CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL J. MISCHO van 13 juli 2000 [1]

1. Bij beschikking van 27 oktober 1998, ingekomen bij de griffie van het Hof op 20 november daaraanvolgend, verzoekt het Supremo Tribunal Administrativo (Portugal) het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG) om uitlegging van de bepalingen van besluit 83/516/EEG van de Raad van 17 oktober 1983 betreffende de taken van het Europees Sociaal Fonds [2], 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 [3], en beschikking 83/673/EEG van de Commissie van 22 december 1983 betreffende het beheer van het Europees Sociaal Fonds [4], in een geding tussen de vennootschap naar Portugees recht Frota Azul-Transportes e Turismo Ld.ª (hierna: „Frota Azul") en de Directora-Geral do Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu (hierna: „DAFSE"), de vertegenwoordigster van de dienst die op nationaal niveau belast is met het financieel beheer van de met bijstand van het Europees Sociaal Fonds (hierna: „ESF") gefinancierde operaties.

De feiten

2. In 1987 verzocht Frota Azul het ESF en het Orçamento da Segurança Social (hierna: „OSS") om financiële bijstand voor beroepsopleidingsacties. Nadat zij in 1988 de goedgekeurde acties had beëindigd, verzocht Frota Azul om betaling van het saldo van de nationale en de communautaire bijstand. De directeur-generaal van het DAFSE bevestigde de ingediende uitgaven en deelde het verzoek aan het ESF mee. Zes jaar later, in 1995, deelde het DAFSE mee, dat het de aanvraag om betaling van het saldo opnieuw had onderzocht en dat de voor bevestiging in aanmerking komende bedragen lager waren dan die welke eerder aan de Commissie waren meegedeeld. Bijgevolg besloot het DAFSE bepaalde uitgaven niet te bevestigen en verzocht het Frota Azul, onverminderd de definitieve beslissing van de Commissie betreffende het verzoek om betaling van het saldo, het bedrag van 3 777 465 PTE terug te betalen als gevolg van de wijziging van het saldo van de bijstand van het ESF en de nationale deelneming van het OSS.

3. Frota Azul bracht de zaak voor het Tribunal Administrativo do Círculo de Lisboa, dat het besluit van de directeur-generaal van het DAFSE nietigverklaarde

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.
2 — PB L 289, blz. 38.
3 — PB L 289, blz. 1.
4 — PB L 377, blz. 1.

op grond dat de bevestiging door de administratie van de feitelijke en boekhoudkundige juistheid een zuiver technische verificatie was ter voorbereiding van de door de Commissie te nemen definitieve beslissing, zodat de administratie, door te beslissen dat bepaalde uitgaven om redenen verband houdend met de redelijkheid en goed financieel beheer niet voor financiering in aanmerking kwamen en de terugbetaling van de overeenkomstige bedragen te gelasten, de grenzen van haar bevoegdheden had overschreden.

4. Het DAFSE stelde beroep in bij het Supremo Tribunal Administrativo, dat het Hof zeven prejudiciële vragen stelt, die ik zal weergeven na nader op het juridische kader te zijn ingegaan.

Toepasselijke bepalingen

5. De basistekst in de onderhavige zaak is *besluit 83/516*, waarvan twee bepalingen dienen te worden aangehaald.

Artikel 2 bepaalt:

„1. De bijstand van het Fonds wordt verleend voor acties die in publiekrechtelijk of privaatrechtelijk verband worden uitgevoerd.

2. De betrokken lidstaten staan in voor adequate uitvoering van de acties. [...]"

6. Artikel 5, lid 1, bepaalt dat, „onverminderd het bepaalde in de volgende leden, [...] de bijstand van het Fonds [wordt] verleend voor 50 % van de voor bijstand in aanmerking komende uitgaven zonder evenwel het bedrag van de financiële deelneming van de overheid van de betrokken lidstaat te mogen overschrijden".

7. Op dezelfde datum als besluit 83/516 is *verordening nr. 2950/83* van de Raad vastgesteld. Deze bevat de volgende bepalingen, die ik als voornaamste leidraad bij de beantwoording van de gestelde vragen zal gebruiken.

Artikel 5, lid 4:

„De aanvragen om betaling van het saldo omvatten een gedetailleerd verslag over de inhoud, de resultaten en de financiële aspecten van de betrokken actie. De lidstaat bevestigt de feitelijke en boekhoudkundige juistheid van de in de betalingsaanvragen verstrekte gegevens."

Artikel 6, lid 1:

„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 lidstaat gelegenheid te hebben geboden zijn opmerkingen te maken."

Artikel 6, lid 2:

„Overgemaakte bedragen waarvan geen gebruik is gemaakt op de wijze die in het besluit tot goedkeuring is vastgesteld, worden teruggevorderd. De lidstaat is subsidiair aansprakelijk voor de ten onrechte betaalde bedragen [...]"

Artikel 7, lid 1:

„Onverminderd de controles die door de lidstaten worden uitgeoefend, kan de Commissie verificaties ter plaatse uitvoeren."

Artikel 7, lid 5:

„Op verzoek van de Commissie worden de verificaties, indien de betrokken lidstaat hiermede instemt, uitgevoerd door de bevoegde autoriteiten van deze lidstaat. Vertegenwoordigers van de Commissie mogen hieraan deelnemen."

8. Ten slotte wordt in artikel 1, lid 2, eerste streepje, van *beschikking 83/673* bepaald:

„Indiening van aanvragen om betaling:

— van een saldo als bedoeld in artikel 5, lid 4, van verordening (EEG) nr. 2950/83 geschiedt met gebruikmaking van het in bijlage 2 opgenomen formulier."

Artikel 6, leden 1 en 2, luidt:

„1. De aanvragen om betaling van de lidstaten dienen de Commissie binnen een

termijn van tien maanden na de datum waarop de acties beëindigd zijn, te bereiken. Betaling van bijstand waarvoor de aanvraag na deze termijn wordt ingediend, is uitgesloten.

2. De voorschotten moeten binnen drie maanden na het verstrijken van de in lid 1 bedoelde termijn van tien maanden worden terugbetaald, wanneer de kosten van de betrokken acties niet met gebruikmaking van het in bijlage 2 opgenomen formulier kunnen worden verantwoord."

Artikel 7:

„Indien wegens een vermoeden van onregelmatigheid naar het beheer van een project waaraan bijstand is toegekend, een onderzoek wordt ingesteld, doet de lidstaat hiervan aan de Commissie onverwijld mededeling."

De prejudiciële vragen

9. Het Supremo Tribunal Administrativo heeft de volgende zeven vragen gesteld:

„1) Moet binnen de werkingssfeer van verordening nr. 2950/83/EEG van de Raad, de beslissing van de lidstaat om de feitelijke en boekhoudkundige juistheid van een gedeelte van de uitgaven voor een beroepsopleidingsactie die mede door het ESF wordt gefinancierd, niet te bevestigen op grond dat die uitgaven niet overeenstemmen met de werkelijke prijzen van de goederen en diensten op de nationale markt, de voor diensten in rekening gebrachte prijzen hoger zijn dan de in de lidstaat vastgestelde maxima, de administratiekosten excessief zijn, hoeveelheden en soorten gebruikte materialen geen verband houden met de actie of qua hoeveelheid niet gerechtvaardigd zijn voor de betrokken actie, dan wel om overeenkomstige redenen, worden aangemerkt als een beslissing dat die uitgaven niet voor financiering in aanmerking komen, of is het integendeel een beslissing waarin de lidstaat zich ertoe beperkt de feitelijke en boekhoudkundige juistheid van de in de aanvraag om betaling vermelde gegevens niet te bevestigen in de zin van artikel 5, lid 4, tweede volzin, van deze verordening?

