



Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Niende Afdeling)

22. november 2018*

»EGFL – udgifter udelukket fra finansiering – særlige foranstaltninger til fordel for regioner i den yderste periferi – artikel 12, litra c), i forordning (EF) nr. 247/2006 – teknisk bistand – kontrolforanstaltninger – processuelle garantier – berettiget forventning«

I sag T-31/17,

Den Portugisiske Republik ved L. Inez Fernandes, M. Figueiredo, J. Saraiva de Almeida og A. Tavares de Almeida, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved B. Rechená og A. Sauka, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående et søgsmål anlagt i henhold til artikel 263 TEUF med påstand om annullation af Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2016/2018 af 15. november 2016 om udelukkelse fra EU-finansiering af visse udgifter, som medlemsstaterne har afholdt inden for rammerne af Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) (EUT 2016, L 312, s. 26), for så vidt som der i forhold til Den Portugisiske Republik ved denne afgørelse udelukkes udgifter på 460 202,73 EUR og 200 000 EUR (budgetpost 6701) fra den nævnte finansiering,

har

RETTEN (Niende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, S. Gervasoni, og dommerne K. Kowalik-Bańczyk (refererende dommer) og C. Mac Eochaidh,

justitssekretær: fuldmægtig I. Dragan,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 3. maj 2018,

afsagt følgende

* Processprog: portugisisk.

Dom

Tvistens baggrund

- 1 Inden for rammerne af det særlige program for Madeira og Azorerne som følge af disse regioners afsides beliggenhed og økarakter (POSEIMA) har de selvstyrende regioner Azorerne og Madeira (Portugal) siden 1992 været begunstiget af særlige foranstaltninger til fordel for den lokale landbrugsproduktion. Fra regnskabsåret 2007 blev disse foranstaltninger overført til et støtteprogram oprettet i henhold til artikel 9 i forordning (EF) nr. 247/2006 af 30. januar 2006 om særlige foranstaltninger på landbrugsområdet i EU's fjernområder (EUT 2006, L 42, s. 1). Med henblik herpå udarbejdede Den Portugisiske Republik et udkast til et samlet forsyningsprogram, som Europa-Kommissionen vurderede og godkendte i henhold til samme forordnings artikel 24, stk. 1 og 2 (herefter »det samlede forsyningsprogram«).
- 2 Den 30. september 2008 forelagde Den Portugisiske Republik i henhold til artikel 49 i Kommissionens forordning (EF) nr. 793/2006 af 12. april 2006 om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 247/2006 (EUT 2006, L 145, s. 1) Kommissionen et udkast til en ændring af det samlede forsyningsprogram. Dette udkast, som blev ændret den 27. januar 2009, fastsatte bl.a., at der inden for underprogrammet for den selvstyrende region Azorerne indførtes en ny foranstaltning vedrørende finansieringen af undersøgelser, demonstrationsprojekter, uddannelse eller teknisk bistand.
- 3 Ved beslutning K(2009) 1364 endelig af 3. marts 2009 (herefter »beslutningen af 3. marts 2009«) godkendte Kommissionen Den Portugisiske Republiks ændring af det samlede forsyningsprogram.
- 4 Følgelig blev der i bilag I til underprogrammet for den selvstyrende region Azorerne indført et nyt punkt 4.6 med følgende ordlyd:

»4.6 Finansiering af undersøgelser, demonstrationsprojekter, uddannelse og teknisk bistand

De retlige rammer

Artikel 50 i forordning [...] nr. 793/2006 [...] foreskriver finansiering af undersøgelser, demonstrationsprojekter, uddannelse og teknisk bistand [...]

Mål

Denne foranstaltning skal skabe betingelserne for en effektiv afvikling af aktiviteterne med forberedelse, koordinering, oplysning, forvaltning, kontrol, overvågning og vurdering af underprogrammet [for] den selvstyrende region Azorerne.

Beskrivelse

Denne foranstaltning skal omfatte aktiviteter, som må udøves af enheder, der har ansvar inden for de forskellige funktioner, der er nødvendige med henblik på en god forvaltning og gennemførelse af [underprogrammet for den selvstyrende region Azorerne].

[...]

I henhold til denne bestemmelse forsøger den selvstyrende region Azorerne at opnå de fornødne midler for at opfylde behovene hos alle deltagere i [underprogrammet for den selvstyrende region Azorerne].

Begunstigede

- Forvaltningsmyndighederne.

