



## Jurisprudentie

ARREST VAN HET GERECHT (Eerste kamer – uitgebreid)

20 juli 2017\*

„Financiële bijstand – Algemeen programma ‚Grondrechten en justitie’ voor de periode 2007-2013 – Specifiek programma ‚Civiel recht’ – Beroep tot nietigverklaring – Besluit dat een executoriale titel vormt – Artikel 299 VWEU – Bevoegdheid van de auteur van de handeling – Beginsel van behoorlijk bestuur – Verzoek dat de Commissie wordt gelast om het saldo te betalen dat nog verschuldigd is op grond van de subsidieovereenkomsten – Gedeeltelijke herkwalificatie van het beroep – Arbitragebeding – Bevoegdheid van het Gerecht – Subsidiabele kosten”

In zaak T-644/14,

**ADR Center SpA**, gevestigd te Rome (Italië), aanvankelijk vertegenwoordigd door L. Tantalo, vervolgens door A. Guillerme, advocaten,

verzoekster,

tegen

**Europese Commissie**, aanvankelijk vertegenwoordigd door J. Estrada de Solà en L. Cappelletti, vervolgens door J. Estrada de Solà en S. Delaude als gemachtigden,

verweerder,

betreffende, in de eerste plaats, een verzoek krachtens artikel 263 VWEU tot nietigverklaring van besluit C(2014) 4485 final van de Commissie van 27 juni 2014 inzake de terugvordering van een deel van de financiële bijdrage die aan verzoekster is betaald ter uitvoering van de drie in het kader van het specifieke programma „Civiel recht” gesloten subsidieovereenkomsten, en, in de tweede plaats, een verzoek krachtens artikel 272 VWEU om de Commissie te veroordelen tot betaling aan verzoekster van het op grond van de drie subsidieovereenkomsten verschuldigde saldo van 49 172,52 EUR, alsook van een schadevergoeding,

wijst

HET GERECHT (Eerste kamer – uitgebreid)

samengesteld als volgt: H. Kanninen, president, I. Pelikánová, E. Buttigieg (rapporteur), S. Gervasoni en L. Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín, rechters,

griffier: P. Cullen, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 23 november 2016,

het navolgende

\* Procestaal: Engels.

## Arrest

### I. Voorgeschiedenis van het geding

- 1 Verzoekster, ADR Center SpA, is een in Italië gevestigde vennootschap die diensten verleent op het gebied van alternatieve geschillenbeslechting.

#### A. Betrokken subsidieovereenkomsten

- 2 In december 2008 hebben de Europese Gemeenschap, vertegenwoordigd door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, en bepaalde consortia waarvan verzoekster de coördinator was, drie subsidieovereenkomsten gesloten met de respectieve referentienummers JLS/CJ/2007-1/18, JLS/CJ/2007-1/19 en JLS/CJ/2007-1/21 (hierna respectievelijk: „subsidieovereenkomst A”, „subsidieovereenkomst B” en „subsidieovereenkomst C” en, gezamenlijk, de „subsidieovereenkomsten”), in het kader van de uitvoering van het specifieke programma dat is vastgesteld bij besluit nr. 1149/2007/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 september 2007 tot vaststelling van het specifieke programma „Civiel recht” voor de periode 2007-2013 als onderdeel van het algemene programma „Grondrechten en justitie” (PB 2007, L 257, blz. 16).

#### 1. Subsidieovereenkomst A

- 3 Subsidieovereenkomst A betrof een actie met de naam „Kosten van niet-alternatieve geschillenbeslechting – Onderzoek en uiteenzetting van de werkelijke kosten van intracommunautaire handelsgeschillen” („The costs of non ADR – Surveying and showing the actual costs of intra-community commercial litigation”). Deze actie bestond in een studie waarin werd onderzocht welke kosten het niet-gebruiken van alternatieve geschillenbeslechting in de commerciële sector met zich meebracht.
- 4 In artikel I.2.2 van subsidieovereenkomst A was bepaald dat de betrokken actie twaalf maanden zou duren. Deze duur is verlengd tot zestien maanden – namelijk tot 10 april 2010 – door middel van een op 17 december 2009 ondertekend aanhangsel.
- 5 Uit de artikelen I.4.2 en I.4.3 van subsidieovereenkomst A blijkt dat het totale bedrag van de subsidiabele kosten op 216 880 EUR was geraamd en dat de subsidie maximaal 173 000 EUR bedroeg, wat overeenstemt met 79,8 % van de geraamde subsidiabele kosten.

#### 2. Subsidieovereenkomst B

- 6 Subsidieovereenkomst B betrof een actie met de naam „Infosessies over het gebruik van bemiddeling vlot toegankelijk maken in de Europese Unie: een videogids om schikkingen te vergemakkelijken” („Making information sessions on the use of mediation easily available throughout the EU: A video guide to facilitate settlement”). Deze actie bestond in de productie van gespecialiseerde video's om juristen en procespartijen in te lichten over de aard en bewust te maken van het nut van bemiddeling in grensoverschrijdende geschillen.
- 7 Volgens artikel I.2.2. van subsidieovereenkomst B duurde de actie 18 maanden en zou zij eindigen op 9 juni 2010.
- 8 Uit de artikelen I.4.2 en I.4.3 van subsidieovereenkomst B blijkt dat het totale bedrag van de subsidiabele kosten op 243 500 EUR was geraamd en dat de subsidie maximaal 194 000 EUR bedroeg, wat overeenstemt met 79,7 % van de geraamde subsidiabele kosten.

### **3. Subsidieovereenkomst C**

- 9 Subsidieovereenkomst C betrof een actie met de naam „Meer dan winnen: met succes een beroep doen op bemiddeling in het kader van de vertegenwoordiging van klanten” („Beyond winning: successful mediation advocacy in representing clients”). De actie had als hoofddoel advocaten in te lichten over de mogelijkheid om een beroep te doen op bemiddeling en hen in staat te stellen de voordelen ervan beter te begrijpen.
- 10 Volgens artikel I.2.2. van subsidieovereenkomst C duurde de actie 18 maanden en zou zij eindigen op 9 juni 2010.
- 11 Uit de artikelen I.4.2 en I.4.3 van subsidieovereenkomst C blijkt dat het totale bedrag van de subsidiabele kosten op 241 856 EUR was geraamd en dat de subsidie maximaal 193 000 EUR bedroeg, wat overeenstemt met 79,8 % van de geraamde subsidiabele kosten.

### **4. Structuur en relevante gemeenschappelijke bepalingen van de subsidieovereenkomsten**

#### ***a) Structuur***

- 12 De subsidieovereenkomsten bestonden allemaal uit bijzondere voorwaarden, waarvan de artikelen nummers droegen met het Romeinse cijfer I, algemene voorwaarden, waarvan de artikelen nummers droegen met het Romeinse cijfer II, en vier bijlagen. Zij bevatten ook de vermelding dat de bepalingen in de bijzondere voorwaarden voorrang hadden boven de rest van de overeenkomst, dat de bepalingen in de algemene voorwaarden voorrang hadden boven de bepalingen van de bijlagen en dat de bepalingen van de overeenkomst voorrang hadden boven de inhoud van de oproep tot het indienen van voorstellen en op de inhoud van de gids voor het indienen van een subsidieaanvraag (hierna: „gids voor subsidieaanvragers”). Evenwel was bepaald dat deze twee laatste documenten „ter aanvulling” moesten worden gebruikt.

#### ***b) Overlegging van verslagen en andere documenten***

- 13 Uit de artikelen I.6 en II.15.4 van de subsidieovereenkomsten, in onderlinge samenhang gelezen, blijkt dat de coördinator binnen twee maanden na afloop van de actie de volgende documenten moest overleggen: ten eerste een eindverslag over de technische uitvoering van de actie, ten tweede een financiële eindafrekening van de werkelijk gemaakte subsidiabele kosten volgens de structuur van de geraamde begroting en met dezelfde beschrijving, en ten derde een volledige samenvattende afrekening van de inkomsten en uitgaven van de actie (hierna, alle drie samen: „eindverslag”).

#### ***c) Betalingen van de Commissie***

- 14 In artikel I.5 van de subsidieovereenkomsten was bepaald dat de Commissie aan de begunstigden een voorfinanciering toekende en dat het saldo na afloop van de actie werd betaald. Het verzoek tot betaling van het saldo moest met name vergezeld gaan van het eindverslag over de technische uitvoering van de actie en de financiële eindafrekening, en de Commissie beschikte over 90 dagen om het verslag goed te keuren of af te wijzen en het saldo te betalen of om aanvullende documentatie en informatie te vragen. De begunstigde beschikte over 30 kalenderdagen om aanvullende informatie of een nieuw verslag over te leggen.

*d) Toepasselijk recht en bevoegde rechtbanken*

15 In artikel I.9 van de subsidieovereenkomsten was bepaald:

„De subsidie wordt beheerst door de bepalingen van de overeenkomst, door de toepasselijke communautaire bepalingen en, subsidiair, door de Belgische wetgeving inzake subsidies.

De begunstigden ervan kunnen tegen de besluiten van de Commissie betreffende de toepassing van de bepalingen van de overeenkomst, alsook tegen de uitvoeringsregelingen ervan beroep instellen bij het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen en, in geval van hogere voorziening, bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen.”

*e) Subsidiabele kosten*

16 In artikel II.14.1 van de subsidieovereenkomsten was met betrekking tot de subsidiabele kosten bepaald:

„Om te worden beschouwd als subsidiabele kosten van de actie, moeten de kosten aan de volgende algemene criteria voldoen:

- verband houden met het voorwerp van de overeenkomst en voorzien zijn in de bij de overeenkomst gevoegde geraamde begroting;
- noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de actie die het voorwerp is van de overeenkomst;
- redelijk en gerechtvaardigd zijn [...];
- ontstaan zijn tijdens de duur van de actie [...];
- werkelijk gedragen zijn door de begunstigden, opgenomen zijn in hun boekhouding volgens de geldende boekhoudkundige beginselen en gedeclareerd zijn in overeenstemming met de toepasselijke fiscale en sociale wetgeving;
- aanwijsbaar en verifieerbaar zijn.

De boekhoudkundige procedures en de internecontroleprocedures van de begunstigden moeten het mogelijk maken de gedeclareerde kosten en inkomsten van de actie rechtstreeks te koppelen aan de desbetreffende boekhoudkundige staten en bewijsstukken.”

*f) Uitvoerbare besluiten*

17 In artikel II.19.5 van de subsidieovereenkomsten was bepaald:

„De begunstigden zijn ervan in kennis gesteld dat de Commissie op grond van artikel 256 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap de vaststelling van een schuldvordering ten laste van andere personen dan staten kan formaliseren in een besluit dat een executoriale titel vormt. Tegen dat besluit kan beroep worden ingesteld bij het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen.”

*g) Controles en audits*

18 In de in casu relevante onderdelen van artikel II.20 van de subsidieovereenkomsten was bepaald:

„II.20.1. De coördinator verbindt zich ertoe alle gedetailleerde gegevens te verstrekken die de Commissie of elke andere door de Commissie aangewezen externe instelling heeft gevraagd om zich te vergewissen van de goede uitvoering van de actie en van de bepalingen van de overeenkomst. Indien de Commissie dit wil, kan zij verzoeken dat deze informatie rechtstreeks door een medebegunstigde wordt verstrekt.

II.20.2. Alle originele documenten, met name boekhoudkundige en fiscale documenten, of – in uitzonderlijke, naar behoren gerechtvaardigde gevallen – gewaarmerkte afschriften van de originele documenten met betrekking tot de subsidieovereenkomst, die worden bewaard op om het even welke geschikte drager die de volledigheid ervan in overeenstemming met de toepasselijke nationale wetgeving waarborgt, moeten door de begunstigten gedurende een periode van vijf jaar vanaf de datum van betaling van het in artikel I.5 bedoelde saldo ter beschikking van de Commissie worden gehouden.

II.20.3. De begunstigten aanvaarden dat de Commissie rechtstreeks via haar personeel of via een andere door haar daartoe aangewezen externe instelling een audit kan uitvoeren met betrekking tot het gebruik dat is gemaakt van de subsidie. Deze audits kunnen plaatsvinden tijdens de volledige uitvoeringsperiode van de overeenkomst tot op het ogenblik van betaling van het saldo, alsook tijdens een periode van vijf jaar vanaf de datum van betaling van het saldo. In voorkomend geval kunnen de resultaten van deze audits ertoe leiden dat de Commissie terugvorderingsbesluiten vaststelt.

II.20.4. De begunstigten verbinden zich ertoe het personeel van de Commissie alsook de door de Commissie aangewezen externe personen op passende wijze toegang te verlenen tot de plaatsen en lokalen waar de actie wordt uitgevoerd, alsook tot alle noodzakelijke informatie, onder meer in elektronische vorm, om deze audits naar behoren uit te voeren [...]”.

***B. Uitvoering van de subsidieovereenkomsten***

***1. Subsidieovereenkomst A***

19 Op 19 februari 2009 heeft de Commissie een voorfinanciering ten bedrage van 121 100 EUR betaald ten gunste van het consortium waarmee subsidieovereenkomst A via verzoekster was gesloten. De betrokken actie is op 10 april 2010 afgelopen. Het eindverslag met betrekking tot die actie is op 9 juni 2010 bij de Commissie ingediend. Bij brief van 26 juli 2010 heeft de Commissie verzoekster een aantal bewijsstukken van de door haar gedeclareerde uitgaven gevraagd. Op 25 november 2010 heeft verzoekster een gewijzigd eindverslag ingediend. Bij brief van 17 december 2010 heeft de Commissie verzoekster ervan in kennis gesteld dat zij na de overlegging van aanvullende documenten door laatstgenoemde het saldo van 17 557,97 EUR zou betalen. Daaruit volgt dat de totale financiële bijdrage van de Europese Unie voor de uitvoering van die actie op dat ogenblik 138 657,97 EUR bedroeg, wat overeenstemde met 79,8 % van de gedeclareerde subsidiabele uitgaven.

***2. Subsidieovereenkomst B***

20 Op 19 februari 2009 heeft de Commissie een voorfinanciering ten bedrage van 135 800 EUR betaald ten gunste van het consortium waarmee subsidieovereenkomst B via verzoekster was gesloten. De betrokken actie is op 9 juni 2010 afgelopen. Het eindverslag met betrekking tot die actie is op 4 augustus 2010 bij de Commissie ingediend. Bij brief van 30 augustus 2010 heeft de Commissie verzoekster in kennis gesteld van haar voornemen om het bedrag van 121 802,84 EUR terug te

vorderen. Op 27 oktober 2010 heeft verzoekster een gewijzigd eindverslag ingediend. Op 10 januari 2011 heeft verzoekster nieuwe gegevens overgelegd met betrekking tot gemaakte subsidiabele kosten. Bij brief van 7 februari 2011 heeft de Commissie verzoekster in kennis gesteld van de vaststelling van een invorderingsopdracht ten bedrage van 6 236,38 EUR. Daaruit volgt dat de totale financiële bijdrage van Unie voor de uitvoering van die actie op dat ogenblik 129 563,62 EUR bedroeg.

### **3. Subsidieovereenkomst C**

- 21 Op 19 februari 2009 heeft de Commissie een voorfinanciering ten bedrage van 135 100 EUR betaald ten gunste van het consortium waarmee subsidieovereenkomst C via verzoekster was gesloten. De betrokken actie is op 9 juni 2010 afgelopen. Het eindverslag met betrekking tot die actie is op 21 juli 2010 bij de Commissie ingediend. Bij brief van 24 augustus 2010 heeft de Commissie verzoekster in kennis gesteld van haar voornemen om het bedrag van 49 960,11 EUR terug te vorderen. Op 19 oktober 2010 heeft verzoekster een gewijzigd eindverslag ingediend. Bij brief van 14 december 2010 heeft de Commissie verzoekster ervan in kennis gesteld dat zij na indiening van aanvullende documenten door laatstgenoemde het saldo van 27 484,33 EUR zou betalen. Daaruit volgt dat de totale financiële bijdrage van de Unie voor de uitvoering van deze actie op dat ogenblik 162 584,33 EUR bedroeg.