2) Leidt vermindering van de nationale deelneming waartoe het bevoegde nationale orgaan in het stadium van de goedkeuring en betaling van het saldo besluit als uitvloeisel van de niet-bevestiging van een gedeelte van de uitgaven op de in de eerste vraag vermelde gronden, krachtens de artikelen 5, lid 4, en 7, lid 1, eerste volzin, van verordening nr. 2950/83 en artikel 5, leden 1 en 5, van besluit 83/516/EEG tot een overeenkomstige en evenredige verlaging van de communautaire bijstand, zodat een nieuwe beoordeling door de communautaire organen van de correctie of de feitelijke en boekhoudkundige juistheid van die uitgaven

om een volledige medefinanciering door het ESF van die uitgaven alsnog mogelijk te maken, overbodig en niet haalbaar is?

3) Wanneer onder bovenbedoelde omstandigheden een lidstaat ernstige onregelmatigheden vaststelt met betrekking tot het gehele kader waarin de financiering werd beoordeeld en toegekend en op die grond na de aanvraag om betaling van het saldo in de zin van artikel 5, lid 4, van verordening nr. 2950/83 besluit, de nationale bijstand te doen vervallen, ook al is de opleidingsactie tot op zekere hoogte uitgevoerd, of wanneer er slechts in schijn een actie heeft plaatsgevonden, ontbreekt dan verder iedere beoordelingsvrijheid van het beheersorgaan van het ESF en is een definitieve beslissing van dat orgaan dan niet meer gerechtvaardigd, daar iedere mogelijkheid van communautaire deelneming in die actie definitief is uitgesloten en ook reeds, zelfs op communautair niveau, het rechtsgevolg ‚vervallen van de bijstand' is ingetreden op de enkele grond, dat het nationale orgaan aldus heeft beslist, alsmede gezien deze noodzakelijke, automatische vorm van verval in deze zin, neergelegd in voormelde artikelen van verordening nr. 2950/83 en besluit 83/516 alsook in de algemene regels neergelegd in deze voorschriften van gemeenschapsrecht, daar deze de ‚financiële deelneming' en de ‚bijstand van het Fonds' regelen en onder de vermelde omstandigheden van een dergelijke situatie geen sprake meer zou zijn?

4) Moet ervan worden uitgegaan dat bij de bevestiging ‚van de feitelijke en boekhoudkundige juistheid van de in de betalingsaanvragen verstrekte gegevens' niet wordt beoordeeld, of de uitgaven gerechtvaardigd zijn voor de in concreto uitgevoerde actie en stroken met de prijzen van goederen en diensten op de nationale markt alsmede van de vraag, en of de kosten in een ingewikkelde structuur redelijk verdeeld zijn, zodat alleen formeel mag worden geverifieerd, of de in de betalingsaanvraag aangevoerde uitgaven betrekking hebben op de goedgekeurde uitgaven en of de uitgaven de maximumbedragen voor iedere post niet overschrijden en in de boekhouding zijn verwerkt op basis van formeel aanvaardbare documenten en volgens de toepasselijke boekhoudkundige regels?

5) Dient de toepassing, op de gedane uitgaven, van materiële beoordelingscriteria, dat wil zeggen de beoordeling of de uitgaven overeenstemmen met de reële marktprijzen, of de administratiekosten van de met de opleiding belaste onderneming juist zijn, of het gebruik van bepaalde hoeveelheden of zelfs van bepaalde soorten materiaal onredelijk is (bijvoorbeeld omdat het duurder is dan ander materiaal, dat eveneens geschikt is) voor de uitvoering van een bepaalde opleidingsactie, te geschieden onder voorbehoud van beoordeling door de communautaire organen, opdat die criteria identiek zijn en bijgevolg alle ondernemers binnen de Gemeenschap gelijk worden behandeld, met de desbetreffende gevolgen voor de uitlegging en toepassing van artikel 5, lid 4, van verordening nr. 2950/83?

6) Strekt de uit artikel 6, lid 1, van verordening nr. 2950/83 voortvloeiende bevoegdheid van de Commissie om met uitsluiting van andere organen, de bijstand van het Fonds op te schorten, te verminderen of te doen vervallen, zich ook uit tot de opschorting, vermindering of vervallenverklaring van de ‚nationale deelneming' door het nationale orgaan belast met het beheer van de bijstand voor opleidingsacties?

Indien het gemeenschapsrecht het bevoegde nationale orgaan niet belet, de nationale bijstand op te schorten, te verminderen of te doen vervallen, heeft dan het nemen van een dergelijke beslissing in het stadium na de aanvraag om betaling van het saldo onmiddellijk en automatisch gevolgen voor het overeenkomstige gedeelte van de communautaire bijstand en geeft dit bovendien het nationale orgaan de mogelijkheid om de onmiddellijke terugbetaling te vorderen

— van de nationale deelneming?

— van de nationale deelneming en de communautaire bijstand?

Of vloeit uit het gemeenschapsrecht dwingend voort, dat het nationale orgaan zich ertoe dient te beperken, bepaalde uitgaven niet te bevestigen en een definitieve beslissing van de Commissie dient af te wachten en eerst op dat ogenblik terugbetaling van voor de actie betaalde voorschotten kan vorderen op grond dat het pas dan ‚ratione temporis' wettelijk bevoegd is om te beslissen over de terugvordering van onverschuldigd uitgekeerde bedragen?

7) Kan de feitelijke en boekhoudkundige bevestiging van de in de aanvraag om betaling van het saldo voor een opleidingsactie verstrekte gegevens, als bedoeld in artikel 5, lid 4, tweede volzin, van verordening nr. 2950/83 van de Commissie, slechts geldig worden uitgevoerd door invulling van punt 18 van het formulier in bijlage 2 van beschikking 83/673/EEG van de Commissie van 22 december 1983 bij de indiening van de aanvraag om betaling van het saldo, overeenkomstig het bepaalde in artikel 1, leden 2, eerste streepje, 3 en 4, en artikel 6, leden 1 en 2, van deze beschikking, of betreft het hier bepalingen die enkel betrekking hebben op procedurele formaliteiten tussen organen, die geen externe werking hebben en zonder fundamentele betekenis zijn en die niet de mogelijkheid uitsluiten, dat datzelfde orgaan naderhand in een afzonderlijk document of in een vervangend formulier andere bedragen bevestigt, mits in alle gevallen rekening wordt gehouden met het rechtskarakter van de betrokken maatregel en de in het nationale recht gestelde beperkingen en voorwaarden voor de desbetreffende wijziging worden geëerbiedigd?"

Voorafgaande opmerking

10. In het overwegende gedeelte van de verwijzingsbeschikking omschrijft het Supremo Tribunal Administrativo het op te lossen probleem als volgt:

„In het kader van het onderhavige beroep dient enkel te worden uitgemaakt, of de administratieve handeling van de directeur-generaal van het DAFSE in het bestreden vonnis terecht nietig is verklaard wegens onbevoegdheid voor het door hem genomen besluit om sommige uitgaven niet te bevestigen en terugbetaling van de overeenkomstige bedragen te gelasten. Het bestreden vonnis berust op de overweging, dat de Europese Commissie als enige instantie bevoegd is om aanvragen om bijstand van het ESF goed te keuren en, derhalve, om te beslissen of bepaalde uitgaven voor financiering in aanmerking komen, zodat de directeur-generaal van het DAFSE zich de bevoegdheid van deze communautaire instelling heeft aangematigd en dus onbevoegd is."

