ARREST VAN HET GERECHT (Derde kamer)
7 november 1997 *

In zaak T-84/96,

Cipeke — Comércio e Indústria de Papel, Ld.ª, vennootschap naar Portugees recht, gevestigd te Lissabon, vertegenwoordigd door M. Ferrão Castelo Branco, vervolgens door J. Caniço Gomes, advocaten te Lissabon, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij F. Brouxel, advocaat aldaar, Rue Zithe 6,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. T. Figueira en K. Simonsson, 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 verzoek tot nietigverklaring van beschikking PT-C(95)543 van de Commissie van 12 december 1995 betreffende vermindering van financiële bijstand,

wijst

* Procestaal: Portugees.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Derde kamer),

samengesteld als volgt: B. Vesterdorf, kamerpresident, C. P. Briët en A. Potocki, rechters,

griffier: B. Pastor, hoofdadministrateur

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 26 september 1997,

het navolgende

Arrest

De toepasselijke bepalingen

1 Volgens artikel 1, lid 2, sub a, van besluit 83/516/EEG van de Raad van 17 oktober 1983 betreffende de taken van het Europees Sociaal Fonds (PB 1983, L 289, blz. 38), neemt het Fonds deel in de financiering van beroepsopleiding en beroepskeuzevoorlichting.

2 De goedkeuring door de Commissie van een aanvraag om bijstand brengt volgens artikel 5, 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 (PB 1983, L 289, blz. 1; hierna: „verordening"), de uitkering met zich mee van een voorschot van 50 % van de toegekende steun op de voor de aanvang van de opleidingsactie vastgestelde datum.

3 Ingevolge artikel 5, lid 4, moeten de aanvragen om betaling van het saldo een gedetailleerd verslag over de inhoud, de resultaten en de financiële aspecten van de betrokken actie omvatten. De Lid-Staat bevestigt de feitelijke en boekhoudkundige juistheid van de in de betalingsaanvraag verstrekte gegevens.

4 Volgens artikel 6, lid 1, van de verordening kan de Commissie, indien van de bijstand van het Fonds geen gebruik wordt gemaakt op de in het goedkeuringsbesluit vastgestelde wijze, die bijstand opschorten, verminderen of doen vervallen, na aan de betrokken Lid-Staat gelegenheid te hebben geboden zijn opmerkingen te maken.

5 Ten slotte kan de Commissie op grond van artikel 7, lid 1, van de verordening overgaan tot verificaties ter plaatse, onverminderd de door de Lid-Staten verrichte controles.

De feiten

6 Cipeke — Comércio e Indústria de Papel, Ld.ª (hierna: „Cipeke"), die zich met de handel in papier en met grafische kunst bezighoudt, sloot samen met andere ondernemingen in de sector een overeenkomst met een promotor, Partex Companhia Portuguesa de Serviços, SA (hierna: „Partex"), voor de organisatie van een gemeenschappelijke opleidingsactie in het boekjaar 1987.

7 Het Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu (hierna: „DAFSE") te Lissabon, diende ten behoeve van de betrokken groep van ondernemingen een aanvraag in om bijstand van het Fonds, die op 20 oktober 1986 bij de Commissie werd ingeschreven.

8 Bij beschikking van 30 april 1987 keurde de Commissie het opleidingsproject goed en verleende zij Partex ten behoeve van de betrokken ondernemingen een totaal bedrag aan bijstand van 300 665 191 ESC, waarvan 71 309 280 ESC bestemd was voor Cipeke.

9 Cipeke's actie bestond uit twee bezoldigde beroepsopleidingscursussen in de sector grafische kunst, bestemd voor grafisch ontwerpers, respectievelijk voor technici op het gebied van de fotomechanica.

10 Bij op 31 december 1986 en 24 en 30 april 1987 ondertekende dienstverleningsovereenkomsten besteedde Cipeke de beroepsopleidingsactie uit aan de ondernemingen Partex, Cetase en Quadriforma, waarbij zij zich enkel het toezicht op de beslissingen van die ondernemingen voorbehield. Twee andere vennootschappen, Gráfica Monumental en Parageste, werden eveneens bij de opleidingsacties betrokken.