### **C. Auditprocedure**

- 22 Bij brief van 22 juni 2011 heeft de Commissie verzoekster in kennis gesteld van haar besluit om overeenkomstig artikel II.20 van de subsidieovereenkomsten een audit uit te voeren van de betrokken acties. De audit zou worden uitgevoerd door een ten aanzien van de Commissie extern auditkantoor.
- 23 De audit is uitgevoerd tussen 17 en 26 juli 2011 in de kantoren van verzoekster te Rome (Italië).
- 24 Op 23 november 2011 hebben de auditors aan verzoekster een eerste versie van de drie ontwerpauditverslagen overgelegd (één voor elke betrokken actie), waarin zij concludeerden dat een significant deel van de gedeclareerde kosten als niet-subsidiabel moest worden aangemerkt. Verzoekster heeft de inhoud van deze eerste ontwerpauditverslagen bij brief van 22 december 2011 betwist.
- 25 Op 25 januari 2012 hebben de auditors aan verzoekster drie herziene ontwerpauditverslagen bezorgd, waarin zij hun conclusies met betrekking tot de afwijzing van een significant deel van de gedeclareerde kosten als niet-subsidiabel in wezen handhaafden (hierna: „herziene ontwerpauditverslagen”). Verzoekster heeft de inhoud van de herziene ontwerpauditverslagen bij brief van 15 februari 2012 betwist.
- 26 Op 26 april 2012 hebben de auditors de definitieve auditverslagen ingediend bij de Commissie.
- 27 Bij drie brieven van 10 juni 2013 heeft de Commissie de definitieve auditverslagen over de betrokken acties aan verzoekster bezorgd en haar meegedeeld dat zij de conclusies en aanbevelingen ervan goedkeurde.
- 28 In het definitieve auditverslag over de actie waarop subsidieovereenkomst A betrekking had, was de conclusie geformuleerd dat een bedrag van 116 610,49 EUR van de door verzoekster gedeclareerde kosten niet-subsidiabel was. De auditors hebben ook het risico gesignaleerd dat bepaalde in het kader van die actie gefactureerde dagen voor diensten die een van de door verzoekster tewerkgestelde deskundigen – die ook een van haar twee mede-eigenaren was (hierna: „deskundige X”) – had geleverd, in werkelijkheid activiteiten konden betreffen die betrekking hadden op andere acties. De kosten waarvoor dat risico bestond, bedroegen 9 418,75 EUR en de auditors hebben een voorbehoud gemaakt over het subsidiabele karakter ervan. De auditors hadden verzoekster gevraagd hun

uittreksels te bezorgen van de in het kader van andere acties ingediende financiële verslagen om elke twijfel weg te nemen of deze door de bovenvermelde deskundige gedeclareerde kosten werkelijk waren gemaakt, maar verzoekster had dit geweigerd, op grond dat de gevraagde informatie buiten de reikwijdte van de audit viel.

- 29 In het definitieve auditverslag over de actie waarop subsidieovereenkomst B betrekking had, was de conclusie geformuleerd dat een bedrag van 196 687,61 EUR van de door verzoekster gedeclareerde kosten niet-subsidiabel was. De auditors hebben ook het risico gesignaleerd dat bepaalde in het kader van die actie gefactureerde dagen voor diensten die twee door verzoekster tewerkgestelde deskundigen – die ook haar twee mede-eigenaren waren (hierna: „deskundigen X en Y”) – hadden geleverd, in werkelijkheid activiteiten konden betreffen die betrekking hadden op andere acties en mogelijk waren opgenomen in de financiële verslagen van die andere acties. De kosten waarvoor dat risico bestond, bedroegen 9 923,68 EUR en de auditors hebben een voorbehoud gemaakt over het subsidiabele karakter ervan. Ook in dit geval had verzoekster geweigerd aan de auditors de beweerdelijk relevante documentatie te verstrekken op basis waarvan zij het subsidiabele karakter van die kosten konden bevestigen, op grond dat die documentatie buiten de reikwijdte van de audit viel.
- 30 In het definitieve auditverslag over de actie waarop subsidieovereenkomst C betrekking had, was de conclusie geformuleerd dat een bedrag van 43 190,57 EUR van de door verzoekster gedeclareerde kosten niet-subsidiabel was. De auditors hebben opgemerkt dat ook aanvullende kosten ten bedrage van 44 270,22 EUR – wegens hetzelfde risico dat reeds in het kader van de audit betreffende die actie was vastgesteld – als niet-subsidiabel konden worden aangemerkt, en zij hebben een voorbehoud gemaakt ten aanzien van die kosten. Verzoekster had in dit verband eveneens geweigerd aan de auditors de beweerdelijk relevante documentatie te verstrekken, net als in het kader van de audits van de acties waarop subsidieovereenkomsten A en B betrekking hadden.
- 31 In de brieven van 10 juni 2013 heeft de Commissie aan verzoekster meegedeeld dat de volgende bedragen moesten worden terugbetaald: 62 649,47 EUR voor de actie waarop subsidieovereenkomst A betrekking had, 78 991,12 EUR voor de actie waarop subsidieovereenkomst B betrekking had en 52 634,75 EUR voor de actie waarop subsidieovereenkomst C betrekking had. Bij de berekening van die bedragen heeft zij ook de kosten waarvoor de auditors een voorbehoud hadden gemaakt met betrekking tot het subsidiabele karakter ervan, namelijk 9 418,75 EUR voor de eerste actie, 9 923,68 EUR voor de tweede actie en 44 270,22 EUR voor de derde actie, als niet-subsidiabel beschouwd. Wat die kosten betreft, heeft zij erop gewezen dat zij uiteindelijk toch subsidiabel konden worden geacht indien verzoekster de door de auditors vereiste documentatie uiterlijk op 10 juli 2013 bezorgde en zij die documentatie aanvaardde. In haar brieven van 10 juni 2013 heeft zij verzoekster eveneens meegedeeld dat zij haar binnen een maand debetnota's zou sturen en dat zij de verschuldigde bedragen, inclusief rente, in voorkomend geval kon innen via schuldvergelijking of gedwongen tenuitvoerlegging. Tot slot heeft zij in haar brieven haar verontschuldiging aangeboden voor de late bezorging van de definitieve auditverslagen.
- 32 Bij brief van 9 juli 2013 heeft verzoekster de conclusies van de definitieve auditverslagen betwist en heeft zij aangevoerd dat de invorderingsopdrachten van de Commissie nietig waren aangezien zij meer dan twee jaar na de sluiting van de auditprocedure waren vastgesteld. Zij heeft ook verzocht om een ontmoeting met de bevoegde diensten van de Commissie.
- 33 Bij brief van 6 augustus 2013 heeft de Commissie aan verzoekster meegedeeld dat in de maand september 2013 een ontmoeting kon plaatsvinden.
- 34 Op 30 september 2013 heeft een teleconferentie plaatsgevonden tussen de bevoegde diensten van de Commissie en verzoekster en is overeengekomen dat laatstgenoemde een aanvullende termijn kreeg om de vaststellingen van de auditors te onderzoeken.

- 35 Bij brief van 7 oktober 2013 heeft verzoekster aanvullende opmerkingen ingediend over de audit van de betrokken acties. Zij heeft aangevoerd dat die audit nietig was en dat de invorderingsopdrachten van de Commissie moesten worden afgewezen op grond dat de methode volgens welke de audit was verricht, niet in onderling overleg was bepaald, de definitieve auditverslagen en de invorderingsopdrachten haar te laat waren overgelegd en de overwegingen van de auditors op verkeerde veronderstellingen waren gebaseerd. Zij heeft eveneens aangevoerd dat de Commissie haar, volgens haar analyse van de ter uitvoering van die acties gemaakte subsidiabele kosten, de som van 49 172,52 EUR moest betalen en zij heeft uiteengezet hoe zij tot dat bedrag is gekomen.
- 36 Bij brief van 16 oktober 2013 heeft de Commissie vastgesteld dat uit de gegevens die verzoekster in haar brief van 7 oktober 2013 had meegedeeld, niet bleek dat de geweigerde kosten subsidieabel waren. Dientengevolge heeft zij aan verzoekster debetnota's nrs. 3241311168, 3241311170 en 3241311175 overgelegd. Deze nota's, die betaalbaar waren tegen 29 november 2013, betroffen de volgende bedragen: 62 649,47 EUR voor de actie waarop subsidieovereenkomst A betrekking had, 78 991,12 EUR voor de actie waarop subsidieovereenkomst B betrekking had en 52 634,75 EUR voor de actie waarop subsidieovereenkomst C betrekking had. In de debetnota's was bepaald dat de verschuldigde bedragen zouden worden verhoogd met verdragingsrente indien zij op de uiterste datum nog niet zouden zijn voldaan.
- 37 Bij brief van 13 november 2013 heeft verzoekster de inhoud van de brief van de Commissie van 16 oktober 2013 en de bij die brief gevoegde debetnota's betwist, en een nieuwe ontmoeting met de Commissie gevraagd. Bovendien heeft zij bij die brief een pro-formafactuur gevoegd voor het bedrag van 64 436,38 EUR en twee creditnota's voor respectievelijk 3 663,21 EUR en 11 600,75 EUR.
- 38 Bij brief van 6 december 2013 heeft de Commissie verzoekster ervan in kennis gesteld dat de procedures tot terugvordering van de verschuldigde bedragen waren gestart en dat de procedure op tegenspraak gesloten was. Zij heeft bovendien bevestigd dat de schuldvorderingen ten aanzien van verzoekster voortaan een zeker en invorderbaar karakter hadden in de zin van artikel 81 van gedelegeerde verordening (EU) nr. 1268/2012 van de Commissie van 29 oktober 2012 houdende uitvoeringsvoorschriften voor verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie (PB 2012, L 362, blz. 1). Tevens heeft zij verzoekster ingelicht over de rechtsmiddelen waarover laatstgenoemde beschikte en heeft zij haar meegedeeld dat een nieuwe ontmoeting met haar diensten niet nodig was.
- 39 De Commissie heeft op 16 december 2013 herinneringsbrieven verstuurd en op 26 februari 2014 ingebrekestellingen.
- 40 Ondertussen, op 21 januari 2014, heeft een vergadering plaatsgevonden tussen de diensten van de Commissie en verzoekster.
- 41 Op 27 juni 2014 heeft de Commissie op grond van artikel 299 VWEU en artikel 79, lid 2, van verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot intrekking van verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 (PB 2012, L 298, blz. 1, hierna: „Financieel Reglement”) besluit C(2014) 4485 final vastgesteld betreffende de invordering van het bedrag van 194 275,34 EUR, te weten het kapitaal dat verzoekster verschuldigd is ter uitvoering van de subsidieovereenkomsten, verhoogd met de verdragingsrente ten bedrage van 3 236 EUR tot en met 30 april 2014 en een aanvullend bedrag van 21,30 EUR voor elke dag vertraging vanaf 1 mei 2014 (hierna: „bestreden besluit”).
- 42 In artikel 4 van het bestreden besluit was met name bepaald dat dit besluit een executoriale titel vormde in de zin van artikel 299, eerste alinea, VWEU.

## II. Procedure en conclusies van partijen

- 43 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 30 augustus 2014, heeft verzoekster het onderhavige beroep ingesteld.
- 44 Op 6 mei 2015 is de schriftelijke behandeling gesloten met de neerlegging van de dupliek.
- 45 Bij afzonderlijke akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 21 januari 2016, heeft verzoekster een verzoek in kort geding ingediend. Bij beschikking van 22 januari 2016 heeft de president van het Gerecht op grond van artikel 157, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht bevolen dat de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit tijdelijk werd opgeschort, meer bepaald tot op het ogenblik waarop bij beschikking definitief uitspraak zou worden gedaan over het verzoek van verzoekster. Dit verzoek is definitief afgewezen bij beschikking van de president van het Gerecht van 7 april 2016, waarbij de beslissing over de kosten werd aangehouden.
- 46 Op voorstel van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Eerste kamer) partijen op 12 juli 2016, in het kader van de in artikel 89 van het Reglement voor de procesvoering bedoelde maatregelen tot organisatie van de procesgang, schriftelijk een aantal vragen gesteld, die zij binnen de gestelde termijn hebben beantwoord.
- 47 Op voorstel van de Eerste kamer heeft het Gerecht op 14 september 2016, overeenkomstig artikel 28 van het Reglement voor de procesvoering, besloten om de zaak naar een uitgebreide kamer te verwijzen.
- 48 Op voorstel van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Eerste kamer – uitgebreid) op 16 september 2016 besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan.
- 49 Op voorstel van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Eerste kamer – uitgebreid) partijen op 6 oktober 2016, in het kader van de in artikel 89 van het Reglement voor de procesvoering bedoelde maatregelen tot organisatie van de procesgang, schriftelijk een aantal vragen gesteld en hun verzoekt om bepaalde documenten over te leggen. Partijen hebben binnen de gestelde termijn aan die verzoeken van het Gerecht voldaan.
- 50 Ter terechtzitting van 23 november 2016 hebben partijen pleidooi gehouden en geantwoord op de vragen van het Gerecht.
- 51 Verzoekster verzoekt het Gerecht:
- het bestreden besluit nietig te verklaren;
  - de Commissie te gelasten het saldo dat zij verschuldigd blijft op grond van de subsidieovereenkomsten – te weten 49 172,52 EUR – onmiddellijk te betalen;
  - de Commissie te gelasten de aan verzoeksters reputatie toegebrachte schade en de tijd die verzoeksters personeel heeft besteed aan de verdediging van haar belangen in het kader van de administratieve en gerechtelijke procedure onmiddellijk te vergoeden;
  - de Commissie te verwijzen in de kosten.
- 52 De Commissie verzoekt het Gerecht:
- het beroep ongegrond te verklaren;

- de verzoeken tot betaling van het verschuldigde saldo en de schadevordering niet-ontvankelijk en hoe dan ook ongegrond te verklaren;
- verzoekster te verwijzen in de kosten.

### III. In rechte

#### A. Ontvankelijkheid

##### 1. Ontvankelijkheid van verzoeksters tweede vordering

- 53 De Commissie heeft tijdens het schriftelijke gedeelte van de procedure betoogd dat verzoeksters tweede vordering niet-ontvankelijk is, omdat de betaling van het saldo dat beweerdelijk verschuldigd blijft op grond van de subsidieovereenkomsten, niet binnen de reikwijdte van het onderhavige beroep valt, dat een beroep tot nietigverklaring is. Bovendien zou het Gerecht volgens vaste rechtspraak geen bevelen kunnen geven aan de instellingen of zich in hun plaats kunnen stellen bij zijn uitoefening van de wettigheidstoetsing.
- 54 Verzoekster heeft tijdens het schriftelijke gedeelte van de procedure niet geantwoord op dit middel van niet-ontvankelijkheid.
- 55 In dit verband dient eraan herinnerd te worden dat verzoekster met haar tweede vordering het Gerecht verzoekt de Commissie te gelasten onmiddellijk het saldo te betalen dat haar op grond van de subsidieovereenkomsten nog verschuldigd was, namelijk 49 172,52 EUR.
- 56 De ontvankelijkheid van deze vordering is afhankelijk van de juridische aard van het onderhavige beroep. Als immers blijkt dat dit een beroep tot nietigverklaring op grond van artikel 263 VWEU is, is de onderhavige vordering niet-ontvankelijk, aangezien het volgens vaste rechtspraak niet aan de Unierechter staat om bij de uitoefening van de wettigheidstoetsing bevelen aan de instellingen te geven of zich in hun plaats te stellen, maar de betrokken administratie volgens deze rechtspraak gehouden is de maatregelen te nemen die nodig zijn ter uitvoering van een op een beroep tot nietigverklaring gewezen arrest (zie arrest van 17 juni 2010, CEVA/Commissie, T-428/07 en T-455/07, EU:T:2010:240, punt 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 57 In casu heeft verzoekster in haar inleidend verzoekschrift, onder het opschrift „Soort beroep”, aangegeven dat het ingestelde beroep een beroep tot nietigverklaring is.
- 58 Verzoekster heeft echter in het kader van haar antwoord op een schriftelijke vraag van het Gerecht meegedeeld dat het onderhavige beroep aldus moest worden opgevat dat het niet alleen was gebaseerd op artikel 263 VWEU, dat de rechtsgrond van de eerste vordering vormt, maar ook op artikel 272 VWEU, dat de rechtsgrond van de tweede vordering vormt. Tot staving van die stelling verwees zij naar het arrest van 6 oktober 2015, Technion en Technion Research & Development Foundation/Commissie (T-216/12, EU:T:2015:746). De Commissie heeft er in het kader van haar antwoord op dezelfde schriftelijke vraag van het Gerecht eveneens op gewezen dat het onderhavige beroep volgens haar in werkelijkheid zowel op artikel 263 VWEU steunde als op artikel 272 VWEU en dat deze dubbele rechtsgrond van het beroep in overeenstemming was met het arrest van 6 oktober 2015, Technion en Technion Research & Development Foundation/Commissie (T-216/12, EU:T:2015:746).
- 59 In dit verband moet eraan worden herinnerd dat het Gerecht in punt 55 van het arrest van 6 oktober 2015, Technion en Technion Research & Development Foundation/Commissie (T-216/12, EU:T:2015:746), heeft opgemerkt dat het in die zaak aan de orde zijnde beroep, ondanks het feit dat

het uitdrukkelijk op artikel 263 VWEU steunde, in werkelijkheid een dubbel voorwerp had, aangezien het in feite niet enkel strekte tot nietigverklaring van het bestreden besluit, maar ook tot vaststelling door het Gerecht dat de litigieuze contractuele schuldvordering van de Commissie niet bestond. Op basis van de premissen dat de Unierechter in het kader van een beroep tot nietigverklaring niet bevoegd is om kennis te nemen van vorderingen tot verkrijging van een declaratoire uitspraak en dat de in die zaak aan de orde zijnde overeenkomst een arbitragebeding in de zin van artikel 272 VWEU bevatte, is het Gerecht in punt 57 van dat arrest nagegaan of het mogelijk was het beroep gedeeltelijk te herkwalficeren als een beroep dat zowel was ingesteld op grond van artikel 263 VWEU – en strekte tot nietigverklaring van het in die zaak bestreden besluit – als op grond van artikel 272 VWEU – en strekte tot vaststelling dat de litigieuze contractuele schuldvordering van de Commissie niet bestond.