11. Gelet op deze omschrijving van het probleem dient in de eerste plaats te worden uitgemaakt, welke de precieze draagwijdte is van het door het bevoegde nationale orgaan te nemen besluit tot bevestiging van „de feitelijke en boekhoudkundige juistheid van de in de betalingsaanvragen verstrekte gegevens".

12. Moet deze bevestiging beperkt blijven tot een formele verificatie van de boekhoudkundige stukken (vierde vraag)? Indien zij betrekking heeft op de gerechtvaardigdheid van de uitgaven voor de uitgevoerde actie of op de gegrondheid ervan, moet zij dan aan de Commissie worden voorbehouden (vijfde vraag)?

13. Moet de beslissing om de feitelijke en boekhoudkundige juistheid van een deel van de uitgaven niet te bevestigen omdat zij niet gerechtvaardigd zijn, worden beschouwd als een beslissing dat deze uitgaven niet voor vergoeding in aanmerking komen (eerste vraag)?

14. Verder dient te worden uitgemaakt, of het bevoegde nationale orgaan vrij kan beslissen om de nationale bijstand te verminderen of te doen vervallen en, zo ja, of deze beslissing automatisch gevolgen heeft voor het communautaire gedeelte van de subsidie (tweede en derde vraag). Strekt de bij de toepasselijke bepalingen aan de Commissie voorbehouden bevoegdheid om de bijstand van het Fonds op te schorten, te verminderen of te doen vervallen zich — omgekeerd — ook uit tot de „nationale deelneming" (eerste deel van de zesde vraag)?

15. De verwijzende rechter wenst verder te vernemen, of het bevoegde nationale orgaan de terugbetaling van de nationale bijstand en van de bijstand van het ESF kan gelasten, voordat de Commissie haar definitieve beslissing heeft genomen (tweede deel van de zesde vraag).

16. Ten slotte dient te worden geantwoord op de vraag, of het bevoegde nationale orgaan na bevestiging van de gegevens (door invulling van rubriek 18 van het bij beschikking 83/673 gevoegde formulier) nog nieuwe verificaties kan uitvoeren en in een andere vorm aan de Commissie kan doorzenden (zevende vraag).

De vierde en de vijfde vraag

17. Met de vierde en de vijfde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, of ervan moet worden uitgegaan dat bij de bevestiging van de „feitelijke en boekhoudkundige juistheid van de in de aanvragen om betaling van het saldo verstrekte gegevens niet wordt beoordeeld of de uitgaven gerechtvaardigd zijn voor de in concreto uitgevoerde actie en stroken met de prijzen van goederen en diensten op de nationale markt, en of de kosten in een ingewikkelde structuur redelijk verdeeld zijn, zodat alleen formeel mag worden geverifieerd of de in de betalingsaanvraag aangevoerde uitgaven betrekking hebben op de goedgekeurde uitgaven en of de uitgaven de maximumbedragen voor iedere post niet overschrijden en in de boekhouding zijn verwerkt op basis van formeel aanvaardbare documenten en volgens de toepasselijke boekhoudkundige regels". Zou een beoordeling die verder gaat dan deze formele verificatie en betrekking heeft op de gegrondheid van de uitgaven, niet moeten worden voorbehouden aan de communautaire organen, zodat steeds dezelfde criteria worden toegepast, alle marktdeelnemers gelijk worden behandeld en artikel 5, lid 4, van verordening nr. 2950/83 eenvormig wordt uitgelegd en toegepast?

18. De Portugese regering stelt dienaangaande, dat de bevestiging niet beperkt kan blijven tot een louter boekhoudkundige verificatie, maar noodzakelijkerwijs een oordeel inhoudt omtrent de vraag, of de in de betalingsaanvragen opgenomen uitgaven al dan niet voor bijstand in aanmerking komen, „om ten aanzien van de Commissie de juistheid en de wettigheid van de daarin verstrekte gegevens te kunnen bevestigen zodat de reële kosten van de uitgevoerde actie gelijk zijn aan de bevestigde kosten".

19. De Commissie van haar kant merkt op, dat allen die bijstand van het ESF ontvangen, een akkoordverklaring met betrekking tot het besluit van de Commissie moeten ondertekenen waarin zij zich met name ertoe verbinden „de verleende bijstand [te gebruiken] overeenkomstig de toepasselijke nationale en communautaire bepalingen en met inachtneming van de elementen die bepalend zijn geweest bij de vaststelling van het besluit tot goedkeuring van bovengenoemd dossier [...]"

20. Verder stelt de Commissie zich op een standpunt dat vergelijkbaar is met dat van de Portugese regering. Volgens de Commissie „moet de lidstaat controleren, of de verleende bijstand is gebruikt met inachtneming van criteria van rechtmatigheid en van de voor de uitvoering van de actie gestelde voorwaarden". Zij voegt er evenwel aan toe, dat het door de bevoegde nationale autoriteiten genomen besluit tot

bevestiging haar niet bindt en evenmin vooruitloopt op haar definitieve beschikking, aangezien zij desgewenst zelf verificaties kan verrichten en de bewijsstukken voor de in artikel 5, lid 4, van verordening nr. 2950/83 bedoelde bevestiging bij de lidstaat kan opvragen (zie artikel 7, lid 3, van de verordening).

21. Onder dit voorbehoud concludeert de Commissie, dat „de door de lidstaat verrichte feitelijke en boekhoudkundige bevestiging de beoordeling moet omvatten van de vraag, of de uitgaven gerechtvaardigd zijn voor de in concreto uitgevoerde actie en stroken met de prijzen van goederen en diensten op de nationale markt, en of de kosten in een ingewikkelde structuur redelijk verdeeld zijn". De lidstaat moet nagaan, of het financieel beheer van de overheidsmiddelen behoorlijk is gevoerd en of het beginsel van kosteneffectiviteit in acht is genomen.

Beoordeling

22. Ik kan mij slechts aansluiten bij het standpunt van de Portugese regering en de Commissie.

23. De uitvoering van communautaire steunprogramma's geschiedt steeds via de lidstaten en de organen die zij daartoe aanwijzen. Deze organen staan dicht bij de ontvangers van de bijstand en kunnen dus veel beter dan de Commissie nagaan, in welke omstandigheden de door de Gemeenschap gesubsidieerde activiteit is uitgevoerd. Juist daarom bepaalt artikel 5, lid 4, van verordening nr. 2950/83, dat de aanvragen om betaling van het saldo [...] een gedetailleerd verslag over de inhoud, de resultaten en de financiële aspecten van de betrokken actie [moeten omvatten].

24. Indien het bevoegde nationale orgaan zich zou moeten beperken tot de bevestiging van de formele juistheid van de boekhoudkundige stukken, zou het een weinig nuttige rol vervullen. In dat geval zou de Commissie immers geval per geval een missie ter plaatse moeten sturen (in plaats van eenvoudige steekproeven te verrichten) om na te gaan, of het gesubsidieerde opleidingsprogramma wel op correcte wijze is verlopen.

25. Aangezien de lidstaten ingevolge artikel 2, lid 2, van besluit 83/516 ervoor moeten zorgen, dat de gefinancierde acties tot een goed einde worden gebracht, kan de bevestiging niet beperkt blijven tot een eenvoudige boekhoudkundige verificatie.

