



Jurisprudentie

ARREST VAN HET GERECHT (Eerste kamer)

3 juli 2018*

[Zoals gerectificeerd bij beschikking van 3 oktober 2018]

„EOF – ACS-landen – Overeenkomst van Cotonou – Steunprogramma voor culturele initiatieven in de Portugeestalige landen van Afrika – Bedragen die de Commissie heeft uitbetaald aan de organisatie belast met de financiële uitvoering van het programma in Guinee-Bissau – Invordering naar aanleiding van een financiële audit – Verrekening van schuldvorderingen – Evenredigheid – Ongerechtvaardigde verrijking – Niet-contractuele aansprakelijkheid”

In zaak T-616/15,

Transtec, gevestigd te Brussel (België), vertegenwoordigd door L. Levi, advocaat,

verzoekster,

tegen

Europese Commissie, aanvankelijk vertegenwoordigd door A. Aresu en S. Bartelt, vervolgens door Aresu, als gemachtigden,

verweerster,

betreffende, ten eerste, een verzoek krachtens artikel 263 VWEU tot nietigverklaring van de verrekeningsbesluiten in de brieven van de Commissie van 27 augustus, 7, 16, 23 en 25 september 2015, tot invordering van het bedrag van 624 388,73 EUR, zijnde een deel van de voorschotten die aan verzoekster zijn uitgekeerd in het kader van een steunprogramma voor culturele initiatieven in Guinee-Bissau, gefinancierd door het negende Europese Ontwikkelingsfonds (EOF), vermeerderd met verdragingsrente, en, ten tweede, een verzoek krachtens artikel 268 VWEU tot restitutie van de bedragen die verband zouden houden met ongerechtvaardigde verrijking, en tot vergoeding van de schade die verzoekster zou hebben geleden vanwege het gedrag van de Commissie,

wijst

HET GERECHT (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: I. Pelikánová, president, V. Valančius en U. Öberg (rapporteur), rechters,

griffier: M. Marescaux, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 17 november 2017,

* Procestaal: Frans.

het navolgende

Arrest

Voorgeschiedenis van het geding

- 1 Ter uitvoering van de Partnerschapsovereenkomst tussen de leden van de groep van Staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten anderzijds, ondertekend te Cotonou op 23 juni 2000 (PB 2000, L 317, blz. 3) en namens de Gemeenschap goedgekeurd bij besluit 2003/159/EG van de Raad van 19 december 2002 (PB 2003, L 65, blz. 27), is er vanuit het negende Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) een steunprogramma opgesteld voor culturele initiatieven in vijf Staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (ACS), te weten de Afrikaanse landen met het Portugees als officiële taal (hierna: „PALOP-landen”).
- 2 De PALOP-landen zijn de Republiek Angola, de Republiek Kaapverdië, de Republiek Guinee-Bissau, de Republiek Mozambique en de Democratische Republiek Sao Tomé en Principe.
- 3 In het kader van het voor hen bedoelde steunprogramma voor culturele initiatieven heeft de Europese Commissie ten gunste van de PALOP-landen een financieringsbesluit ter waarde van 3 miljoen EUR genomen, dat ten uitvoer is gelegd door de financieringsovereenkomst met nummer 9888/REG (hierna: „financieringsovereenkomst”), getekend door de Commissie op 19 december 2007 en door de PALOP-landen, vertegenwoordigd door de regionale ordonnateur van de Republiek Guinee-Bissau, op 29 februari 2008 en op diezelfde dag in werking getreden. Deze overeenkomst is verstreken op 31 december 2013.
- 4 Ter uitvoering van de financieringsovereenkomst is op 20 juli 2009 een dienstverleningsovereenkomst met nummer FED/2009/210-646 (hierna: „dienstverleningsovereenkomst”) getekend door de betrokken nationale ordonnateur, te weten de minister van Economie en Financiën van de Republiek Guinee-Bissau (hierna: „nationale ordonnateur”), in zijn hoedanigheid van aanbestedende dienst, en verzoekster, Transtec, een bureau voor ontwikkelingsadvies dat diensten inzake technische samenwerking verleent ten behoeve van openbare instellingen, de particuliere sector en andere organisaties in opkomende economieën.
- 5 De dienstverleningsovereenkomst is ook voor goedkeuring ondertekend door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen van de Republiek Guinee-Bissau, als begunstigde, en voor gezien getekend door het hoofd van de delegatie van de Europese Unie in Guinee-Bissau (hierna: „hoofd van de delegatie”), als kapitaalverschaffer.
- 6 In 2011 en 2012 zijn voor bepaalde bepalingen van en bijlagen bij de dienstverleningsovereenkomst addenda opgesteld. Deze overeenkomst vertegenwoordigde blijkens artikel 3 een waarde van 344 992 EUR en had een looptijd van 24 maanden. De uiteindelijke waarde bedroeg krachtens de verschillende addenda 484 787 EUR en de uiteindelijke looptijd bestreek iets meer dan 36 maanden, dat wil zeggen tot en met 31 augustus 2012. De addenda waren bedoeld ter dekking van de uitgaven voor de uitvoering van verschillende taken van verzoekster, uitgewerkt in de bijlagen II en III bij deze overeenkomst, in het kader van de technische ondersteuning aan de leiding van het steunprogramma voor culturele initiatieven van de PALOP-landen.
- 7 Ter uitvoering van de dienstverleningsovereenkomst heeft verzoekster een document met nummer FED/2010/249-005 opgesteld en ondertekend, getiteld „Orçamento-programa de cruzeiro e de encerramento” (programmabestek betreffende doorloop en afronding; hierna: „programmabestek”), goedgekeurd door de nationale ordonnateur, voor goedkeuring ondertekend door de begunstigde en voor gezien getekend door het hoofd van de delegatie.

- 8 Ter uitvoering van het programmabestek en ter dekking van alle operationele aspecten is verzoekster een bedrag van 2 531 560 EUR in beheer toegewezen.
- 9 Overeenkomstig de dienstverleningsovereenkomst en het programmabestek heeft verzoekster de haar toebedeelde taken uitgevoerd binnen de gestelde termijnen. Op 31 augustus 2012, toen deze overeenkomst, zoals gewijzigd, is verstreken, heeft zij voor de dienstverleningsovereenkomst uitgaven voor een bedrag van 475 108,25 EUR en voor de uitvoering van het programmabestek uitgaven voor een bedrag van 1 679 933,71 EUR gedeclareerd.
- 10 De Commissie heeft vervolgens twee audits aangevraagd, de ene voor de dienstverleningsovereenkomst en de andere voor het programmabestek. In de twee ontwerp-auditverslagen, die respectievelijk op 12 en 25 mei 2014 zijn opgesteld, worden verschillende uitgaven geïdentificeerd als niet in aanmerking komende uitgaven, voor een totaalbedrag van 607 072,24 EUR, dat na een boekhoudkundige correctie is opgetrokken tot 607 096,08 EUR, voor het programmabestek en 10 151,17 EUR voor de dienstverleningsovereenkomst.
- 11 Verzoekster heeft op 11 juni 2014 haar opmerkingen over de ontwerp-auditverslagen toegezonden. De definitieve versie van deze verslagen, van 25 juli 2014, bevatte het commentaar van de controleur op verzoeksters opmerkingen.
- 12 Naar aanleiding van deze verslagen heeft de delegatie van de Europese Unie in de Republiek Guinee-Bissau de conclusies van de controleur overgenomen. Voordat een besluit werd genomen over de invordering van het bedrag voor het programmabestek, namelijk 607 096,08 EUR, is verzoekster per brief van 29 oktober 2014 verzocht om haar opmerkingen aan de Commissie toe te zenden. Op 7 november 2014 heeft verzoekster deze brief beantwoord.
- 13 Op 12 december 2014 zijn de bezwaren en argumenten van verzoekster afgewezen bij brief, gezamenlijk ondertekend door het hoofd van de delegatie en de nationale ordonnateur. Op 14 december 2014 heeft verzoekster de inhoud van die brief bestreden en haar standpunt herhaald.
- 14 Op 26 maart 2015 heeft de delegatie van de Europese Unie in de Republiek Guinee-Bissau aan verzoekster debetnota nr. 4940150201, voor een bedrag van 607 096,08 EUR, gezonden met als omschrijving „Terugbetaling van bedragen volgens auditverslag”. De debetnota is gevolgd door een brief, gedateerd op 30 maart 2015, met de volgende tekst:

„Gezien het programmabestek [...] waarvoor volgens het auditverslag een bedrag van 607 072,24 EUR niet in aanmerking komt, zenden wij u separaat een debetnota voor dit bedrag. Artikel 40 [van bijlage I bij de dienstverleningsovereenkomst, betreffende geschillenbeslechting] is niet van toepassing op het programmabestek. Wij melden u dat er een technische evaluatie gaande is en dat de resultaten daarvan aan het dossier worden toegevoegd.”
- 15 Verzoekster heeft bij brief van 6 mei 2015 bezwaar gemaakt tegen de debetnota en de begeleidende brief van 30 maart 2015. Zij heeft de Commissie op 22 juni 2015 opnieuw aangeschreven. Verzoekster heeft vervolgens op 24 juni 2015 een e-mail van de Commissie ontvangen met het bericht dat zij zo snel mogelijk een antwoord zou ontvangen.
- 16 Aangezien verzoekster andere schuldvorderingen jegens de Commissie geldend had gemaakt, heeft de Commissie besloten om de verschuldigde bedragen te vereffenen door verrekening met de openstaande schulden, waarbij zij opgemerkt dat het voor het programmabestek te betalen bedrag volgens de Commissie uiteindelijk is vastgesteld op 624 388,73 EUR, met inbegrip van 17 292,65 EUR vertragingsrente.

- 17 Verzoekster heeft derhalve van het directoraat-generaal (DG) Begroting van de Commissie zes verrekeningsbesluiten ontvangen tot invordering van de schuldvordering die bestaat uit de uitgaven die volgens het auditverslag over het programmabestek niet in aanmerking komen (hierna: „litigieuze vordering”). Het gaat om de volgende besluiten:
- besluit van 25 augustus 2015 tot verrekening van 45 581,87 EUR (saldo van de vordering zonder rente: 561 514,21 EUR);
 - besluit van 27 augustus 2015 tot verrekening van 21 639,45 EUR (saldo van de vordering zonder rente: 539 874,76 EUR);
 - besluit van 7 september 2015 tot verrekening van 48 715,20 EUR (saldo van de vordering zonder rente: 491 159,56 EUR);
 - besluit van 16 september 2015 tot verrekening van 21 857,97 EUR (saldo van de vordering zonder rente: 469 301,59 EUR);
 - besluit van 23 september 2015 tot verrekening van 422 302,02 EUR (saldo van de vordering zonder rente: 46 999,57 EUR);
 - besluit van 25 september 2015 tot verrekening van 64 292,22 EUR, inclusief verdragingsrente ter hoogte van 17 292,65 EUR (met als gevolg dat de litigieuze vordering is tenietgegaan).
- 18 Na ontvangst van het besluit van 25 augustus 2015 heeft verzoekster de delegatie van de Europese Unie in de Republiek Guinee-Bissau op 26 augustus 2015 een brief gezonden, waarin zij de brief van 6 mei 2015 in herinnering brengt en verzoekt om opschorting van elke maatregel tot tenuitvoerlegging van de debetnota tijdens het onderzoek van haar standpunt door de diensten van de Commissie.
- 19 Bij brief van 2 oktober 2015, verzonden per e-mail van 5 oktober 2015, heeft het hoofd van de delegatie verzoekster afwijzend geantwoord en zijn besluit als volgt verwoord:

„Gezien de hoogte van het bedrag waartegen het bezwaar is gericht, zullen wij evenwel aanvullend onderzoek doen en u daarvan op de hoogte houden.”