Støtteberettigede udgifter og støtteordningen

Følgende udgifter anses for støtteberettigede og finansieres fuldt ud, når de vedrører:

- erhvervelse og vedligeholdelse af varer og udstyr
- erhvervelse af tjenesteydelser
- gennemførelse af undersøgelser og revision
- udarbejdelse og udbredelse af oplysninger og reklamer

og direkte kan tilskrives aktiviteterne med forberedelse, koordinering, oplysning, forvaltning, kontrol, overvågning og vurdering af [underprogrammet for den selvstyrende region Azorerne].«

- 5 Inden for rammerne af denne foranstaltning afholdt de portugisiske myndigheder forskellige EU-finansierede udgifter for i alt 460 202,73 EUR for regnskabsåret 2012 og 200 000 EUR for regnskabsåret 2013.
- 6 For regnskabsåret 2012 vedrørte udgifterne erhvervelsen af fire terrængående køretøjer (94 407,56 EUR), løn til ansatte, der skulle foretage kontroller på stedet (69 977,11 EUR), udgifter til informationssystemet, adgangssystemet, brandsystemet og et terrængående køretøj (53 059,65 EUR), erhvervelse af 22 computere og skærme samt tre bærbare computere (14 446 EUR) og endelig løn til 11 teknikere og en chef for tjenesterne (228 312,41 EUR).
- 7 For regnskabsåret 2013 vedrørte de pågældende udgifter lønnen til ti teknikere og en chef for tjenesterne (199 095,92 EUR) samt til godtgørelse for udgifterne til denne chefs flytning (904,08 EUR).
- 8 Efter en undersøgelse indledte Kommissionen en efterprøvende regnskabsafslutning i henhold til artikel 31 i Rådets forordning (EF) nr. 1290/2005 af 21. juni 2005 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EUT 2005, L 209, s. 1).
- 9 Ved skrivelse af 5. december 2013 (herefter »skrivelsen af 5. december 2013«) meddelte Kommissionen de portugisiske myndigheder sine konstateringer i medfør af artikel 11, stk. 1, i Kommissionens forordning (EF) nr. 885/2006 af 21. juni 2006 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1290/2005 for så vidt angår godkendelse af betalingsorganer og andre organer og regnskabsafslutning for EGFL og ELFUL (EUT 2006, L 171, s. 90). Ved denne lejlighed konstaterede Kommissionen, at de pågældende udgifter samlet set vedrørte finansiering af personale og af det nødvendige udstyr til de kontrolundersøgelser, som de portugisiske myndigheder gennemførte inden for rammerne af det samlede forsyningsprogram. Følgelig fandt Kommissionen, at Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) ikke kunne påtage sig disse udgifter, eftersom de hverken var i overensstemmelse med artikel 13 i forordning nr. 1290/2005 eller med artikel 12, litra c), og artikel 25 i forordning nr. 247/2006.
- 10 Ved skrivelse af 7. april 2014 meddelte de portugisiske myndigheder, at de var uenige i Kommissionens standpunkt, idet de pågældende udgifter efter deres opfattelse var berettigede til EU-finansiering i henhold til artikel 12, litra c), i forordning nr. 247/2006.
- 11 Ved et bilateralt møde, der blev afholdt den 4. juni 2014, fastholdt Kommissionen og de portugisiske myndigheder deres respektive standpunkter. Efter dette møde meddelte Kommissionen de portugisiske myndigheder, at den fandt, at beslutningen af 3. marts 2009 ikke kunne have skabt berettigede forventninger for de nævnte myndigheder om, at de pågældende udgifter var støtteberettigede.

- 12 Ved skrivelse af 22. december 2014 gentog de portugisiske myndigheder deres uenighed i Kommissionens standpunkt.
- 13 Den 12. juli 2016 meddelte Kommissionen officielt de portugisiske myndigheder sine konklusioner i henhold til artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 885/2006. Ved denne lejlighed konkluderede Kommissionen atter, at de pågældende udgifter ikke var støtteberettigede, hvorved den støttede sig på artikel 13 i forordning nr. 1290/2005 og på artikel 12, litra c), i forordning nr. 247/2006. Den foreslog følgelig at udelukke i alt 660 202,73 EUR fra EU-finansiering.
- 14 Den 15. november 2016 vedtog Kommissionen gennemførelsesafgørelse (EU) 2016/2018 om udelukkelse fra EU-finansiering af visse udgifter, som medlemsstaterne har afholdt inden for rammerne af (EGFL) og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) (EUT 2016, L 312, s. 26, herefter »den anfægtede afgørelse«). Hvad angår Den Portugisiske Republik udelukkede Kommissionen bl.a. 460 202,73 EUR og 200 000 EUR (budgetpost 6701) fra EU-finansiering, svarende til de pågældende udgifter.

