RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak C-157/90 *

I — Rechtskader

In artikel 1, lid 2, van besluit 83/516/EEG van de Raad van 17 oktober 1983 [1] betreffende de taken van het Europees Sociaal Fonds wordt onder meer bepaald, dat het Fonds deelneemt in de financiering van beroepsopleiding en beroepskeuzevoorlichting. Volgens artikel 3, lid 1, kan de bijstand van het Fonds worden verleend ten behoeve van acties in het kader van het arbeidsmarktbeleid van de Lid-Staten, en in het bijzonder acties ter verbetering van de werkgelegenheid voor jongeren.

Ingevolge artikel 4, lid 2, kan de bijstand van het Fonds worden verleend ter bevordering van de werkgelegenheid van personen ouder dan 25 jaar, in het bijzonder van personen die werkzaam zijn in kleine en middelgrote bedrijven, voor wie bijscholing noodzakelijk is geworden met het oog op de invoering van nieuwe technologieën of de verbetering van bedrijfsvoeringstechnieken in deze bedrijven.

In verordening (EEG) nr. 2950/83 van de Raad van 17 oktober 1983 [2] (hierna: „de verordening") wordt bepaald, voor welke soorten van uitgaven bijstand van het Fonds kan worden verleend. Hieronder vallen onder meer de kosten van voorbereiding, functionering en administratie van acties op het gebied van de beroepsopleiding.

Artikel 5, lid 1, van deze verordening bepaalt:

„Goedkeuring van een aanvraag om bijstand uit hoofde van artikel 3, lid 1, van besluit 83/516/EEG brengt uitkering van een voorschot van 50 % van de toegekende steun met zich mee op de voor de aanvang van de acties vastgestelde datum. Wanneer die datum ligt vóór de datum waarop het besluit tot goedkeuring wordt genomen, geschiedt de uitkering onmiddellijk na het besluit."

Wanneer de actie op het gebied van de beroepsopleiding is voltooid, stelt de organisator een eindrapport over het verloop ervan op en zendt hij dit aan de nationale diensten, eventueel vergezeld van de aanvraag om betaling van het eindsaldo. Artikel 5, lid 4, van de verordening bepaalt:

„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 Lid-Staat bevestigt de feitelijke en boekhoudkundige juistheid van de in de betalingsaanvragen verstrekte gegevens."

Tot slot luidt artikel 6 van deze verordening:

„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 Lid-Staat gelegenheid te hebben geboden zijn opmerkingen te maken.

* Procestaal: Portugees.

1 — PB 1983, L 289, blz. 38.

2 — PB 1983, L 289, blz. 1.

2. Overgemaakte bedragen waarvan geen gebruik is gemaakt op de wijze die in het besluit tot goedkeuring is vastgesteld, worden teruggevorderd."

Artikel 5 van beschikking 83/673/EEG van de Commissie van 22 december 1983 betreffende het beheer van het Europees Sociaal Fonds [3] bepaalt:

„Indien een actie waarvoor een aanvraag om bijstand is ingediend of waaraan bijstand is toegekend, niet of slechts gedeeltelijk kan worden uitgevoerd, doet de Lid-Staat hiervan aan de Commissie onverwijld mededeling."

II — De feiten en de schriftelijke procedure

Verzoekster is een vennootschap op aandelen, die diensten en technische hulp verleent, vooral in de vorm van projecten en adviezen. In het kader van haar activiteiten werkte zij samen met een aantal ondernemingen met het doel om in de loop van 1987 een gemeenschappelijk opleidingsprogramma te organiseren.

Het Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu (dienst belast met aangelegenheden betreffende het Europees Sociaal Fonds) (hierna: „DAFSE"), te Lissabon, diende namens de Portugese Republiek ten behoeve van deze groep van ondernemingen een aanvraag om bijstand van het Fonds in uit hoofde van het begrotingsjaar 1987. Uit het gebruikte standaardformulier blijkt, dat de opleidingsactie waarvoor de bijstand werd aangevraagd, op artikel 3, lid 1, van besluit 83/516/EEG berustte en bestemd was voor personen ouder dan 25 jaar.