Contractueel en rechtskader

- 20 Het EOF is ingesteld ter financiering van de samenwerking met de ACS-landen, eerst door middel van een bijlage bij het EEG-Verdrag, vervolgens door interne overeenkomsten van de lidstaten in de Raad van de Europese Unie. Tot dusver zijn er elf opeenvolgende EOF's en interne overeenkomsten betreffende deze EOF's geweest, voor een duur die overeenkomt met de duur van de verschillende overeenkomsten en verdragen waarbij de Europese Unie en haar lidstaten dit bijzondere partnerschap met de ACS-landen hebben ingesteld. De bedragen waarover de EOF's kunnen beschikken, staan buiten de algemene Uniebegroting, hetgeen verklaart waarom ieder EOF wordt beheerd op grond van een specifiek financieel reglement.
- 21 De voor het onderhavige beroep geldende regelgeving is vervat in het financieel reglement van 27 maart 2003 van toepassing op het 9e Europees Ontwikkelingsfonds (PB 2003, L 83, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 309/2007 van de Raad van 19 maart 2007 (PB 2007, L 82, blz. 1) (hierna: „financieel reglement van toepassing op het negende EOF”).
- 22 Zoals blijkt uit artikel 156 van verordening (EG) nr. 215/2008 van de Raad van 18 februari 2008 inzake het financieel reglement van toepassing op het 10e Europees Ontwikkelingsfonds (PB 2008, L 78, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 370/2011 van de Raad van 11 april 2011 (PB 2011,

L 102, blz. 1) (hierna: „financieel reglement van toepassing op het tiende EOF”), zijn de bepalingen van het financieel reglement van toepassing op het tiende EOF vanaf zijn inwerkingtreding op 20 maart 2008 van toepassing op met name de met middelen van het negende EOF gefinancierde verrichtingen, met betrekking tot financiële actoren, ontvangsten, betaalbaarstelling, betalingsopdrachten en betaling van uitgaven, computersystemen, rekening en verantwoording en boekhouding, alsook de externe controle en kwijting.

- 23 Vervolgens zijn vanaf 6 maart 2015 de bepalingen van verordening (EU) 2015/323 van de Raad van 2 maart 2015 inzake het financieel reglement van toepassing op het 11e Europees Ontwikkelingsfonds (PB 2015, L 58, blz. 1) van toepassing op de met middelen van eerdere EOF's gefinancierde activiteiten, onverminderd de bestaande juridische verbintenissen. Aangezien in casu vóór de inwerkingtreding van verordening 2015/323 juridische verbintenissen zijn aangegaan betreffende de door de Commissie ter uitvoering van de financieringsovereenkomst gefinancierde activiteiten, zijn de bepalingen van deze verordening niet van toepassing op deze activiteiten.

Dienstverleningsovereenkomst en programmabestek

- 24 De dienstverleningsovereenkomst is gesloten overeenkomstig artikel 5 van de financieringsovereenkomst, op grond waarvan de betrokken nationale ordonnateur dienstverleningsovereenkomsten moest sluiten met de geselecteerde organisaties, die tot taak hadden om passende programmabestekken op te stellen (eerst voor het opstarten, vervolgens voor het doorlopen en tot slot voor de afronding van het programma), dit alles vóór 18 december 2010.
- 25 Volgens de bewoordingen van artikel 80, lid 4, van het financieel reglement van toepassing op het negende EOF werd een programmabestek gedefinieerd als „een document waarin de vereiste materiële en personele middelen, het budget en de technische en administratieve modaliteiten worden vastgesteld voor de uitvoering van een project”.
- 26 Dezelfde definitie was opgenomen in punt 2.4.1 van de praktijkgids uit 2009 voor de procedures van toepassing op programmabestekken gefinancierd uit het EOF en de algemene begroting van de Europese Unie (hierna: „gids”).

Controles en audits van de Commissie

- 27 De artikelen 12 en 13 van het financieel reglement van toepassing op het negende EOF hadden betrekking op de controle van de Commissie in het kader van de financiële uitvoering van de door dit EOF gesteunde projecten en programma's.
- 28 Artikel 13, lid 3, van het financieel reglement van toepassing op het negende EOF bepaalde met name:
„De Commissie oefent controle uit op de uitvoering van uit de middelen van het EOF gefinancierde acties door de ACS-staten [...]. Deze controle geschiedt door middel van goedkeuring vooraf, controle achteraf of een gemengde procedure [...]”.
- 29 In deze context zijn bij artikel 18 van bijlage I bij de financieringsovereenkomst ten bate van de Commissie meerdere regelingen voor verificatie en controle van de aanwending van de middelen ingesteld. Deze regelingen voorzagen met name in de mogelijkheid om een volledige audit uit te voeren indien nodig aan de hand van financiële bewijsstukken en boekhoudkundige bescheiden, en enig ander document met betrekking tot de financiering van het project of het programma, tot zeven jaar na de laatste betaling. Krachtens artikel 18.4 van deze bijlage konden de controles en audits

„worden uitgebreid tot aannemers en onderaannemers die communautaire fondsen hebben ontvangen”. Ook volgens artikel 4.5 van bijlage II bij deze overeenkomst en artikel 25.1 van bijlage I bij de dienstverleningsovereenkomst was het mogelijk financiële audits uit te voeren.

- 30 Volgens de bewoordingen van artikel 4.15 van het programmabestek werden overigens ook de uitgaven voor het programmabestek onderworpen aan een financiële audit, waarbij de controleurs alle volgens hen nuttige of nodige boekhoudkundige, technische, administratieve en juridische controles konden uitvoeren.

Invordering van schuldvorderingen

- 31 Op eventuele door de Commissie of de nationale ordonnateur vastgestelde schuldvorderingen werden eerst de artikelen 41 tot en met 47 van het financieel reglement van toepassing op het negende EOF toegepast. Vervolgens werden vanaf de inwerkingtreding van het financieel reglement van toepassing op het tiende EOF, op 20 maart 2008, ook de artikelen 63 tot en met 65 van laatstbedoeld reglement toegepast.
- 32 Artikel 65, lid 2, van het financieel reglement van toepassing op het tiende EOF herneemt de inhoud van artikel 46, lid 3, van het financieel reglement van toepassing op het negende EOF. Deze bepalingen, net als artikel 80, lid 1, tweede alinea, 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 van de Raad (PB 2012, L 298, blz. 1), geven de rekenplichtige van de Commissie de bevoegdheid om over te gaan tot invordering door verrekening, tot aan vereffening, van de schuldvorderingen van het EOF of de Unie op enige debiteur die zelf een zekere, vaststaande en invorderbare vordering heeft op het EOF.

Niet in aanmerking komende uitgaven

- 33 Punt 3.3.2 van de gids onderscheidde de verschillende soorten uitgaven die door de programmabestekken werden gedekt, als volgt van de uitgaven die door de dienstverleningsovereenkomsten werden gedekt:

„In het geval van decentrale private indirecte activiteiten (uitsluitend het EOF) kunnen de personeelskosten van de betrokken organisatie en haar eigen operationele kosten voor de financiële uitvoering van het gedeelte dat onder de begroting van de verschillende programmabestekken valt, niet worden gefinancierd door het onder de begroting van deze programmabestekken vallende deel, omdat deze uitgaven worden gedekt door de begroting van de met die organisatie gesloten dienstverleningsovereenkomst.”

- 34 Aangaande - ten eerste - de invordering van de op grond van de dienstverleningsovereenkomst toegekende bedragen die het voorwerp van het onderhavige beroep vormen, bepaalde artikel 31.1 van bijlage I bij deze overeenkomst:

„De partij [aan wie de dienstverleningsovereenkomst is gegund] verplicht zich tot terugbetaling aan de aanbestedende dienst van de [krachtens de dienstverleningsovereenkomst] aan haar betaalde bedragen die uitstijgen boven het uiteindelijk verschuldigde bedrag, ten laatste op de uiterste datum zoals vermeld op de debetnota, namelijk 45 dagen na de datum van uitgifte van die debetnota.”

- 35 In dit verband bepaalde artikel 31.3 van bijlage I bij de dienstverleningsovereenkomst dat de aanbestedende dienst kon overgaan tot inning van de hem verschuldigde bedragen door verrekening met de bedragen die op welke grond dan ook verschuldigd waren aan de partij aan wie de dienstverleningsovereenkomst is gegund, en dat de Commissie als kapitaalverschaffer indien nodig in de rechten van de aanbestedende dienst kon treden.
- 36 Aangaande – ten tweede - de invordering van de op grond van het programmabestek toegekende bedragen bepaalde artikel 4.14 van het programmabestek dat de bedragen van niet in aanmerking komende uitgaven zonder uitstel dienden te worden terugbetaald door de beheerder van de voorschotten en door de rekenplichtige, of indien van toepassing door de in punt 4.2 van het programmabestek genoemde organisatie, te weten verzoekster.
- 37 Overeenkomstig de inleidende alinea van punt 4 van het programmabestek moesten de technische bepalingen betreffende de uitvoering van het programmabestek in overeenstemming zijn met de regels en procedures in de gids. Punt 3.4.1 van deze gids bepaalde met name:
- „Het hoofd van de delegatie geeft zijn instemming met de financiering door endossement van het programmabestek [...] voor zover de regels en procedures in deze praktijkgids worden gerespecteerd. Indien deze regels en procedures niet worden gerespecteerd, komen de kosten in verband met de betreffende activiteiten niet in aanmerking voor financiering uit de middelen van de Europese Unie.”
- 38 Punt 4.1.2 van de gids bepaalde overigens dat „om in aanmerking te komen, de kosten verband [moesten] houden met de uitvoering van activiteiten uit het programmabestek, die [waren] goedgekeurd en waarvoor van tevoren [was] getekend.”