Retsforhandlinger og parternes påstande

- 15 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 20. januar 2017 har Den Portugisiske Republik anlagt nærværende søgsmål.
- 16 Kommissionen har indgivet svarskrift til Rettens Justitskontor den 27. marts 2017.
- 17 Den Portugisiske Republik har indleveret en replik den 16. maj 2017, og Kommissionen har indleveret en duplik den 28. juni 2017.
- 18 Som led i foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse i henhold til procesreglementets artikel 89, stk. 3, litra a) og d), har Retten stillet parterne spørgsmål og anmodet dem om at fremlægge dokumenter. Parterne har efterkommet denne anmodning inden for den fastsatte frist.
- 19 Den Portugisiske Republik har nedlagt følgende påstande:
- Den anfægtede afgørelse annulleres, for så vidt som den i forhold til Den Portugisiske Republik udelukkede 460 202,73 EUR og 200 000 EUR fra EU-finansiering.
 - Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 20 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:
- Frifindelse.
 - Den Portugisiske Republik tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Retlige bemærkninger

- 21 Til støtte for søgsmålet har Den Portugisiske Republik fremsat tre anbringender om en tilsidesættelse af for det første princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, for det andet af artikel 12, litra c), i forordning nr. 247/2006 og for det tredje af artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 885/2006.

22 Det er Rettens opfattelse, at det tredje anbringende om en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter skal undersøges først, herefter undersøges det andet anbringende om en tilsidesættelse af en materiel retsregel i afledt EU-ret, og endelig undersøges det første anbringende om en tilsidesættelse af et generelt princip i EU-retten.

Det tredje anbringende om en tilsidesættelse af artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 885/2006

23 Den Portugisiske Republik har gjort gældende, at Kommissionen tilsidesatte artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 885/2006 ved at tilsende den en første skriftlig meddelelse, der var utilstrækkeligt begrundet. I skrivelsen af 5. december 2013 anføres nemlig dels ikke grundene til, at Kommissionen vurderede, at de pågældende udgifter var afholdt med henblik på gennemførelse af kontrolforanstaltninger. Dels anførtes ikke i denne skrivelse, hvorfor hver af de pågældende udgifter individuelt betragtet ikke kunne opnå støtte fra EGFL.

24 Kommissionen har bestridt Den Portugisiske Republiks argumenter.

25 Det skal indledningsvis præciseres, at det følger af artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 247/2006, at specifikke foranstaltninger på landbrugsområdet til fordel for områder i den yderste periferi truffet i henhold til denne forordning udgør interventioner til regulering af landbrugsmarkedene som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1290/2005. Derfor er de udgifter, som i henhold til forordning nr. 247/2006 finansieres af Unionen, omfattet af EGFL's udgifter, der er opstillet i artikel 3 i forordning nr. 1290/2005, og er derfor underkastet alle bestemmelserne i denne forordning, som finder anvendelse på denne fonds udgifter.

26 Det følger heraf, at når Kommissionen påtænker at udelukke visse udgifter, som en medlemsstat har afholdt i henhold til forordning nr. 247/2006, fra EU-finansiering, skal den følge den i artikel 31 i forordning nr. 1290/2005 fastsatte procedure for efterprøvende regnskabsafslutning, hvis anvendelsesregler er fastsat i artikel 11 i forordning nr. 885/2006.

27 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at Kommissionens endelige afgørelse vedrørende den efterprøvende regnskabsafslutning skal træffes efter en særlig kontradiktorisk sagsbehandling, hvorunder de berørte medlemsstater sikres fuld garanti for at kunne fremføre alle deres synspunkter (jf. analogt dom af 14.12.2000, Tyskland mod Kommissionen, C-245/97, EU:C:2000:687, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).

28 Artikel 11, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 885/2006 bestemmer således, at når Kommissionen som følge af en undersøgelse finder, at udgifterne ikke er afholdt i overensstemmelse med EU-reglerne, meddeler den den pågældende medlemsstat sine resultater.

29 Det følger af retspraksis, at den skriftlige meddelelse som omhandlet i denne bestemmelse skal give den berørte medlemsstat et fuldkomment kendskab til Kommissionens forbehold, således at dokumentet kan opfylde den advarselsfunktion, det har i medfør af denne bestemmelse (jf. analogt dom af 3.5.2012, Spanien mod Kommissionen, C-24/11 P, EU:C:2012:266, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).

30 Heraf følger, at artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 885/2006 kræver, at den uregelmæssighed, som foreholdes den berørte medlemsstat, fremgår tilstrækkeligt præcist af den skriftlige meddelelse, der er fastsat i stk. 1, første afsnit (jf. analogt dom af 3.5.2012, Spanien mod Kommissionen, C-24/11 P, EU:C:2012:266, præmis 28).

31 På denne baggrund skal der foretages en undersøgelse af, om skrivelsen af 5. december 2013 opfylder kravene i artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 885/2006 og følgelig udgør en forskriftsmæssig meddelelse i henhold til denne bestemmelse.