26. Het Gerecht heeft in het arrest Branco/Commissie [5] vastgesteld, dat „volgens artikel 7, lid 1, van de verordening [...] zowel de Commissie als de lidstaat het gebruik van de bijstand [kunnen] controleren".

5 — Arrest van 11 juli 1996 (T-271/94, Jurispr. blz. II-749, punt 4).

27. In het arrest Proderec/Commissie [6] heeft het Gerecht in dezelfde context terecht geoordeeld, dat „vaststaat, dat zowel het Portugese recht als het gemeenschapsrecht voor het gebruik van overheidsmiddelen eisen van behoorlijk financieel beheer stellen".

28. In punt 88 van dat arrest heeft het Gerecht verder vastgesteld, dat „de hantering van een criterium van ‚redelijkheid' en ‚behoorlijk financieel beheer' [...] ten volle in de controle [past] welke de lidstaat overeenkomstig artikel 7 van beschikking 83/673 naast de bevestiging van feitelijke en boekhoudkundige juistheid moet verrichten wanneer hij onregelmatigheden vermoedt, ongeacht of deze frauduleus zijn".

29. Houdt deze omschrijving van de rol van de nationale organen het risico in, dat niet in alle lidstaten dezelfde criteria worden toegepast en dat niet alle marktdeelnemers in de Gemeenschap gelijk worden behandeld?

30. Met de Portugese regering en de Commissie ben ik van mening, dat dit niet het geval is.

31. Zoals de Commissie opmerkt, zijn de criteria voor de beoordeling van de in de aanvraag om betaling van het saldo opgenomen gegevens, met name het goed financieel beheer of de inachtneming van de kosteneffectiviteit, immers algemeen in alle lidstaten toepasselijk en in de communautaire wetgeving verankerd. Deze criteria zijn vastgelegd in artikel 2 van het Financieel Reglement van de Gemeenschappen en zijn dus rechtstreeks toepasselijk in alle lidstaten.

32. Daarbij komt nog, zoals de Commissie met betrekking tot de vierde vraag heeft opgemerkt, dat het bevestigingsbesluit van de lidstaat de Commissie niet bindt en niet vooruitloopt op haar definitieve besluit.

33. In het arrest Commissie/Lisrestal e.a. [7] heeft het Hof immers vastgesteld:

„Hieraan moet nog worden toegevoegd dat, wanneer wordt besloten de bijstand op te schorten, te verminderen of te doen vervallen, zulks verband kan houden met een beoordeling of een toetsing door de bevoegde nationale instanties, wat evenwel niet wegneemt dat ingevolge artikel 6, lid 1, van verordening nr. 2950/83 de Commissie de definitieve beschikking vaststelt en ten opzichte van de begunstigden

6 — Arrest van 16 juli 1998 (T-72/97, Jurispr. blz. II-2847, punt 87).

7 — Arrest van 24 oktober 1996 (C-32/95 P, Jurispr. blz. I-5373, punt 29).

bij uitsluiting daarvoor rechtens aansprakelijk is."

34. Het Gerecht heeft vastgesteld, dat „elke bevestiging als bedoeld in artikel 5, lid 4, van verordening nr. 2950/83 [moet] worden beschouwd als een handeling die naar haar aard door de lidstaat onder voorbehoud wordt verricht". [8]

35. Indien het bevoegde orgaan van de lidstaat ten onrechte voor een bepaalde uitgave een bevestiging zou hebben gegeven of geweigerd, kan de Commissie deze vergissing dus nog steeds rechtzetten.

36. Het door de verwijzende rechter genoemde risico, dat niet alle marktdeelnemers van de Gemeenschap gelijk worden behandeld, is hierdoor uitgeschakeld.

37. Bijgevolg stel ik het Hof voor, de vierde en de vijfde vraag samen te beantwoorden als volgt.

38. Er moet van worden uitgegaan dat bij de bevestiging van de feitelijke en boekhoudkundige juistheid van de in de aanvragen om betaling van het saldo verstrekte gegevens ook wordt beoordeeld, of de gedane uitgaven gerechtvaardigd en gegrond zijn.

De eerste vraag

39. Met deze vraag wenst de nationale rechter te vernemen, of de beslissing van de lidstaat om de feitelijke en boekhoudkundige juistheid van een deel van de uitgaven niet te bevestigen, op grond dat deze uitgaven niet gerechtvaardigd of niet evenredig zijn, moet worden beschouwd als een beslissing dat deze uitgaven niet voor bijstand in aanmerking komen.

40. Dienaangaande stelt de Portugese regering, dat in artikel 5 van verordening nr. 2950/83 met opzet wordt gesproken van „bevestiging". Het gaat niet om een beoordeling zonder meer.

41. Immers, „de lidstaat formuleert geen eenvoudig advies over een aanvraag om betaling van het saldo, maar maakt een inhoudelijk onderscheid tussen wat aanvaardbaar is en wat dient te worden geweigerd; zij treedt op als eerste controle-instantie".

42. De weigering van het DAFSE om een deel van de uitgaven te bevestigen is volgens de Portugese regering werkelijk een beslissing dat de uitgaven niet voor

8 — Zie arrest Proderec/Commissie, reeds aangehaald, punt 74.

bijstand in aanmerking komen, zodat de Commissie niet meer kan nagaan, of de niet bevestigde uitgaven voor vergoeding in aanmerking komen, maar zich moet beperken tot de controle van de door het DAFSE goedgekeurde uitgaven.

43. Het begrip „uitgaven die niet voor vergoeding in aanmerking komen" verwijst volgens de Portugese regering niet alleen naar de abstracte omschrijving van het soort uitgaven dat krachtens artikel 1 van verordening nr. 2950/83 kan worden gefinancierd, maar omvat volgens haar ook alle uitgaven die bij de definitieve goedkeuring van het saldo niet in aanmerking kunnen worden genomen.

44. De Commissie merkt op, dat het bevoegde orgaan van een lidstaat dat de feitelijke en boekhoudkundige juistheid van een aanvraag om betaling van het saldo bevestigt, met twee soorten situaties te maken kan krijgen:

a) het vindt uitgaven die onmiddellijk kunnen worden beschouwd als niet voor vergoeding in aanmerking komend omdat zij niet behoren tot de in artikel 1 van verordening nr. 2950/83 genoemde uitgaven; in dat geval worden deze uitgaven reeds bij dit eerste onderzoek van de aanvraag om betaling van het saldo uitgesloten;

b) het vindt uitgaven die niet kunnen worden beschouwd als gebruik van de bijstand van het ESF volgens de in het goedkeuringsbesluit gestelde voorwaarden in de zin van artikel 6, lid 1, van verordening nr. 2950/83.

45. In het tweede geval komen de betrokken uitgaven naar hun aard wel voor financiering van de actie in aanmerking, maar komen zij toch niet voor betaling van het saldo in aanmerking omdat zij niet voldoen aan de in het goedkeuringsbesluit gestelde voorwaarden of aan de in de nationale en communautaire wetgeving gestelde criteria van rechtmatigheid, behoorlijk beheer en kosteneffectiviteit.

46. In dit tweede — overigens het vaakst voorkomende — geval zijn derhalve de uitgaven die niet kunnen worden bevestigd, uitgaven die voor financiering van de actie in aanmerking komen maar die wegens de wijze waarop zij zijn verricht, bij de betaling van het saldo niet kunnen worden aanvaard.