Procedure en conclusies van partijen

- 39 Bij op 3 november 2015 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift heeft verzoekster het onderhavige beroep ingesteld.
- 40 Bij afzonderlijke akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 22 januari 2016, heeft de Commissie krachtens artikel 130, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht een exceptie opgeworpen. Verzoekster heeft op 21 maart 2016 haar opmerkingen over deze exceptie ingediend.
- 41 Bij beschikking van 30 mei 2016 heeft de Achtste kamer van het Gerecht (oude samenstelling) besloten de exceptie te voegen bij de behandeling ten gronde.
- 42 Verzoekster vraagt het Gerecht:
- het beroep ontvankelijk te verklaren;
 - de „verrekeningsbesluiten van de Commissie [...] in haar brieven van 25 augustus, 27 augustus, 7 september, 16 september en 23 september 2015 tot invordering van het bedrag van 624 388,73 EUR” nietig te verklaren;
 - de Commissie te veroordelen tot betaling van 624 388,73 EUR, vermeerderd met vertragingsrente tegen het percentage van de basisrente van de Europese Centrale Bank (ECB) verhoogd met twee procentpunten;
 - de Commissie te veroordelen tot vergoeding van haar morele schade, symbolisch gesteld op 1 EUR;
 - de Commissie te verwijzen in de kosten.

43 De Commissie verzoekt het Gerecht:

- primair, het beroep niet-ontvankelijk te verklaren;
- subsidiair, zich onbevoegd te verklaren om van het beroep kennis te nemen;
- meer subsidiair, het beroep te verwerpen;
- verzoekster te verwijzen in de kosten.

In rechte

Voorwerp van het beroep

- 44 In de exceptie voert de Commissie vooraf aan dat het voorwerp van het onderhavige beroep beperkt moet worden tot een verzoek tot nietigverklaring van vijf van de zes in punt 17 hierboven bedoelde verrekeningsbesluiten, aangezien verzoekster heeft nagelaten het besluit van 25 september 2015 in haar verzoekschrift te bestrijden. Volgens de Commissie bedraagt daarom het maximale bedrag dat in het beroep kan worden overwogen, 560 096,51 EUR.
- 45 In haar opmerkingen betreffende de exceptie betwist verzoekster niet te hebben nagelaten het besluit van 25 september 2015 op te nemen in het petitum van haar verzoekschrift. Zij wijst echter erop dat het door haar geëiste bedrag noodzakelijkerwijs impliceert dat dit besluit deel uitmaakt van het voorwerp van het beroep. Bovendien vermeldt het verzoekschrift dat besluit uitdrukkelijk als een van de besluiten waartegen het beroep is gericht.
- 46 Volgens artikel 76, onder d), van het Reglement voor de procesvoering moet ieder inleidend verzoekschrift het voorwerp van het geschil, de aangevoerde middelen en argumenten alsmede een summiere uiteenzetting van deze middelen bevatten. Deze aanduidingen moeten zo duidelijk en nauwkeurig zijn dat de verweerder zijn verweer kan voorbereiden en het Hof zijn toezicht kan uitoefenen. Daaruit volgt dat de wezenlijke elementen, feitelijk en rechtens, waarop het beroep is gebaseerd, coherent en begrijpelijk moeten worden weergegeven in de tekst van het verzoekschrift zelf (zie in die zin arrest van 16 april 2015, Parlement/Raad, C-317/13 en C-679/13, EU:C:2015:223, punt 17 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 47 In casu geeft verzoekster in haar verzoekschrift duidelijk en ondubbelzinnig aan welk bedrag zij terugvordert. Dit omvat ook het bedrag waarop het besluit van 25 september 2015 betrekking heeft. Bovendien is dit besluit in het verzoekschrift ten minste eenmaal vermeld als een van de „door het onderhavige verzoekschrift bestreden besluiten”.
- 48 Dat het besluit van 25 september 2015 niet is opgenomen in het petitum van verzoeksters verzoekschrift, heeft derhalve geen weerslag op het voorwerp van het beroep.
- 49 [Zoals gerectificeerd bij beschikking van 3 oktober 2018] In het verzoekschrift is namelijk ondubbelzinnig te lezen dat verzoeksters betoog met name strekt tot nietigverklaring van alle in punt 17 hierboven genoemde verrekeningsbesluiten, die alle strekken tot invordering van de litigieuze vordering. Dit stelt het Gerecht in staat om zijn toezicht uit te oefenen en het stelt ook de Commissie in staat om haar verweer voor te bereiden. In haar stukken heeft zij overigens geantwoord op dit betoog door te verwijzen naar deze schuldvordering in haar geheel.
- 50 Hieruit volgt dat het onderhavige beroep is gericht tegen alle in punt 17 hierboven genoemde verrekeningsbesluiten (hierna: „bestreden besluiten”).

51 Het betoog dat de Commissie vooraf in haar exceptie heeft uiteengezet, namelijk dat het voorwerp van het beroep moet worden beperkt tot een verzoek tot nietigverklaring van vijf van de zes bestreden besluiten, dient dus te worden afgewezen.

Bevoegdheid en ontvankelijkheid

52 De Commissie onderbouwt haar exceptie met drie argumenten.

53 Ten eerste stelt de Commissie niet-ontvankelijkheid van het beroep op grond dat in het verzoekschrift geen specifieke middelen aangaande de bestreden besluiten worden aangedragen. Zij voert in dit verband aan dat verzoekster met haar middelen uitsluitend beoogt de gegrondheid van de litigieuze vordering opnieuw aan te vechten, en niet de juridische en financiële correctheid van de verrekeningshandelingen die in deze besluiten zijn vervat.

54 Ten tweede verzoekt de Commissie het Gerecht zich onbevoegd te verklaren om kennis te nemen van het beroep, gezien de omstandigheid dat de bestreden besluiten niet aan haar kunnen worden toegerekend. Zij stelt dat zij uitsluitend als kapitaalverschaffer voor het programma heeft gehandeld en voorts dat haar rekenplichtige in de rechten van de nationale ordonnateur is getreden, aan wie de besluiten toerekenbaar blijven.

55 Ten derde is de Commissie van mening dat verzoekster zich schuldig heeft gemaakt aan „misbruik van procedure”. Volgens de Commissie hebben de bestreden besluiten in wezen betrekking op de contractuele verhoudingen tussen verzoekster en de bevoegde autoriteiten van de Republiek Guinee-Bissau, zodat verzoekster, bij ontstentenis van een arbitragebeding, zich niet tot het Gerecht kan wenden.

56 In haar opmerkingen betreffende de exceptie betoogt verzoekster dat de bestreden besluiten wel degelijk tot haar zijn gericht. De bestreden besluiten zijn niet gebaseerd op een overeenkomst maar zijn door de Commissie genomen op grond van haar eigen bevoegdheden als openbaar gezag.

57 Aangaande het betoog van de Commissie dat verzoekster zich schuldig heeft gemaakt aan „misbruik van procedure”, dient te worden opgemerkt dat het onderhavige beroep deels is gebaseerd op artikel 263 VWEU en met name strekt tot nietigverklaring van de bestreden besluiten. Ter ondersteuning van het beroep heeft verzoekster in wezen vijf middelen opgeworpen, te weten een middel inzake „het ontbreken van een rechtsgrondslag”, een middel inzake schending van het verbod op ongerechtvaardigde verrijking, een middel inzake schending van de beoordelingsbevoegdheid krachtens de artikelen 42, 44, 45 en 47 van het financieel reglement van toepassing op het negende EOF en van het evenredigheidsbeginsel, een middel inzake schending van het beginsel van behoorlijk bestuur en een middel inzake kennelijk onjuiste beoordelingen door de Commissie van verschillende constatering in het auditverslag over het programmabestek.

58 De uitdrukkelijke verwijzingen naar artikel 263 VWEU in het verzoekschrift en de opschriften van de daarin aangevoerde middelen houden aldus een verzoek aan het Gerecht in om zijn bevoegdheden inzake wettigheidstoetsing van de bestreden besluiten uit te oefenen. Dienaangaande zij eraan herinnert dat, volgens de rechtspraak, een rechtshandeling waarmee de Commissie, zoals in elk van deze besluiten, een buitengerechtelijke verrekening toepast van de schulden en vorderingen uit verschillende rechtsbetrekkingen met dezelfde persoon, een voor beroep vatbare handeling vormt in de zin van deze bepaling. In het kader van een dergelijk beroep tot nietigverklaring moet het Gerecht de wettigheid van een of meer verrekeningsbesluiten onderzoeken in het licht van de gevolgen ervan die verband houden met het ontbreken van de daadwerkelijke betaling van de aan de verzoekende partij verschuldigde bedragen (zie arrest van 6 oktober 2015, Technion en Technion Research & Development Foundation/Commissie, T-216/12, EU:T:2015:746, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 59 Door een middel inzake het „ontbreken van een rechtsgrondslag” en een middel inzake kennelijk onjuiste beoordeling door de Commissie van meerdere vaststellingen in het auditverslag over het programmabestek aan te voeren, vraagt verzoekster het Gerecht in wezen niettemin om vast te stellen dat de bestreden besluiten niet gebaseerd konden zijn op de litigieuze vordering. Met het middel inzake het „ontbreken van een rechtsgrondslag” verwijt zij de Commissie met name haar te hebben aangeduid als de debiteur van deze vordering, waarvan zij de invorderbaarheid betwist.
- 60 Het onderhavige beroep strekt dus in werkelijkheid niet alleen tot nietigverklaring van de bestreden besluiten, veroordeling van de Commissie tot betaling van 624 388,73 EUR en vergoeding van de morele schade van verzoekster, maar eveneens tot vaststelling door het Gerecht dat de Unie niet de litigieuze vordering op verzoekster bezit (zie naar analogie arrest van 6 oktober 2015, Technion en Technion Research & Development Foundation/Commissie, T-216/12, EU:T:2015:746, punten 54 en 55).
- 61 Wat de aard van de litigieuze vordering betreft, bestaat er echter geen contractuele verhouding tussen de Unie, vertegenwoordigd door de Commissie, en verzoekster. De wederpartij bij de dienstverleningsovereenkomst op grond waarvan verzoekster het programmabestek heeft opgesteld, is de minister van Economie en Financiën van de Republiek Guinee-Bissau, en niet de Unie, vertegenwoordigd door de Commissie. Met betrekking tot het programmabestek heeft verzoekster in haar opmerkingen over de exceptie erop gewezen dat het niet ging om een overeenkomst maar om een programmadocument dat was gericht op besteding van de middelen die de Commissie in overeenstemming met de door haarzelf opgestelde begroting heeft uitbetaald en waaruit geen wederzijdse verplichtingen ten aanzien van de Commissie voortvloeiden. Ter terechtzitting heeft de Commissie verklaard op dit punt het standpunt van verzoekster te delen. Zij heeft het programmabestek aangemerkt als een unilaterale handeling die kan worden gelijkgesteld met een eenzijdige wilsuiking van verzoekster, als gevolg waarvan verzoekster verantwoordelijk is geworden voor de correcte uitvoering van het project.
- 62 Hierbij zij opgemerkt dat uit artikel 54, lid 4, van het financieel reglement van toepassing op het negende EOF blijkt dat de programmabestekken „individuele juridische verbintenissen” zijn, gesloten door het ACS-land of het begunstigde land of gebied overzee (LGO), of door de Commissie, in hun naam en voor hun rekening. Het feit alleen dat het hoofd van de delegatie het programmabestek „voor goedkeuring” heeft ondertekend, kan daarom niet leiden tot de conclusie dat het gaat om een overeenkomst tussen verzoekster en de Unie, vertegenwoordigd door de Commissie, op het gevaar af de tekst van deze bepaling tegen te spreken.
- 63 Bovendien vormde de betaling door de Commissie van de voor het programmabestek ter beschikking gestelde financiële middelen de uitvoering van haar betalingsverplichting krachtens artikel 54, lid 3, onder a), van het financieel reglement van toepassing op het negende EOF, zonder dat een dergelijke verplichting in het programmabestek was opgenomen. In deze omstandigheden konden de rechten van de Commissie betreffende de vorderingen uit diezelfde financiële toewijzing evenmin voortvloeien uit het programmabestek, maar uitsluitend hun oorsprong vinden in de uitoefening van de bevoegdheden van Unierecht, die de Commissie toekomen krachtens de verschillende financiële reglementen die het kader vormen voor de aan de EOF's toegekende middelen.
- 64 Voorts was de litigieuze vordering uitsluitend gebaseerd op constatering uit het auditverslag over het programmabestek, dat was vastgesteld overeenkomstig artikel 4.15 van het programmabestek en artikel 4.5 van de financieringsovereenkomst, zonder verwijzing naar de bepalingen van de dienstverleningsovereenkomst. Uit punt 2.5 van dit rapport blijkt overigens dat het uitsluitend betrekking had op de niet in aanmerking komende uitgaven, vastgesteld in het kader van het beheer van de begroting die was samengesteld uit de financiële bijdragen van de Unie in de vorm van gelden ter goede rekening. Het rapport besteedde dus geen aandacht aan de door deze overeenkomst gedekte