11 Na afloop van de opleidingsactie diende Cipeke bij het DAFSE een kwantitatief en kwalitatief evaluatieverslag in, alsmede een verzoek om betaling van het eindsaldo. Na er in een brief van 10 januari 1990 op te hebben gewezen, dat bepaalde uitgaven niet voor vergoeding in aanmerking kwamen, verminderde de Commissie bij beschikking van 2 maart 1990 de aanvankelijk toegekende bijstand.

12 Op beroep van Cipeke verklaarde het Hof die beschikking nietig wegens ontoereikende motivering (arrest van 4 juni 1992, zaak C-189/90, Cipeke, Jurispr. 1992, blz. I-3573, r. o. 21-23), na te hebben overwogen, dat verzoekster wel kennis had kunnen nemen van het totaalbedrag van de vermindering, maar de precieze lijst van de betrokken posten of rubrieken niet kende, noch wist hoe de vermindering per post was uitgesplitst of op welke wijze die was berekend.

13 Ter uitvoering van dat arrest leidde de Commissie een procedure in teneinde Cipeke een nieuwe beschikking te geven. Daartoe werd op 7 juli 1993 een communautair controleonderzoek bij haar verricht.

14 Bij brief nr. 6045 van 24 maart 1994 (hierna: „brief nr. 6045") stelde de Commissie het DAFSE ervan in kennis, dat het heronderzoek van Cipeke's verzoek om betaling van het saldo had uitgewezen, dat een gedeelte van de bijstand van het Fonds niet was gebruikt volgens de in het goedkeuringsbesluit vastgestelde voorwaarden.

15 In die brief wees de Commissie erop, dat Cipeke de opleidingsacties had uitbesteed aan meerdere bedrijven, die bepaalde diensten in rekening hadden gebracht, en dat tijdens het controleonderzoek uit inlichtingen van de voornaamste vertegenwoordiger van de promotor was gebleken, dat Cipeke's rol als tussenpersoon volstrekt nutteloos was geweest en tot een ongerechtvaardigde stijging van de gedeclareerde uitgaven had geleid.

16 Volgens de Commissie kwam van Cipeke's uitgaven een bedrag van in totaal 19 725 390 ESC niet voor vergoeding in aanmerking en moest een bedrag van 4 267 218 ESC aan het Fonds worden terugbetaald.

17 De Commissie verzocht het DAFSE op grond van artikel 6, lid 1, van de verordening zijn opmerkingen te maken. In verband daarmee vroeg het DAFSE Cipeke bij brief van 11 april 1994 om haar mening over de voorgenomen vermindering en stelde het Partex, op wier naam het dossier stond, eveneens daarvan in kennis.

18 Bij brief van 21 april 1994 verzocht Partex om in de te geven beschikking te bevestigen, dat de door haar in rekening gebrachte bedragen voor vergoeding in aanmerking kwamen. Hareerzijds bleef Cipeke in haar brief van 26 april 1994 aan het DAFSE bij haar verzoek om volledige betaling van het saldo van het eindproject.

19 Bij brief van 13 mei 1994 diende het DAFSE zijn opmerkingen over de ontwerpbeschikking in.

20 Bij beschikking PT-C(95)543 van 12 december 1995 verminderde de Commissie de financiële bijstand van het Fonds en gelastte zij de terugbetaling van een bedrag van 4 267 218 ESC.

21 Bij brief van 21 maart 1996, door Cipeke op 23 maart daaraanvolgend ontvangen, stelde het DAFSE haar van die beschikking in kennis en verzocht het haar genoemd bedrag aan het Fonds terug te betalen.

Het procesverloop

22 In die omstandigheden heeft Cipeke bij op 29 mei 1996 ter griffie van het Gerecht ingeschreven verzoekschrift beroep ingesteld tot nietigverklaring van de beschikking tot vermindering van de bijstand.

23 Bij afzonderlijke akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op dezelfde dag, heeft Cipeke krachtens artikel 185 EG-Verdrag een verzoek in kort geding ingediend strekkende tot opschorting van de tenuitvoerlegging van de gegeven beschikking. Bij beschikking van 8 oktober 1996 (zaak T-84/96 R, Jurispr. 1996, blz. II-1315) heeft de president van het Gerecht dat verzoek afgewezen en de beslissing omtrent de kosten aangehouden.