47. Bijgevolg worden bij de bevestiging van de feitelijke en boekhoudkundige juistheid van de in de betalingsaanvraag verstrekte gegevens overeenkomstig artikel 5, lid 4, tweede zin, van verordening nr. 2950/83 de uitgaven door het DAFSE ingedeeld in uitgaven die wel en uitgaven die niet voor vergoeding in aanmerking komen, zowel in ruime als in enge zin, zoals omschreven in de bovengenoemde punten a en b.

Beoordeling

48. Mijns inziens tonen de opmerkingen van de Portugese regering en de Commissie op overtuigende wijze aan, dat de weigering van een lidstaat om bepaalde uitgaven te bevestigen wel degelijk het oordeel inhoudt, dat deze uitgaven voor de actie waarvoor bijstand uit het ESF is verleend, niet voor vergoeding in aanmerking komen.

49. Zoals ten aanzien van de vierde en de vijfde vraag is vastgesteld, kan de lidstaat daarover evenwel enkel een voorstel formuleren, aangezien enkel de Commissie „deze bijstand [kan] opschorten, verminderen of doen vervallen" (artikel 6 van verordening nr. 2950/83).

50. Anders dan de Portugese regering stelt, staat dus pas definitief vast dat de betrokken uitgaven niet voor vergoeding in aanmerking komen, wanneer de Commissie aldus heeft beslist. Dit betekent, dat de lidstaat de Commissie ook uitleg moet verstrekken over de redenen waarom hij meent bepaalde uitgaven niet te kunnen bevestigen.

51. Ik stel het Hof dan ook voor, op de eerste vraag te antwoorden, dat de beslissing van een lidstaat om de feitelijke en boekhoudkundige juistheid van een deel van de uitgaven voor een mede door het ESF gefinancierde opleidingsactie niet te bevestigen, moet worden beschouwd als een voorstel aan de Commissie om deze uitgaven niet voor vergoeding in aanmerking te laten komen.

De tweede en de derde vraag en het eerste deel van de zesde vraag

52. Met de tweede vraag wenst de nationale rechter in wezen te vernemen, of de vermindering van de nationale deelneming door het bevoegde nationale orgaan naar aanleiding van de beslissing om bepaalde uitgaven gedeeltelijk te verwerpen, tot een overeenkomstige en evenredige vermindering van de communautaire bijstand leidt, omdat een nieuw onderzoek van de correctie of van de feitelijke en boekhoudkundige juistheid van deze uitgaven door de communautaire instanties niet meer nuttig of uitvoerbaar zou zijn.

53. In het overwegende gedeelte van de verwijzingsbeschikking verwoordt de nationale rechter zijn standpunt als volgt:

„Indien het bevoegde nationale orgaan [...] in de uitoefening van zijn bevoegdheid om de juistheid van de opgegeven uitgaven te bevestigen, de feitelijke juistheid van bepaalde uitgaven of delen daarvan niet

bevestigt, moet, *wat de nationale deelneming betreft*[9], worden aangenomen dat over de kwestie is beslist, zonder dat een andere handeling (van de Europese Commissie) noodzakelijk is en zonder dat een definitief besluit van de Commissie over de betaling van het saldo hoeft te worden afgewacht. *Wat de deelneming van het ESF betreft*[10], moet worden aangenomen, dat het bedrag van de communautaire bijstand definitief is verminderd tot het bevestigde gedeelte van de uitgaven en dat *het niet bevestigde gedeelte van cofinanciering is uitgesloten*[11], zonder dat hierdoor enigerlei inbreuk wordt gemaakt op de bevoegdheid van de gemeenschapsinstelling die normalerwijs bevoegd is om de steun te verminderen [...]."

54. Met de derde vraag wenst de nationale rechter vervolgens te vernemen, of de Commissie aldus over geen enkele beoordelingsmarge meer beschikt en geen definitieve beslissing meer behoeft te nemen wanneer de lidstaat op het verzoek om betaling van het saldo beslist om de nationale steun *volledig* te doen vervallen.

55. Met het eerste deel van de zesde vraag wenst het Supremo Tribunal Administrativo ten slotte te vernemen, of — omgekeerd — de aan de Commissie voorbehouden bevoegdheid om de bijstand van het ESF op te schorten, te verminderen of te doen vervallen, bepalend is voor de „nationale deelneming".

56. Hierop zou eenvoudigweg kunnen worden geantwoord dat, aangezien enkel de Commissie definitief over de bijstand van het ESF kan beslissen, de lidstaat vóór deze beslissing onmogelijk haar nationale deelneming kan verminderen of doen vervallen. A fortiori is het ondenkbaar dat de lidstaat de Commissie als het ware voor een voldongen feit zou plaatsen, door in haar plaats te beslissen, de communautaire steun te verminderen of te doen vervallen. Misschien wenst het Hof zich tot dit korte antwoord te beperken.

57. Aangezien de Portugese regering het tegenovergestelde standpunt verdedigt, acht ik het voor mijzelf als advocaat-generaal evenwel aangewezen, meer in detail op deze punten in te gaan.

58. Volgens de Portugese regering brengen de weigering om bepaalde uitgaven te bevestigen en de daaropvolgende weigering om de nationale financiële deelneming te verstrekken, automatisch een overeenkomstige beslissing tot niet-financiering door het ESF mee.

59. De lidstaat is volgens haar immers bij uitsluiting bevoegd om nationale financiële steun te verlenen en verhindert aldus de Commissie om door de lidstaat niet gerechtvaardigd geachte uitgaven goed te keuren en de lidstaat te verplichten in de financiering ervan bij te dragen.

9 — Cursivering van mij.
10 — Cursivering van mij.
11 — Cursivering van mij.

60. Door dergelijke uitgaven goed te keuren zou de Commissie bovendien artikel 5, lid 1, van besluit 83/516 schenden, aangezien „bij de financiering van acties, zoals geregeld bij het besluit houdende goedkeuring van een aanvraag om bijstand, elk van de medefinancierende instellingen (ESF en OSS) een bepaald percentage voor haar rekening neemt, dat onveranderlijk is, zelfs wanneer de te financieren bedragen variëren (zie artikel 5 van besluit 83/516 en artikel 3 van verordening nr. 2950/83, zoals gewijzigd bij verordening nr. 3823/85)".

61. Verder is de Portugese regering van mening, dat „indien de lidstaat, die toch mag worden geacht belang te hebben bij de betaling door de structuurfondsen, zelf reeds heeft beslist dat een deel van de aanvraag ongegrond is, het geen zin heeft de Commissie nog eens een last op te leggen door haar te verplichten, ook dit deel van de aanvraag te beoordelen".

62. Volgens de Commissie daarentegen „kan niet worden gesteld, dat sprake is van een vermindering van de nationale bijstand waartoe het bevoegde nationale orgaan zou hebben beslist", en „vloeit deze uitlegging evenmin voort uit artikel 5, lid 4, van verordening nr. 2950/83".

63. Daarentegen dient volgens haar „het bevoegde nationale orgaan, in casu het DAFSE, in werkelijkheid een voorstel tot vermindering in, dat betrekking heeft op de nationale deelneming en de communautaire bijstand. Op dit voorstel dient de Commissie een definitieve beslissing te nemen, die enkel betrekking heeft op de bijstand van het ESF."