uitgaven, te weten de personeelskosten van verzoekster en haar eigen operationele kosten die nodig waren voor de financiële uitvoering van het gedeelte dat onder de begroting van het programmabestek viel.

- 65 Hieruit volgt dat de vraag of de litigieuze vordering bestaat, geen deel uitmaakt van de contractuele context waarin de dienstverleningsovereenkomst tussen verzoekster en de nationale ordonnateur is gesloten, en evenmin van de uitlegging van de bedingen van een contract of enige subsidieovereenkomst tussen verzoekster en de Unie, vertegenwoordigd door de Commissie.
- 66 Zodoende heeft verzoekster, anders dan de Commissie betoogt, geen „misbruik van procedure” gemaakt door het verzoek tot nietigverklaring van de bestreden besluiten aan het Gerecht voor te leggen. Volgens de rechtspraak kan een beroep krachtens artikel 263 VWEU immers bij de rechterlijke instanties van de Unie aanhangig worden gemaakt indien de bestreden handeling 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 instelling in haar hoedanigheid als bestuursorgaan zijn toegekend (beschikking van 29 september 2016, Investigación y Desarrollo en Soluciones y Servicios IT/Commissie, C-102/14 P, niet gepubliceerd, EU:C:2016:737, punt 55; zie in die zin eveneens arrest van 9 september 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/Commissie, C-506/13 P, EU:C:2015:562, punt 20).
- 67 Overigens dient aangaande het betoog van de Commissie dat de bestreden besluiten haar niet kunnen worden toegerekend aangezien zij deze besluiten heeft genomen door in de rechten van de nationale ordonnateur te treden, te worden benadrukt dat de financiële bepalingen van toepassing op de middelen van het EOF, namelijk artikel 46, lid 3, van het financieel reglement van toepassing op het negende EOF en artikel 80, lid 1, van het financieel reglement van toepassing op het tiende EOF, betreffende invordering door verrekening van schuldvorderingen, niet voorzien in subrogatie. In een dergelijk mechanisme was uitsluitend voorzien in artikel 31.1 van de dienstverleningsovereenkomst. Uit punt 64 hierboven blijkt echter dat de bedingen van die overeenkomst niet van toepassing waren bij de invordering van de litigieuze vordering. Aangezien een vordering door middel van subrogatie kan overgaan op een gesubrogeerde, die de aan de vordering verbonden rechten verkrijgt, dient hoe dan ook te worden vastgesteld dat de bestreden besluiten, zelfs bij subrogatie, aan de Commissie toerekenbaar blijven.
- 68 Ten slotte kan niet worden ingestemd met het betoog van de Commissie dat verzoeksters vordering tot nietigverklaring niet-ontvankelijk is. Overeenkomstig artikel 63, leden 2 en 3, van het financieel reglement van toepassing op het tiende EOF vormt de verificatie door de bevoegde ordonnateur en rekenplichtige of de vordering zeker, vaststaand en invorderbaar is, een voorwaarde voor het nemen van een besluit tot invordering. Dit geldt a fortiori voor besluiten tot verrekening van vorderingen uit hoofde van artikel 65 van het financieel reglement van toepassing op het tiende EOF. Derhalve kan verzoekster het recht om het bestaan van de vordering die de Commissie op haar heeft, te betwisten niet ontzegd worden, omdat die vordering juist de rechtsgrondslag vormt van de bestreden besluiten.
- 69 Gezien al het voorgaande is het Gerecht bevoegd om kennis te nemen van het onderhavige geding. De exceptie van de Commissie dient te worden verworpen en het beroep dient in zijn geheel ontvankelijk te worden verklaard.

Ten gronde

Vordering tot nietigverklaring

- 70 Het eerste, derde en vijfde middel moeten vóór het vierde middel inzake schending van procedurele waarborgen worden behandeld, aangezien zij zien op het ontbreken van een precieze rechtsgrondslag voor de aanspraken van de Commissie en op de omvang van haar beoordelingsbevoegdheid uit hoofde van de financiële bepalingen van toepassing op de besteding van de middelen van het EOF, en ermee wordt beoogd aan te tonen dat de Commissie blijk heeft gegeven van kennelijk onjuiste beoordelingen door bepaalde constatering uit het auditverslag over het programmabestek over te nemen.
- 71 Het tweede middel dient te worden onderzocht in het kader van het onderzoek van de vordering tot restitutie van de bedragen die verband zouden houden met ongerechtvaardigde verrijking door de Commissie, vermeerderd met vertragingsrente tegen het basispercentage van de ECB, verhoogd met twee procentpunten. Deze vordering wordt onderzocht aansluitend op de vordering tot nietigverklaring.

– Eerste middel: ontbreken van een rechtsgrondslag

- 72 In de eerste plaats stelt verzoekster dat de Commissie in de bestreden besluiten geen precieze rechtsgrondslag voor haar aanspraken heeft aangegeven en daarom het rechtszekerheidsbeginsel heeft geschonden. Zij baseert zich hierbij op de brieven van 29 oktober en 12 december 2014 evenals die van 2 oktober 2015, waarin de Commissie, ter rechtvaardiging van het bestaan van een vordering van de Unie op verzoekster, uitsluitend zou hebben verwezen naar de artikelen 28 tot en met 31 van de algemene voorwaarden van de dienstverleningsovereenkomst en naar de „financiële regels van toepassing op het [negende] EOF”, zonder verdere toelichting.
- 73 In de tweede plaats betoogt verzoekster dat zij niet kan worden beschouwd als de debiteur van de litigieuze vordering, aangezien zij heeft gehandeld als tussenpersoon voor de Commissie en de Staat van de Republiek Guinee-Bissau, waarvan zij een juridisch gescheiden persoon is. Zij voert aan dat artikel 46 van het financieel reglement van toepassing op het negende EOF niet toestond dat een vordering wordt geïnd van een particuliere entiteit die handelde in het kader van een indirecte, decentrale activiteit en niet de begunstigde was van de betreffende bedragen. Volgens verzoekster blijkt uit artikel 3 van bijlage I bij de financieringsovereenkomst dat de begunstigde Staat jegens de Commissie verantwoordelijk bleef voor de uitvoering van het programma. Dienaangaande preciseert zij dat de bedragen die voor het programmabestek zijn aangemerkt als niet in aanmerking komende uitgaven, niet zijn gebruikt om haar kosten te dekken of om een bepaalde winstmarge te behouden.
- 74 De Commissie betwist de argumenten van verzoekster. Zij betoogt dat artikel 13, lid 3, en de artikelen 42 tot en met 47 van het financieel reglement van toepassing op het negende EOF haar rekenplichtige de bevoegdheid verlenen om over te gaan tot invordering van de litigieuze vordering en dus de rechtsgrondslag vormen voor de bestreden besluiten. Zij voert bovendien aan dat verzoekster niet kan worden beschouwd als louter een financiële tussenpersoon, maar volledig verantwoordelijk was voor het beheer van de op grond van het programmabestek toegekende middelen, overeenkomstig artikel 80 van dat reglement, waarvan lid 3 bepaalde dat „de betrokken [privaatrechtelijke] organisatie [zorgde] voor [...] de uitvoering van het project of programma in de plaats van de nationale ordonnateur”.
- 75 Vooraf zij eraan herinnerd dat het rechtszekerheidsbeginsel deel uitmaakt van de algemene beginselen van het Unierecht, waarvan het Gerecht de naleving moet waarborgen. Ingevolge dit beginsel dient elke handeling die rechtsgevolgen beoogt teweeg te brengen, haar verbindende kracht te ontleen aan een bepaling van Unierecht, die expliciet als rechtsgrondslag moet worden vermeld en de rechtsvorm bepaalt waarin de handeling moet worden verricht (zie arrest van 12 december 2007,

Italië/Commissie, T-308/05, EU:T:2007:382, punt 123 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Deze verplichting geldt a fortiori voor besluiten gericht tot natuurlijke of rechtspersonen als bedoeld in artikel 288, vierde alinea, VWEU.