24 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Derde kamer) besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

25 Partijen zijn in hun pleidooien gehoord en hebben geantwoord op vragen van het Gerecht ter terechtzitting van 26 september 1997.

Conclusies van partijen

26 Cipeke concludeert tot nietigverklaring van de bestreden beschikking met alle rechtsgevolgen van dien.

27 De Commissie concludeert dat het het Gerecht behage:

1) het beroep ongegrond te verklaren en het te verwerpen;

2) Cipeke in de kosten te verwijzen.

Het voorwerp van het geding

28 In de conclusies van het verzoekschrift wordt verklaard:

„In die omstandigheden zijn bij de bestreden beschikking wezenlijke vormvoorschriften geschonden (artikel 190 EG-Verdrag), wat de nietigheid ervan meebrengt, waarop hier een beroep wordt gedaan en wat zal moeten worden vastgesteld, waardoor die beschikking geen gevolgen zal kunnen hebben (artikel 173 EG-Verdrag)."

29 Bepaalde opmerkingen in het verzoekschrift zijn echter te beschouwen als kritiek op de gegrondheid van de bestreden beschikking. In haar verzoekschrift stelt Cipeke immers, dat de conclusies van de Commissie ongegrond zijn (punt 38), op hypothetische berekeningen berusten (punt 40), of nog dat de Commissie sommige niet voor vergoeding in aanmerking genomen uitgaven onredelijk heeft berekend (punt 41), en ten slotte, dat de bedragen waarvan wordt verklaard dat zij niet voor vergoeding in aanmerking komen, in het aanvankelijke project waren voorzien (punt 45).

30 Die beweringen zijn evenwel niet voldoende uitgewerkt om te voldoen aan het vereiste van artikel 44, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering, volgens hetwelk het verzoekschrift onder meer een summiere uiteenzetting van de aangevoerde middelen moet bevatten. Dienaangaande moet worden vastgesteld, dat Cipeke geen enkel uitdrukkelijk middel met betrekking tot de gegrondheid van de beschikking aanvoert.

31 Immers, volgens vaste rechtspraak moet de uiteenzetting van een middel zo duidelijk en nauwkeurig zijn, dat het Gerecht zijn rechterlijk toezicht kan uitoefenen en verweerder zijn verweer kan voorbereiden. Teneinde de rechtszekerheid en een goede rechtsbedeling te waarborgen, is het dus noodzakelijk, dat de essentiële feitelijke en juridische gronden van het beroep — althans summier, maar coherent en begrijpelijk — uit het verzoekschrift zelf blijken (beschikking Gerecht van 28 april 1993, zaak T-85/92, De Hoe, Jurispr. 1993, blz. II-523, r. o. 20).

32 Het onnauwkeurige betoog in het verzoekschrift heeft bij de Commissie de indruk gewekt, dat het middel betreffende ontoereikende motivering het enige was dat werd aangevoerd, zodat zij enkel tegen dat middel verweer heeft gevoerd. Zo heeft zij in punt 13 van haar verweerschrift verklaard, dat de omstandigheid dat Cipeke het niet met de bestreden beschikking eens is, iets anders is dan geen of ontoereikende motivering.

33 Cipeke's opmerkingen in haar brief van 26 april 1994 over de ontwerpbeschikking tot vermindering van de bijstand, waarnaar zij in punt 42 van haar verzoekschrift verwijst, kunnen niet door het Gerecht in aanmerking worden genomen. Een dergelijke verwijzing naar andere schriftelijke stukken, ook al zijn die bij het verzoekschrift gevoegd, kan immers geen alternatief zijn voor het vermelden van de essentiële elementen van het betoog in rechte, die in het verzoekschrift zelf moeten staan (zie arresten Hof van 13 december 1990, zaak C-347/88, Commissie/Griekenland, Jurispr. 1990, blz. I-4747, r. o. 28, en 31 maart 1992, zaak C-52/90, Commissie/Denemarken, Jurispr. 1992, blz. I-2187, r. o. 17 e. v.).