- 60 In punt 60 van het arrest van 6 oktober 2015, Technion en Technion Research & Development Foundation/Commissie (T-216/12, EU:T:2015:746), heeft het Gerecht verklaard dat het beroep tot nietigverklaring kon worden geherkwalificeerd zonder gevolgen voor de rechten van de verdediging van de verwerende instelling, indien dit niet indruiste tegen de uitdrukkelijke wil van de verzoekende partij en het verzoekschrift overeenkomstig artikel 44, lid 1, onder c), van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht van 2 mei 1991 minstens één middel bevatte inzake schending van de op de betrokken contractuele verhouding van toepassing zijnde regels.
- 61 Gelet op de antwoorden van partijen op de schriftelijke vraag van het Gerecht (zie punt 58 hierboven), de inhoud van de tweede vordering van verzoekster – waaruit het bestaan van een contractueel geschil blijkt – en het feit dat die vordering wordt ondersteund door middelen en argumenten inzake schending van de subsidieovereenkomsten door de Commissie, moet het onderhavige beroep in casu gedeeltelijk worden geherkwalificeerd als een beroep dat zowel is ingesteld op grond van artikel 263 VWEU – en strekt tot nietigverklaring van het bestreden besluit – als op grond van artikel 272 VWEU – en er met name toe strekt dat het Gerecht de Commissie beveelt het saldo dat aan verzoekster op grond van de subsidieovereenkomsten verschuldigd blijft, ten bedrage van 49 172,52 EUR, onmiddellijk te betalen.
- 62 Gezien deze gedeeltelijke herkwalficatie, moet worden geconcludeerd dat de tweede vordering van verzoekster op een passende rechtsgrond steunt, namelijk artikel 272 VWEU. Op basis van die bepaling treedt de Unierechter immers op met volledige rechtsmacht en kan hij dus, anders dan wanneer hij de wettigheid op grond van artikel 263 VWEU toetst, kennisnemen van elke soort vordering krachtens een arbitragebeding (zie arrest van 6 oktober 2015, Technion en Technion Research & Development Foundation/Commissie, T-216/12, EU:T:2015:746, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Bijgevolg is deze vordering ontvankelijk.

## ***2. Ontvankelijkheid van verzoeksters derde vordering***

- 63 De Commissie heeft aangevoerd dat verzoeksters derde vordering niet-ontvankelijk is, met name omdat zij niet aan de voorwaarden van artikel 44, lid 1, onder c) en d), van het Reglement voor de procesvoering van 2 mei 1991 voldoet.
- 64 Verzoekster heeft niet geantwoord op het middel van niet-ontvankelijkheid van de Commissie.
- 65 Het Gerecht herinnert eraan dat op grond van artikel 44, lid 1, onder c), van het Reglement voor de procesvoering van 2 mei 1991, dat van toepassing was bij de instelling van het onderhavige beroep, elk verzoekschrift het voorwerp van het geschil en een summiere uiteenzetting van de aangevoerde middelen moet bevatten.
- 66 Om aan deze vereisten te voldoen, moet een beroep tot vergoeding van de door een instelling van de Unie beweerdelijk veroorzaakte schade de gegevens bevatten die het mogelijk maken te bepalen welke gedraging de verzoeker aan de instelling verwijt, de redenen waarom verzoeker meent dat er tussen die

gedraging en de gestelde schade een oorzakelijk verband bestaat, alsmede de aard en de omvang van die schade (zie arrest van 15 juni 1999, Ismeri Europa/Rekenkamer, T-277/97, EU:T:1999:124, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 67 In casu wordt de derde vordering van verzoekster, die betrekking heeft op de toekenning van schadevergoeding, niet door enige argumentatie ondersteund, aangezien verzoekster in het kader van die vordering alleen maar heeft te kennen gegeven dat zij een vergoeding vroeg „van de schade die haar internationale reputatie had opgelopen en van de tijd die haar leidinggevend personeel had besteed aan het verweer tegen een ongegronde vordering”. Deze beweringen voldoen aan geen van de drie voorwaarden van punt 66 hierboven. Bijgevolg moet deze vordering niet-ontvankelijk worden verklaard.

## ***B. Ten gronde***

### ***1. Voorafgaande opmerkingen***

- 68 Vooraf zij eraan herinnerd dat het Gerecht na de gedeeltelijke herkwalificatie van het onderhavige beroep de eerste vordering van verzoekster moet onderzoeken, die steunt op artikel 263 VWEU en strekt tot nietigverklaring van het bestreden besluit, alsook de tweede vordering, die steunt op artikel 272 VWEU en strekt tot veroordeling van de Commissie tot betaling aan verzoekster van het saldo dat haar op grond van de subsidieovereenkomsten verschuldigd blijft, ten bedrage van 49 172,52 EUR (zie punt 61 hierboven).
- 69 Ter ondersteuning van haar beroep voert verzoekster vijf middelen aan. Het eerste middel betreft het feit dat de door de auditors gevolgde auditregels niet door de partijen in onderlinge overeenstemming zijn bepaald. Het tweede middel betreft het feit dat de Commissie de afgifte van de definitieve auditverslagen aan verzoekster onredelijk lang heeft uitgesteld en dat zij de betrokken acties in het algemeen slecht heeft beheerd. Het derde middel betreft het feit dat de Commissie niet heeft voldaan aan de op haar rustende vereisten inzake de bewijslast. Het vierde middel betreft fouten in de definitieve auditverslagen en het vijfde middel, dat voor het eerst in de repliek is aangevoerd, betreft het feit dat de Commissie niet bevoegd was om het bestreden besluit vast te stellen.
- 70 In dit verband moet eraan worden herinnerd dat de Unierechter, wanneer bij hem een beroep tot nietigverklaring is ingesteld krachtens artikel 263 VWEU, de wettigheid van de bestreden handeling moet toetsen aan het Verdrag of aan enige uitvoeringsregeling daarvan, en dus aan het Unierecht. Daarentegen kan een verzoeker in het kader van een beroep krachtens artikel 272 VWEU de betrokken instelling slechts schendingen van de contractuele bepalingen of van het op de overeenkomst toepasselijke recht verwijten (zie in die zin arrest van 27 september 2012, Applied Microengineering/Commissie, T-387/09, EU:T:2012:501, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 71 Hieruit volgt in casu, wat de vordering tot nietigverklaring van het bestreden besluit betreft, dat het Gerecht in het kader van zijn wettigheidstoetsing slechts de middelen en argumenten kan onderzoeken die verzoekster aanvoert om de wettigheid van het bestreden besluit te betwisten in het licht van het Verdrag of van enige uitvoeringsregel ervan, in de zin van artikel 263 VWEU. Wat echter de tweede vordering van verzoekster betreft, die in wezen betrekking heeft op een contractueel geschil, kan het Gerecht – als rechter die bevoegd is voor de overeenkomst – slechts de middelen en argumenten met betrekking tot de schendingen van de subsidieovereenkomsten of het erop toepasselijke recht onderzoeken. Bijgevolg moeten in dit stadium alle middelen van verzoekster achtereenvolgens worden onderzocht om te bepalen bij welke vordering zij horen.
- 72 In het kader van het eerste middel voert verzoekster in wezen aan dat de auditors auditregels hebben toegepast die niet waren neergelegd in de subsidieovereenkomsten en die door de partijen dus niet in onderlinge overeenstemming waren vastgesteld. Op grond daarvan moet het bestreden besluit nietig

worden verklaard. Verzoekster voert ook aan dat het bestreden besluit in die context artikel 126, lid 2, onder d), van het Financieel Reglement heeft geschonden, dat bepaalt dat de subsidiabele kosten moeten zijn opgenomen in de boekhouding van de begunstigde en zijn vastgesteld overeenkomstig de boekhoudkundige normen die van toepassing zijn in het land waar de begunstigde is gevestigd en overeenkomstig de gebruikelijke kostenberekenningsmethoden van de begunstigde.

- 73 Dit middel en de desbetreffende argumenten hebben in feite betrekking op de uitvoering van de subsidieovereenkomsten wat de vaststelling van de financiële verplichtingen van de contractpartijen betreft en impliceren dat het Gerecht de bepalingen van die subsidieovereenkomsten en het daarop toepasselijke recht onderzoekt. Dientengevolge moet dit middel worden geacht te zijn opgeworpen ter ondersteuning van de tweede vordering van verzoekster.
- 74 Wat het tweede middel betreft, dient vooraf te worden opgemerkt dat het opschrift ervan als volgt luidt: „Het bestreden besluit moet nietig worden verklaard op grond dat de Commissie de verstrekking van de definitieve auditverslagen en de afgifte van de overeenkomstige invorderingsopdrachten onredelijk lang heeft uitgesteld.” In het kader van dit middel voert verzoekster twee grieven aan. Wat de eerste grief betreft, voert zij aan dat de Commissie de afgifte aan haar van de definitieve auditverslagen onredelijk lang heeft uitgesteld en merkt zij dat uitstel aan als een schending van het beginsel van behoorlijk bestuur, dat is verankerd in artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Wat de tweede grief betreft, verwijt zij de Commissie dat zij de betrokken acties in het algemeen slecht heeft beheerd. Als aanwijzingen van dat slechte beheer voert zij het volgende aan: het gebrek aan communicatie van de Commissie ten aanzien van haar tijdens die acties, de daaropvolgende herziening van de gids voor subsidieaanvragers, die van dan af aan veel meer informatie bevatte over de subsidiabele kosten, en het feit dat de subsidieovereenkomsten verschillende stijlfouten bevatten.
- 75 De eerste grief van het tweede middel moet worden geacht te zijn ingeroepen om de tweede vordering te ondersteunen, aangezien verzoekster aanvoert dat het uitstel bij de verstrekking van de definitieve auditverslagen onredelijk lang was. Gelet op het feit dat het uitvoeren van audits uitdrukkelijk was bepaald in artikel II.20 van de subsidieovereenkomsten, heeft dat beweerde uitstel namelijk betrekking op de uitvoering van de subsidieovereenkomsten. Tezelfdertijd moet deze grief, gelet op het opschrift van het middel en het feit dat verzoekster uitdrukkelijk schending van het beginsel van behoorlijk bestuur aanvoert, te weten een algemeen rechtsbeginsel dat het administratieve optreden van een instelling beheerst, ook worden geacht te zijn opgeworpen ter ondersteuning van de eerste vordering, betreffende nietigverklaring van het bestreden besluit. Verzoekster voert immers aan dat het uitstel bij de bezorging van de definitieve auditverslagen haar vermogen heeft aangetast om zich daadwerkelijk te verdedigen tijdens de administratieve terugvorderingsprocedure die tot de vaststelling van het bestreden besluit heeft geleid.
- 76 De tweede grief van dit middel moet worden geacht te zijn opgeworpen ter ondersteuning van de tweede vordering, aangezien zij betrekking heeft op het gedrag van de Commissie in het kader van de uitvoering van de subsidieovereenkomsten.
- 77 In het kader van het derde middel verwijt verzoekster de auditors en bijgevolg ook de Commissie, die de definitieve auditverslagen heeft goedgekeurd, dat zij niet hebben voldaan aan de op hen rustende vereisten inzake bewijslast. Dit middel betreft het contractuele geschil tussen partijen en er wordt mee aangevoerd dat het Gerecht de subsidieovereenkomsten en het daarop toepasselijke recht moet onderzoeken. Dientengevolge moet dit middel worden geacht te zijn aangevoerd ter ondersteuning van de tweede vordering van verzoekster.

- 78 In het kader van het vierde middel haalt verzoekster een aantal fouten aan in de definitieve auditverslagen. Ook dit middel betreft het contractuele geschil tussen partijen en er wordt eveneens mee betoogd dat het Gerecht de subsidieovereenkomsten en het daarop toepasselijke recht moet onderzoeken. Dientengevolge moet dit middel worden geacht te zijn aangevoerd ter ondersteuning van de tweede vordering van verzoekster.
- 79 Het vijfde middel, ten slotte, moet duidelijk worden geacht te zijn aangevoerd ter ondersteuning van de eerste vordering van verzoekster, aangezien daarmee wordt gesteld dat de Commissie onbevoegd was om het bestreden besluit vast te stellen.
- 80 Nu is vastgesteld aan welke vorderingen de door verzoekster aangevoerde middelen moeten worden gekoppeld, dienen de eerste en de tweede vordering van verzoekster ten gronde te worden onderzocht. Eerst dient de tweede vordering te worden onderzocht. Het bestreden besluit, waarvan de nietigverklaring wordt gevraagd in het kader van de eerste vordering, maakt de contractuele schuldvordering die de Commissie ten aanzien van verzoekster beweert te hebben, immers uitvoerbaar. In het kader van de tweede vordering dient het Gerecht uitspraak te doen over het bestaan en het bedrag van deze contractuele schuldvordering. Voor zover de feitelijke basis van het bestreden besluit met betrekking tot het bestaan en het bedrag van de contractuele schuldvordering, wordt onderzocht in het kader van de tweede vordering, moet de tweede vordering worden onderzocht vóór de eerste en moeten de beoordelingen van het Gerecht in het kader van het onderzoek van de tweede vordering in aanmerking worden genomen bij de wettigheidstoetsing van het bestreden besluit in het kader van het onderzoek van de eerste vordering (zie in die zin arresten van 6 oktober 2015, Technion en Technion Research & Development Foundation/Commissie, T-216/12, EU:T:2015:746, punt 72, en 9 november 2016, Trivisio Prototyping/Commissie, T-184/15, niet gepubliceerd, EU:T:2016:652, punten 65 en 119).

## ***2. Tweede vordering***

- 81 De middelen die moeten worden geacht te zijn opgeworpen ter ondersteuning van de tweede vordering van verzoekster zijn het eerste, het tweede, het derde en het vierde middel. Eerst moet het derde middel worden onderzocht, vervolgens het vierde en het eerste middel en ten slotte het tweede middel. Vooraf moeten preciseringen worden aangebracht met betrekking tot de bevoegdheid van het Gerecht en het recht waaraan de bovenvermelde middelen moeten worden getoetst.

### ***a) Voorafgaande opmerkingen***

#### ***1) Bevoegdheid van het Gerecht***

- 82 Om te beginnen dient eraan te worden herinnerd dat het Hof volgens artikel 272 VWEU bevoegd is uitspraak te doen krachtens een arbitragebeding vervat in een door of namens de Unie gesloten publiekrechtelijke of privaatrechtelijke overeenkomst. Luidens artikel 256, lid 1, VWEU is het Gerecht bevoegd in eerste aanleg kennis te nemen van de in artikel 272 VWEU bedoelde beroepen.
- 83 In casu is artikel I.9, tweede alinea, van de subsidieovereenkomsten voldoende ruim opgesteld om het Gerecht de bevoegdheid te geven kennis te nemen van de tweede vordering van verzoekster. Partijen betwisten deze bevoegdheid van het Gerecht overigens niet.