- 32 I det foreliggende tilfælde skal det, som Kommissionen har gjort gældende, for det første fastslås, at skrivelsen af 5. december 2013 nævner de regler, den anvender, nemlig dels artikel 13 i forordning nr. 1290/2005, dels artikel 12, litra c), og artikel 25 i forordning nr. 247/2006. For det andet anfører denne skrivelse formålet med den foranstaltning, der er fastsat i punkt 4.6 i bilag I til underprogrammet for den selvstyrende region Azorerne, samt de ved denne foranstaltning opregnede kategorier af udgifter, der er berettigede til EU-finansiering. For det tredje identificeres i samme skrivelse de udgifter, som Kommissionen har undersøgt, idet der for hver udgift præciseres det pågældende regnskabsår, den ansvarlige myndighed for udgiften samt denne udgifts formål og størrelse. For det fjerde fastslås det i den nævnte skrivelse, at alle »de [pågældende] udgifter blev brugt til finansiering af personale og af det nødvendige udstyr til de kontrolundersøgelser, som [de portugisiske myndigheder] gennemførte i forbindelse med [støtteprogrammet]«. For det femte forklares det i skrivelsen, at de udgifter, som medlemsstaterne har afholdt som led i deres administrations- og kontrolforpligtelser, knytter sig til betalingsorganernes hovedvirksomhed, hvorfor EGFL ikke kan påtage sig disse udgifter. For det sjette konkluderes det i skrivelsen, at de pågældende udgifter ikke er berettigede til støtte fra EGFL, da de ikke er i overensstemmelse med dels artikel 13 i forordning nr. 1290/2005, dels artikel 12, litra c), og artikel 25 i forordning nr. 247/2006.
- 33 På denne baggrund giver skrivelsen af 5. december 2013 en tilstrækkelig præcisering af grundene til den uregelmæssighed, der foreholdes Den Portugisiske Republik, og giver denne medlemsstat et fuldkomment kendskab til Kommissionens betænkeligheder. Følgelig opfylder denne skrivelse i det foreliggende tilfælde sin advarselsfunktion inden for rammerne af proceduren for efterprøvende regnskabsafslutning.
- 34 Denne konklusion drages ikke i tvivl af de to klagepunkter, som Den Portugisiske Republik specifikt har fremført i forhold til skrivelsen af 5. december 2013.
- 35 Hvad angår klagepunktet om, at denne skrivelse ikke anfører grundene til, at Kommissionen vurderede, at de pågældende udgifter var afholdt med henblik på gennemførelse af kontrolforanstaltninger, skal det for det første bemærkes, at det fremgår af selve ordlyden af en af de pågældende udgifter – nemlig beløbet 69 977,11 EUR for »løn til ansatte, der skulle foretage kontroller på stedet«, som blev udbetalt i regnskabsåret 2012 – at denne udgift var forbundet med gennemførelsen af kontrolforanstaltninger. Eftersom Den Portugisiske Republik havde fuldkomment kendskab til de pågældende udgifters art, og idet den senere, bl.a. ved det bilaterale møde den 4. juni 2014, anerkendte, at disse udgifter var afholdt som led i dens kontrolaktivitet, var fraværet af mere detaljerede forklaringer i skrivelsen af 5. december 2013, bl.a. hvad angår andre beløb end de ovennævnte 69 977,11 EUR, i det foreliggende tilfælde på ingen måde til hinder for, at Den Portugisiske Republik kunne fremlægge sit standpunkt og anfægte, at den af Kommissionen foreslåede finansielle korrektion var velbegrundet.
- 36 For det andet skal det hvad angår klagepunktet om, at skrivelsen af 5. december 2013 ikke anførte grundene til, at hver af de pågældende udgifter individuelt betraget ikke var berettiget til finansiering fra EGFL, bemærkes, at Kommissionen, når den samme grund til manglende støtteberettigelse gør sig gældende for en kategori eller en gruppe af udgifter, kan begrænse sig til at anføre en generel begrundelse for alle de pågældende udgifter (jf. i denne retning og analogt dom af 15.2.2007, BVBA Management, Training en Consultancy, C-239/05, EU:C:2007:99, præmis 37). Det skal således bemærkes, at Kommissionen i skrivelsen af 5. december 2013 vurderede, at formålet med de pågældende udgifter samlet set var at finansiere det personale og udstyr, der var nødvendigt for at gennemføre kontrolforanstaltningerne, og at udgifterne, for så vidt som de var en del af de nationale myndigheders hovedvirksomhed, ikke var berettigede til EU-finansiering. På denne baggrund og henset til den omstændighed, at det følger af skrivelsen af 5. december 2013, at de pågældende udgifter alle havde det samme formål, kan Kommissionen ikke foreholdes at have givet en generel begrundelse for sine betænkeligheder vedrørende EU-finansieringen af disse udgifter.

- 37 Det følger af det ovenstående, at skrivelsen af 5. december 2013 opfylder kravene efter artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 885/2006.
- 38 Følgelig må det tredje anbringende forkastes.