- 76 Wanneer niet wordt verwezen naar de precieze rechtsgrondslag voor een handeling of besluit, kan dit evenwel geen schending van een wezenlijk vormvoorschrift opleveren als de rechtsgrondslag kan worden bepaald aan de hand van andere onderdelen van de betreffende handeling of het betreffende besluit. Een uitdrukkelijke verwijzing is echter volstrekt noodzakelijk wanneer de betrokkenen en de bevoegde Unierechter bij gebreke daarvan in onzekerheid worden gelaten omtrent de precieze rechtsgrondslag (arresten van 26 maart 1987, Commissie/Raad, 45/86, EU:C:1987:163, punt 9, en 12 december 2007, Italië/Commissie, T-308/05, EU:T:2007:382, punt 124).
- 77 In casu moet worden vastgesteld dat de bestreden besluiten in hun respectieve voetnoot een expliciete verwijzing bevatten naar artikel 65 van het financieel reglement van toepassing op het tiende EOF en naar artikel 80 van verordening nr. 966/2012.
- 78 Zoals blijkt uit de tekst van artikel 65 van het financieel reglement van toepassing op het tiende EOF, biedt deze bepaling in lid 2 de Commissie de mogelijkheid om door middel van verrekening over te gaan tot invordering van de schuldvorderingen van het EOF.
- 79 Artikel 80, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 966/2012 vervangt artikel 83 van verordening (EG, Euratom) nr. 2342/2002 van de Commissie van 23 december 2002 tot vaststelling van uitvoeringsvoorschriften van verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen (PB 2002, L 357, blz. 1), dat mutatis mutandis van toepassing was op de uitvoering van artikel 65, lid 2, van het financieel reglement van toepassing op het tiende EOF, overeenkomstig artikel 65, lid 7, van laatstgenoemde verordening.
- 80 Hieruit vloeit voort dat, aangezien de bestreden besluiten als rechtsgrondslag artikel 65 van het financieel reglement van toepassing op het tiende EOF en artikel 80 van verordening nr. 966/2012 hebben, de Commissie niet kan worden verweten haar verplichting om voor de verrekeningshandelingen in de bestreden besluiten een precieze rechtsgrondslag te vermelden niet te zijn nagekomen.
- 81 Wat betreft de vraag of de Commissie zich terecht kon baseren op de litigieuze vordering om over te gaan tot de verrekeningshandelingen in de bestreden besluiten, in de zin dat zij volgens verzoekster geen precieze „rechtsgrondslag” voor haar aanspraken had vermeld, zij eraan herinnerd dat de litigieuze vordering, zoals duidelijk blijkt uit de bestreden besluiten en de debetnota, is gebaseerd op het auditverslag over het programmabestek. Punt 2.2 van dat verslag noemt uitdrukkelijk alle bepalingen op grond waarvan de litigieuze vordering kon worden vastgesteld.
- 82 Overigens wordt met verzoeksters argumenten dat zij een tussenpersoon was voor de Commissie en de Republiek Guinee-Bissau, de Commissie in wezen verweten de bestreden besluiten te hebben genomen zonder dat op basis van een rechtsgrondslag verzoekster kon worden aangewezen als de debiteur van de litigieuze vordering en daarmee als adressaat van deze besluiten.
- 83 Dienaangaande zij allereerst gepreciseerd dat uit artikel 64, lid 2, van het financieel reglement van toepassing op het tiende EOF blijkt dat de Commissie, onverminderd de verantwoordelijkheid van de ACS-staten, „de vaststelling van een schuldvordering jegens andere personen dan staten formeel [kan] neerleggen in een besluit dat een executoriale titel vormt onder dezelfde voorwaarden als bepaald in artikel [299] van het Verdrag”.

- 84 Hieruit vloeit voort dat, anders dan verzoekster betoogt, de Commissie krachtens artikel 64, lid 2, van het financieel reglement van toepassing op het tiende EOF beschikte over een rechtsgrondslag waarop zij een vordering kon vaststellen jegens verzoekster als privaatrechtelijke entiteit, onderscheiden van de begunstigde Staat, in casu de Republiek Guinee-Bissau.
- 85 Vervolgens dient te worden geverifieerd of in casu de litigieuze vordering jegens verzoekster invorderbaar was in de zin van artikel 63, leden 2 en 3, van het financieel reglement van toepassing op het tiende EOF.
- 86 In dit verband zij opgemerkt dat artikel 4.14 van het programmabestek uitdrukkelijk bepaalde dat het aan de beheerder of de door verzoekster aangewezen rekenplichtige, of aan verzoekster zelf, stond om de niet in aanmerking komende bedragen terug te betalen, en dat pas wanneer zij in gebreke bleven zonder dat er een bankgarantie was verkregen vóór de uitbetaling de aanvankelijke financiële toewijzing, de vertegenwoordiger van het begunstigde land – de nationale ordonnateur – gehouden kon worden tot terugbetaling van deze bedragen.
- 87 Hieruit vloeit voort dat verzoekster, door het programmabestek op te stellen, overeenkomstig artikel 4.14 van het programmabestek zich eenzijdig ertoe had verbonden om de eventuele niet in aanmerking komende uitgaven die de Commissie had vastgesteld, terug te betalen. De Commissie heeft verzoekster daarom terecht beschouwd als de debiteur van de litigieuze vordering.
- 88 Aan deze conclusie kan niet worden afgedaan door de punten 2.5 en 4.1.5 van de gids, die respectievelijk bepaalden dat „ongeacht de omvang van de gedelegeerde bevoegdheden en verantwoordelijkheden, de financiële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de programmabestekken jegens de Commissie [...] altijd bij de betrokken vertegenwoordiger van het begunstigde land of de begunstigde landen [bleef]”, en dat „indien er een invorderingsopdracht [werd] gegeven, de betrokken vertegenwoordiger van het begunstigde land of de begunstigde landen zorg [moest] dragen voor daadwerkelijke terugbetaling van het verschuldigde bedrag”.
- 89 Uit de inleidende paragraaf van punt 4 van het programmabestek blijkt namelijk dat het in dat punt uiteengezette dient ter verduidelijking van en aanvulling op de voor het programmabestek relevante bepalingen in de gids. Op die bepalingen kan dus geen beroep worden gedaan om de financiële verantwoordelijkheid van de entiteiten, zoals vastgesteld door de specifieke bepalingen van het programmabestek, aan te vechten.
- 90 Mutatis mutandis kan de financieringsovereenkomst, daar zij van toepassing was op een geheel van programma's of projecten die niet noodzakelijkerwijs onder indirect decentraal particulier beheer stonden, niet worden ingeroepen om de inhoud van verzoeksters specifieke verplichtingen uit hoofde van het programmabestek te betwisten.
- 91 Tot slot kan verzoeksters argument dat de als niet in aanmerking komend aangemerkte bedragen voor het programmabestek niet zijn gebruikt om haar kosten te dekken of om een bepaalde winstmarge te behouden, niet slagen. Zoals blijkt uit artikel 65, lid 2, van het financieel reglement van toepassing op het tiende EOF, kan de invordering door middel van verrekening plaatsvinden voor schuldvorderingen op welke debiteur dan ook. De invordering kan dus betrekking hebben op iedere financiële toewijzing van de Commissie in het kader van het beheer van de middelen van het EOF, ongeacht of de bedragen zijn betaald ter dekking van de kosten of ter beloning van de debiteur, of voor diens winstmarge.
- 92 Gelet op al het voorgaande, moet het eerste middel worden afgewezen.

– Derde en vijfde middel: schending van de beoordelingsbevoegdheid van de Commissie krachtens de financiële bepalingen van toepassing op de besteding van de middelen van het EOF, schending van het evenredigheidsbeginsel en kennelijk onjuiste beoordelingen van bepaalde constateringen uit het auditverslag over het programmabestek

- 93 Met haar derde middel betoogt verzoekster ten eerste dat de Commissie de beoordelingsbevoegdheid die haar is verleend krachtens de bepalingen van het financieel reglement van toepassing op het negende EOF, betreffende de vaststelling en invordering van schuldenvorderingen, gelezen in samenhang met de gids, niet heeft uitgeoefend omdat zij de beoordelingen van de controleur zonder meer heeft bevestigd zonder autonoom een besluit te nemen naar aanleiding van het auditverslag over het programmabestek.
- 94 Ten tweede voert verzoekster aan dat de Commissie het evenredigheidsbeginsel heeft geschonden door geen afweging te maken tussen de gevolgen van de vordering en de waarde van de dienstverleningsovereenkomst en door geen rekening ermee te houden dat er in de dienstverleningsovereenkomst sancties waren voorzien voor het geval verzoekster de uit die overeenkomst voortvloeiende verplichtingen niet zou nakomen. Verzoekster betoogt dat de Commissie eveneens heeft nagelaten rekening te houden met het feit dat de als niet in aanmerking komend gekwalificeerde uitgaven zijn gedaan en door verzoekster zijn betaald aan de verschillende eindbegunstigden, en dat de litigieuze vordering 97 % belooft van de door haar aan die begunstigden betaalde bedragen.
- 95 De Commissie betwist de argumenten van verzoekster. Haars inziens was het auditverslag over het programmabestek correct en goed onderbouwd, zodat zij het kon overnemen zonder overbodig commentaar. Aangaande de stelling dat geen rekening zou zijn gehouden met de waarde van de dienstverleningsovereenkomst en de in die overeenkomst bepaalde sancties, wijst de Commissie erop dat die overeenkomst en het programmabestek als afzonderlijke documenten dienen te worden beschouwd.
- 96 Met haar vijfde middel betoogt verzoekster dat de Commissie blijk heeft gegeven van kennelijk onjuiste beoordelingen door met name de financiële constateringen nrs. 1, 2 en 8 van het auditverslag over het programmabestek te bekrachtigen.
- 97 In dit opzicht zij gepreciseerd dat, in het kader van financiële constatering nr. 1 van dat auditverslag, met het opschrift „Uitvoeringsoverschrijding ten opzichte van de begrotingslijnen”, de controleur voor een bedrag van 200 779,27 EUR aan niet in aanmerking komende uitgaven heeft geïdentificeerd op basis van een interne overschrijding van meerdere rubrieken van de begroting van het programmabestek, nadat uitgaven die verzoekster aanvankelijk onjuist had ingedeeld, waren hertoegewezen.
- 98 In het kader van financiële constatering nr. 2, met het opschrift „Uitgaven in verband met de subsidieovereenkomsten na de periode van de addenda nr. 1”, was de controleur van mening dat de uitgaven tijdens de uitvoeringsperiode van de addenda nr. 2 van de verschillende subsidieovereenkomsten, ter hoogte van 312 265,42 EUR, niet in aanmerking kwamen, omdat er geen continuïteit bestond tussen het einde van de addenda nr. 1 (tussen 24 januari en 16 april 2012) en het begin van de addenda nr. 2 (23 mei 2012).
- 99 In het kader van financiële constatering nr. 8, met het opschrift „Uitgaven buiten de contractperiode”, heeft de controleur de conclusie getrokken dat bepaalde uitgaven, ter hoogte van 32 585 euro, na het einde van het programmabestek waren gedaan en derhalve niet in aanmerking kwamen.
- 100 Verzoekster betoogt met betrekking tot financiële constatering nr. 1 dat punt 3.5.2 van de gids, artikel 2.1 van bijlage I bij de financieringsovereenkomst en artikel 4.12 van het programmabestek uitsluitend een hertoewijzing van bedragen tussen de hoofdrubrieken van de begroting of binnen een

hoofdrubriek toestonden, zodat een hertoewijzing van bedragen tussen subrubrieken van de begroting niet mogelijk was. De controleur had voor bepaalde hertoegewezen bedragen onvoldoende onderbouwing verstrekt. Bovendien betoogt verzoekster dat, nadat de controleur het bedrag dat was opgevoerd in begrotingslijn 390000, had heringedeeld in begrotingslijn 177000, zij gedwongen was geweest de kosten te dragen om ten eerste de eerste twee financiële garanties te handhaven na de termijn en ten tweede een derde financiële garantie te sluiten.

