verordening nr. 2950/83 de verkrijging van het totaal van de betrokken bijstand duidelijk en specifiek afhankelijk van de naleving van de voorwaarden waaronder de financiële bijstand is toegekend, zoals uit de voorgaande rechtsoverwegingen blijkt.

31 Uit het voorgaande volgt, dat de Commissie op grond van verordening nr. 2950/83 mocht onderzoeken of de bijstand van het ESF was gebruikt overeenkomstig de voorwaarden zoals deze voortvloeiden uit de bij haar ingediende aanvraag om bijstand voor verzoekster, ten aanzien waarvan het besluit tot goedkeuring van 30 april 1987 was vastgesteld, waarbij voor een bedrag van 80 857 968 ESC financiële bijstand was toegekend voor de opleiding van 199 personen. Op grond van een dergelijke controle moest de Commissie, toen bij haar de aanvraag tot betaling van het saldo werd ingediend, beoordelen, na de betrokken Lid-Staat te hebben gehoord, of eventuele schendingen van bovenbedoelde voorwaarden in voorkomend geval rechtvaardigden dat de bijstand krachtens artikel 6 van verordening nr. 2950/83 werd verminderd.

32 Dienaangaande merkt het Gerecht om te beginnen op, dat het arrest van het Hof in zaak C-304/89 als rechtsgevolg had, dat zowel de eindbeschikking, die de Commissie in juni 1989 had gegeven op verzoekers aanvraag tot betaling van het saldo, als de reconstructie van de feiten ter voorbereiding van deze beschikking ex tunc niet meer bestonden. De Commissie was dan ook verplicht, de stukken van het dossier opnieuw te onderzoeken en een nieuwe beschikking te geven op verzoeksters aanvraag tot betaling van het saldo. Daarbij was zij gehouden, alle gegevens feitelijk en rechtens in aanmerking te nemen die beschikbaar waren op het tijdstip van de vaststelling van de handeling. De verplichting van de Commissie om een beschikking met alle vereiste zorgvuldigheid voor te bereiden en een beschikking te geven op basis van alle gegevens die van invloed kunnen zijn voor het resultaat, vloeit in het bijzonder voort uit het beginsel van goed bestuur, het legaliteitsbeginsel en het beginsel van gelijke behandeling. In deze omstandigheden kan de Commissie niet worden verweten, dat zij haar onderzoek heeft herhaald en een volledig dossier heeft samengesteld.

33 Indien de mogelijkheid was uitgesloten om aanvullende gegevens in het dossier te doen opnemen, zou bovendien, zoals verweerster oppert, het eventuele effect van

de opmerkingen van de Portugese Republiek zijn beperkt door de oorspronkelijke beschikking, waaraan een belangrijk vormgebrek kleefde. Het belang van dit gebrek in de procedure is beklemtoond door het Hof, dat heeft vastgesteld dat „gelet op de centrale rol en grote verantwoordelijkheden bij de indiening van de opleidingsprojecten en het toezicht op de financiering ervan, de mogelijkheid voor de betrokken Lid-Staat om vóór de totstandkoming van een definitieve beschikking tot vermindering van de bijstand zijn opmerkingen kenbaar te maken, een wezenlijk vormvoorschrift vormt" (arrest in zaak C-304/89, r. o. 21). Ook al achtte de Lid-Staat in casu de door de Commissie voorgestelde verminderingen gerechtvaardigd, het oordeel van de nationale autoriteiten had in theorie anders kunnen uitvallen, zodat de Commissie daarin eventueel aanleiding had kunnen zien om haar ontwerp te wijzigen. De Portugese autoriteiten hadden de Commissie bijvoorbeeld erop kunnen wijzen dat, anders dan zij van oordeel was, bepaalde uitgaven huns inziens niet of wel voor vergoeding in aanmerking kwamen, en de Commissie had met deze opmerking rekening moeten houden voor zij de eindbeschikking vaststelde.