*2) Op het geding toepasselijke recht*

- 84 Wanneer bij het Gerecht een geding aanhangig is gemaakt in het kader van een arbitragebeding op grond van artikel 272 VWEU, moet het uitspraak doen op basis van het op de overeenkomst toepasselijke materiële recht (arrest van 4 februari 2016, *Isotis/Commissie*, T-562/13, niet gepubliceerd, EU:T:2016:63, punt 51).
- 85 In casu blijkt uit artikel I.9, eerste alinea, van de subsidieovereenkomsten dat het materiële recht dat erop van toepassing is, primair het Unierecht is en subsidiair het Belgische recht inzake subsidies. In dit laatste verband moet worden opgemerkt dat de subsidies die het voorwerp van de subsidieovereenkomsten uitmaken, ontsnappen aan de werkingssfeer van de bijzondere regels van Belgisch recht die de door Belgische administratieve entiteiten toegekende subsidies regelen, aangezien zij door de Uniebegroting zijn gefinancierd en door de Commissie zijn toegekend. Bijgevolg zijn het uitsluitend de Belgische gemeenrechtelijke regels inzake overeenkomsten en verbintenissen die in casu als aanvullende regels kunnen worden toegepast wanneer dergelijke regels niet bestaan op het niveau van de Unie.
- 86 In de eerste alinea van artikel 1134 van het Belgische Burgerlijk Wetboek is bepaald dat „[a]lle overeenkomsten die wettig zijn aangegaan, [...] degenen die deze hebben aangegaan, tot wet [strekken]” en in de tweede alinea dat „[z]ij [...] niet herroepen [kunnen] worden dan met hun wederzijdse toestemming of op de gronden door de wet erkend”.
- 87 In artikel 1134, derde alinea, van het Belgische Burgerlijk Wetboek is bovendien bepaald dat de overeenkomsten te goeder trouw ten uitvoer worden gebracht. Artikel 1135 van datzelfde wetboek bepaalt dat „[o]vereenkomsten [...] niet alleen [verbinden] tot hetgeen daarin uitdrukkelijk bepaald is, maar ook tot alle gevolgen die door de billijkheid, het gebruik of de wet aan de verbintenis, volgens de aard ervan, worden toegekend”. Dit artikel drukt dus ook het beginsel van de uitvoering te goeder trouw van de overeenkomsten uit.
- 88 Artikel 1156 van het Belgische Burgerlijk Wetboek illustreert de toepassing van dat beginsel bij de uitlegging van overeenkomsten. Het bepaalt immers dat „[m]en [...] in de overeenkomsten [moet] nagaan welke de gemeenschappelijke bedoeling van de contracterende partijen is geweest, veeleer dan zich aan de letterlijke zin van de woorden te houden”.
- 89 Wanneer een geschil ontstaat met betrekking tot de uitvoering van een overeenkomst, regelt artikel 1315 van het Belgische Burgerlijk Wetboek de bewijslast. Volgens dit artikel moet hij die de uitvoering van een verbintenis vordert, het bestaan daarvan bewijzen. Omgekeerd moet hij die beweert bevrijd te zijn, het bewijs leveren van de betaling of van het feit dat het tenietgaan van zijn verbintenis heeft teweeggebracht.
- 90 Bovendien moet er nog op worden gewezen dat het Reglement voor de procesvoering de procedure regelt met betrekking tot het onderzoek van de tweede vordering, in het kader waarvan het Gerecht optreedt als rechter die bevoegd is voor de overeenkomst, in overeenstemming met het algemeen aanvaarde rechtsbeginsel volgens hetwelk elke rechter zijn eigen procedureregels toepast (zie in die zin arrest van 13 juni 2012, *Insula/Commissie*, T-246/09, niet gepubliceerd, EU:T:2012:287, punt 88 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

*b) Derde middel: de Commissie heeft niet voldaan aan de op haar rustende bewijsverplichtingen*

- 91 In het kader van het derde middel voert verzoekster aan dat de auditors vele uitgaven hebben uitgesloten zonder bewijzen te verstrekken en op basis van eenvoudige gevolgtrekkingen. Als voorbeeld van haar beweringen haalt zij de conclusies van de auditors aan met betrekking tot de uitgaven die zijn gedeclareerd in verband met de activiteiten van deskundige X in het kader van de

actie waarop subsidieovereenkomst C betrekking had. Zij leidt daaruit af dat de Commissie, door die conclusies goed te keuren, het fundamentele en universele beginsel van de bewijslast heeft geschonden, volgens hetwelk de partij die iets beweert, dit moet bewijzen aan de hand van relevante bewijsstukken.

- 92 De Commissie betwist de gegrondheid van dit middel.
- 93 Volgens een fundamenteel beginsel op het gebied van financiële bijstand van de Unie, kan de Unie enkel steun verlenen voor daadwerkelijk gedane uitgaven. Uit dit beginsel volgt dat de begunstigde van de bijstand er niet mee kan volstaan aan te tonen dat een project is uitgevoerd, om de toekenning van een specifieke subsidie te rechtvaardigen. Hij moet bovendien het bewijs leveren dat hij de gedeclareerde kosten heeft gemaakt in overeenstemming met de voorwaarden die gelden voor de toekenning van de betrokken steun, aangezien alleen voldoende verantwoorde kosten in aanmerking komen voor bijstand. De inachtneming van de gestelde financiële voorwaarden is zelfs een van zijn essentiële verplichtingen en derhalve een voorwaarde voor de toekenning van financiële bijstand (zie arrest van 24 oktober 2014, Technische Universität Dresden/Commissie, T-29/11, EU:T:2014:912, punt 71 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 94 Het in punt 93 hierboven in herinnering gebrachte beginsel komt tot uitdrukking in de bepalingen van de subsidieovereenkomsten met betrekking tot de voorwaarden voor de toekenning van de financiering. In dit verband zij eraan herinnerd dat de coördinator op grond van de artikelen I.6 en II.15.4 van die overeenkomsten na de afsluiting van de actie aan de Commissie met name een financiële eindafrekening van de werkelijk gemaakte subsidiabele kosten en een volledige samenvattende afrekening van de inkomsten en uitgaven van de actie moest overleggen. De Commissie kon in voorkomend geval om aanvullende informatie en documenten verzoeken. Het was op basis van de in artikel II.15.4 van die overeenkomsten bedoelde documenten dat de Commissie overeenkomstig artikel II.17 van die overeenkomsten en onder voorbehoud van informatie die later was ontvangen in het kader van een audit op grond van artikel II.20 van de betrokken overeenkomsten, het definitieve bedrag van de subsidie heeft bepaald.
- 95 Ook zij eraan herinnerd dat de Commissie op grond van artikel II.20.3 van de subsidieovereenkomsten een audit kon uitvoeren met betrekking tot het gebruik dat van de subsidie was gemaakt en de resultaten van die audit konden leiden tot terugvorderingsbesluiten van de Commissie. In de artikelen II.20.1 en II.20.4 van die overeenkomsten was bovendien bepaald dat de begunstigten van de subsidie de Commissie en andere door deze laatste gemachtigde personen alle informatie dienden te verstrekken om na te gaan of de actie volgens die overeenkomsten was uitgevoerd.
- 96 De Unierechter heeft geoordeeld dat de eindconclusies van de audit en alle gegevens die deze ondersteunen, moeten worden geanalyseerd als bewijzen waarover de Commissie beschikt met het oog op een eventuele vordering tot vaststelling van contractuele aansprakelijkheid voor het Gerecht (arrest van 8 september 2015, Amitié/Commissie, T-234/12, niet gepubliceerd, EU:T:2015:601, punt 136). Naar analogie moet worden aangenomen dat in casu de definitieve auditverslagen bewijzen vormen ter ondersteuning van de beweringen van de Commissie met betrekking tot de uitvoering van de subsidieovereenkomsten.
- 97 Het is in het licht van die beginselen dat de specifieke grief van verzoekster moet worden onderzocht inzake de afwijzing van bepaalde uitgaven in verband met de activiteiten van deskundige X in het kader van de actie waarop subsidieovereenkomst C betrekking had.
- 98 Uit het definitieve auditverslag met betrekking tot de actie waarop subsidieovereenkomst C betrekking had, blijkt dat de auditors via de beschrijving van verzoeksters activiteiten op haar website hebben vastgesteld dat deskundige X op 13 februari 2009 had deelgenomen aan een opleidingsdag in Turkije

in het kader van een andere actie. Verzoekster heeft echter verklaard dat deskundige X tijdens diezelfde dag voltijds had gewerkt voor de actie waarop subsidieovereenkomst C betrekking had. De auditors hebben de kosten met betrekking tot die dag, ten bedrage van 450 EUR, verworpen.

- 99 Ook blijkt uit het definitieve auditverslag van de actie waarop subsidieovereenkomst C betrekking had, dat de auditors hebben onderzocht of de fout die heeft geleid tot de facturering van de dag van 13 februari 2009 in het kader van die actie, een alleenstaande fout was dan wel of zij ook andere dagen betrof. Dientengevolge hebben zij verzoekster gevraagd hun uittreksels van de financiële verslagen over te leggen met betrekking tot andere door verzoekster uitgevoerde acties, en met name informatie over de betrokken personen en de verdeling van hun arbeidstijd, om aan de hand van een vergelijking na te gaan of het aantal door de betrokkenen gefactureerde uren in het kader van de actie waarop subsidieovereenkomst C betrekking had, correct was. Verzoekster heeft geweigerd de gevraagde informatie te verstrekken omdat die buiten de reikwijdte van de betrokken audit viel.
- 100 Aangezien verzoekster de gevraagde documentatie niet heeft overgelegd, hebben de auditors geconcludeerd dat zij onmogelijk konden bevestigen dat de overige gedeclareerde kosten met betrekking tot de prestaties van deskundige X, ten bedrage van 21 445,45 EUR (welk bedrag overeenstemde met 39 gedeclareerde werkdagen), uitsluitend de actie betroffen waarop subsidieovereenkomst C betrekking had. Zij hebben derhalve een voorbehoud gemaakt met betrekking tot het subsidiabele karakter van die kosten. Op dezelfde grond hebben de auditors een voorbehoud gemaakt met betrekking tot het subsidiabele karakter van de kosten die zijn gedeclareerd in verband met de door deskundige Y geleverde prestaties, voor een bedrag van 22 824,77 EUR. Bijgevolg bedroegen de gedeclareerde kosten waarvoor de auditors een voorbehoud hadden gemaakt 44 270,22 EUR.
- 101 Ook blijkt uit het definitieve auditverslag met betrekking tot de actie waarop subsidieovereenkomst C betrekking had, dat de volgende gegevens het hierboven vermelde voorbehoud van de auditors bevestigden. In de eerste plaats hebben de auditors erop gewezen dat 81 % van de honoraria voor het jaar 2009 en 100 % van de honoraria betreffende de periode tussen de maanden januari en juni 2010, die waren betaald aan de twee mede-eigenaars van verzoekster (deskundigen X en Y), betrekking hadden op hun prestaties die waren gedeclareerd in het kader van de betrokken acties, hoewel tijdens die periode ook andere acties waaraan verzoekster deelnam, aan de gang waren. In de tweede plaats hebben zij vastgesteld dat aan de hand van het boekhoudsysteem van verzoekster niet kon worden bepaald welke personeelskosten overeenstemden met welke actie. In de derde plaats hebben zij geconstateerd dat de overgelegde tijdsregistratieformulieren geen gedetailleerde voorstelling bevatten van de door het personeel of de deskundigen geleverde activiteit en gewerkte uren en dat enkel de aan de actie toegerekende arbeidstijd erop was vermeld.
- 102 De Commissie heeft in haar brief van 10 juni 2013 – waarmee het definitieve auditverslag met betrekking tot de actie waarop subsidieovereenkomst C betrekking had, is overgelegd – aan verzoekster meegedeeld dat de kosten ten bedrage van 44 270,22 EUR voor de prestaties van de deskundigen X en Y, die het voorwerp waren van een voorbehoud van de auditors, als subsidiabel konden worden beschouwd indien verzoekster de door de auditors gevraagde documentatie binnen een maand verstrekke. Verzoekster heeft die documentatie niet verstrekt en de Commissie heeft de bovenvermelde kosten definitief niet-subsidiabel verklaard.
- 103 Gelet op het fundamentele beginsel dat de financiële bijstand van de Unie regelt wat de bewijslast van de begunstigde van een Uniesubsidie betreft (zie punt 93 hierboven), op de overweging in punt 96 hierboven en op het feit dat niet uit het dossier blijkt, noch wordt aangevoerd dat de auditors en de Commissie te kwader trouw hebben gehandeld, moet worden geconcludeerd dat het aan verzoekster stond om naar aanleiding van de concrete vaststellingen van de auditors bewijzen over te leggen waaruit bleek dat de gedeclareerde kosten met betrekking tot de prestaties van deskundigen X en Y

aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden van artikel II.14.1 van de subsidieovereenkomsten voldeden en met name betrekking hadden op het voorwerp van die overeenkomsten en noodzakelijk waren voor de uitvoering van de acties die het voorwerp van die overeenkomsten uitmaakten.

- 104 In casu moet worden vastgesteld dat verzoekster dergelijk bewijs noch tijdens de precontentieuze procedure, noch voor het Gerecht heeft geleverd.
- 105 Voor het Gerecht betoogt verzoekster dat de conclusies van de auditors niet op bewijzen zijn gesteund. Als voorbeeld verwijst zij naar het geval van deskundige X en voert zij aan dat het de auditors niet was toegestaan om alle 40 door hem gedeclareerde dagen uit sluiten op basis van een gevolgtrekking, meer bepaald door zich te steunen op de fout met betrekking tot 13 februari 2009, maar dat zij moesten bewijzen dat ook elk van de overige 39 dagen niet uitsluitend de actie betrof waarop subsidieovereenkomst C betrekking had.
- 106 Dit betoog moet worden afgewezen, aangezien het in strijd is met de in casu bepaalde verdeling van de bewijslast. Meer in het bijzonder hebben de auditors concrete aanwijzingen gegeven van een risico dat de arbeidsdagen die voor deskundigen X en Y waren gedeclareerd in het kader van de actie waarop subsidieovereenkomst C betrekking had, niet voldeden aan de door artikel II.14.1 van die overeenkomst gestelde subsidiabiliteitsvoorwaarden (zie de punten 98-101 hierboven). Het stond dus aan verzoekster om te bewijzen dat de subsidiabiliteitsvoorwaarden waren nageleefd, wat zij niet heeft gedaan. Bijgevolg kon de Commissie op basis van het vermoeden van niet-subsidiabiliteit van de kosten – dat steunde op concrete aanwijzingen en niet met bewijzen werd weerlegd – de uitsluiting van alle kosten in verband met het werk van deskundigen X en Y in het kader van die actie bekrachtigen (zie in die zin arrest van 12 december 2013, Berliner Institut für Vergleichende Sozialforschung/Commissie, T-171/08, niet gepubliceerd, EU:T:2013:639, punt 155 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 107 Verzoekster voert ook aan dat indien de redenering van de auditors zou worden gevolgd en alle voor deskundigen X en Y gedeclareerde dagen zouden worden afgewezen, dit zou betekenen dat het door verzoekster uitgevoerde werk intern en spontaan zou zijn verricht zonder de betrokkenheid van enige deskundige. Een dergelijke conclusie zou erg vreemd zijn, gezien de omvang en de kwaliteit van dat werk.
- 108 Dit betoog moet worden afgewezen in het licht van het in punt 93 hierboven uiteengezette beginsel, volgens hetwelk de begunstigde van de subsidie er – ter rechtvaardiging van de toekenning van die subsidie – niet mee kan volstaan te bewijzen dat een project is uitgevoerd. Hij moet ook het bewijs leveren dat hij de gedeclareerde kosten heeft gemaakt in overeenstemming met de voorwaarden die gelden voor de toekenning van de betrokken steun, aangezien alleen voldoende verantwoorde kosten voor bijstand in aanmerking komen. Daaruit volgt in casu dat het feit dat de actie waarop subsidieovereenkomst C betrekking had, met goed resultaat is uitgevoerd, niet volstaat om de voor deskundigen X en Y gedeclareerde kosten als subsidiabele kosten te aanvaarden. Daarenboven is vereist dat de met name in artikel II.14.1 van die overeenkomst bepaalde subsidiabiliteitsvoorwaarden zijn nageleefd.
- 109 In repliek voert verzoekster aanvullende argumenten aan die ook moeten worden afgewezen, met name op basis van de beginselen inzake de verdeling van de bewijslast in het onderhavige geval.
- 110 Wat de dag van 13 februari 2009 betreft, voert verzoekster aan dat het feit dat deskundige X heeft deelgenomen aan de opleiding in Turkije niet betekende dat hij die dag niet aan de actie kon werken waarop subsidieovereenkomst C betrekking had. Die deelname betekende volgens verzoekster evenmin dat zij niet in staat was een correcte boekhouding te voeren.