Det andet anbringende om en tilsidesættelse af artikel 12, litra c), i forordning nr. 247/2006

- 39 Den Portugisiske Republik har gjort gældende, at den anfægtede afgørelse tilsidesætter artikel 12, litra c), i forordning nr. 247/2006, som tillader finansiering af teknisk bistand i forbindelse med gennemførelsen af støtteprogrammet. Kontrolforanstaltningerne er dels en nødvendig form for teknisk bistand, dels er de nødvendige for gennemførelsen af ethvert støtteprogram. Det følger heraf, at de administrations- og personaleudgifter, som de nationale myndigheder afholder, uanset artikel 13 i forordning nr. 1290/2005 er berettigede til EU-finansiering, når de som i det foreliggende tilfælde er afholdt til en kontrolaktivitet og inden for rammerne af et støtteprogram.
- 40 Kommissionen har bestridt Den Portugisiske Republiks argumenter.
- 41 Det skal indledningsvis fastslås, at parterne er enige om, at de pågældende udgifter blev afholdt med henblik på at finansiere det personale og udstyr, der var nødvendigt for de portugisiske myndigheders gennemførelse af kontrolforanstaltninger, som bl.a. bestod i kontrolundersøgelser foretaget inden for rammerne af underprogrammet for den selvstyrende region Azorerne. Det fremgår endvidere af såvel sagens akter – bl.a. af skrivelsen af 5. december 2013 og af de portugisiske myndigheders skrivelse af 7. april 2014 – som af parternes mundtlige forklaringer under retsmødet, at de portugisiske myndigheder, som havde gennemført disse kontrolforanstaltninger og havde været begunstiget af de pågældende udgifter, ikke var betalingsorganet i Lissabon (Portugal), men andre administrative myndigheder på Azorerne.
- 42 Uenigheden mellem parterne vedrører således ikke de pågældende udgifters art og formål, men alene det rent juridiske spørgsmål om, hvorvidt disse udgifter var berettigede til EU-finansiering i henhold til artikel 12, litra c), i forordning nr. 247/2006.
- 43 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at forordning nr. 247/2006 og nr. 793/2006 fastsætter specifikke foranstaltninger på landbrugsområdet til fordel for områderne i den yderste periferi.
- 44 Det skal navnlig bemærkes, at artikel 12, litra c), i forordning nr. 247/2006 bl.a. bestemmer, at et støtteprogram skal indeholde »en beskrivelse af de påtænkte foranstaltninger, specielt støtteordninger, til gennemførelse af programmerne, og information om et eventuelt behov for undersøgelser, demonstrationsprojekter, uddannelse eller teknisk bistand i forbindelse med udformningen, gennemførelsen eller tilpasningen af de pågældende foranstaltninger«.
- 45 Endvidere foreskriver artikel 25, tredje led, i forordning nr. 247/2006 vedtagelse af gennemførelsesbestemmelser til denne forordning hvad angår »undersøgelser, demonstrationsprojekter, uddannelse eller teknisk bistand, som er omhandlet i [denne forordnings] artikel 12, litra c)«.
- 46 Endelig bestemmer artikel 50 i forordning nr. 793/2006 om vedtagelse af de i artikel 25, tredje led, i forordning nr. 247/2006 fastsatte gennemførelsesbestemmelser, at »[d]et beløb, der kræves til finansiering af undersøgelser, demonstrationsprojekter, uddannelse og teknisk bistand som led i et program, der er godkendt i henhold til artikel 24, stk. 2, i forordning [...] nr. 247/2006, [...], [ikke må] overstige 1% af det samlede beløb, der er tildelt til finansiering af hvert program«.