34 Weliswaar kan het verzoekschrift zelf op specifieke punten worden gestaafd en aangevuld door verwijzing naar uittreksels uit bijgevoegde stukken, maar het is niet de taak van het Gerecht om in de bijlagen de middelen te zoeken en te ontdekken die het als grondslag voor het beroep zou kunnen beschouwen, daar de bijlagen slechts als bewijsmiddel dienen (beschikkingen Gerecht van 24 maart 1993, zaak T-72/92, Benzler, Jurispr. 1993, blz. II-347, r. o. 19, en 28 april 1993, zaak T-85/92, De Hoe, reeds aangehaald, r. o. 22).

35 Het Gerecht is dan ook van oordeel, dat het verzoekschrift, zoals het ter beoordeling is voorgelegd, hem niet in staat stelt zijn rechterlijk toezicht op de gegrondheid van de bestreden beschikking uit te oefenen, en dat het verweerster belet zich naar behoren te verdedigen.

36 Wel heeft verzoekster ook de juistheid van de motivering van de bestreden beschikking in haar repliek en ter terechtzitting bestreden, doch dat is als een nieuw middel te beschouwen, omdat het niet kan worden geacht te dienen als uitbreiding van het middel betreffende ontoereikende motivering, juist wegens het onderscheid dat tussen beide moet worden gemaakt (zie r. o. 32 supra).

37 Volgens artikel 48, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht mogen evenwel in de loop van het geding geen nieuwe middelen worden voorgedragen, tenzij zij steunen op gegevens, hetzij rechtens of feitelijk, waarvan eerst in de loop van de behandeling is gebleken (arrest Gerecht van 11 december 1996, zaak T-521/93, Atlanta e. a., Jurispr. 1996, blz. II-1707, r. o. 39).

38 Uit het voorgaande volgt, dat het middel betreffende ontoereikende motivering van de bestreden beschikking het enige geldige middel is dat voor het Gerecht is aangevoerd.

De motivering van de beschikking

Argumenten van partijen

39 In haar verzoekschrift betoogt Cipeke, dat de conclusies van brief nr. 6045, die de motivering voor de bestreden beschikking vormen, tegenstrijdig, dubbelzinnig, incoherent en ongegrond zijn. Zij geven niet objectief en nauwkeurig aan, hoe het bedrag van de niet voor vergoeding in aanmerking komende uitgaven is berekend. In zoverre voldoet de bestreden beschikking niet aan de door het Hof in zijn arrest Cipeke (reeds aangehaald) gestelde eisen.

40 De Commissie, aldus Cipeke, heeft haar conclusies gebaseerd op hypothetische berekeningen die, gelet op de met de voorbereiding van de cursussen verbonden uitgaven, tot veel lagere bedragen leiden dan de gemiddelde uitgaven van andere ontvangers van de in geding zijnde bijstand. De Commissie heeft sommige niet voor vergoeding in aanmerking genomen uitgaven op onredelijke wijze berekend, zoals reeds eerder is beklemtoond in Cipeke's brief van 26 april 1994, die bij het verzoekschrift is gevoegd en daarvan deel uitmaakt.

41 In repliek voegt Cipeke daaraan toe, dat uit de bestreden beschikking niet blijkt, hoe de Commissie de vermindering van de financiële bijstand heeft berekend en welke regels zij daarbij heeft gevolgd (arrest Hof van 4 juni 1992, zaak C-181/90,

Consorgan, Jurispr. 1992, blz. I-3557, r. o. 15-25; arrest Gerecht van 6 december 1994, zaak T-450/93, Lisrestal e. a., Jurispr. 1994, blz. II-1177, r. o. 52).

42 De argumenten voor vermindering van het bedrag van de aanvankelijk toegekende bijstand, die uit de conclusies van het controleonderzoek en uit de opmerkingen van de Portugese staat zijn geput, berusten enkel op hypothetische redeneringen en vermoedens, terwijl de redenen voor vermindering van het bedrag van de bijstand met zekerheid en duidelijk zouden moeten vaststaan.

43 De Commissie brengt daartegen in wezen in, dat Cipeke het hypothetische, onjuiste en subjectieve karakter van de berekeningen, die na het controleonderzoek juist heel nauwkeurig en serieus zijn gemaakt, niet weet aan te tonen.