64. De Commissie stelt ten slotte, dat de beslissing om de uitgaven niet te bevestigen, noodzakelijkerwijs betrekking heeft op het totale voor de betrokken actie toegekende bedrag en leidt tot een evenredige vermindering van de communautaire bijstand en de nationale deelneming, die steeds wordt vastgesteld in verhouding tot de communautaire bijstand.

Beoordeling

65. Vaststaat dat het ESF enkel handelt op verzoek van een lidstaat en dat de bijstand van het ESF volgens artikel 5, lid 1, van besluit 83/516 het bedrag van de financiële deelneming van de overheid van de betrokken lidstaat niet mag overschrijden.

66. Tevens wordt „op een tijdig ingediend verzoek van de betrokken lidstaat [...] de uitkering van de in de leden 1 en 2 [van artikel 5 van verordening nr. 2950/83] bedoelde voorschotten opgeschort". Rest nog de vraag, of de lidstaat achteraf zijn deelneming eenzijdig mag verminderen of doen vervallen. Met de Commissie ben ik van mening, dat dit niet mogelijk is.

67. Reeds in 1984 heeft het Hof geoordeeld dat, wanneer een lidstaat een aanvraag om financiële bijstand voor een project bij de Commissie indient, hij zich tegelijkertijd ertoe verbindt een even zware financiële last te dragen als die welke van het ESF is gevraagd. [12]

68. Vanaf de indiening van deze aanvraag komt tussen de lidstaat en de Commissie een partnerschap tot stand. Dat betekent, dat alle verdere beslissingen in nauw overleg zullen worden genomen.

69. Bijgevolg moet de lidstaat, „indien een actie waarvoor een aanvraag om bijstand is ingediend of waaraan bijstand is toegekend, niet of slechts gedeeltelijk kan worden uitgevoerd, [...] hiervan aan de Commissie onverwijld mededeling [doen]" (artikel 5 van beschikking 83/673).

70. Zo ook moet de lidstaat, „indien wegens een vermoeden van onregelmatigheid naar het beheer van een project waaraan bijstand is toegekend, een onderzoek wordt ingesteld, [...] hiervan aan de Commissie onverwijld mededeling [doen]" (artikel 7 van de beschikking).

71. Ten slotte kan de Commissie, „indien van de bijstand van het Fonds geen gebruik wordt gemaakt op de wijze die in het besluit tot goedkeuring is vastgesteld, [...] deze bijstand opschorten, verminderen of doen vervallen, na aan de betrokken lidstaat gelegenheid te hebben geboden zijn opmerkingen te maken" (artikel 6, lid 1, van verordening nr. 2950/83).

72. Zoals hiervóór is verklaard, kan de lidstaat zelf een voorstel tot vermindering of vervallenverklaring van de bijstand van het ESF formuleren, hetzij door na de aanvraag om betaling van het saldo geheel of gedeeltelijk te weigeren de uitgaven te bevestigen, hetzij door de vermindering of de vervallenverklaring van de bijstand voor te stellen naar aanleiding van verificaties na de volledige betaling van de nationale en communautaire bijstand.

73. Evenwel is het zelfs in dat geval „ingevolge artikel 6, lid 1, van verordening nr. 2950/83 de Commissie [die] de definitieve beschikking vaststelt en ten opzichte van de begunstigden bij uitsluiting daarvoor rechtens aansprakelijk is". [13]

74. Indien de lidstaat na de vaststelling van onregelmatigheden haar deelneming eenzijdig kon verminderen of doen vervallen, en zich tegelijkertijd tegenover de Commissie kon beroepen op de regel dat de bijstand van het ESF het bedrag van de nationale financiële deelneming niet mag overschrijden, zou hij derhalve de door de Commissie te nemen definitieve beslissing over de vermindering of de vervallenverklaring

12 — Zie arrest van 15 maart 1984, EISS/Commissie (310/81, Jurispr. blz. 1341, punt 14).

13 — Arrest Commissie/Lisrestal, reeds aangehaald, punt 29.

van de bijstand van het ESF naar zich toe trekken.

75. Bijgevolg heeft het Gerecht in het arrest Branco/Commissie [14] terecht de toentertijd door de Commissie zelf verdedigde stelling verworpen dat het niet de taak van de Commissie is om een beschikking tot vermindering van de bijstand te geven wanneer de nationale autoriteit van mening is dat bepaalde uitgaven niet voor bijstand in aanmerking komen en zij de onverschuldigd aan de begunstigde betaalde voorschotten aan de Commissie heeft terugbetaald.

76. Zoals het Gerecht in punt 40 van dat arrest heeft gepreciseerd, „staat het aan de Commissie en niet aan de lidstaat zich uit te spreken over de overeenstemming van de door de begunstigde gedane uitgaven met de voorwaarden die zij bij het goedkeuringsbesluit heeft opgelegd, waarbij de lidstaat de Commissie alleen zijn medewerking moet verlenen om de naleving van dit besluit te controleren".

77. Wanneer de Commissie op voorstel van de lidstaat beslist, dat de betrokken uitgaven daadwerkelijk voor vergoeding in aanmerking komen, zal dit automatisch en onmiddellijk gevolgen hebben voor de omvang van de deelneming van het ESF én de lidstaat.

14 — Reeds aangehaald, punten 38 en 39.

78. Het onderdeel van de zesde vraag waarmee de verwijzende rechter wenst te vernemen, of de aan de Commissie voorbehouden bevoegdheid ook betrekking heeft op de opschorting, de vermindering of de vervallenverklaring van de nationale deelneming, dient dan ook bevestigend te worden beantwoord.

79. Verder bestaat mijns inziens, anders dan de Portugese regering lijkt te vrezen, weinig kans dat de Commissie erop zal aandringen dat de financiële bijstand van het ESF voor uitgaven die de lidstaat als excessief of frauduleus beschouwt, ondanks alles wordt gehandhaafd, aangezien het juist een van de taken van de Commissie is, de ondoordachte besteding van communautaire middelen te voorkomen.

80. Er zijn evenwel grensgevallen denkbaar waarin de ernst van de inbreuk en de omvang van de vermindering van de deelneming die daaruit dient voort te vloeien, een nauwgezette beoordeling vergen, met name uit het oogpunt van de eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel. Door het feit dat het bevoegde nationale orgaan en de Commissie volgens de bestaande regeling verplicht zijn, hun standpunten aan elkaar te toetsen, worden de wettige belangen van de ontvanger van de bijstand beschermd. In voorkomend geval zal de gemeenschapsrechter de knoop moeten doorhakken.

81. Gelet op het voorgaande stel ik voor, de tweede en de derde vraag, alsook het eerste

onderdeel van de zesde vraag te beantwoorden als volgt:

„Met betrekking tot de vermindering of de vervallenverklaring van een deelneming, voorgesteld door het bevoegde nationale orgaan, wordt steeds een definitieve beschikking vastgesteld door de Commissie, die betrekking heeft op dat deel van de deelneming dat overeenkomt met de bijstand van het ESF. Deze definitieve beschikking is bepalend voor de nationale deelneming."

De zesde vraag

82. Met de zesde vraag wenst de nationale rechter ook nog te vernemen of, indien het gemeenschapsrecht het bevoegde nationale orgaan niet belet de nationale bijstand op te schorten, te verminderen of te doen vervallen, het nemen van een dergelijke beslissing in het stadium na de aanvraag om betaling van het saldo onmiddellijk en automatisch gevolgen heeft voor het overeenkomstige gedeelte van de communautaire bijstand en of dit het nationale orgaan bovendien de mogelijkheid geeft om de onmiddellijke terugbetaling te vorderen:

— van de nationale deelneming;

— van de nationale deelneming en de communautaire bijstand.