- 101 De Commissie voert aan dat de begroting van het programmabestek moet worden beschouwd als de som van de samenstellende delen en dat de herindelings- en boekhoudkundige correcties die de controleur heeft toegepast, uitgevoerd zijn op grond van een grondige analyse van de originele bewijsstukken voor de betreffende uitgaven.
- 102 Wat betreft financiële constatering nr. 2 erkent verzoekster dat er geen continuïteit bestond tussen het eind van de addenda nr. 1 en het begin van de addenda nr. 2 van de subsidieovereenkomsten. Zij verwijt de Commissie echter, in wezen, te hebben geweigerd de addenda van de subsidieovereenkomsten met terugwerkende kracht te doen toepassen, hetgeen zij wel heeft toegestaan voor addendum nr. 2 van de dienstverleningsovereenkomst teneinde de vertraging die zij zelf had opgelopen bij de afronding van het addendum van die overeenkomst ongedaan te maken. Dit heeft verzoekster ertoe gedwongen om de uitvoering van haar opdracht tussen 1 januari en 10 februari 2012 voort te zetten zonder overeenkomst.
- 103 De Commissie betoogt dat, overeenkomstig de artikelen 11 en 14.1 van de algemene voorwaarden van toepassing op de subsidieovereenkomsten in het kader van het externe optreden van de Europese Unie, zoals overgenomen door het programmabestek en bijgevoegd bij iedere subsidieovereenkomst, de uitvoeringsperiode van de betrokken activiteiten wettelijk niet kon worden verlengd.
- 104 Wat betreft financiële constatering nr. 8 voert verzoekster aan dat de gedane uitgaven verband houden met gedurende de periode van het programmabestek verrichte diensten, te weten opvolging en aanpassing van de in het kader van de subsidieovereenkomsten uitgevoerde werkzaamheden, vóór het einde van de operationele periode op 30 juni 2012.
- 105 Volgens de Commissie kan verzoekster niet stellen de betreffende diensten in hun geheel te hebben verricht, terwijl zij de eindverslagen betreffende die diensten niet voor de gestelde datum heeft geleverd en evenmin bewijs ter ondersteuning van haar standpunt heeft overgelegd.
- 106 Herinnerd zij eraan dat het beginsel van goed financieel beheer van de middelen van de Unie is opgenomen in artikel 4 van het financieel reglement van toepassing op het negende EOF en in artikel 6, onder d), van het financieel reglement van toepassing op het tiende EOF. Zoals blijkt uit artikel 11 van dat laatste reglement, houdt dit ook de beginselen van zuinigheid, efficiëntie en doeltreffendheid in.
- 107 De verplichting van de Commissie om toe te zien op het goed financieel beheer van de middelen van de Unie overeenkomstig artikel 317 VWEU en de noodzaak van bestrijding van fraude met financiële steun van de Unie maken dat de verbintenissen in verband met de financiële voorwaarden van essentieel belang zijn (arrest van 17 juni 2010, CEVA/Commissie, T-428/07 en T-455/07, EU:T:2010:240, punt 126).
- 108 Hieruit volgt dat in casu verzoeksters verplichting tot declarering van uitgaven gedurende de uitvoeringsperiode van het project en conform de eisen in het programmabestek, de gids en de financieringsovereenkomst een wezenlijke verplichting vormde teneinde de Commissie in staat te stellen te beschikken over de noodzakelijke gegevens om te controleren of de betaalde bijdragen in aanmerking kwamen voor financiering uit het EOF en om in voorkomend geval invordering van de geconstateerde schuldvorderingen te verlangen.

- 109 Gelet op het beginsel van goed financieel beheer en met name het beginsel van doeltreffendheid kan de Commissie overigens niet worden verweten zich te hebben gebaseerd op de conclusies van het auditverslag over het programmabestek om haar vorderingen als kapitaalverschaffer te doen gelden, voor zover deze vorderingen haar correct en gerechtvaardigd leken.
- 110 Ondanks deze overweging blijkt uit artikel 63, lid 1, en artikel 65, lid 2, van het financieel reglement van toepassing op het tiende EOF dat de door de Commissie aangewezen bevoegde ordonnateur gehouden was het daadwerkelijke bestaan en het bedrag van de schuld alsmede de voorwaarden van invorderbaarheid ervan te verifiëren, en dat hij het bedrag van de schuldvordering kon annuleren of wijzigen.
- 111 Derhalve kan de Commissie in het kader van de uitoefening van haar beoordelingsbevoegdheid bij de invordering van schuldvorderingen niet ontkomen aan rechterlijk toezicht. Was dat het geval, dan zou de beoordelingsmarge van de bevoegde ordonnateur van de Commissie in werkelijkheid haast willekeur zijn, en worden onttrokken aan het toezicht van de Unierechter (zie in die zin arrest van 13 juli 2011, Griekenland/Commissie, T-81/09, niet gepubliceerd, EU:T:2011:366, punt 142).
- 112 Tegen de achtergrond van deze overwegingen dient te worden onderzocht of krachtens de bepalingen van het financieel reglement van toepassing op het tiende EOF er een zelfstandige en afdoende beoordeling heeft plaatsgevonden en, in voorkomend geval, of de Commissie terecht heeft gemeend dat de financiële onregelmatigheden die verzoekster heeft begaan, van zodanige ernst waren dat het nodig was om, gelet op het evenredigheidsbeginsel, alle uitgaven terug te vorderen die in het auditverslag over het programmabestek als niet in aanmerking komend waren geïdentificeerd.
- 113 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat, volgens de rechtspraak, de handelingen van instellingen van de Unie overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel niet buiten de grenzen mogen treden van wat geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de rechtmatige doelstellingen die met de betrokken regeling worden nagestreefd, met dien verstande dat, wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, die maatregel moet worden gekozen die de minste belasting met zich brengt, en dat de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan het nagestreefde doel (arrest van 26 februari 2016, Bodson e.a./EIB, T-240/14 P, EU:T:2016:104, punt 116 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 114 In casu dient beoordeeld te worden of de verrekeningshandelingen, voor zover gebaseerd op de litigieuze vordering, die met name ontstaan is uit volgens de constatering nrs. 1, 2 en 8 van het auditverslag over het programmabestek niet in aanmerking komende uitgaven, niet verder gingen dan noodzakelijk was voor de verwezenlijking van de doelstellingen van goed financieel beheer en bestrijding van fraude met financiële steun van de Unie, zoals aangehaald in de punten 105 en 106 hierboven.
- 115 Wat allereerst financiële constatering nr. 1 van het auditverslag betreft, dient te worden vastgesteld dat verzoeksters argument dat zij alle kosten voor bankgaranties en andere kosten in verband met de subsidies en begrote garanties heeft moeten dragen, gebaseerd is op onjuiste beweringen. De hertoewijzing die de controleur heeft toegepast in begrotingslijn 177000, met het opschrift „Overige kosten betreffende subsidies en garanties”, bestond er namelijk in een bedrag van 53 279,17 EUR af te trekken, zodat het totale uitgevoerde bedrag na correctie 2 672,17 EUR bedroeg. Zodoende kwam na de correcties door de controleur geen van de niet in aanmerking komende uitgaven krachtens begrotingslijn 177000 voor rekening van verzoekster.
- 116 [Zoals gerectificeerd bij beschikking van 3 oktober 2018] Uiteindelijk hebben de correcties van de controleur in de verschillende begrotingslijnen ertoe geleid tot voor een bedrag van 80 988,96 EUR aan niet in aanmerking komende uitgaven is geïdentificeerd, doordat deze correcties bepaalde subrubrieken van de begroting hoger hebben doen uitvallen of daarin voor overschrijdingen hebben gezorgd (begrotingslijnen 250000, 320000, 340000, 350000, 370000, 1120000 en 172000). In andere

subrubrieken van de begroting heeft de hertoewijzing door de controleur echter geleid tot een minder grote begrotingsoverschrijding (begrotingslijnen 154000, 174000 en 360000) of zelfs het verdwijnen daarvan (begrotingslijnen 152000, 156000, 177000 en 390000).

- 117 Na de correcties door de controleur is er dus 50 554,74 EUR afgetrokken van het totaalbedrag van de begrotingsoverschrijdingen die aan verzoekster kunnen worden toegerekend in de definitieve begrotingsuitvoering van het programmabestek. De hertoewijzing door de controleur bedraagt dus slechts 30 434,22 EUR (te weten het verschil tussen 80 988,96 EUR en 50 554,74 EUR) op een totaalbedrag van 200 779,27 EUR, hetgeen het totaal is van de niet in aanmerking komende uitgaven die in het kader van financiële constatering nr. 1 zijn geïdentificeerd.
- 118 Hieruit volgt dat de Commissie niet kan worden verweten de correcties van de controleur te hebben bevestigd, aangezien deze correcties slechts een beperkt deel van het totale bedrag van de aan verzoekster toerekenbare begrotingsoverschrijdingen vormen. Verzoekster heeft het bestaan noch de omvang van die overschrijdingen betwist. Aangezien de controleur deze correcties heeft toegepast op basis van de stukken en facturen die hem ter plaatse door verzoekster zijn verstrekt, was de Commissie bovendien hoe dan ook niet in staat om een eigen onderzoek uit te voeren naar de details van de aan elke begrotingslijn toe te wijzen bedragen.
- 119 De Commissie heeft met haar goedkeuring van financiële constatering nr. 1 van het auditverslag het evenredigheidsbeginsel dus niet geschonden. De Commissie kan overigens niet worden verweten de constateringen van de controleur niet autonoom te hebben beoordeeld, aangezien zij niet in het bezit was van alle door de controleur gebruikte stukken.
- 120 Op overeenkomstige wijze dient, wat financiële constatering nr. 8 van het auditverslag betreft, te worden geoordeeld dat, nu verzoekster niet in staat is geweest om de Commissie de definitieve verslagen over de voor het einde van de contractperiode verrichte diensten te doen toekomen en uitsluitend facturen had van na de einddatum van het programmabestek, zij geen bewijs heeft geleverd van een kennelijk onjuiste beoordeling door de Commissie of van schending van het evenredigheidsbeginsel.
- 121 Wat financiële constatering nr. 2 van het auditverslag betreft, dient daarentegen te worden vastgesteld dat, zoals verzoekster in haar schrifturen en ter terechtzitting terecht heeft aangevoerd, de Commissie geen rekening ermee heeft gehouden dat ook bij de sluiting van addendum nr. 2 van de dienstverleningsovereenkomst vertraging is opgelopen, tussen 1 januari en 10 februari 2012.
- 122 Dienaangaande zij gepreciseerd dat uit een bij het verzoekschrift gevoegde e-mail van 23 januari 2012 van een vertegenwoordiger van de Commissie aan verzoekster blijkt dat de verlenging van de dienstverleningsovereenkomst op die datum nog steeds niet was goedgekeurd. De vertegenwoordiger van de Commissie, attaché voor politieke en perszaken van de delegatie van de Europese Unie in de Republiek Guinee-Bissau, verzekerde in deze e-mail dat hij de opgelopen vertraging betreurde en dat deze overeenkomst „ongetwijfeld” met terugwerkende kracht zou worden verlengd.
- 123 Hieruit volgt dat de Commissie, door de terugvordering te gelasten van de in het kader van financiële constatering nr. 2 van het auditverslag vastgestelde uitgaven, in wezen heeft geweigerd om de retroactieve toepassing die zij had toegestaan voor het addendum van de dienstverleningsovereenkomst, uit te breiden tot de addenda van de subsidieovereenkomsten, ook al wist zij terdege dat bij de verlenging van de dienstverleningsovereenkomst vertraging was opgelopen.
- 124 Deze weigering kon wettig gegrond worden op de tekst van de algemene voorwaarden van toepassing op de subsidieovereenkomsten die worden gesloten in het kader van het externe optreden van de Europese Unie, aangezien ingevolge artikel 11.1 van die algemene voorwaarden de subsidieontvanger om verlenging van de uitvoeringsperiode van de subsidieovereenkomsten moet verzoeken overeenkomstig artikel 9, dat bepaalde dat een „[subsidie]overeenkomst uitsluitend [kon] worden