- 47 Det følger af samtlige disse bestemmelser, at de undersøgelser, demonstrationsprojekter, uddannelse og teknisk bistand, som er omhandlet i artikel 12, litra c), i forordning nr. 247/2006 og fastsat i et støtteprogram til fordel for områder i den yderste periferi, i princippet er berettigede til EU-finansiering, forudsat at de bl.a. er knyttet til udformningen, gennemførelsen eller tilpasningen af støtteforanstaltninger.
- 48 Det skal imidlertid fastslås, at forordning nr. 247/2006 og nr. 793/2006 ikke indeholder nogen bestemmelse, der definerer de forskellige former for aktiviteter, som de omtaler. Disse forordninger præciserer navnlig ikke, om »teknisk bistand i forbindelse med [...] gennemførelsen [...] af [støtteforanstaltningerne]« som omhandlet i artikel 12, litra c), i forordning nr. 247/2006 eventuelt omfatter de kontrolforanstaltninger, som de nationale myndigheder udfører.
- 49 På denne baggrund skal det undersøges, om kontrolforanstaltninger som de af de portugisiske myndigheder udførte, som Den Portugisiske Republik har gjort gældende, og Kommissionen har bestridt, udgør teknisk bistand i forbindelse med gennemførelsen af en støtteforanstaltning som omhandlet i artikel 12, litra c), i forordning nr. 247/2006.
- 50 Det skal for det første undersøges, om det for at afklare den manglende præcision af forordning nr. 247/2006 og nr. 793/2006 i nærværende sag er muligt at anvende en EU-retlig bestemmelse, som indeholder en definition af begrebet »teknisk bistand«, eller i det mindste af denne ret at udlede en generel og tværgående definition af dette begreb, der kan overføres på denne tvist.
- 51 Den Portugisiske Republik har i denne forbindelse dels henvist til artikel 5, litra a), i forordning nr. 1290/2005, dels til artikel 186 i Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 1268/2012 af 29. oktober 2012 om gennemførelsesbestemmelser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget (EUT 2012, L 362, s. 1). Ifølge Den Portugisiske Republik følger det af disse bestemmelser, at begrebet »teknisk bistand« omfatter de kontrolforanstaltninger, der er nødvendige for gennemførelsen af et støtteprogram.
- 52 Selv om det er korrekt, at begge disse bestemmelser, som Den Portugisiske Republik har påberåbt sig, præciserer begrebet »teknisk bistand« og bl.a. omtaler kontrolforanstaltninger, finder ingen af de to bestemmelser anvendelse i nærværende tvist.
- 53 Dels fastsætter artikel 5, litra a), i forordning nr. 1290/2005, selv om den vedrører teknisk bistand finansieret af EGFL og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL), alene regler for teknisk bistand, der finansieres på centralt grundlag, på initiativ af Kommissionen eller på dennes vegne. Det følger heraf, at denne bestemmelse ikke kan anvendes på teknisk bistand som de i punkt 4.6 i bilag I til underprogrammet for den selvstyrende region Azorerne omhandlede, der, eftersom denne bistand var gennemført på medlemsstaternes initiativ, blev finansieret decentralt af EGFL.
- 54 Dels er det eneste formål med artikel 186 i delegeret forordning nr. 1268/2012, i forbindelse med Unionens indgåelse af offentlige kontrakter og tildeling af EU-støtte, at definere begreberne »tilskud [og] kontrakter om teknisk bistand indgået med [Den Europæiske Investeringsbank (EIB)] eller Den Europæiske Investeringsfond [(EIF)]« og »[t]ilskud [tildelt] EIB eller [EIF] til tekniske bistandsforanstaltninger«, der fremgår af henholdsvis artikel 101, stk. 3, og artikel 125, stk. 7, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 af 25. oktober 2012 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget og om ophævelse af Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 (EUT 2012, L 298, s. 1). Det følger heraf, at denne bestemmelse ikke vedrører EGFL's finansiering af udgifter til teknisk bistand, som medlemsstaterne har afholdt inden for forordning nr. 247/2006.

- 55 På denne baggrund kan det ikke af den blotte anvendelse af artikel 5, litra a), i forordning nr. 1290/2005 eller af artikel 186 i delegeret forordning nr. 1268/2012 udledes, at kontrolforanstaltninger eventuelt hører under teknisk bistand som omhandlet i artikel 12, litra c), i forordning nr. 247/2006.
- 56 Endvidere viser undersøgelsen af de to bestemmelser, som Den Portugisiske Republik har påberåbt sig, samt af artikel 12, litra c), i forordning nr. 247/2006, at der i EU-retten findes bestemmelser, som på forskellig vis beskriver de aktiviteter, der henhører under teknisk bistand.
- 57 Det fremgår navnlig af sammenligningen af de forskellige bestemmelser, at kontrolforanstaltninger ikke systematisk omtales blandt de aktiviteter, der henhører under teknisk bistand.
- 58 Selv om artikel 186 i delegeret forordning nr. 1268/2012 konkret definerer begrebet »teknisk bistand« og i denne henseende udtrykkeligt vedrører den evaluering, revision og kontrol, der er nødvendig for gennemførelsen af et program eller en foranstaltning, gælder det samme således hverken for artikel 5 i forordning nr. 1290/2005 eller artikel 12, litra c), i forordning nr. 247/2006.
- 59 For det første opstiller artikel 5 i forordning nr. 1290/2005, som har overskriften »Anden finansiering, herunder faglig bistand«, blot de forskellige typer foranstaltninger uden udtrykkeligt at definere begrebet »teknisk bistand«. Denne artikel vedrører endvidere både »foranstaltninger vedrørende forberedelse, overvågning, administrativ og teknisk støtte« og »evaluering, revision og kontrol«. I denne artikels litra a) nævnes endvidere både foranstaltninger vedrørende »teknisk og administrativ bistand« og vedrørende »etablering af kontrolsystemer«. Ikke alene nævnes kontrolforanstaltninger ikke udtrykkeligt i artikel 5 i forordning nr. 1290/2005 blandt de foranstaltninger, der hører under teknisk bistand, men tværtimod præsenteres teknisk bistand to gange dels som administrativ og teknisk støtte i snæver forstand, dels som kontrolforanstaltninger, der består af to forskellige typer foranstaltninger.
- 60 For det andet vedrører artikel 12, litra c), i forordning nr. 247/2006 for sit vedkommende alene undersøgelser, demonstrationsprojekter, uddannelse eller teknisk bistand. Det samme gør sig gældende for artikel 25, tredje led, i forordning nr. 247/2006 og artikel 50 i forordning nr. 793/2006. De relevante bestemmelser i forordning nr. 247/2006 og nr. 793/2006, som er de eneste, der finder anvendelse på den foreliggende tvist, omtaler således ikke evaluering, revision og kontrol.
- 61 På denne baggrund, og eftersom der ikke er sammenhæng mellem de ovennævnte bestemmelser i forordning nr. 1290/2005, nr. 247/2006 og delegeret forordning nr. 1268/2012, ses det, dels at der i EU-retten, og navnlig på EGFL's område, ikke findes en generel og tværgående definition af begrebet »teknisk bistand«, som kan overføres på nærværende tvist, dels at udtrykket »teknisk bistand« i modsætning til, hvad Den Portugisiske Republik har gjort gældende, ikke nødvendigvis klart udpeger en helhed af foranstaltninger, der omfatter kontrolforanstaltninger.
- 62 For det andet skal der, når der ikke foreligger en definition af begrebet »teknisk bistand«, der kan anvendes og overføres på nærværende tvist, foretages en fortolkning af artikel 12, litra c), i forordning nr. 247/2006 under hensyntagen til ikke alene denne bestemmelses ordlyd, men ligeledes til dens sammenhæng og det formål, der forfølges med den lovgivning, som den er en del af (jf. i denne retning og analogt dom af 17.11.1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, præmis 12, og af 10.3.2005, EasyCar, C-336/03, EU:C:2005:150, præmis 21).
- 63 Det skal i denne forbindelse bemærkes, som det allerede er anført ovenfor i præmis 25, at de foranstaltninger, der er truffet til fordel for områder i den yderste periferi i henhold til forordning nr. 247/2006, udgør udgifter for EGFL som omhandlet i forordning nr. 1290/2005.