- 111 Verzoekster voegt eraan toe dat deskundige X het vereiste overzicht van de arbeidstijd in de definitieve financiële documenten had ondertekend en dat aan de Commissie facturen en betalingsbewijzen waren overgelegd. Zij stelt derhalve de vraag welke andere bewijzen de Commissie nodig heeft, eveneens gelet op het feit dat het werk voltooid was.
- 112 Bovendien rechtvaardigt verzoekster haar weigering om de door de auditors gevraagde documenten te verstrekken op basis van het feit dat laatstgenoemden niet het recht hadden een audit uit te voeren met betrekking tot al haar rekeningen en dat haar weigering om de documenten te verstrekken, geen rechtvaardiging kan vormen voor de afwijzing van de kosten als niet-subsidiabel.
- 113 Wat in de eerste plaats de dag van 13 februari 2009 betreft, dient het niet-betwiste feit in herinnering te worden gebracht dat deskundige X die dag heeft deelgenomen aan een opleiding in Turkije die geen verband hield met de actie waarop subsidieovereenkomst C betrekking had en dat voor die actie niettemin kosten waren gedeclareerd met betrekking tot prestaties die deze deskundige op die dag zou hebben verricht. Verzoekster heeft in dit verband verklaard dat de deskundige die dag voltijds voor die actie had gewerkt. Gelet op deze concrete aanwijzing die de auditors hadden aangevoerd, volgens welke de boeking van dergelijke kosten voor de betrokken deskundige gedurende die dag niet in overeenstemming was met de werkelijkheid, stond het aan verzoekster om te bewijzen dat die deskundige tijdens de betrokken dag daadwerkelijk voltijds had gewerkt voor de betrokken actie, ondanks het feit dat hij die dag deelnam aan een opleiding in Turkije.
- 114 Verzoekster heeft echter niet voldaan aan haar bewijslast. Immers moet met de auditors worden vastgesteld dat op basis van de facturen en de tijdsregistratieformulieren waarop verzoekster zich beroept en die zij heeft overgelegd aan het Gerecht in het kader van een maatregel tot organisatie van de procesgang, niet kan worden vastgesteld of de voor deskundige X gedeclareerde kosten werkelijk zijn gemaakt en of zij dus subsidiabel zijn. In de ingediende facturen wordt enkel het door die deskundige aan verzoekster gefactureerde bedrag voor een bepaald tijdvak aangegeven, maar worden noch de betrokken actie, noch de door die deskundige uitgevoerde werken gepreciseerd. De overgelegde tijdsregistratieformulieren vermelden enkel de arbeidstijd die deze deskundige op een bepaalde dag aan de betrokken actie heeft besteed, zonder details te verstrekken over de activiteiten van de deskundige en de tijd die hij in het kader van elke activiteit heeft besteed. Bovendien is verzoekster niet opgekomen tegen de vaststellingen van de auditors dat er een overlapping bestond tussen verschillende acties waaraan verzoekster deelnam en dat op basis van haar boekhoudsysteem niet kon worden bepaald welke personeelskosten met welke actie overeenstemden (zie punt 101 hierboven). In die omstandigheden moet worden geconcludeerd dat verzoekster noch voor 13 februari 2009, noch voor de overige 39 dagen heeft aangetoond dat de voor de betrokken deskundige gedeclareerde kosten in het kader van de actie waarop subsidieovereenkomst C betrekking had, daadwerkelijk zijn gemaakt en dus subsidiabel waren.
- 115 Wat vervolgens de beweringen van verzoekster betreft met betrekking tot haar weigering om bepaalde documenten aan de auditors te verstrekken (zie punt 112 hierboven), moet worden opgemerkt dat deze auditors niet hebben gevraagd de rekeningen van verzoekster te controleren, anders dan laatstgenoemde beweert. Zij hebben gevraagd de financiële verslagen te mogen onderzoeken van andere acties waaraan verzoekster gelijktijdig met de drie in casu aan de orde zijnde acties deelnam, om de gegevens die zij had verstrekt met betrekking tot de tijdsbesteding van deskundige X met elkaar te kunnen vergelijken. Zoals de Commissie opmerkt, was het doel van de auditors niet om verzoeksters algemene boekhouding te controleren, maar om haar een mogelijkheid te bieden te bewijzen dat haar verklaringen met betrekking tot de actie waarop subsidieovereenkomst C betrekking had – die het voorwerp van de audit was – waarheidsgetrouw waren. Daaruit volgt dat verzoeksters betoog niet relevant is, aangezien het is gebaseerd op een verkeerde uitlegging van de vraag van de auditors. In ieder geval kan dit betoog geen afbreuk doen aan de conclusie dat verzoekster niet aan haar bewijsverplichtingen heeft voldaan.
- 116 Gelet op de voorgaande overwegingen moet het onderhavige middel worden afgewezen.

*c) Vierde middel: de definitieve auditverslagen bevatten fouten*

117 Verzoekster voert aan dat de definitieve auditverslagen een aantal kennelijke procedurele en inhoudelijke fouten bevatten. In dit verband werpt zij vijf grieven op, die achtereenvolgens moeten worden onderzocht.

118 De Commissie bestrijdt deze grieven.

*1) Expertiseniveau van de auditors*

119 Verzoekster voert aan dat de auditors niet over de nodige expertise beschikten om de kwaliteit van het werk en de noodzakelijkheid van de activiteiten die zij had verricht, te betwisten en dat zij in wezen, ter beoordeling of de gedeclareerde uren noodzakelijk waren, hadden moeten afgaan op het aantal uren dat was vermeld in de voorstellen die zij had ingediend om de betrokken subsidies te verkrijgen.

120 Bovendien voert verzoekster aan dat de auditors er in bepaalde passages van het definitieve auditverslag over de actie waarop subsidieovereenkomst A betrekking had, op hebben gewezen dat zij niet in staat waren om te concluderen of de kosten relevant waren voor de activiteiten in verband met die actie. Volgens haar vormt het feit op zich dat de auditors erkennen dat zij daartoe niet in staat waren, prima facie het bewijs dat zij niet voldaan hebben aan de op hen rustende vereisten inzake de bewijslast.

121 Verzoeksters betoog over het expertiseniveau van de auditors moet worden afgewezen.

122 Wat hun expertise betreft, kan op basis van geen enkel gegeven van het dossier in twijfel worden getrokken dat zij over de nodige kwalificaties beschikten om na te gaan of de door verzoekster gedeclareerde kosten subsidiabel waren in het licht van de bepalingen van de subsidieovereenkomsten. Verzoekster beweert bovendien ten onrechte dat de auditors zich hadden moeten richten op het aantal uren dat was vermeld in de voorstellen die zij had ingediend om de betrokken subsidies te verkrijgen. Immers volstaat het op te merken dat uit de artikelen II.15.4 en II.17.1 van die overeenkomsten, in hun onderlinge samenhang gelezen, blijkt dat het bedrag van de subsidie slechts definitief wordt nadat de Commissie de documenten heeft aanvaard die verzoekster op grond van het hierboven genoemde artikel II.15.4 heeft ingediend, onverminderd de informatie die later wordt verkregen via een op basis van artikel II.20 van die overeenkomsten uitgevoerde audit. Aldus blijkt dat de uren die zijn vermeld in de door verzoekster ingediende voorstellen voor het verkrijgen van de drie subsidies die het voorwerp waren van de betrokken overeenkomsten, slechts schattingen waren en er dus niet aan in de weg stonden dat de auditors nagingen of de gedeclareerde kosten wel subsidiabel waren.

123 Wat het in punt 120 hierboven vermelde betoog van verzoekster betreft, moet worden opgemerkt dat de auditors in verschillende passages van de definitieve auditverslagen hebben besloten dat zij niet in staat waren te bepalen of de door verzoekster gedeclareerde kosten subsidiabel waren, meer bepaald omdat verzoekster niet de vereiste informatie had verstrekt en aldus niet had bewezen dat de gedeclareerde kosten subsidiabel waren. De hierboven bedoelde onmogelijkheid van de auditors was dus niet te wijten aan hun vermeende onbekwaamheid en vormde geen bewijs van een schending van de bewijslast. In het kader van het onderzoek van het derde middel is geoordeeld dat het in de omstandigheden van onderhavige zaak in wezen aan verzoekster stond te bewijzen dat de gedeclareerde kosten subsidiabel waren.

124 Verzoeksters eerste grief moet dus worden afgewezen.

## 2) Tijdsregistratieformulieren

- 125 Verzoekster voert aan dat de Commissie een fout heeft gemaakt door aan te nemen dat de door verzoekster tewerkgestelde deskundigen tijdsregistratieformulieren moesten invullen. Volgens haar bevatten de subsidieovereenkomsten geen dergelijke voorwaarde, en bepalen zij evenmin het soort informatie dat die formulieren moesten bevatten.
- 126 Deze grief moet eveneens worden afgewezen. De subsidieovereenkomsten bepalen weliswaar niet dat verzoekster verplicht is om het subsidiabele karakter van de gedeclareerde kosten te bewijzen aan de hand van tijdsregistratieformulieren die door bij de betrokken acties tewerkgesteld personeel zijn ingevuld, maar in artikel II.14.1 ervan is wel bepaald dat de gedeclareerde kosten identificeerbaar en verifieerbaar moeten zijn, waarbij verzoekster de vrije keuze inzake bewijsmiddelen heeft. Zoals de Commissie terecht opmerkt, vormen de tijdsregistratieformulieren een middel om te bewijzen dat de kosten subsidiabel zijn.
- 127 Bovendien blijkt uit de definitieve auditverslagen niet dat de auditors hun conclusies hebben gesteund op het feit dat verzoekster geen tijdsregistratieformulieren heeft overgelegd. In elk van de gevallen hebben de auditors hun conclusies op verschillende aanwijzingen gebaseerd. Een van deze aanwijzingen is het feit dat de overgelegde tijdsregistratieformulieren geen gedetailleerd overzicht gaven van de uitgevoerde activiteiten en de tijd die door het personeel of door de deskundigen aan elke activiteit was besteed. De auditors hebben andere gebreken vastgesteld, zoals het feit dat op basis van verzoeksters boekhoudsysteem geen verband kon worden gelegd tussen de personeelskosten en de door verzoekster uitgevoerde acties, waardoor een risico van dubbele facturering bestond. De auditors hebben aldus verschillende gevallen van dubbele facturering vastgesteld (zie bijvoorbeeld de kosten onder de posten F 13, F 21, F 27, F 30 en F 34 in het kader van de actie waarop subsidieovereenkomst A betrekking had).
- 128 Uit het voorgaande blijkt dat de auditors hebben voorgesteld bepaalde kosten als niet-subsidiabel af te wijzen, niet omdat verzoekster geen of onvoldoende nauwkeurige tijdsregistratieformulieren had ingediend, maar omdat zij niet had aangetoond dat de voor de betrokken acties gedeclareerde kosten subsidiabel waren.
- 129 Bijgevolg moet de onderhavige grief worden afgewezen.

## 3) Te late facturering en betaling in het kader van de acties waarop subsidieovereenkomsten B en C betrekking hadden

- 130 Verzoekster verwijt de auditors dat zij bepaalde personeelskosten in het kader van de acties waarop subsidieovereenkomsten B en C betrekking hadden, hebben verworpen op grond van het feit dat de desbetreffende facturen na de indiening van het eindverslag bij de Commissie waren betaald. Volgens haar is in de subsidieovereenkomsten enkel bepaald dat de kosten moeten zijn ontstaan tijdens de duur van de betrokken actie en wordt er niet in vastgelegd op welk ogenblik de betalingen moeten zijn verricht. In casu zijn de betalingen weliswaar verricht na de voltooiing van de acties waarop subsidieovereenkomsten B en C betrekking hadden, maar zijn de kosten ontstaan tijdens de duur van deze acties, zoals blijkt uit de datums van de uitgegeven facturen. Indien de Commissie de kwalificatie van subsidiabele kosten had willen beperken tot de kosten die vóór een bepaalde datum waren ontstaan en betaald, had zij dit volgens verzoekster in de subsidieovereenkomsten moeten bepalen.
- 131 Deze grief moet ook worden afgewezen, aangezien zij niet steunt op een juiste voorstelling van de redenen waarom de auditors bepaalde kosten hebben afgewezen die waren gedeclareerd in het kader van de acties waarop subsidieovereenkomsten B en C betrekking hadden.

- 132 Wat de actie betreft waarop subsidieovereenkomst B betrekking had, hebben de auditors – zoals uit het definitieve auditverslag betreffende die actie blijkt (punt 5.2.1 5) – om de hiernavolgende redenen kosten verworpen ten bedrage van in totaal 82 000 EUR met betrekking tot het werk van vier deskundigen. In het algemeen hebben de auditors vastgesteld dat die kosten geruime tijd na de indiening van het eindverslag bij de Commissie (op 4 augustus 2010) in het boekhoudsysteem van verzoekster waren opgenomen en waren betaald. De auditors hebben ook opgemerkt dat zij de met de betrokken deskundigen gesloten overeenkomsten niet hadden ontvangen en dat de tijdsregistratieformulieren – zoals uit de briefwisseling tussen verzoekster en de Commissie is gebleken – waren ingevuld na afloop van die actie, naar aanleiding van een verzoek van de Commissie, wat twijfels deed ontstaan over de betrouwbaarheid van de geregistreerde uren. Op basis van die overwegingen hebben de auditors besloten dat onvoldoende was bewezen dat de bovenvermelde kosten tijdens de duur van de betrokken actie waren ontstaan.
- 133 De auditors hebben later de algemene commentaren van het definitieve auditverslag betreffende de actie waarop subsidieovereenkomst B betrekking had, gepreciseerd voor de situatie van elk van de vier deskundigen voor wie in het kader van die actie kosten zijn gedeclareerd. Zo hebben zij bijvoorbeeld met betrekking tot deskundige Y – een van de mede-eigenaars van verzoekster – voorgesteld kosten voor een totaalbedrag van 18 000 EUR te verwerpen, aangezien de factuur gedateerd was en in de boekhouding van verzoekster was opgenomen in 2011 en betaald was op 10 januari 2011, dus geruime tijd na de indiening van het eindverslag door verzoekster op 4 augustus 2010. Zij hebben ook opgemerkt dat er geen enkel bewijs was dat de door die deskundige geleverde diensten tijdens de duur van de actie waren verricht en voorts dat die diensten voor de eerste maal waren vermeld in het herziene eindverslag, dat verzoekster op 27 oktober 2010 bij de Commissie had ingediend.
- 134 Commentaren in dezelfde zin zijn uitgebracht over de drie andere deskundigen voor wie kosten zijn gedeclareerd in het kader van de actie waarop subsidieovereenkomst B betrekking had.
- 135 Deze gegevens, die bleken uit het definitieve auditverslag met betrekking tot de actie waarop subsidieovereenkomst B betrekking had, zijn niet betwist door verzoekster, die zich heeft beperkt tot het in punt 130 hierboven vermelde algemene betoog.
- 136 Uit de voorgaande gegevens blijkt dat de afwijzing van bepaalde deskundigenuitgaven die waren gedeclareerd in het kader van de actie waarop subsidieovereenkomst B betrekking had, niet alleen steunde op het feit dat de desbetreffende facturen waren betaald na de indiening van het eindverslag, zoals verzoekster op onnauwkeurige wijze beweert, maar op een geheel van niet-betwiste gegevens die concrete twijfels deden rijzen over het subsidiabele karakter van de gedeclareerde kosten en meer in het bijzonder over het ontstaan van de gedeclareerde kosten tijdens de duur van de actie, zoals artikel II.14.1, vierde streepje, van de subsidieovereenkomsten vereist.
- 137 Zoals de Commissie terecht opmerkt, is het immers gerechtvaardigd om ernstige twijfels te koesteren over kosten die zijn gefactureerd en in de boekhouding van verzoekster zijn opgenomen na de indiening van het eindverslag. Bovendien kan, zoals de Commissie benadrukt, moeilijk worden ingezien hoe een factuur die nog niet was opgenomen in de boekhouding van verzoekster, kon zijn opgenomen in het bij de Commissie ingediende eindverslag, dat op grond van artikel II.15.4 van de subsidieovereenkomsten een volledige samenvattende staat van de inkomsten en uitgaven bevat.
- 138 Wat de actie betreft waarop subsidieovereenkomst C betrekking had, blijkt uit punt 5.2.1 4 van het definitieve auditverslag met betrekking tot die actie dat deskundige Z kosten voor een totaalbedrag van 14 800 EUR had gefactureerd. De betrokken factuur had als datum 9 juni 2010, maar de kosten zijn opgenomen in het boekhoudsysteem van verzoekster op 30 september 2010 en betaald op 19 oktober 2010, dit wil zeggen geruime tijd na de datum waarop het eindverslag bij de Commissie was ingediend (21 juli 2010) en nadat de Commissie aan verzoekster had laten weten, namelijk op 24 augustus 2010, dat zij alle door haar gedeclareerde personeelskosten zou afwijzen. De auditors hebben ook opgemerkt dat zij de overeenkomst tussen verzoekster en de deskundige niet hadden ontvangen en dat de

tijdsregistratieformulieren – zoals uit de briefwisseling tussen verzoekster en de Commissie bleek – waren ingevuld na afloop van de actie, naar aanleiding van een verzoek van de Commissie. Ook hebben de auditors opgemerkt dat er onvoldoende bewijzen waren ter rechtvaardiging van de facturering van 37 werkdagen door de deskundige en dat de overgelegde bewijzen slechts de facturering van 11 dagen rechtvaardigden. De auditors hebben geconcludeerd dat verzoekster nadere uitleg en aanvullende bewijzen moest verstrekken om het totale aantal door de deskundige gefactureerde dagen en de late opname van de factuur in haar boekhoudstelsel te rechtvaardigen. Zij hebben voorgesteld de kosten met betrekking tot 26 door de deskundige gefactureerde werkdagen, namelijk 10 400 EUR (26 dagen x 400 EUR), voorlopig als niet-subsidiabel aan te merken.