44 In brief nr. 6045, waarvan de conclusies ten grondslag liggen aan de bestreden beschikking, zoals Cipeke in punt 37 van haar verzoekschrift zelf opmerkt, is voldoende duidelijk en doorzichtig uiteengezet, welke berekeningswijze en welke criteria — zoals bijvoorbeeld het criterium van het onredelijk karakter van de uitgaven — de Commissie ertoe hebben gebracht, de bijdrage van het fonds te verminderen.

45 Door die brief, aldus de Commissie, is de belanghebbende niet enkel in kennis gesteld van het totale bedrag van de vermindering, maar ook van de precieze lijst van de posten waarin die verminderingen zijn aangebracht, de bedragen per post en voor elke onderneming, alsmede de wijze van berekening van die vermindering. De toegepaste verminderingen zijn ten slotte met zekerheid en voldoende duidelijk gerechtvaardigd, voor zover dat, gelet op de gegevens die Cipeke bij het controlebezoek ter beschikking heeft gesteld, tenminste mogelijk was.

Beoordeling door het Gerecht

46 Vooraf moet eraan worden herinnerd, dat in de door artikel 190 EG-Verdrag vereiste motivering de redenering van de instelling die de handeling heeft verricht, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking moet komen, zodat de gemeenschapsrechter zijn toezicht kan uitoefenen en de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen (arrest Hof van 15 april 1997, zaak C-22/94, The Irish Farmers Association e. a., Jurispr. 1997, blz. I-1809, r. o. 39; arrest Gerecht van 6 december 1994, zaak T-450/93, Lisrestal e. a., reeds aangehaald, r. o. 52).

47 Hieruit volgt, dat het middel betreffende ontbreken of ontoereikendheid van de motivering ontleend is aan schending van wezenlijke vormvoorschriften en als zodanig moet worden onderscheiden van het middel betreffende onnauwkeurigheid van de motivering van de bestreden beschikking, waarvan de toetsing juist dient plaats te vinden bij het onderzoek van de gegrondheid van die beschikking (arrest Gerecht van 2 oktober 1996, zaak T-356/94, Vecchi, JurAmbt. 1996, blz. II-1251, r. o. 82).

48 In casu kan worden volstaan met de vaststelling, dat de bestreden beschikking zoals toegelicht in brief nr. 6045, een aantal bladzijden omvat met een omstandige uiteenzetting van de — al dan niet terechte — redenen van de Commissie voor de vermindering van verschillende groepen van uitgaven die niet voor vergoeding in aanmerking zijn genomen, en van de berekeningswijze van die verminderingen. Verzoekster is dus in staat gesteld kennis te nemen zowel van het totale bedrag van de vermindering als van de betrokken posten, de uitsplitsing van de verminderingen per post en van de berekeningswijze van die verminderingen, overeenkomstig de in het arrest Cipeke (reeds aangehaald) bepaalde beginselen.

49 De motivering van de bestreden beschikking blijkt dus duidelijk en coherent de feitelijke en juridische overwegingen te vermelden die de verminderingen moeten rechtvaardigen — daargelaten of die overwegingen juist zijn, wat, zoals gezegd, geen vraag is van al dan niet toereikende motivering, maar van gegrondheid van de beschikking.

50 In die omstandigheden moet het middel betreffende ontoereikende motivering van de bestreden beschikking worden afgewezen.

51 Hieruit volgt, dat het beroep moet worden verworpen.

Kosten

52 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dat is gevorderd. Aangezien verzoekster in het ongelijk is gesteld en de Commissie haar verwijzing in de kosten heeft gevorderd, moet verzoekster in de kosten worden verwezen, daaronder begrepen die welke op de procedure in kort geding zijn gevallen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Derde kamer),

rechtdoende:

1) Verwerpt het beroep.

2) Verwijst verzoekster in de kosten, daaronder begrepen die welke op de procedure in kort geding zijn gevallen.

Vesterdorf Briët Potocki

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 7 november 1997.

De griffier

H. Jung

De president van de Derde kamer

B. Vesterdorf