Het project, dat dossiernummer ESF 870889 P3 ontving, werd op 31 maart 1987 bij beschikking C(87) 0670 van de Commissie goedgekeurd, onder voorbehoud van wijzigingen betreffende het aantal stagiaires en betreffende het bedrag van de bijstand, waarvan verzoekster 8 373 341 ESC van het Fonds zou krijgen en 6 850 915 ESC van het Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (hierna: „IGFSS").

Overeenkomstig artikel 5, lid 1, van de verordening werd verzoekster het bedrag van 7 612 127 ESC uitbetaald, en wel in twee gedeelten: 4 186 670 ESC op 26 juni 1987 door het Fonds en 3 425 457 ESC op 7 augustus 1987 door het IGFSS.

Blijkens de processtukken bleven de werkelijke kosten van de actie voor verzoekster onder het bedrag van 42 438 356 ESC. In de aanvraag om betaling van het eindsaldo was uitgegaan van de werkelijke kosten van de actie, te weten 8 373 341 ESC ten laste van het Fonds en 6 850 915 ESC ten laste van het IGFSS. Deze aanvraag werd samen met een kwantitatief en kwalitatief evaluatieverslag bij het DAFSE ingediend.

Op 7 september zond de Commissie het DAFSE een brief met betrekking tot bijstandsaanvraag nr. 870889 P3, waarin onder meer stond:

„Na onderzoek van de aanvraag om betaling van het saldo in voornoemd dossier, hebben

3 — PB 1983, L 377, blz. 1.

de diensten van het Europees Sociaal Fonds vastgesteld, dat de onder de punten 14.2, 14.3, 14.8 en 14.9 van het formulier vermelde uitgaven ten bedrage van 10 474 033 ESC niet voor vergoeding in aanmerking komen, daar de kosten van organisatie van de cursussen, en voor de uitgaven betreffende het met de voorbereiding belaste personeel, het personeel dat het theoretische en praktische onderwijs geeft, het niet-onderwijzend technisch personeel, het administratieve personeel, de technische/pedagogische controle, de huur van lokalen en materiaal, de verbruiksgoederen en andere benodigdheden, de normale afschrijvingen en de huisvesting, maaltijden en reiskosten van stagiaires niet gerechtvaardigd waren.

Derhalve kan de bijdrage van het Fonds ingevolge artikel 6, lid 1, van verordening nr. 2950/83 van de Raad niet meer bedragen dan 6 293 775 ESC.

Rekening houdend met het feit dat bij het eerste voorschot reeds een bedrag van 4 186 670 ESC is uitbetaald, zal het verschil van 2 107 105 ESC op uw bankrekening worden gestort."

Bij brief van 9 maart 1990 werd verzoekster door het DAFSE in kennis gesteld van het feit dat de Commissie met betrekking tot bijstandsaanvraag nr. 870889 P3 een beschikking had gegeven, doch niet van de inhoud ervan.

Bij verzoekschrift, ingeschreven ter griffie van het Hof op 21 mei 1990, heeft verzoekster krachtens artikel 173 EEG-Verdrag beroep tot nietigverklaring van deze beschikking ingesteld.

Bij een op 21 juni 1990 ter griffie van het Hof ingediende memorie heeft de Commissie krachtens artikel 91, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen.

Bij beschikking van 21 november 1990 heeft het Hof de exceptie van niet-ontvankelijkheid gevoegd met de zaak ten gronde, zonder op de ontvankelijkheid van dit verzoek te prejudiciëren.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, bij beschikking van 22 oktober 1991 de zaak krachtens artikel 95 van het Reglement voor de procesvoering naar de Tweede kamer verwezen en besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

III — Conclusies van partijen

Verzoekster concludeert dat het den Hove behage:

1) nietig te verklaren de haar op 9 maart 1990 ter kennis gebrachte beschikking van de Commissie, die is gegeven in het kader van de uitvoering van project nr. 870889 P3 van het Europees Sociaal Fonds;

2) de Commissie in de kosten te verwijzen.