83. Zoals ik reeds heb uitgelegd, berust deze vraag op onjuiste premissen.

84. Bijgevolg kan het nationale orgaan pas na de vaststelling van de definitieve beschikking door de Commissie *definitief* de volledige of gedeeltelijke terugbetaling van de nationale deelneming en de communautaire bijstand vorderen van de ontvanger van de steun.

85. Zoals de Commissie opmerkt, sluit het gemeenschapsrecht daarentegen niet uit, dat het bevoegde nationale orgaan, *als conservatoire maatregel*, zelfs vóór de vaststelling van de beschikking door de Commissie terugbetaling vordert van de volgens hem teveel betaalde bedragen, bijvoorbeeld bij het risico van faillissement van de ontvanger.

86. Het is vanzelfsprekend begrijpelijk dat de lidstaat de terugbetaling van de ten onrechte aan de ontvanger uitgekeerde steun veilig wil stellen. Artikel 6, lid 2, van verordening nr. 2950/83 bepaalt trouwens, dat „de lidstaat [...] subsidiair aansprakelijk [is] voor de ten onrechte [door het ESF] betaalde bedragen". De lidstaat kan er dus een wettig belang bij hebben, ervoor te zorgen dat de terugbetaling van deze bedragen uiteindelijk niet te zijnen laste valt.

87. Gelet op het voorgaande stel ik voor om, in navolging van de Commissie, vast te stellen, dat „geen enkele communautaire bepaling zich ertegen verzet, dat een lidstaat, na de aanvraag om betaling van het saldo aan de Commissie te hebben doen toekomen, de onmiddellijke terugbetaling vordert van de nationale deelneming en/of van de communautaire bijstand, onder het voorbehoud dat deze beslissing niet mag vooruitlopen op de definitieve beschikking van de Commissie", en dat de vraag of de lidstaat onder voorbehoud een dergelijke terugbetaling kan vorderen „een probleem van intern recht is, dat op nationaal niveau moet worden geregeld".

De zevende vraag

88. Met de zevende vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of de feitelijke en boekhoudkundige bevestiging van de in de aanvraag om betaling van het saldo voor een opleidingsactie verstrekte gegevens, als bedoeld in artikel 5, lid 4, tweede zin, van verordening nr. 2950/83, slechts geldig kan worden uitgevoerd door invulling van punt 18 van het in bijlage 2 bij beschikking 83/673 opgenomen formulier bij de indiening van de aanvraag om betaling van het saldo, dan wel of het bevoegde nationale orgaan naderhand in een afzonderlijk document of in een vervangend formulier nog andere bedragen kan bevestigen.

89. Volgens de Portugese regering is de vervaltermijn van artikel 6, lid 1, van beschikking 83/673 enkel van toepassing op de verzending van de aanvragen om betaling van het saldo, maar zijn de lidstaten niet verplicht om tegelijkertijd de bevestiging van de daarin verstrekte gegevens te doen toekomen.

90. Volgens haar kan het DAFSE dus een besluit tot bevestiging nemen, zolang de Commissie, die niet aan enige termijn is gebonden, geen beslissing heeft genomen omtrent de aanvragen om betaling van het saldo.

91. De Commissie van haar kant benadrukt, dat het DAFSE in casu, door aan de hand van verificaties en/of bijkomende onderzoeken de controle uit te oefenen waartoe het door artikel 7, lid 1, van verordening nr. 2950/83 [15] is gemachtigd, geen bevestiging heeft gegeven in de zin van artikel 5, lid 4, van verordening nr. 2950/83. Zij verwijst dienaangaande naar het reeds aangehaalde arrest Proderec/Commissie, volgens hetwelk „elke bevestiging als bedoeld in artikel 5, lid 4, van verordening nr. 2950/83 [moet] worden beschouwd als een handeling die naar haar aard door de lidstaat onder voorbehoud wordt verricht. Een andere uitlegging zou afbreuk doen aan het nuttig effect van artikel 7 van beschikking 83/673, dat de lidstaat verplicht, de bij het beheer van de uit het ESF te financieren acties geconstateerde onregelmatigheden te melden."

15 — De Commissie verwijst kennelijk bij vergissing naar artikel 7, lid 1, van verordening nr. 2950/83. In werkelijkheid gaat het om artikel 7 van beschikking 83/673.

92. Volgens de Commissie verbiedt „de feitelijke en boekhoudkundige bevestiging van de in de aanvraag om betaling van het saldo voor een opleidingsactie verstrekte gegevens, zoals bedoeld in artikel 5, lid 4, tweede zin, van verordening nr. 2950/83, een lidstaat niet om na de aanvraag om betaling van het saldo een nieuw onderzoek in te stellen en desgevallend een herziene aanvraag om betaling van het saldo bij de Commissie in te dienen en een vermindering van de bijstand voor te stellen".

Beoordeling

93. Blijkens artikel 1 van beschikking 83/673 kan de Commissie op aanvragen om betaling van het saldo slechts beslissen op basis van formulieren die voor de indiening van deze aanvragen bij het nationale orgaan moeten worden gebruikt en aan de Commissie moeten worden doorgezonden. Het gaat om een substantieel vormvereiste, aangezien de aanvragen om betaling van het saldo die niet met gebruikmaking van de in bijlage 2 bij beschikking 83/673 opgenomen formulieren zijn ingediend, niet ontvankelijk zijn. [16]

94. In bijlage 2 bij beschikking 83/673 is het modelformulier opgenomen dat de begunstigde moet invullen om betaling van het saldo van de toegekende bijstand te verkrijgen. Dit formulier moet aan het nationale orgaan worden bezorgd, zodat dit orgaan overeenkomstig artikel 5, lid 4, van verordening nr. 2950/83 de verstrekte gegevens kan bevestigen. Daarvoor is speciaal ruimte voorzien in punt 18 van het formulier.

95. Het Gerecht heeft in punt 68 van het reeds aangehaalde arrest Proderec/Commissie geoordeeld:

„Wanneer een begunstigde bij de bevoegde autoriteiten van een lidstaat een aanvraag om betaling van het saldo van bijstand uit het ESF indient, kunnen deze daarop op drie manieren reageren. Zij kunnen de aanvraag zonder meer doorsturen met een bevestiging van feitelijke en boekhoudkundige juistheid van alle opgevoerde uitgaven. Zij kunnen de aanvraag ook aan de Commissie doorsturen met de aantekening, dat zij enkel van een deel van de overgelegde gegevens de feitelijke en boekhoudkundige juistheid bevestigen [...]. Ten slotte is het mogelijk, dat zij niets doen, met het risico van verval van het recht van de begunstigde op het nog niet uitgekeerde bedrag van de hem toegekende communautaire bijstand indien de nationale autoriteiten van de lidstaat blijven stilzitten tot de in artikel 6, lid 1, van beschikking 83/673 gestelde termijn is verstreken. Zoals verzoekster stelt, is het ontbreken van een bevestiging van feitelijke en boekhoudkundige juistheid van een uitgave derhalve een eindbeslissing betreffende de financiering, *aangezien de bevoegdheid tot het afgeven van een bevestiging als bedoeld in artikel 5, lid 4, binnen een bepaalde termijn moet worden uitgeoefend.*" [17]

16 — Zie ook arrest van 7 februari 1990, Gemeente Amsterdam en VIA/Commissie (C-213/87, Jurispr. blz. I-221), in verband met de toelaatbaarheid van de aanvragen om bijstand.