34 Bij het onderzoek van alle beschikbare gegevens, met inbegrip van die welke tijdens de controlebezoeken zijn vergaard, heeft de Commissie onregelmatigheden vastgesteld in het door verzoekster uitgevoerde project. De door de diensten van de Commissie vastgestelde onregelmatigheden zijn bevestigd door het DAFSE. In de informatienota die het DAFSE aan de Commissie heeft toegezonden (zie supra, r. o. 6) heeft het namelijk bevestigd, dat in de door verzoekster ingediende aanvraag tot betaling van het saldo een aantal uitgaven voorkwamen, die niet waren goedgekeurd in het besluit tot goedkeuring van de financiële bijstand en die geen enkel verband hielden met de verstrekte opleiding. Bovendien was het aantal uren praktijkopleiding te hoog vergeleken met het aantal uren theoretische opleiding, gelet op een circulaire van het DAFSE waarvan verzoekster in kennis was gesteld. Ten slotte behoorden de meeste cursisten, in strijd met hetgeen in de aanvraag om bijstand was aangegeven, niet tot het personeel van verzoekster en is het project dus niet uitgevoerd in het kader van een herstructurering, zoals dit nochtans in de aanvraag om bijstand was voorzien en in het besluit tot goedkeuring was goedgekeurd. Wat het werkelijke aantal tot de onderneming behorende cursisten betreft, stelt het Gerecht vast, dat verzoekster slechts heeft verklaard, overigens zonder enig bewijs dienaangaande aan te voeren, dat 81 cursisten aan deze voorwaarden voldeden en dat het dienaangaande door de Commissie aangevoerde cijfer van 29 onjuist was. Aldus heeft zij niet aangetoond dat de uitgaven betreffende bepaalde cursisten voor vergoeding in aanmerking kwamen.

35 Daaruit volgt, dat verzoekster zich kennelijk niet heeft gehouden aan de voorwaarden waaronder de financiële bijstand van het ESF was toegekend. Bijgevolg kan zij niet met een beroep op het vertrouwensbeginsel nietigverklaring van de litigieuze beschikking vorderen, op grond dat daarin het oorspronkelijk toegekende bedrag van de bijstand wegens door haar begane onregelmatigheden is verminderd.

36 Aangezien artikel 6, lid 1, van verordening nr. 2950/83 in de mogelijkheid van opschorting, vermindering of verval van de bijstand voorziet in geval van niet-naleving van de voorwaarden, kan verzoekster zich evenmin beroepen op het verbod van reformatio in pejus, wanneer de Commissie op grond van onregelmatigheden van verzoekster heeft besloten de bijstand te verminderen.

37 Om al de hiervoor uiteengezette redenen kan dit middel niet worden aanvaard.

Het middel: schending van het rechtszekerheidsbeginsel, door niet een redelijke termijn in acht te nemen

Korte uiteenzetting van de argumenten van partijen

38 In het kader van dit middel betoogt verzoekster, dat de litigieuze beschikking acht jaar na de indiening van de aanvraag om financiële bijstand, zeven jaar na de uitvoering van de opleidingsactie, meer dan vijf jaar na de eerste beschikking en bijna vier jaar na het arrest tot nietigverklaring is vastgesteld. Haars inziens is de beschikking vastgesteld na een termijn die niet redelijk is, hetgeen eveneens een

schending van het gemeenschapsrecht, in het bijzonder van het beginsel van rechtszekerheid, oplevert (arrest Hof van 13 juli 1965, zaak 111/63, Lemmerz-Werke, Jurispr. 1965, blz. 941). Verzoekster voegt daaraan toe, dat deze vertraging niet aan haar is te wijten.

39 Verweerster ontkent de gestelde schending. Zij betoogt dat elk concreet geval afzonderlijk moet worden beoordeeld. Zij heeft haar best gedaan om het arrest van het Hof in zaak C-304/89 snel uit te voeren. De besluitvormingsprocedure, die uit verschillende fasen bestaat, heeft noodzakelijkerwijze zijn tijd. Tijdens het in Portugal georganiseerde controlebezoek heeft de Commissie kennis gekregen van aanvullende gegevens die haar door de nationale autoriteiten waren meegedeeld. Zij moest deze gedetailleerd bestuderen. Onder andere moest zij verzoeksters boekhouding onderzoeken. Ook de nationale autoriteiten hadden tijd nodig gehad om het dossier te bestuderen en verzoeksters opmerkingen te vragen voor zij hun standpunt met betrekking tot de ontwerpen van de Commissie kenbaar maakten.