De *Commissie* concludeert dat het den Hove behage:

1) het beroep niet-ontvankelijk te verklaren, omdat het voorwerp van het geschil niet duidelijk is vermeld;

2) subsidiair het beroep ongegrond te verklaren;

3) verzoekster in de kosten te verwijzen.

IV — Middelen en argumenten van partijen

1. *Ontvankelijkheid*

De *Commissie* is van mening, dat het beroep niet-ontvankelijk is, omdat hierin het voorwerp van het geschil, noch de betrokken beschikking, noch de door de Commissie opgelegde vermindering is vermeld. Het voldoet dus niet aan de in artikel 19 van 's Hofs-Statuut EEG en in artikel 38, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering gestelde voorwaarden.

In haar verweerschrift erkent de Commissie, dat met betrekking tot het verzoek om betaling van het eindsaldo voor bijstandsproject nr. 870889 P3 een beschikking van de Commissie is gegeven die reeds op 7 september 1989 aan het DAFSE is gezonden. Niettemin is zij van mening, dat het beroep enkel is gericht tegen een beschikking van het DAFSE die niet aan de Commissie kan worden toegerekend.

Verzoekster betoogt, dat het DAFSE in zijn brief van 9 maart 1990 heeft verklaard, dat het de beschikking van de Commissie met betrekking tot project nr. 870889 P3 reeds had ontvangen zonder enige toelichting, behoudens een impliciete aanwijzing in de cijfers betreffende de te vergoeden bedragen. Uit deze cijfers blijkt, dat het door de Commissie goedgekeurde saldo lager was dan de aanvankelijk toegekende bijdrage. Genoemde brief vormde de eerste en enige mededeling van de bestreden beschikking aan verzoekster.

2. *Ten gronde*

Volgens *verzoekster* heeft de Commissie de bestreden beschikking gegeven zonder de Portugese staat vooraf in de gelegenheid te hebben gesteld om overeenkomstig artikel 6, lid 1, van de verordening zijn opmerkingen te maken. De niet-inachtneming van dit vormvoorschrift maakt de beschikking van de Commissie tot vermindering of het doen vervallen van eerder goedgekeurde bedragen onwettig.

Bovendien is de bestreden beschikking in strijd met artikel 190 EEG-Verdrag, omdat zij niet ondubbelzinnig, duidelijk en ter zake doende met redenen is omkleed. De kennisgeving van de beschikking levert geen enkele aanwijzing omtrent de redenen ervan.

Ook al zou men de verwijzing naar de bestreden beschikking in de beschouwing betrekken, zij verduidelijkt niets. Voor elke deelnemende onderneming afzonderlijk had moeten worden vermeld waarom op haar opleidingsacties was gekort. De eenvoudige verklaring dat de uitgaven niet gerechtvaardigd zijn, kan niet werkelijk als motivering voor de beschikking worden beschouwd.

Bovendien had de Commissie zowel via haar eigen financiële controleurs als via het DAFSE gecontroleerd, hoe de eerder goedgekeurde bijstand werd besteed. Desondanks had zij nooit laten weten, dat zij de aanvraag

om betaling van het eindsaldo op de geschetste wijze zou behandelen. Verzoekster heeft zich harerzijds voorbeeldig gehouden aan de eisen die een juiste besteding van de bijstand met zich brengen. Ondanks de haar in artikel 9 van de verordening verleende bevoegdheid om de ter uitvoering van de verordening benodigde bepalingen vast te stellen, blijft de Commissie verplicht de door haar gebruikte criteria en interpretaties, alsmede de noodzakelijke motivering van haar beschikkingen bekend te maken.