gewijzigd tijdens de uitvoering ervan”, en bovendien ingevolge artikel 14.1 van diezelfde algemene voorwaarden uitsluitend „gedurende de uitvoeringsperiode van de activiteit” daadwerkelijk gemaakte kosten konden worden aangemerkt als in aanmerking komende uitgaven.

- 125 Deze weigering kon evenwel schending van het evenredigheidsbeginsel inhouden, aangezien de vertegenwoordiger van de Commissie in de e-mail van 23 januari 2012 verzoekster uitdrukkelijk had aangemoedigd om de doeltreffende samenwerking voort te zetten tot het eind van het programma en haar volharding had geprezen „ondanks de [...] obstakels en verwikkelingen op het parcours”.
- 126 In deze omstandigheden was het, aangezien de uitvoering van het project krachtens de bepalingen van het programmabestek, inzonderheid punt 1.5.4.3 ervan, per slot van rekening ervan afhing of verzoekster subsidies kon verlenen aan de uiteindelijk begunstigen, onmogelijk het project te blijven uitvoeren overeenkomstig de door de Commissie gedane toezeggingen betreffende de retroactieve toepassing van het addendum van de dienstverleningsovereenkomst, zonder dat verzoekster op haar beurt de continuïteit in de uitvoering van de subsidieovereenkomsten verzekerde.
- 127 In dit verband dient bovendien te worden vastgesteld dat de volgens financiële constatering nr. 2 niet in aanmerking komende uitgaven een totaalbedrag van 312 265,42 EUR vertegenwoordigen, zijnde de helft van de litigieuze vordering, en met dit bedrag de eindbegunstigen zijn betaald met wie verzoekster de subsidieovereenkomsten heeft gesloten.
- 128 Gelet op deze elementen dient in casu te worden geconcludeerd dat er geen sprake is van fraude met financiële steun van de Unie en dat de belangen van de Unie bij de noodzaak om de eerbiediging van het beginsel van goed financieel beheer te waarborgen niet aanzienlijk zijn geschaad.
- 129 Hieruit volgt dat de Commissie, gezien de bijzondere omstandigheden van de zaak en met name de haar toerekenbare vertraging bij de sluiting van het addendum van de dienstverleningsovereenkomst, alsmede gezien de gevolgen van het invorderingsbesluit voor verzoekster, had moeten vaststellen dat de invorderingshandeling onevenredig was gelet op de conclusies van de controleur in het kader van financiële constatering nr. 2 van het auditverslag.
- 130 Subsidiair herinnert het Gerecht eraan dat, in geval van handelingen of besluiten die in een uit verscheidene fasen bestaande procedure tot stand komen, met name ter afsluiting van een interne procedure, in beginsel slechts maatregelen die aan het einde van die procedure het standpunt van de instelling definitief vastleggen, voor beroep vatbare handelingen zijn; hiertoe behoren dus niet voorlopige maatregelen ter voorbereiding van het eindbesluit (zie beschikking van 8 februari 2010, Alisei/Commissie, T-481/08, EU:T:2010:32, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 131 Zoals verzoekster ter terechtzitting terecht heeft betoogd, is het auditverslag geen voor beroep vatbare handeling. In een auditverslag worden namelijk slechts eventuele reeds bestaande onregelmatigheden en de daaruit voortvloeiende schuldvorderingen vastgesteld. Het wijzigt de rechtspositie van de debiteur van deze vorderingen dus niet (zie in die zin beschikking van 8 februari 2010, Alisei/Commissie, T-481/08, EU:T:2010:32, punt 67).
- 132 Met name om deze reden kan de Commissie, zoals blijkt uit punt 107 hierboven en uit de rechtspraak (zie in die zin beschikking van 8 februari 2010, Alisei/Commissie, T-481/08, EU:T:2010:32, punt 53), zich bij de vaststelling van een verrekeningshandeling die haar standpunt definitief vastlegt, zich slechts baseren op de conclusies van een audit als die haar juist en gerechtvaardigd lijken. In die context is het haar niet toegestaan na te laten, zoals zij in casu heeft gedaan, om de conclusies van het auditverslag te beoordelen in het licht van het evenredigheidsbeginsel.
- 133 Het beroep dient derhalve op grond van het derde en vijfde middel te worden toegewezen, uitsluitend voor zover het ziet op financiële constatering nr. 2 van het auditverslag over het programmabestek.

– *Vierde middel: schending van het beginsel van behoorlijk bestuur*

- 134 Verzoekster betoogt in wezen dat de Commissie de procedurele waarborgen in artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) heeft veronachtzaamd.
- 135 Ten eerste voert verzoekster aan dat de Commissie niet heeft meegedeeld op welke gronden zij heeft besloten om haar standpunt in de brief van 29 oktober 2014 te handhaven na haar gedetailleerde opmerkingen in haar brief van 7 november 2014 en haar e-mail van 14 december 2014.
- 136 Ten tweede verwijt verzoekster de Commissie in slechts twee pagina’s te hebben geantwoord op haar brief van 6 mei 2015, ook al bevatte die zeven pagina’s met gedetailleerde argumenten. Zij voegt hieraan toe dat dit antwoord pas bij brief van 2 oktober 2015, ofwel vijf maanden later, is meegedeeld, hetgeen haar in een onzekere situatie heeft gelaten. In die laatste brief is bovendien vermeld dat er „aanvullend onderzoek” gaande was, hetgeen betekende dat de Commissie het dossier nog verder zou bestuderen.
- 137 Ten derde betoogt verzoekster dat het auditverslag, in het bijzonder financiële constatering nr. 1, onvoldoende onderbouwd is. Zij meent niet in staat te zijn geweest om de reikwijdte van deze constatering en de bestreden besluiten te begrijpen en om haar recht om gehoord te worden uit te oefenen.
- 138 De Commissie voert aan dat de opmerkingen van verzoekster betreffende het verloop van de procedure die heeft geleid tot vaststelling van de litigieuze vordering en tot verrekening daarvan met de vorderingen die verzoekster stelt te hebben, onjuist zijn. In dit verband wijst de Commissie erop dat verzoeksters brief van 7 november 2014 en e-mail van 14 december 2014 verzonden zijn in antwoord op de brief van de Commissie van 29 oktober 2014, waarin zij haar voornemen te kennen gaf om over te gaan tot invordering van deze vordering en haar verzocht om opmerkingen te maken.
- 139 Volgens de Commissie levert verzoekster geen bewijs dat de brief van 2 oktober 2015 geen bevredigend antwoord bevatte op haar opmerkingen van 6 mei 2015. Bovendien was de verwijzing naar lopend „aanvullend onderzoek” uitsluitend bedoeld om de mogelijkheid in te dekken dat het dossier op nieuwe gronden heropend zou worden.
- 140 Herinnerd zij eraan dat volgens artikel 41, lid 1, van het Handvest „eenieder [...] er recht op [heeft] dat zijn zaken onpartijdig, billijk en binnen een redelijke termijn door de instellingen, organen en instanties van de Unie worden behandeld”. Ingevolge artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest behelst dit recht met name „het recht van eenieder om te worden gehoord voordat jegens hem een voor hem nadelige individuele maatregel wordt genomen”.
- 141 Volgens vaste rechtspraak van het Hof vereist de eerbiediging van de rechten van de verdediging dat de adressaten van besluiten die hun belangen aanmerkelijk beïnvloeden, in staat worden gesteld naar behoren hun standpunt kenbaar te maken (zie arresten van 21 september 2000, *Mediocurso/Commissie*, C-462/98 P, EU:C:2000:480, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 26 september 2013, *Texdata Software*, C-418/11, EU:C:2013:588, punt 83 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 142 In casu heeft de Commissie verzoekster bij brief van 29 oktober 2014 verzocht om binnen twee weken na ontvangst van deze brief haar opmerkingen kenbaar te maken over het voornemen van de Commissie om de litigieuze vordering in te vorderen. Verzoekster was, voordat de bestreden besluiten zijn vastgesteld, in staat om op 7 november en 14 december 2014 alsmede op 6 mei en 22 juni 2015 de Commissie vier brieven te sturen. De Commissie heeft overigens een redelijke termijn laten verstrijken tussen de brief van verzoekster van 6 mei 2015 en de vaststelling van de bestreden besluiten vanaf 25 augustus 2015.