139 Opgemerkt dient te worden dat verzoekster noch tijdens de precontentieuze procedure, noch voor het Gerecht enig bewijs heeft overgelegd om de vaststellingen te weerleggen die de auditors hadden gedaan in punt 5.2.1 4 van het definitieve auditverslag met betrekking tot de actie waarop subsidieovereenkomst C betrekking had.

140 Zoals is vastgesteld voor de actie waarop subsidieovereenkomst B betrekking had, moet worden opgemerkt dat de afwijzing van bepaalde kosten van de betrokken deskundige in het kader van de actie waarop subsidieovereenkomst C betrekking had, niet enkel het gevolg is van het feit dat de factuur van deze deskundige was betaald na de datum van indiening van het eindverslag bij de Commissie, maar dat zij steunde op een geheel van gegevens die het subsidiabele karakter van de gedeclareerde kosten concreet in twijfel trokken.

141 Gelet op de voorgaande overwegingen moet de onderhavige grief als ondeugdelijk worden afgewezen.

*4) Het beroep dat in het kader van de actie waarop subsidieovereenkomst B betrekking had, is gedaan op leveranciers van buiten de Unie*

142 Verzoekster verwijt de auditors dat zij kosten voor de productie van een video in het kader van de actie waarop subsidieovereenkomst B betrekking had, hebben afgewezen omdat zij buiten de Unie waren gemaakt. Zij voert aan dat het toepasselijke contractuele kader niet uitsluit dat de begunstigden een beroep doen op buiten de Unie gevestigde leveranciers. Zij wijst er bovendien op dat het grootste deel van de productiekosten van de video in casu hoe dan ook binnen de Unie zijn gemaakt. Zij betwist ten slotte de vaststelling van de auditors dat zij niet heeft bewezen dat voor de videoleverancier met de beste prijs-kwaliteitverhouding is gekozen.

143 Uit punt 5.2.2 1 van het definitieve auditverslag met betrekking tot de actie waarop subsidieovereenkomst B betrekking had, blijkt dat de auditors kosten ten bedrage van 52 497,16 EUR met betrekking tot de productie van een video als niet-subsidiabel hebben afgewezen, op grond dat die kosten buiten de Unie waren gemaakt. De auditors hebben bovendien vastgesteld dat verzoekster niet kon bewijzen dat zij een aanbestedingsprocedure had georganiseerd om de producent van de video te kiezen, noch dat de gemaakte keuze was gebaseerd op de beste prijs-kwaliteitverhouding. Bijgevolg heeft de afwijzing van de kosten met betrekking tot de productie van de video een dubbele grondslag, die moet worden onderzocht.

144 Wat de eerste grondslag betreft, met betrekking tot de plaats waar de kosten voor de productie van de video waren gemaakt, staat vast dat de leverancier van de video in de Verenigde Staten was gevestigd. Het is juist dat subsidieovereenkomst B niet verbiedt dat de begunstigde een beroep doet op buiten de Unie gevestigde leveranciers. De gids voor subsidieaanvragers bepaalt in punt III.2, met het opschrift „Regels betreffende subsidiabele uitgaven”, echter dat kosten slechts subsidiabel zijn indien zij door de begunstigde (of zijn partners) in een van de lidstaten van de Unie, met uitzondering van Denemarken, zijn gemaakt.

- 145 Wat de juridische waarde van de gids voor subsidieaanvragers betreft, was in de inleiding van elke subsidieovereenkomst vermeld dat de bepalingen van die subsidieovereenkomsten voorrang hadden, met name op de inhoud van die gids, maar dat deze „ter aanvulling” moest worden gebruikt. Aangezien die overeenkomsten de plaats waar de kosten moeten worden gemaakt, in casu niet bepalen, maar de gids die plaats wel bepaalt en aldus die overeenkomsten aanvult, moet worden besloten dat deze gids in casu deze specifieke kwestie met betrekking tot de kosten regelt.
- 146 Verzoekster voert voor het Gerecht aan dat de leverancier van de video weliswaar een in de Verenigde Staten ingeschreven vennootschap is, maar dat de kosten voor de video in werkelijkheid in de Unie waren gemaakt. Het scenario zou in de Unie zijn geschreven, en de video zou in de Unie zijn geproduceerd en nagesynchroniseerd. Verzoekster heeft echter geen bewijzen aangedragen die deze beweringen staven.
- 147 Bijgevolg moet worden geconcludeerd dat verzoeksters betoog de eerste grondslag van de conclusies van de auditors onverlet laat.
- 148 Wat de tweede grondslag betreft, namelijk het feit dat verzoekster niet bewijst dat zij een aanbestedingsprocedure heeft georganiseerd en dat de keuze van de leverancier van de video was gebaseerd op de beste prijs-kwaliteitverhouding, moet worden opgemerkt dat artikel II.9.1 van de subsidieovereenkomsten bepaalt:
- „Wanneer de begunstigden overeenkomsten moeten sluiten voor de uitvoering van de actie en zij hiervoor kosten vaststellen in een rubriek met betrekking tot subsidiabele directe kosten van de geraamde begroting, moeten zij concurrerende offertes van de potentiële kandidaten vragen en de overeenkomst gunnen aan de offerte met de beste prijs-kwaliteitverhouding [...] met inachtneming van de beginselen van transparantie en gelijke behandeling van de potentiële contractanten en met vermijding van belangenconflicten.”
- 149 Bovendien moet eraan worden herinnerd dat artikel II.14.1 van de subsidieovereenkomsten bepaalt dat de kosten, om als subsidieabel te kunnen worden aangemerkt, „redelijk en gerechtvaardigd moeten zijn, en moeten voldoen aan de beginselen van goed financieel beheer, met name op het gebied van prijs-kwaliteitverhouding en kosteneffectiviteit”.
- 150 Uit het dossier blijkt dat de kosten voor de productie van een video als directe kosten waren opgenomen in de geraamde begroting van de actie waarop subsidieovereenkomst B betrekking had, meer bepaald onder de rubriek „Publicaties en verspreidingen”. Daaruit volgt dat de auditors niet alleen op grond van artikel II.19.1 van de subsidieovereenkomsten, maar ook van artikel II.14.1 van die overeenkomsten aan verzoekster mochten vragen te bewijzen dat zij een aanbestedingsprocedure had georganiseerd en dat de keuze van de leverancier van de video was gebaseerd op beste prijs-kwaliteitverhouding en kosteneffectiviteit. Verzoekster had dit bewijs moeten leveren.
- 151 Uit het dossier blijkt echter niet dat verzoekster dat bewijs heeft geleverd.
- 152 De aan de Commissie overgelegde offertes, die in bijlage 31 bij het verzoekschrift zijn opgenomen, hebben immers als datum 18 november 2010 en dateren dus van na het einde van de actie waarop subsidieovereenkomst B betrekking had, te weten 9 juni 2010. Dat is in strijd met de bewoordingen van artikel II.9.1 van de subsidieovereenkomsten, waaruit via de verwijzing naar „potentiële” contractanten blijkt dat de offertes in de loop van de actie en niet daarna moesten worden ingediend.
- 153 Wat de offertes betreft met het jaartal 2008, die in bijlage 30 van het verzoekschrift zijn opgenomen, deze hebben – zoals verzoekster zelf heeft aangegeven – betrekking op een andere soort dienst, namelijk het draaien van een klassieke video, zonder special effects, waarvan verzoekster vervolgens

heeft afgezien, aangezien zij uiteindelijk heeft besloten dat de doelstellingen van de actie waarop subsidieovereenkomst B betrekking had, beter konden worden verwezenlijkt door een video met special effects.

154 Bijgevolg moet worden geconcludeerd dat verzoeksters betoog ook de tweede grondslag van de conclusies van de auditors onverlet laat.

155 Gelet op de voorgaande overwegingen, moet de onderhavige grief worden afgewezen.

#### *5) Kwaliteit van de prestaties van verzoekster*

156 Verzoekster verwijt de auditors en de Commissie dat zij geen rekening hebben gehouden met de kwaliteit van haar prestaties en met het feit dat de doelstellingen waarvoor de subsidies waren toegekend, bereikt waren.

157 Deze grief moet worden afgewezen, gelet op het fundamentele beginsel inzake financiële bijstand van de Unie volgens hetwelk de Unie enkel bijstand kan verlenen voor daadwerkelijk gedane uitgaven. Zoals reeds is opgemerkt, volgt uit dat beginsel dat de begunstigde van de bijstand er niet mee kan volstaan aan te tonen dat een project is uitgevoerd, om de toekenning van een specifieke subsidie te rechtvaardigen. Hij moet bovendien het bewijs leveren dat hij de gedeclareerde kosten heeft gemaakt in overeenstemming met de voorwaarden die gelden voor de toekenning van de betrokken bijstand, aangezien alleen voldoende verantwoorde kosten voor bijstand in aanmerking komen. De inachtneming van de gestelde financiële voorwaarden is zelfs een van zijn essentiële verplichtingen en is derhalve een voorwaarde voor de toekenning van financiële bijstand (zie punt 93 hierboven).

158 Gelet op de voorgaande overwegingen, moet het vierde middel worden afgewezen.

#### *d) Eerste middel: de door de auditors gevolgde auditregels zijn nooit in onderlinge overeenstemming door partijen bepaald*

159 Verzoekster voert aan dat de auditors auditregels hebben toegepast die niet in de subsidieovereenkomsten waren bepaald en die dus niet in onderlinge overeenstemming door partijen waren vastgesteld. Bovendien werd in de voorlopige en definitieve auditverslagen geen gewag gemaakt van de bepalingen van die overeenkomsten en hebben de auditors op basis van de eenzijdig door de Commissie vastgestelde doelstellingen gehandeld en niet op basis van de bewoordingen van de opdracht zoals deze in die overeenkomsten te lezen staan. Aangezien de conclusies van de auditors en vervolgens het bestreden besluit zijn gebaseerd op regels die niet in onderlinge overeenstemming door partijen zijn bepaald, moet dat besluit nietig worden verklaard.

160 De Commissie betoogt dat het onderhavige middel moet worden afgewezen.

161 Vooraf zij erop gewezen dat de audit, volgens de vermeldingen in de samenvattingen van de definitieve auditverslagen, is uitgevoerd in overeenstemming met de internationale auditregels en met de „door de Internationale Federatie van Accountants vastgestelde basisbeginselen en -begrippen van het internationale kader voor controleopdrachten”. In punt 1.1 van de definitieve auditverslagen was bovendien bepaald dat de doelstelling van de audit met name erin bestond na te gaan of de door de Commissie betaalde financiële bijstand uitsluitend was gebruikt voor de betrokken actie, of de gedeclareerde kosten tijdens de door de betrokken subsidieovereenkomst gedekte periode waren ontstaan, of passende documentatie, betalingsbewijzen en het bestaan van een controlesysteem aantoonde dat de gedeclareerde kosten daadwerkelijk waren gemaakt, en of de coördinator bij het beheer van de actie de beginselen van goed financieel beheer, zuinigheid en doelmatigheid had nageleefd. Deze definitie van het doel van de audit vormde gewoon een weerspiegeling van de in artikel II.14.1 van de subsidieovereenkomsten bepaalde voorwaarden voor de subsidiabiliteit van de

door de begunstigde van de subsidie gedeclareerde kosten. Bovendien hebben de auditors in casu op grond van artikel II.20 van die overeenkomsten gehandeld. Bijgevolg moet verzoeksters grief dat de Commissie het doel van de audit eenzijdig had vastgesteld, worden afgewezen.

- 162 Voorts dient te worden opgemerkt dat uit het onderzoek van de definitieve auditverslagen blijkt dat de door verzoekster gedeclareerde litigieuze kosten waren afgewezen omdat zij niet voldeden aan de met name in artikel II.14.1 van de subsidieovereenkomsten neergelegde subsidiabiliteitsvoorwaarden. Dit blijkt overigens ook uit de voorgaande overwegingen in verband met de andere door verzoekster aangevoerde middelen. Zoals de Commissie terecht opmerkt, hebben de auditregels, die volgens de argumentatie van verzoekster niet door partijen in onderlinge overeenstemming waren vastgesteld, enkel betrekking op de professionele en ethische standaarden die de auditors bij de uitoefening van hun functie moeten volgen en houden zij geen verband met de subsidiabiliteitsvoorwaarden van de door verzoekster gedeclareerde kosten. Verzoekster toont trouwens niet aan wat het verband is tussen die auditregels en de conclusies van de auditors over de subsidiabiliteit van de kosten. Zij toont met andere woorden niet aan hoe een auditregel de uitgaven al dan niet subsidiabel kan maken.
- 163 Bijgevolg moet de grief van verzoekster betreffende de toepassing door de auditors van niet door partijen in onderlinge overeenstemming vastgestelde auditregels als ondeugdelijk worden afgewezen.
- 164 Ten slotte dient te worden opgemerkt dat verzoekster in repliek aanvoert dat zij had voldaan aan de boekhoudregels van het Italiaanse recht en dat het bestreden besluit – dat volgens haar was gebaseerd op andere auditregels, die niet in onderlinge overeenstemming tussen partijen waren vastgesteld – bijgevolg artikel 126, lid 2, onder d), van het Financieel Reglement schond.
- 165 Artikel 126, lid 2, onder d), van het Financieel Reglement bepaalt dat de subsidiabele kosten moeten zijn opgenomen in de boekhouding van de begunstigde en zijn vastgesteld overeenkomstig de boekhoudkundige normen die van toepassing zijn in het land waar de begunstigde is gevestigd en overeenkomstig de gebruikelijke kostenberekeningsmethoden van de begunstigde.
- 166 Conform de voorgaande overwegingen moet worden vastgesteld dat het feit dat de door verzoekster gedeclareerde kosten in overeenstemming kunnen zijn met de Italiaanse boekhoudnormen, geenszins betekent dat die kosten in overeenstemming zijn met de in het bijzonder in artikel II.14 van de subsidieovereenkomsten neergelegde subsidiabiliteitsvoorwaarden. Dientengevolge is verzoeksters beroep op artikel 126, lid 2, onder d), van het Financieel Reglement niet relevant.
- 167 Gelet op de voorgaande overwegingen, moet het onderhavige middel worden afgewezen.