- 64 Det skal i denne henseende bemærkes, at selv om forordning nr. 1290/2005 i artikel 5, litra a), fastsætter finansiering af teknisk og administrativ bistand, som gennemføres på initiativ af Kommissionen eller på dennes vegne, indeholder den derimod ikke en bestemmelse, der foreskriver finansiering af teknisk bistand, der gennemføres på medlemsstaternes initiativ.
- 65 Det fremgår således, at artikel 12, litra c), i forordning nr. 247/2006, for så vidt som den foreskriver finansiering af teknisk bistand i forbindelse med gennemførelsen af et støtteprogram på medlemsstaternes initiativ i områder i den yderste periferi, indfører konkrete regler, som fraviger de generelle bestemmelser for EGFL, der er fastsat i forordning nr. 1290/2005, og derfor skal fortolkes strengt.
- 66 For det første skal det, som det allerede er bemærket ovenfor i præmis 60, fastslås, at hverken artikel 12, litra c), i forordning nr. 247/2006 eller de andre relevante bestemmelser i forordning nr. 247/2006 og nr. 793/2006 nævner foranstaltninger vedrørende evaluering, revision og kontrol.
- 67 For det andet er det ligeledes bemærket i præmis 59 ovenfor, at begrebet »teknisk bistand« hvad angår EGFL i visse tilfælde og bl.a. inden for rammerne af artikel 5, litra a), i forordning nr. 1290/2005 ikke kan henvise til alle foranstaltninger, der indebærer kontrol, men alene udpeger foranstaltninger vedrørende administrativ og teknisk støtte i snæver forstand.
- 68 For det tredje skal det bemærkes, at det følger af artikel 11 i forordning nr. 1290/2005, at betalingerne i forbindelse med finansieringen fastsat i denne forordning gennemføres fuldstændigt til modtagerne, medmindre andet bestemmes.
- 69 Det fremgår af disse bestemmelser, at lån tilknyttet EGFL, bl.a. lånene ydet til medlemsstaterne, i princippet skal bruges til at finansiere de operative udgifter, der opstår ved betalingerne til modtagerne.
- 70 Det følger heraf, at disse lån, medmindre andet bestemmes, ikke kan bruges til at hjælpe de nationale myndigheder med at udføre de administrative aktiviteter, som normalt påhviler dem.
- 71 Det skal bemærkes, at det normalt påhviler medlemsstaterne at føre tilsyn med overholdelsen af betingelserne for tildeling af støtte og præmier, uanset om der foreligger foranstaltninger vedrørende teknisk bistand.
- 72 Hvad angår de specifikke foranstaltninger på landbrugsområdet til fordel for områder i den yderste periferi er medlemsstaterne navnlig forpligtede til at foretage administrative kontroller og kontroller på stedet i medfør af artikel 27 i forordning nr. 247/2006 og artikel 30-33 i forordning nr. 793/2006.
- 73 Det skal tilføjes, at disse kontroller, og navnlig kontrollerne på stedet, påhviler de kompetente nationale myndigheder, som kan være andre myndigheder end betalingsorganet, som f.eks. de administrative portugisiske myndigheder nævnt ovenfor i præmis 41.
- 74 På denne baggrund og henset til de betragtninger, der er anført ovenfor i præmis 63-73, følger det af fortolkningen af artikel 12, litra c), i forordning nr. 247/2006 under hensyn til dens ordlyd, systematik og formål, at »teknisk bistand i forbindelse med [...] gennemførelsen [af] [...] [de støtteforanstaltninger]«, som omtales heri, ikke omfatter kontrolforanstaltninger foretaget af de nationale myndigheder.
- 75 Denne fortolkning kan ikke drages i tvivl ved Den Portugisiske Republiks argumentation om for det første, at gennemførelsen af støtteprogrammet nødvendigvis indebærer kontrolforanstaltninger, og for det andet at påtagelsen af udgifterne til disse kontrolforanstaltninger udtrykkeligt var fastsat i underprogrammet for den selvstyrende region Azorerne.