Beoordeling door het Gerecht

40 Het Gerecht stelt vast, dat volgens verzoekster de Commissie na afloop van een zo lange termijn als de onderhavige niet meer mag terugkomen op haar beoordeling van een bepaalde situatie. In de rechtspraak wordt onderscheid gemaakt tussen de termijn voor uitvoering van een arrest en de termijn waarbinnen de intrekking van een onwettige handeling door de instelling die haar heeft vastgesteld, in beginsel is toegestaan.

41 De verplichting van de gemeenschapsinstelling om een door de gemeenschapsrechter gewezen arrest tot nietigverklaring uit te voeren, vloeit voort uit artikel 176 van het Verdrag. Door het Hof is erkend, dat ter uitvoering van een dergelijk arrest een aantal administratieve maatregelen moet worden genomen, hetgeen in de regel niet terstond mogelijk is, en dat de instelling over een redelijke termijn beschikt

om te voldoen aan een arrest waarbij een van haar beschikkingen nietig wordt verklaard. De vraag of de termijn redelijk was, hangt af van de aard van de maatregelen die moesten worden genomen, alsmede van de toevallige omstandigheden van het concrete geval (arrest Hof van 12 januari 1984, zaak 266/82, Turner, Jurispr. 1984, blz. 1, r. o. 5 en 6; zie eveneens met betrekking tot wetgeving arrest Hof van 5 juli 1995, zaak C-21/94, Parlement/Raad, Jurispr. 1995, blz. I-1827, r. o. 33).

42 Met betrekking tot de intrekking van een bestuurshandeling door de instelling die de betrokken handeling heeft vastgesteld, heeft het Hof erkend dat de gemeenschapsinstellingen het recht hebben een onwettige handeling in te trekken, indien deze intrekking binnen een redelijke termijn geschiedt (arresten Hof van 3 maart 1982, zaak 14/81, Alpha Steel, Jurispr. 1982, blz. 749, r. o. 10; 26 februari 1987, zaak 15/85, Consorzio Cooperative d'Abruzzo, Jurispr. 1987, blz. 1005, r. o. 12, en 20 juni 1991, zaak C-248/89, Cargill, Jurispr. 1991, blz. 2987, r. o. 20). Deze rechtspraak heeft betrekking op situaties waarin het gezag zelf de onwettigheid van een handeling ondekt, waarbij de termijn moet worden berekend vanaf de datum waarop de onwettige handeling is vastgesteld.

43 In het onderhavige geval kan verzoeksters betoog, dat mede de periode vóór de nietigverklaring van de eerste beschikking betreft, niet worden aanvaard. Zoals het Gerecht reeds heeft geoordeeld (supra, r. o. 32), was de Commissie na de nietigverklaring van de eerste beschikking door het Hof verplicht, alle op het moment van de vaststelling van de handeling beschikbare gegevens opnieuw te onderzoeken en een nieuwe beschikking te geven met betrekking tot de aanvraag tot betaling van het saldo. In casu is dus geen sprake van een intrekking van een handeling door de instelling in de zin van de in voorgaande rechtsoverweging geciteerde rechtspraak. Bijgevolg is de periode vóór de nietigverklaring van de eerste beschikking niet relevant voor de beoordeling van de regelmatigheid van de tweede beschikking, waartegen in casu wordt opgekomen.

44 Voor het onderhavige onderzoek is relevant de termijn die is verstreken tussen de uitspraak van het arrest tot nietigverklaring op 7 mei 1991 en 12 juli 1994, de datum waarop de nieuwe beschikking is vastgesteld, dat wil zeggen een termijn van

38 maanden of meer dan drie jaar. Meer bepaald is het ESF 9 maanden nadat het arrest tot nietigverklaring is uitgesproken, begonnen met het dossier opnieuw samen te stellen en te onderzoeken, hetgeen na het controlebezoek en de raadpleging van de nationale autoriteiten 29 maanden later een eindbeschikking heeft opgeleverd.

45 De vraag of de termijn waarbinnen een arrest tot nietigverklaring is uitgevoerd, redelijk was, dient in elk individueel geval te worden beoordeeld. Of de termijn redelijk is, hangt af van de aard van de maatregelen die moeten worden genomen, alsmede van de bijzondere toevallige omstandigheden van elk geval. In casu moet derhalve rekening worden gehouden met de verschillende fasen van de besluitvormingsprocedure.