*e) Tweede middel: de Commissie heeft de afgifte van de definitieve auditverslagen aan verzoekster onredelijk lang uitgesteld en zij heeft de betrokken acties slecht beheerd*

- 168 In dit verband zij eraan herinnerd dat verzoekster met dit middel twee grieven aanvoert.
- 169 In het kader van de eerste grief voert verzoekster aan dat een onredelijke termijn van 18 maanden is verstreken tussen 25 januari 2012 – de datum waarop haar de herziene ontwerpen van de auditverslagen zijn overgelegd – en 10 juni 2013 – de datum waarop haar de definitieve auditverslagen zijn overgelegd. Die termijn zou haar de indruk hebben gegeven dat de Commissie haar argumenten tegen de conclusies van de auditors impliciet had aanvaard en zou haar schade hebben berokkend, aangezien zij daardoor werd verhinderd de conclusies van de Commissie tijdig en doeltreffend te betwisten.
- 170 In het kader van de tweede grief verwijt verzoekster de Commissie dat zij de betrokken acties in het algemeen slecht heeft beheerd.

171 De Commissie bestrijdt verzoeksters grieven.

172 Wat de eerste grief betreft, dient om te beginnen te worden opgemerkt dat geen enkel rechtsvoorschrift en geen enkele contractuele bepaling de duur van de in artikel II.20 van de subsidieovereenkomsten bedoelde audit vaststelt. Dit artikel bepaalt alleen maar, in lid 3, dat een audit kan worden uitgevoerd binnen een termijn van vijf jaar vanaf de datum van betaling van het saldo. Dit neemt echter niet weg dat bij de bepaling van de uit de uitvoering van de subsidieovereenkomsten voortvloeiende verplichtingen van partijen rekening dient te worden gehouden met de verplichting voor de contractpartijen om de overeenkomst te goeder trouw uit te voeren. In casu was de Commissie op grond van dat beginsel gehouden de conclusies van de auditors binnen een redelijke termijn aan verzoekster mee te delen, zodat deze laatste ze nuttig kon betwisten en zij meer in het algemeen niet in een voor haar nadelige onzekere situatie werd gelaten.

173 Blijkens het dossier zijn de herziene ontwerpen van auditverslagen voor de betrokken acties op 24 januari 2012 aan verzoekster overgelegd. Verzoekster heeft op 15 februari 2012 opmerkingen over die herziene ontwerpen ingediend. De auditors hebben de definitieve auditverslagen op 26 april 2012 overgelegd aan de Commissie, die deze op 10 juni 2013 aan verzoekster heeft bezorgd.

174 Bijgevolg dient te worden vastgesteld dat de auditprocedure volgens het beginsel van de uitvoering te goeder trouw van overeenkomsten is verlopen tot op 26 april 2012, de datum waarop de auditors de definitieve auditverslagen aan de Commissie hebben overgelegd. Tevens moet worden vastgesteld dat tussen 26 april 2012 en 10 juni 2013 – de datum waarop die definitieve auditverslagen aan verzoekster zijn bezorgd – een periode van meer dan dertien maanden is verstreken. Derhalve dient te worden onderzocht of een dergelijke periode, in het licht van het beginsel van de uitvoering te goeder trouw van overeenkomsten, in casu een redelijke termijn vormde.

175 Gezien de inhoud van het dossier is een periode van meer dan dertien maanden niet gerechtvaardigd en is zij onredelijk. Na de overlegging van de definitieve auditverslagen door de auditors aan de Commissie op 26 april 2012 is er immers geen contact geweest tussen laatstgenoemde en verzoekster. Bovendien heeft de Commissie, zoals uit de brieven van 10 juni 2013 blijkt, deze definitieve auditverslagen in hun geheel aanvaard en geen enkele wijziging doorgevoerd. Voorts vertoonde noch het voorwerp van de audits, noch de inhoud van de definitieve auditverslagen enige complexiteit.

176 Het enige gegeven dat de Commissie heeft aangevoerd om de periode van meer dan dertien maanden te rechtvaardigen, was het feit dat het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) op 10 september 2012 een onderzoek had geopend. Volgens de Commissie had zij wegens de opening van dat onderzoek meerdere maanden nodig om de conclusies van de auditors te controleren en goed te keuren.

177 Vastgesteld moet worden dat de Commissie niet voldoende uitlegt hoe de opening van het onderzoek door OLAF tot deze periode van meer dan dertien maanden heeft geleid. Bovendien heeft die opening vijf maanden na de overlegging van de definitieve auditverslagen aan de Commissie plaatsgevonden. Dit toont aan dat in ieder geval vijf maanden verstreken zijn tussen de overlegging van de definitieve auditverslagen aan de Commissie en de opening van het onderzoek door OLAF. Uit het dossier blijkt niet dat de Commissie tijdens die periode van vijf maanden enige activiteit ter zake had verricht.

178 Uit het voorgaande volgt dat de periode van meer dan dertien maanden tussen de overlegging van de definitieve auditverslagen aan de Commissie en de afgifte ervan aan verzoekster, in casu een onredelijke termijn vormt, zodat de Commissie haar contractuele verplichtingen, zoals uitgelegd in het licht van het beginsel van de uitvoering te goeder trouw van de overeenkomsten, niet is nagekomen.

- 179 Uit het dossier blijkt echter niet dat het feit dat de Commissie de afgifte van de definitieve auditverslagen aan verzoekster onredelijk lang heeft uitgesteld, de mogelijkheden van laatstgenoemde heeft aangetast om de conclusies van de auditors doeltreffend te betwisten, anders dan zij zelf beweert.
- 180 Om te beginnen moet met de Commissie worden opgemerkt dat verzoekster tweemaal, namelijk op 22 december 2011 en op 15 februari 2012, de gelegenheid heeft gehad om opmerkingen en bewijsstukken over te leggen aan de auditors toen de auditverslagen nog in hun ontwerpfase waren. Ook moet worden opgemerkt dat de Commissie de conclusies van de auditors in hun geheel heeft aanvaard. Derhalve is niet bewezen dat het feit dat de Commissie de afgifte van de definitieve auditverslagen aan verzoekster onredelijk lang heeft uitgesteld, de mogelijkheden van laatstgenoemde heeft aangetast om de conclusies van de auditors doeltreffend te betwisten. Voorts dient erop te worden gewezen dat de Commissie verzoekster na de bezorging van de definitieve auditverslagen andere kansen heeft geboden om aanvullende opmerkingen en bewijsstukken in te dienen en dat verzoekster in die context opmerkingen heeft ingediend bij brieven van 9 juli 2013 en 7 oktober 2013.
- 181 Wat het door verzoekster voor het Gerecht aangevoerde argument betreft dat de meeste personeelsleden die instonden voor het beheer van de betrokken acties, gezien de lange duur van de audit, niet langer bij haar werkten, zodat verzoekster niet meer over de informatie beschikte die nodig was om de conclusies van de auditors doeltreffend te betwisten, dient het volgende te worden opgemerkt.
- 182 Zoals de Commissie terecht opmerkt, blijkt uit het dossier dat de twee belangrijkste personen voor het beheer van de betrokken acties, namelijk deskundigen X en Y, op de datum van de inleiding van het onderhavige beroep nog steeds betrokken waren bij het beheer van verzoekster en haar dus nog steeds alle nodige informatie konden verstrekken om de conclusies van de auditors te betwisten.
- 183 Voorts dient erop te worden gewezen dat verzoekster op grond van artikel II.20, leden 2 en 3, van de subsidieovereenkomsten alle originele documenten, met name de boekhoudkundige en fiscale documenten, gedurende vijf jaar na de betaling van het saldo, dit wil zeggen tot in 2015, moest bewaren. Daaruit volgt dat de vertraging bij de afgifte van de definitieve auditverslagen niet kon afdoen aan verzoeksters mogelijkheid om de bovenvermelde documenten ter ondersteuning van haar standpunten aan te voeren, aangezien zij contractueel verplicht was om die documenten tot 2015 te bewaren en de in casu relevante feiten, namelijk de procedure op tegenspraak van de audit, in 2013 plaatsvonden.
- 184 Gelet op de voorgaande overwegingen, moet de eerste grief van verzoekster worden afgewezen.
- 185 In het kader van haar tweede grief verwijt verzoekster de Commissie dat zij de betrokken acties in het algemeen slecht heeft beheerd. Als aanwijzingen van dat slechte beheer vermeldt zij het gebrek aan communicatie van de Commissie ten aanzien van haar tijdens het verloop van de acties, de daaropvolgende herziening van de gids voor subsidieaanvragers – die van toen af aan veel meer informatie over subsidiabele kosten bevatte – en het feit dat de subsidieovereenkomsten verschillende stijlfouten bevatten.
- 186 Deze grief moet ongegrond worden verklaard. Wat het vermeende gebrek aan communicatie van de Commissie betreft tijdens het verloop van de betrokken acties, blijkt uit het dossier niet dat verzoekster tijdens de uitvoering van die acties behoefte heeft gehad aan aanvullende informatie en verduidelijkingen van de Commissie en dat zij laatstgenoemde om een vergadering had verzocht maar de Commissie dat verzoek had afgewezen. De Commissie wijst er ook terecht op dat haar bevoegde diensten in november 2009 een follow-upbezoek met betrekking tot de acties hadden uitgevoerd in de kantoren van verzoekster.

187 Voorts leveren de twee andere door verzoekster aangevoerde aanwijzingen (zie punt 185 hierboven) geen bewijs op van slecht beheer van de Commissie.

188 Op grond van de voorgaande overwegingen moet het onderhavige middel worden afgewezen. Aangezien verzoekster niet heeft kunnen bewijzen dat zij een schuldvordering had ten aanzien van de Commissie op basis van de subsidieovereenkomsten, moet haar tweede vordering worden afgewezen.

### ***3. Eerste vordering: het bestreden besluit nietig verklaren***

189 De eerste grief van het tweede middel en het vijfde middel moeten worden geacht te zijn aangevoerd ter ondersteuning van de eerste vordering. Het vijfde middel dient eerst te worden onderzocht.

#### ***a) Vijfde middel: de Commissie was niet bevoegd om het bestreden besluit vast te stellen***

190 Verzoekster betwist in repliek de bevoegdheid van de Commissie om het bestreden besluit vast te stellen. Zij voert aan dat de Commissie op contractueel gebied geen eenzijdige handelingen mag vaststellen, zoals het in casu bestreden besluit en dat zij, om haar medecontractant te verplichten zijn financiële contractuele verplichtingen na te komen, in voorkomend geval een vordering tot betaling op grond van artikel 272 VWEU dient in te stellen bij de rechter die bevoegd is voor de overeenkomst. De Commissie de bevoegdheid toekennen om een eenzijdige handeling vast te stellen die een executoriale titel vormt met het oog op de invordering van een contractuele schuldvordering, zou volgens haar in strijd zijn met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten, aangezien haar „medecontractant” niet over een doeltreffende voorziening in rechte beschikt tegen die eenzijdige handeling. Aan de doeltreffendheid van het beroep tot nietigverklaring tegen die handeling wordt afgedaan door de rechtspraak van het Gerecht, volgens welke de middelen betreffende de schending van de contractuele bepalingen en het op de overeenkomst toepasselijke nationale recht niet-ontvankelijk zijn in het kader van een beroep tot nietigverklaring. Voorts zou de Commissie in het kader van het beroep wegens contractuele aansprakelijkheid dat door haar „medecontractant” is ingesteld bij de rechter die bevoegd is voor de overeenkomst, aan deze „medecontractant” de eenzijdige handeling die een executoriale titel vormt, kunnen tegenwerpen, welke handeling intussen is bekrachtigd door de rechter die de wettigheid toetst.

191 De Commissie stelt dat dit middel ongegrond is.

192 In dit verband zij eraan herinnerd dat het bestreden besluit artikel 299 VWEU en artikel 79, lid 2, van het Financieel Reglement als rechtsgrondslag heeft.

193 Artikel 299, eerste alinea, VWEU bepaalt:

„De besluiten van de Raad, de Commissie of de Europese Centrale Bank welke voor natuurlijke of rechtspersonen, met uitzondering van de staten, een geldelijke verplichting inhouden, vormen executoriale titel.”

194 Artikel 79, lid 2, van het Financieel Reglement bepaalt:

„De instelling kan de vaststelling van een schuldvordering jegens andere personen dan staten formeel neerleggen in een besluit dat een executoriale titel in de zin van artikel 299 VWEU vormt.”

195 Artikel 79, lid 2, van het Financieel Reglement is opgenomen in een hoofdstuk met het opschrift „Ontvangsten”, waarna een hoofdstuk volgt met het opschrift „Uitgaven”. Deze twee hoofdstukken zijn niet slechts van toepassing op een bijzonder activiteitsgebied van de Unie, maar op alle verrichtingen

die onder haar begroting vallen. Dit blijkt uit het feit dat die hoofdstukken deel uitmaken van titel IV, „Uitvoering van de begroting”, die op zijn beurt valt onder deel 1 van het Reglement, dat het opschrift „Gemeenschappelijke bepalingen” draagt.

- <sup>196</sup> De bepalingen van titel IV van het Financieel Reglement zijn dus ook van toepassing op contractueel gebied, wat met name eveneens blijkt uit de tekst van – het onder die titel vallende – artikel 90 van dat Reglement, volgens welke „[e]en betaling [...] slechts [wordt] uitgevoerd indien is aangetoond dat de actie overeenkomstig de basishandeling of het contract is”.
- <sup>197</sup> Zoals het Gerecht herhaaldelijk heeft bevestigd, wordt in artikel 299 VWEU, noch in artikel 79, lid 2, van het Financieel Reglement onderscheid gemaakt naargelang de schuldvordering waarvan de vaststelling is geformaliseerd door een besluit dat een executoriale titel vormt, van contractuele of buitencontractuele oorsprong is (zie in die zin arresten van 13 juni 2012, *Insula/Commissie*, T-246/09, niet gepubliceerd, EU:T:2012:287, punten 94 en 95, en 27 september 2012, *Applied Microengineering/Commissie*, T-387/09, EU:T:2012:501, punt 39).
- <sup>198</sup> Daaruit volgt dat zowel artikel 299 VWEU als artikel 79, lid 2, van het Financieel Reglement de Commissie de bevoegdheid toekent om het bestreden besluit vast te stellen, niettegenstaande de omstandigheid dat de schuldvordering die het voorwerp is van dat besluit, verbonden is aan de uitvoering van de subsidieovereenkomsten en dus een „contractueel” karakter heeft.
- <sup>199</sup> Anders dan verzoekster stelt, is de in punt 197 hierboven aangehaalde rechtspraak niet in strijd met het arrest van 17 juni 2010, *CEVA/Commissie* (T-428/07 en T-455/07, EU:T:2010:240, punt 68).
- <sup>200</sup> Het is juist dat uit punt 68 van het arrest van 17 juni 2010, *CEVA/Commissie* (T-428/07 en T-455/07, EU:T:2010:240), blijkt dat de Commissie in contractuele aangelegenheden in beginsel niet het recht heeft eenzijdige handelingen vast te stellen en dat zij bijgevolg aan de betrokken medecontractant geen handeling met de aard van een besluit kan richten opdat deze medecontractant zijn financiële contractuele verplichtingen nakomt, maar dat zij in voorkomend geval een vordering tot betaling moet instellen bij de bevoegde rechter.
- <sup>201</sup> Zoals het Gerecht in het arrest van 13 juni 2012, *Insula/Commissie* (T-246/09, niet gepubliceerd, EU:T:2012:287, punt 99), reeds heeft geoordeeld, blijkt echter uit het arrest van 17 juni 2010, *CEVA/Commissie* (T-428/07 en T-455/07, EU:T:2010:240, punt 68), dat het Gerecht met die uitspraak enkel heeft aangegeven dat de Commissie louter op grond van de overeenkomst geen eenzijdige handeling tot invordering van een contractuele schuldvordering kan vaststellen. Daarentegen is niet uitgesloten dat een dergelijke handeling als rechtsgrondslag een bepaling kan hebben, bijvoorbeeld van het Financieel Reglement, zoals het geval is in de onderhavige zaak, waarin het bestreden besluit met name steunt op artikel 79, lid 2, van dit Reglement.
- <sup>202</sup> Gesteld al dat het arrest van 17 juni 2010, *CEVA/Commissie* (T-428/07 en T-455/07, EU:T:2010:240), aldus kan worden uitgelegd dat daarin wordt geconcludeerd dat de Commissie niet bevoegd is om een besluit dat een executoriale titel vormt te geven ter formalisering van de vaststelling van een schuldvordering van contractuele oorsprong, dient die conclusie hoe dan ook te worden herzien om de in de punten 195 tot en met 198 hierboven uiteengezette redenen.
- <sup>203</sup> De in punt 197 hierboven aangehaalde rechtspraak is evenmin in strijd met het arrest van 9 september 2015, *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Commissie* (C-506/13 P, EU:C:2015:562), anders dan verzoekster in antwoord op een schriftelijke vraag van het Gerecht heeft betoogd.
- <sup>204</sup> De vraag die het Hof in het arrest van 9 september 2015, *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Commissie* (C-506/13 P, EU:C:2015:562), heeft onderzocht, was immers of een debetnota een handeling was waartegen kon worden opgekomen in de zin van artikel 263 VWEU. Het Hof heeft geoordeeld dat dit niet zo was, aangezien die debetnota geen rechtsgevolgen teweegbracht

die hun oorsprong vonden in de uitoefening van bevoegdheden van openbaar gezag, maar onlosmakelijk verbonden was met de contractuele betrekkingen tussen de partijen in die zaak (zie de punten 20 en 24 van dat arrest).