Aangezien het DAFSE een instantie is, die ingevolge artikel 5, lid 4 van de verordening bevoegd is om de feitelijke en boekhoudkundige juistheid van de in de betalingsaanvragen verstrekte gegevens te bevestigen, is zijn rechtspositie op dit gebied gelijk te stellen met de positie van een gevolmachtigde tegenover de volmachtgever. De bevestiging door het DAFSE kan door de Commissie niet worden genegeerd, want deze beslissingen zijn haar toe te rekenen.

De *Commissie* heeft geen opmerkingen over de door verzoekster vermelde feiten, omdat zij de normale gang van zaken weergeven met betrekking tot de formaliteiten betreffende bijstandsaanvraag nr. 870889 P3, die door haar is goedgekeurd en aan verzoekster is toegekend. Zij verklaart, dat zij absoluut niets te maken heeft met het besluit om dit dossier te vereffenen met een ander door verzoekster ingediend dossier, omdat het hierbij om een besluit van het DAFSE gaat.

Toen de aanvraag om betaling van het saldo met betrekking tot bijstandsaanvraag nr. 870889 P3 bij de Commissie was ingediend, hebben de diensten van het Fonds bij een beschikking die het DAFSE op 7 september 1989 ter kennis is gebracht, besloten tot vermindering van de gedeclareerde bedragen. Nu blijkt dat verzoekster deze beschikking niet kende, kan zij niet het voorwerp van het beroep vormen.

Volgens de Commissie kleeft er aan de beschikking waarbij het bedrag aan bijstand voor project nr. 870889 P3 werd verminderd, geen enkel gebrek. Zij is ter kennis gebracht van de betrokken Lid-Staat die daardoor in de gelegenheid was om overeenkomstig artikel 6, lid 1, van de verordening alle gewenste opmerkingen te maken. Bovendien was deze beschikking met redenen omkleed.

V — Antwoorden op vragen van het Hof

De Portugese regering is gevraagd of zij verzoekster vóór 9 maart 1990 in kennis heeft gesteld van de inhoud van de op 7 september 1989 aan het DAFSE gezonden beschikking van de Commissie, die was gegeven in het kader van de uitvoering van bijstandsaanvraag nr. 870889 P3 van het Fonds.

De Portugese regering heeft geantwoord, dat het DAFSE Infortec pas op 9 maart 1990 bij brief nr. 3637 van de inhoud van genoemde beschikking in kennis heeft gesteld.

De Commissie is gevraagd of zij de Portugese Republiek overeenkomstig artikel 6, lid 1, van de verordening de gelegenheid heeft geboden, haar opmerkingen te maken, alvorens de in het kader van de uitvoering van bijstandsaanvraag nr. 870889 P3 gegeven en op 9 maart 1990 ter kennis van Infortec gebrachte beschikking is vastgesteld.

De Commissie verklaart, dat verzoekster op 9 maart 1990 van het DAFSE een beschikking heeft ontvangen waarbij de rekeningen betreffende de dossiers nrs. 870889 P1 en 870889 P3 werden afgerekend. Aangezien het hier om een beschikking gaat die niet door de Commissie is gegeven, heeft zij de Portugese republiek niet de gelegenheid geboden om overeenkomstig artikel 6, lid 1, van de verordening haar opmerkingen te maken.

Met betrekking tot haar op 7 december 1989 gegeven beschikking tot vermindering van de bijstand verklaart de Commissie, dat zij deze met een uitdrukkelijke verwijzing naar eerdergenoemd artikel 6, lid 1, ter kennis van de Portugese Republiek heeft gebracht. Deze had dus desgewenst haar opmerkingen kunnen maken, maar heeft dat niet gedaan, waarmee zij te kennen heeft gegeven, met de voorgestelde vermindering in te stemmen.

J. L. Murray
rechter-rapporteur