46 Door het arrest van het Hof in zaak C-304/89 bestaat de reconstructie van de feiten ter voorbereiding van de eerste beschikking niet meer, zoals reeds is opgemerkt. Bovendien was het twijfelachtig geworden of de in de eerste beschikking gebruikte gegevens juist en compleet genoeg waren. Derhalve moest het dossier opnieuw worden samengesteld. Dit werk, dat werd bepaald en beïnvloed door vermoedens van onregelmatigheden, omvatte een onderzoeksbezoek aan Portugal, een analyse van verzamelde gegevens en verschillende raadplegingen van de Portugese autoriteiten. De nationale autoriteiten hebben eveneens verzoekster gehoord omtrent de beschikkingsontwerpen van de Commissie. Gelet op de hiervoor uiteengezette bijzondere omstandigheden, is het Gerecht van mening, dat de procedure lang heeft genomen, doch niet zo lang dat de termijn onredelijk was.

47 Bij een beroep tot nietigverklaring kan in elk geval een zelfs onredelijke termijn op zich de litigieuze beschikking niet onwettig maken en aldus een grond opleveren om deze nietig te verklaren wegens schending van het rechtszekerheidbeginsel. Een vertraging in de afwikkeling van de procedure tot uitvoering van een arrest tast op zichzelf de geldigheid van de na afloop daarvan vastgestelde handeling niet aan, omdat het, indien deze handeling nietig werd verklaard op de enkele grond dat zij te laat was vastgesteld, onmogelijk zou zijn om een geldige handeling vast te stellen, aangezien de handeling die in de plaats zou moeten komen van de nietig

verklaarde handeling, niet minder verlaat kan worden vastgesteld dan deze laatste handeling (zie naar analogie arrest Gerecht van 18 juni 1996, zaak T-150/94, Vela Palacios, JurAmbt. blz. II-877, r. o. 44).

48 Om al deze redenen concludeert het Gerecht, dat de in casu verstreken termijn niet tot gevolg heeft gehad, dat het rechtszekerheidsbeginsel is geschonden.

49 Dit middel dient eveneens te worden afgewezen.

50 Uit al het voorgaande volgt, dat het beroep in zijn geheel dient te worden verworpen.

Kosten

51 Hoewel verzoekster wat haar vorderingen betreft in het ongelijk is gesteld, dient bij de beslissing omtrent de kosten rekening te worden gehouden met het niet zorgvuldig optreden van verweerster en in bijzonder met de omstandigheid dat zij zich niet ervan had vergewist dat de in de eerste beschikking gebruikte gegevens juist en volledig genoeg waren, alsmede met het feit dat zij in dit verband de nationale autoriteiten niet had geraadpleegd. Door het verloop van de besluitvormingsprocedure, zoals hiervoor beschreven, bleef verzoekster lang in onzekerheid verkeren over haar recht op het gehele bedrag van de haar toegekende financiële bijstand. Onder deze omstandigheden kan het verzoekster niet kwalijk worden genomen, dat zij bij het Gerecht beroep heeft ingesteld om dit gedrag te laten toetsen. Vastgesteld dient dus te worden, dat verweersters heeft bijgedragen tot het ontstaan van het geschil.

52 Bijgevolg dient toepassing te worden gegeven aan artikel 87, lid 3, tweede alinea, van het Reglement voor de procesvoering, volgens hetwelk het Gerecht een partij, ook wanneer zij in het gelijk wordt gesteld, kan veroordelen tot vergoeding van de door haar toedoen aan haar wederpartij opgekomen kosten (zie mutatis mutandis arrest Hof van 27 januari 1983, zaak 263/81, List, Jurispr. 1983, blz. 103, r. o. 30 en 31, en arrest Gerecht van 16 oktober 1996, zaak T-336/94, Efisol, Jurispr. 1996, blz. I-1343, r. o. 38 en 39), en dient de Commissie te worden verwezen in alle kosten.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Eerste kamer),

rechtdoende:

1) Verwerpt het beroep.

2) Verwijst de Commissie in alle kosten.

Saggio Tiili Moura Ramos

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 19 maart 1997.

De griffier De president

H. Jung A. Saggio