- 205 Het is in de context van het onderzoek van het rechtskarakter – contractueel of administratief – van een debetnota dat het Hof heeft verklaard dat indien de Unierechter zich bevoegd zou verklaren om uitspraak te doen op beroepen tot nietigverklaring van handelingen die deel uitmaken van een zuiver contractuele context, niet enkel het gevaar zou bestaan dat hij artikel 272 VWEU zou uithollen, maar ook – indien de overeenkomst geen arbitragebeding zou bevatten – dat hij zijn rechterlijke bevoegdheid zodanig zou uitbreiden dat hij de grenzen zou overschrijden die zijn getrokken door artikel 274 VWEU (arrest van 9 september 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Commissie, C-506/13 P, EU:C:2015:562, punt 19).
- 206 In dezelfde context heeft het Hof erop gewezen dat wanneer een instelling, en meer bepaald de Commissie, ervoor kiest om financiële bijdragen bij overeenkomst in het kader van artikel 272 VWEU toe te kennen, zij verplicht is binnen dat kader te blijven en zij bijgevolg in het kader van de betrekkingen met de betrokken medecontractanten met name het gebruik van dubbelzinnige formuleringen dient te vermijden die door deze medecontractanten kunnen worden opgevat als de uitdrukking van eenzijdige beslissingsbevoegdheden die de contractuele bepalingen te buiten gaan (arrest van 9 september 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Commissie, C-506/13 P, EU:C:2015:562, punt 21).
- 207 Aangezien het arrest van 9 september 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Commissie (C-506/13 P, EU:C:2015:562), het onderzoek betreft van een debetnota en van de vraag welk rechtsmiddel openstaat om een dergelijke handeling te betwisten, en niet het onderzoek van een besluit dat een executoriale titel vormt – zoals in casu het geval is voor het bestreden besluit – noch de kwestie van de bevoegdheid van degene die een dergelijk besluit vaststelt, is dat arrest in casu niet relevant en biedt het bijgevolg geen steun aan verzoeksters standpunt met betrekking tot de onbevoegdheid van de Commissie om het bestreden besluit vast te stellen. In tegenstelling tot de debetnota, die in het kader van een contractuele betrekking een handeling is waartegen geen beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld, is het bestreden besluit immers zonder twijfel wel vatbaar voor beroep, aangezien het beoogt bindende rechtsgevolgen teweeg te brengen die de contractuele verhouding tussen de partijen te buiten gaan en de uitoefening impliceren van bevoegdheden van openbaar gezag die aan de Commissie als bestuursorgaan zijn toegekend (zie in die zin arrest van 9 september 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Commissie, C-506/13 P, EU:C:2015:562, punt 20, en beschikking van 29 september 2016, Investigación y Desarrollo en Soluciones y Servicios IT/Commissie, C-102/14 P, niet gepubliceerd, EU:C:2016:737, punten 55 en 58). Ondanks het feit dat de subsidieovereenkomsten in artikel II.19.5 uitdrukkelijk verwijzen naar de mogelijkheid die de Commissie heeft om een besluit vast te stellen dat een executoriale titel vormt, wat het geval is bij het in casu bestreden besluit, wordt de juridische aard van dat besluit immers bepaald door artikel 299 VWEU en artikel 79, lid 2, van het Financieel Reglement en niet door die overeenkomsten of het daarop toepasselijke recht (zie in die zin arresten van 13 juni 2012, Insula/Commissie, T-246/09, niet gepubliceerd, EU:T:2012:287, punten 94-96, en 27 september 2012, Applied Microengineering/Commissie, T-387/09, EU:T:2012:501, punt 39).
- 208 Aangezien het bestreden besluit een handeling is waartegen beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld, bestaat in casu niet het risico van een onwettige uitbreiding van de rechterlijke bevoegdheid van de rechter die de wettigheid toetst, dat door het Hof ter sprake wordt gebracht in punt 19 van het arrest van 9 september 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Commissie (C-506/13 P, EU:C:2015:562) (zie punt 205 hierboven). De rechter die oordeelt over de overeenkomst, te weten in casu de Unierechter bij wie de zaak op grond van artikel 272 VWEU aanhangig is gemaakt, is immers hoe dan ook niet bevoegd om de wettigheid van een dergelijke handeling te toetsen (zie in die zin arrest van 8 oktober 2008, Helkon Media/Commissie, T-122/06, niet gepubliceerd, EU:T:2008:418, punt 44). In dezelfde lijn is de situatie waarnaar het Hof in punt 21 van het

voornoemde arrest heeft verwezen (zie punt 206 hierboven) in casu niet van toepassing, aangezien – zoals reeds is opgemerkt – de vaststelling van een handeling die een executoriale titel vormt, zoals het bestreden besluit, buiten de contractuele verhouding plaatsvindt.

209 Verzoekster beweert echter dat de toekenning aan de Commissie van de bevoegdheid om een eenzijdige handeling vast te stellen met het oog op de invordering van een contractuele schuldvordering, artikel 47 van het Handvest van de grondrechten schendt, aangezien de betrokken medecontractant niet over een doeltreffende voorziening in rechte tegen die eenzijdige handeling beschikt (zie punt 190 hierboven).

210 In dit verband zij eraan herinnerd dat het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming een algemeen beginsel van het Unierecht vormt, dat thans is neergelegd in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten (zie arrest van 6 november 2012, *Otis e.a.*, C-199/11, EU:C:2012:684, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Dit beginsel bestaat uit diverse onderdelen, waaronder het recht op toegang tot de rechter (arrest van 6 november 2012, *Otis e.a.*, C-199/11, EU:C:2012:684, punt 48).

211 Wat het recht op toegang tot de rechter betreft, moet worden gepreciseerd dat een „gerecht” pas in overeenstemming met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten over een betwisting inzake uit het Unierecht voortvloeiende rechten en verplichtingen kan beslissen indien het bevoegd is om alle voor het aanhangige geding relevante feitelijke en juridische kwesties te onderzoeken (arrest van 6 november 2012, *Otis e.a.*, C-199/11, EU:C:2012:684, punt 49).

212 In casu kan alleen maar worden vastgesteld dat het Gerecht, na de gedeeltelijke herkwalificatie, in het kader van hetzelfde beroep zowel de wettigheid van het bestreden besluit onderzoekt als de gegrondheid van de contractuele schuldvordering van de Commissie ten aanzien van verzoekster die aan de oorsprong ligt van de vaststelling van dat besluit. Aangezien het Gerecht alle voor het betrokken geding relevante feitelijke en rechtsvragen onderzoekt, moet worden geconcludeerd dat het onderhavige beroep een doeltreffende voorziening in rechte vormt in de zin van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten.

213 Meer in het algemeen dient te worden opgemerkt dat wanneer de Commissie een besluit dat een executoriale titel vormt, vaststelt met het oog op de invordering van een contractuele schuldvordering op de betrokken medecontractant, laatstgenoemde de mogelijkheid heeft om, voor zover de betrokken overeenkomst een arbitragebeding bevat in de zin van artikel 272 VWEU, bij het Gerecht een beroep in te stellen dat zowel artikel 263 VWEU als artikel 272 VWEU als rechtsgrondslag heeft. In het kader van dat beroep kan die medecontractant niet alleen de wettigheid van het hierboven bedoelde besluit betwisten, aan de hand van middelen die gebaseerd zijn op het Verdrag of op een rechtsregel met betrekking tot de toepassing ervan, maar ook middelen en argumenten aanvoeren betreffende de overeenkomst of het recht dat erop van toepassing is, en het Gerecht verzoeken om over de inhoud van het tussen hem en de Commissie bestaande contractuele geschil uitspraak te doen in het kader van de volledige rechtsmacht waarover het op grond van artikel 272 VWEU beschikt (zie in die zin arresten van 6 oktober 2015, *Technion en Technion Research & Development Foundation/Commissie*, T-216/12, EU:T:2015:746, punt 57, en 9 november 2016, *Trivisio Prototyping/Commissie*, T-184/15, niet gepubliceerd, EU:T:2016:652, punt 62).

214 Gelet op de voorgaande overwegingen, moet het onderhavige middel worden afgewezen.

*b) Eerste grief van het tweede middel: de Commissie heeft de afgifte van de definitieve auditverslagen aan verzoekster onredelijk lang uitgesteld*

215 In dit verband zij eraan herinnerd dat het Gerecht heeft geoordeeld dat de eerste grief van het tweede middel, betreffende het onredelijk lange uitstel bij de afgifte van de definitieve auditverslagen aan verzoekster, moet worden geacht te zijn aangevoerd ter ondersteuning van niet alleen de tweede

vordering, maar ook de eerste vordering, in de zin dat dit uitstel verzoeksters vermogen heeft aangetast om zich daadwerkelijk te verdedigen tijdens de administratieve terugvorderingsprocedure die tot de vaststelling van het bestreden besluit heeft geleid (zie punt 75 hierboven).

216 Deze grief moet kennelijk worden afgewezen.

217 Aangezien de definitieve auditverslagen haar bij de brieven van 10 juni 2013 zijn bezorgd (zie punt 27 hierboven), beschikte verzoekster over die documenten vooraleer zij de brief van 16 oktober 2013 ontving, waarmee de Commissie haar de debetnota's heeft overgelegd en haar diensgevolge heeft ingelicht over de opening van de administratieve terugvorderingsprocedure (zie punt 36 hierboven). Daaruit volgt dat het feit dat de Commissie de afgifte van de definitieve auditverslagen aan verzoekster onredelijk lang heeft uitgesteld, in casu geen gevolgen heeft gehad voor haar vermogen om zich daadwerkelijk te verdedigen tijdens de administratieve terugvorderingsprocedure.

218 Gelet op de voorgaande overwegingen moeten de eerste vordering en derhalve ook het beroep in zijn geheel worden verworpen.

#### **IV. Kosten**

219 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dit is gevorderd.

220 Bovendien kan het Gerecht volgens artikel 135, lid 2, van dat Reglement een partij, ook wanneer deze in het gelijk wordt gesteld, ten dele of zelfs volledig in de kosten verwijzen, indien dit gerechtvaardigd lijkt wegens haar houding, daaronder begrepen haar houding vóór het instellen van het beroep.

221 In casu is de Commissie in het gelijk gesteld en dient het Gerecht verzoekster dus in beginsel overeenkomstig de vordering van de Commissie te verwijzen in de kosten, met inbegrip van de kosten die in het kader van de procedure in kort geding zijn gemaakt.

222 Wegens de contractuele niet-nakoming van de Commissie (zie punt 178 hierboven) moet overeenkomstig artikel 135, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering echter worden besloten dat de Commissie de helft van de kosten van verzoekster zal dragen en dat laatstgenoemde de kosten van de Commissie en de helft van haar eigen kosten zal dragen. Deze verdeling geldt ook voor de kosten die partijen in het kader van de procedure in kort geding hebben gemaakt.

HET GERECHT (Eerste kamer – uitgebreid),

rechtdoende, verklaart:

**1) Het beroep wordt verworpen.**

**2) ADR Center SpA draagt de kosten van de Europese Commissie, met inbegrip van de kosten die deze instelling in het kader van de kortgedingprocedure heeft gemaakt, en de helft van haar eigen kosten, ook van de kosten die zij in het kader van de kortgedingprocedure heeft gemaakt.**

**3) De Commissie draagt de helft van de kosten van ADR Center, ook van de kosten die deze laatste in het kader van de kortgedingprocedure heeft gemaakt.**

Kanninen

Pelikánová

Buttigieg

Gervasoni

Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 20 juli 2017.

ondertekeningen

## Inhoud

|                                                                                             |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| I. Voorgeschiedenis van het geding .....                                                    | 2  |
| A. Betrokken subsidieovereenkomsten .....                                                   | 2  |
| 1. Subsidieovereenkomst A .....                                                             | 2  |
| 2. Subsidieovereenkomst B .....                                                             | 2  |
| 3. Subsidieovereenkomst C .....                                                             | 3  |
| 4. Structuur en relevante gemeenschappelijke bepalingen van de subsidieovereenkomsten ..... | 3  |
| a) Structuur .....                                                                          | 3  |
| b) Overlegging van verslagen en andere documenten .....                                     | 3  |
| c) Betalingen van de Commissie .....                                                        | 3  |
| d) Toepasselijk recht en bevoegde rechtbanken .....                                         | 4  |
| e) Subsidiabele kosten .....                                                                | 4  |
| f) Uitvoerbare besluiten .....                                                              | 4  |
| g) Controles en audits .....                                                                | 5  |
| B. Uitvoering van de subsidieovereenkomsten .....                                           | 5  |
| 1. Subsidieovereenkomst A .....                                                             | 5  |
| 2. Subsidieovereenkomst B .....                                                             | 5  |
| 3. Subsidieovereenkomst C .....                                                             | 6  |
| C. Auditprocedure .....                                                                     | 6  |
| II. Procedure en conclusies van partijen .....                                              | 9  |
| III. In rechte .....                                                                        | 10 |
| A. Ontvankelijkheid .....                                                                   | 10 |
| 1. Ontvankelijkheid van verzoeksters tweede vordering .....                                 | 10 |
| 2. Ontvankelijkheid van verzoeksters derde vordering .....                                  | 11 |
| B. Ten gronde .....                                                                         | 12 |
| 1. Voorafgaande opmerkingen .....                                                           | 12 |
| 2. Tweede vordering .....                                                                   | 14 |

|                                                                                                                                                                                      |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| a) Voorafgaande opmerkingen .....                                                                                                                                                    | 14 |
| 1) Bevoegdheid van het Gerecht .....                                                                                                                                                 | 14 |
| 2) Op het geding toepasselijke recht .....                                                                                                                                           | 15 |
| b) Derde middel: de Commissie heeft niet voldaan aan de op haar rustende<br>bewijsverplichtingen .....                                                                               | 15 |
| c) Vierde middel: de definitieve auditverslagen bevatten fouten .....                                                                                                                | 20 |
| 1) Expertiseniveau van de auditors .....                                                                                                                                             | 20 |
| 2) Tijdsregistratieformulieren .....                                                                                                                                                 | 21 |
| 3) Te late facturering en betaling in het kader van de acties waarop<br>subsidieovereenkomsten B en C betrekking hadden .....                                                        | 21 |
| 4) Het beroep dat in het kader van de actie waarop subsidieovereenkomst B betrekking<br>had, is gedaan op leveranciers van buiten de Unie .....                                      | 23 |
| 5) Kwaliteit van de prestaties van verzoekster .....                                                                                                                                 | 25 |
| d) Eerste middel: de door de auditors gevolgde auditregels zijn nooit in onderlinge<br>overeenstemming door partijen bepaald .....                                                   | 25 |
| e) Tweede middel: de Commissie heeft de afgifte van de definitieve auditverslagen aan<br>verzoekster onredelijk lang uitgesteld en zij heeft de betrokken acties slecht beheerd .... | 26 |
| 3. Eerste vordering: het bestreden besluit nietig verklaren .....                                                                                                                    | 29 |
| a) Vijfde middel: de Commissie was niet bevoegd om het bestreden besluit vast te stellen ..                                                                                          | 29 |
| b) Eerste grief van het tweede middel: de Commissie heeft de afgifte van de definitieve<br>auditverslagen aan verzoekster onredelijk lang uitgesteld .....                           | 32 |
| IV. Kosten .....                                                                                                                                                                     | 33 |