- 143 Hieruit vloeit voort dat verzoekster voorafgaand aan de vaststelling van de bestreden besluiten in staat is geweest om naar behoren haar standpunt kenbaar te maken en daarmee haar recht om gehoord te worden uit te oefenen.
- 144 Aan deze conclusie kan niet worden niet afgedaan door de omstandigheid dat verzoekster pas na de vaststelling van de bestreden besluiten een antwoord heeft ontvangen op haar brief van 6 mei 2015.
- 145 Het recht om te worden gehoord omvat namelijk niet het recht op een contradictoir debat tussen de instelling die de bestreden handelingen heeft verricht en de adressaat daarvan, maar waarborgt dat eenieder in staat wordt gesteld naar behoren en daadwerkelijk zijn standpunt kenbaar te maken in het kader van een administratieve procedure en voordat een besluit wordt genomen dat zijn belangen op nadelige wijze kan beïnvloeden (zie in die zin arresten van 11 december 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, punt 36, en 9 februari 2017, M, C-560/14, EU:C:2017:101, punten 25 en 31).
- 146 Gelet op al het voorgaande dient te worden geconcludeerd dat de Commissie geen afbreuk heeft gedaan aan verzoeksters recht om gehoord te worden, zoals bedoeld in artikel 41, lid 2, van het Handvest.
- 147 De argumenten van verzoekster dat de Commissie in slechts twee pagina's op haar brief van 6 mei 2015 en summier op haar gedetailleerde uitleg van 7 november en 14 december 2014 heeft geantwoord, houden overigens ook verband met het onderzoek van de motiveringsplicht van de Commissie krachtens artikel 41, lid 2, van het Handvest en artikel 296 VWEU.
- 148 Volgens de rechtspraak moet de door artikel 296, tweede alinea, VWEU vereiste motivering de redenering van de instelling die de handeling heeft verricht, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking doen komen, opdat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en de bevoegde rechter zijn toezicht kan uitoefenen (zie in die zin arrest van 2 april 1998, Commissie/Sytraval en Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punt 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 149 De verplichting tot motivering van individuele besluiten heeft zowel tot doel de rechter in staat te stellen de wettigheid ervan te toetsen, als de betrokkene voldoende gegevens te verschaffen om na te gaan of het besluit een gebrek vertoont op grond waarvan de geldigheid ervan kan worden betwist (zie arrest van 29 september 2011, Elf Aquitaine/Commissie, C-521/09 P, EU:C:2011:620, punt 148 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 150 In de onderhavige zaak kon verzoekster zich echter niet uitsluitend baseren op de lengte van het antwoord van de Commissie op haar brief van 6 mei 2015, aangezien die lengte op zich niet relevant was voor het vaststellen van niet-nakoming van de motiveringsplicht in de zin van artikel 296, tweede alinea, VWEU. Bovendien kon verzoekster niet eraan voorbijgaan dat, zoals duidelijk blijkt uit de bestreden besluiten, de redenering van de Commissie gegrond was op het auditverslag over het programmabestek, dat aan verzoekster is meegedeeld, en op de toelichtingen daarin van de financieel controleur.
- 151 Hoe dan ook, verzoekster kan niet beweren dat zij gedetailleerde uitleg heeft gegeven in haar brief van 7 november 2014 en haar e-mail van 14 december 2014, aangezien uit die laatste duidelijk blijkt dat daarmee vooral werd beoogd artikel 40 van de dienstverleningsovereenkomst, betreffende de mogelijkheid tot een minnelijke schikking, toe te passen op de litigieuze vordering. Verzoekster heeft zich beperkt tot het standpunt dat de conclusies van de auditverslagen „onjuist, juridisch onaanvaardbaar, onvolledig en eenzijdig beargumenteerd” waren, zonder bewijs of aanvullende argumenten te verschaffen.
- 152 De Commissie heeft dus terecht gemeend haar standpunt te kunnen handhaven zonder verzoekster naar aanleiding van de brieven of e-mails een aanvullende motivering te geven.

153 Het vierde middel moet derhalve worden afgewezen.

Vordering tot restitutie van de bedragen die verband zouden houden met ongerechtvaardigde verrijking van de Unie

154 [Zoals gerectificeerd bij beschikking van 3 oktober 2018] Met het tweede middel, ter ondersteuning van de vordering tot restitutie van de bedragen waaruit de litigieuze vordering bestaat, betoogt verzoekster dat, aangezien voor de bestreden besluiten een rechtsgrondslag ontbreekt en zij ertoe hebben geleid dat het vermogen van de Commissie is toegenomen met een totaalbedrag van 624 388,73 EUR, te weten het bedrag van de litigieuze vordering ter hoogte van 607 096,08 EUR, vermeerderd met rente, zij op goede gronden restitutie kan eisen van de bedragen waaruit deze ongerechtvaardigde verrijking bestaat.

155 De Commissie verklaart te hebben aangetoond dat de litigieuze vordering een deugdelijke rechtsgrondslag had en aan verzoekster was toe te rekenen. Zij betoogt dat in casu geen schending van het verbod op ongerechtvaardigde verrijking kan worden aangevoerd.

156 Volgens vaste rechtspraak kan een vordering tot restitutie wegens ongerechtvaardigde verrijking van de Unie enkel worden toegewezen indien wordt bewezen dat de verrijking van de Unie geen geldige rechtsgrondslag heeft en de verzoeker in verband met die verrijking is verarmd (zie arrest van 28 juli 2011, Agrana Zucker, C-309/10, EU:C:2011:531, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

157 Overeenkomstig de beginselen die de rechtsstelsels van de lidstaten gemeen hebben, is het ontbreken van een rechtsgrondslag voor de verrijking in kwestie immers een voorwaarde voor het recht op restitutie door de verrijkte persoon [zie in die zin arrest van 16 december 2008, Masdar (UK)/Commissie, C-47/07 P, EU:C:2008:726, punten 44-46 en 49].

158 In casu kan niet worden geoordeeld dat voor de verrekening van vorderingen door de Commissie geen rechtsgrondslag bestond aangezien, zoals blijkt uit het onderzoek van het eerste middel hierboven, de bestreden besluiten zijn vastgesteld krachtens het financieel reglement van toepassing op het tiende EOF en krachtens verordening nr. 966/2012. Bovendien heeft verzoekster zich in het programmabestek eenzijdig verbonden tot terugbetaling aan de Commissie van de uitgaven die niet in aanmerking komen voor financiering uit het EOF.

159 Hieruit vloeit voort dat de Commissie niet wegens ongerechtvaardigde verrijking van de Unie verplicht kan worden tot restitutie van de litigieuze vordering, die bestaat uit de in het auditverslag over het programmabestek vastgestelde niet in aanmerking komende uitgaven.

160 De Commissie dient echter de consequenties te trekken uit de gedeeltelijke nietigverklaring van de verrekeningsbesluiten wegens schending van het evenredigheidsbeginsel.

161 Derhalve dient het tweede middel te worden afgewezen, evenals de vordering tot restitutie van de bedragen waaruit de litigieuze vordering bestaat, vermeerderd met vertragingsrente tegen het basispercentage van de ECB, verhoogd met twee procentpunten.

Vordering tot schadevergoeding

162 Verzoekster is van mening morele schade te hebben geleden vanwege de onzekerheid die is ontstaan door het vertraagde antwoord van de Commissie op haar brief van 6 mei 2015, en vanwege aantasting van haar goede naam en reputatie. Zij betoogt dat de bestreden besluiten haar legitimiteit als ondernemer en vaste partner van de Commissie op het spel hebben gezet.

- 163 De Commissie voert aan dat de eis tot schadevergoeding van verzoekster puur symbolisch is en niet voldoet aan de drie voorwaarden van de artikelen 268 en 340 VWEU, op grond waarvan vastgesteld dient te worden dat het aan de Commissie verweten gedrag onwettig is, er daadwerkelijke schade bestaat en er sprake is van een oorzakelijk verband tussen het betreffende gedrag en de gestelde schade.
- 164 Wat betreft de symbolische vergoeding van morele schade volgt uit artikel 340, tweede alinea, VWEU dat voor de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie en de uitoefening van het recht op schadevergoeding een aantal voorwaarden vervuld moet zijn, te weten onwettigheid van het aan de instellingen verweten gedrag, daadwerkelijke schade en het bestaan van een oorzakelijk verband tussen dit gedrag en de gestelde schade. Van deze aansprakelijkheid kan geen sprake zijn, wanneer niet is voldaan aan alle voorwaarden waaraan de in die bepaling gedefinieerde schadevergoedingsplicht is onderworpen (zie arrest van 11 december 2014, Heli-Flight/EASA, T-102/13, EU:T:2014:1064, punt 116 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 165 De nietigverklaring van een onrechtmatige handeling kan overigens op zich een passend en in beginsel toereikend herstel vormen van elke immateriële schade die deze handeling kan hebben veroorzaakt, tenzij de verzoekende partij aantoont dat zij morele schade heeft geleden die losstaat van de onrechtmatigheid waarop de nietigverklaring is gebaseerd en die door deze nietigverklaring niet volledig kan worden hersteld (zie arrest van 14 september 2017, Bodson e.a./EIB, T-504/16 en T-505/16, EU:T:2017:603, punt 77 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 166 [Zoals gerectificeerd bij beschikking van 3 oktober 2018] In de onderhavige zaak zij opgemerkt dat, ten eerste, wat betreft de onwettigheid van het aan de Commissie verweten gedrag, verzoekster geen andere gronden aanvoert dan haar middelen ter ondersteuning van haar verzoek tot nietigverklaring, ten tweede uitsluitend het derde en vijfde middel gedeeltelijk slagen, en ten derde de nietigverklaring van de bestreden besluiten op zichzelf een passend herstel vormen van de gestelde morele schade, aangezien verzoekster geen ander bewijs heeft overgelegd waaruit het bestaan van morele schade kan blijken, die losstaat van de onrechtmatigheid waarop de gedeeltelijke nietigverklaring van de bestreden besluiten is gebaseerd.
- 167 Gelet op al het voorgaande moet verzoeksters schadevordering worden afgewezen.

Kosten

- 168 Volgens artikel 134, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering draagt elke partij haar eigen kosten indien partijen onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld.
- 169 In de onderhavige zaak oordeelt het Gerecht, daar de bestreden besluiten slechts gedeeltelijk nietig dienen te worden verklaard, dat iedere partij haar eigen kosten draagt.

HET GERECHT (Eerste kamer),

rechtdoende, verklaart:

- 1) De verrekeningsbesluiten die zijn vervat in de brieven van de Europese Commissie van 27 augustus, 7, 16, 23 en 25 september 2015, tot invordering van het bedrag van 624 388,73 EUR, dat overeenkomt met een deel van de voorschotten die aan verzoekster zijn betaald in het kader van een steunprogramma voor culturele initiatieven in Guinee-Bissau, gefinancierd uit het negende Europees ontwikkelingsfonds (EOF), vermeerderd met vertragingsrente, worden gedeeltelijk nietig verklaard, voor zover zij betrekking hebben op de invordering van een bedrag van 312 265,42 EUR, dat overeenkomt met de niet in

aanmerking komende uitgaven die zijn geïdentificeerd in financiële constatering nr. 2 van EOF-auditverslag 2007/20859 over het programmabestek voor doorloop en afronding, met nummer FED/2010/249-005.

- 2) Het beroep wordt verworpen voor het overige.**
- 3) De Commissie en Transtec zullen elk hun eigen kosten dragen.**

Pelikánová

Valančius

Öberg

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 3 juli 2018.

ondertekeningen