17 — Cursivering van mij.

96. Artikel 6 van beschikking 83/673 bepaalt immers, dat de aanvragen om betaling van het saldo de Commissie binnen een termijn van tien maanden na de datum waarop de acties beëindigd zijn, dienen te bereiken, en dat betaling van bijstand waarvoor de aanvraag na deze termijn wordt ingediend, is uitgesloten.

97. Aangezien de bevestiging derhalve binnen deze vervaltermijn dient te worden gegeven en dient te worden vermeld in het vak dat daarvoor op het in bijlage 2 van beschikking 83/673 opgenomen formulier voor de aanvraag om betaling van het saldo is voorbehouden, hoeft het geen verwondering te wekken dat het nationale orgaan, gezien de toevloed van aanvragen om betaling van het saldo, moet kiezen tussen de verplichting om de regelmatigheid van de in de aanvraag opgevoerde uitgaven te controleren, gelet op de aansprakelijkheid van de lidstaat, en de verplichting om de aanvraag te bevestigen en aan de Commissie door te zenden, om te vermijden dat de aanvraag niet ontvankelijk zou zijn.

98. Dit verklaart waarom het Hof in de beschikking van 12 november 1999, Branco/Commissie [18], de redenering van het Gerecht in het tussen dezelfde partijen gewezen arrest van 15 september 1998 [19] heeft bekrachtigd.

18 — C-453/98 P, Jurispr. blz. I-8037.

19 — T-142/97, Jurispr. blz. II-3567.

99. De punten 77 en 78 van deze beschikking luiden als volgt:

„77 Gelijk het Gerecht in punt 48 van het bestreden arrest heeft opgemerkt, bepaalt artikel 6 van beschikking 83/673, dat de aanvragen om betaling van het saldo binnen een termijn van tien maanden na de datum waarop de opleidingsacties beëindigd zijn, bij de Commissie moeten worden ingediend, en dat elke betaling van bijstand waarvoor de aanvraag na deze termijn wordt ingediend, is uitgesloten. Gelijk het Gerecht terecht heeft vastgesteld, zou het kunnen voorkomen, dat indien de controles van de regelmatigheid enkel vóór de bevestiging van de feitelijke en boekhoudkundige juistheid van een aanvraag om betaling van het saldo mochten worden verricht, de lidstaat niet in staat zou zijn deze aanvraag binnen de genoemde termijn van tien maanden bij de Commissie in te dienen, zodat de betaling van het saldo is uitgesloten. Het Gerecht heeft dus terecht geconcludeerd, dat de bevestiging van de feitelijke en boekhoudkundige juistheid van een aanvraag om betaling van het saldo vóór een controle van de regelmatigheid of vóór de beëindiging daarvan, in bepaalde gevallen in het belang van de begunstigde van de steun kan zijn.

78 Het Gerecht heeft daarom kunnen oordelen, dat niets eraan in de weg stond, dat het DAFSE een beroep doet op een professioneel accountant, zoals de IGF, om na de datum van bevestiging de juistheid van de gegevens in de aanvraag om betaling van het saldo te controleren."

100. Door het dossier een tweede maal te onderzoeken en op zijn eerdere oordeel terug te komen, heeft het DAFSE, zoals de Commissie terecht heeft benadrukt, geen tweede feitelijke en boekhoudkundige bevestiging in de zin van artikel 5, lid 4, van verordening nr. 2950/83 gegeven.

101. Het DAFSE heeft integendeel gebruik gemaakt van de hem bij artikel 7 van beschikking 83/673 verleende controlebevoegdheid. Voor deze bevoegdheid geldt niet de in artikel 6 van beschikking 83/673 gestelde vervaltermijn en zij kan dus na de bevestiging van de aanvraag om betaling van het saldo worden uitgeoefend, indien het DAFSE, door vóór de indiening van de aanvraag om betaling van het saldo door de ontvanger van de bijstand een verificatie te verrichten, het risico zou hebben gelopen dat het genoemde verval zou intreden.

102. Bijgevolg stel ik voor, op de zevende prejudiciële vraag te antwoorden, dat de feitelijke en boekhoudkundige bevestiging van de in de aanvraag om betaling van het saldo voor een opleidingsactie verstrekte gegevens, als bedoeld in artikel 5, lid 4, tweede zin, van verordening nr. 2950/83, slechts geldig kan geschieden door invulling van punt 18 van het formulier met de titel „Aanvraag om betaling van het eindsaldo door het Europees Sociaal Fonds", dat in bijlage 2 bij beschikking 83/673 is opgenomen. Deze bevestiging verbiedt een lidstaat evenwel niet om de aanvraag om betaling van het saldo later opnieuw te onderzoeken en desgevallend een herziene aanvraag om betaling van het saldo bij de Commissie in te dienen en een vermindering van de bijstand voor te stellen.

Conclusie

103. Gelet op het voorgaande, geef ik in overweging, de door het Supremo Tribunal Administrativo gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

De vierde en de vijfde vraag

„Er moet van worden uitgegaan dat bij de bevestiging van de feitelijke en boekhoudkundige juistheid van de in de aanvragen om betaling van het saldo verstrekte gegevens ook wordt beoordeeld, of de gedane uitgaven gerechtvaardigd en gegrond zijn."

De eerste vraag

„De beslissing van een lidstaat om de feitelijke en boekhoudkundige juistheid van een deel van de uitgaven voor een mede door het Europees Sociaal Fonds gefinancierde opleidingsactie niet te bevestigen, moet worden beschouwd als een voorstel aan de Commissie om die uitgaven niet voor vergoeding in aanmerking te laten komen."

De tweede en de derde vraag en het eerste deel van de zesde vraag

„Met betrekking tot de vermindering of de vervallenverklaring van een deelneming, voorgesteld door het bevoegde nationale orgaan, wordt steeds een definitieve beschikking vastgesteld door de Commissie, die betrekking heeft op dat deel van de deelneming dat overeenkomt met de bijstand van het Europees Sociaal Fonds. Deze definitieve beschikking is bepalend voor de nationale deelneming."

De zesde vraag

„Het gemeenschapsrecht verzet zich niet ertegen, dat een lidstaat, na de aanvraag om betaling van het saldo aan de Commissie te hebben doen toekomen, de onmiddellijke terugbetaling vordert van de nationale deelneming en de communautaire bijstand, zonder vooruit te lopen op de definitieve beschikking van de Commissie. Onder dit voorbehoud is de gestelde vraag een probleem van intern recht, dat op nationaal niveau moet worden geregeld."

De zevende vraag

„De feitelijke en boekhoudkundige bevestiging van de in de aanvraag om betaling van het saldo voor een opleidingsactie verstrekte gegevens, als bedoeld in artikel 5, lid 4, tweede zin, 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, kan slechts geldig geschieden door invulling van punt 18 van het formulier met de titel ‚Aanvraag om betaling van het eindsaldo door het Europees Sociaal Fonds', dat in bijlage 2 bij beschikking 83/673/EEG van de Commissie van 22 december 1983 betreffende het beheer van het Europees Sociaal Fonds is opgenomen. Deze bevestiging verbiedt een lidstaat evenwel niet om de aanvraag om betaling van het saldo later opnieuw te onderzoeken en desgevallend een herziene aanvraag om betaling van het saldo bij de Commissie in te dienen en een vermindering van de bijstand voor te stellen."