- 76 For det første giver den omstændighed, at kontrolforanstaltningerne skulle være nødvendige for den korrekte gennemførelse af et støtteprogram, nemlig hverken mulighed for at kvalificere dem som teknisk bistand eller at knytte dem til »gennemførelsen« til dette program.
- 77 Det skal i denne henseende bemærkes, dels at kontrolforanstaltningerne, når de ikke udgør administrativ og teknisk støtte i snæver forstand, ikke udgør teknisk bistand som omhandlet i artikel 12, litra c), i forordning nr. 247/2006.
- 78 Dels er det blandt de i artikel 12, litra c), i forordning nr. 247/2006 omtalte foranstaltninger muligt kronologisk og begrebsmæssigt først at udskille udformningen af en foranstaltning, derefter aktiviteter i forbindelse med den konkrete gennemførelse af denne foranstaltning og endelig aktiviteter med henblik på at kontrollere den korrekte gennemførelse af den nævnte foranstaltning.
- 79 For det andet skal det bemærkes, at det følger af artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 247/2006, at foranstaltninger, der træffes som led i støtteprogrammerne til fordel for områder i den yderste periferi, skal være forenelige med EU-retten. Ifølge princippet om retsreglernes rangfølge gør bestemmelserne i et støtteprogram, selv om de er godkendt af Kommissionen, det ikke muligt at fravige EU-retlige bestemmelser, og de kan heller ikke hensigtsmæssigt påberåbes med henblik på fortolkningen af de sidstnævnte. Det følger heraf, at den omstændighed, at punkt 4.6 i bilag I til underprogrammet for den selvstyrende region Azorerne foreskriver dækning af udgifter, der direkte kan tilskrives kontrolforanstaltninger i dette underprogram, er uden betydning for spørgsmålet om, hvorvidt kontrolforanstaltninger foretaget af de nationale myndigheder er omfattet af de foranstaltninger, der er berettigede til EU-finansiering i henhold til artikel 12, litra c), i forordning nr. 247/2006.
- 80 På denne baggrund udgør de kontrolforanstaltninger, der lå til grund for de pågældende udgifter, ikke teknisk bistand i forbindelse med gennemførelsen af en støtteforanstaltning som omhandlet i artikel 12, litra c), i forordning nr. 247/2006.
- 81 Det følger af det ovenstående, at de pågældende udgifter ikke er berettigede til EU-finansiering i medfør af artikel 12, litra c), i forordning nr. 247/2006.
- 82 Følgelig må det andet anbringende forkastes.

Det første anbringende om en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

- 83 Den Portugisiske Republik har gjort gældende, at den anfægtede afgørelse er i strid med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Dels godkendte Kommissionen i beslutningen af 3. marts 2009 nemlig en støtteforanstaltning, der udtrykkeligt vedrørte udgifter, der direkte kunne tilskrives kontrolforanstaltninger, som støtteberettigede udgifter. Dels var Kommissionens forklaringer i overensstemmelse med gældende regler. På denne baggrund skabte beslutningen af 3. marts 2009 en berettiget forventning hos de portugisiske myndigheder om, at de pågældende udgifter var støtteberettigede.
- 84 Kommissionen har bestridt Den Portugisiske Republiks argumenter.
- 85 Det skal indledningsvis bemærkes, at ifølge fast retspraksis er princippet om beskyttelse af den berettigede forventning et af Unionens grundprincipper (jf. dom af 5.5.1981, Dürbeck, 112/80, EU:C:1981:94, præmis 48, og af 7.6.2005, VEMW m.fl., C-17/03, EU:C:2005:362, præmis 73 og den deri nævnte retspraksis).

- 86 Det følger ligeledes af fast retspraksis, at alle borgere kan påberåbe sig dette princip, når vedkommende befinder sig i en situation, hvor EU's administration har givet anledning til begrundede forhåbninger ved at afgive præcise løfter. Sådanne løfter skal, uanset under hvilken form de er afgivet, være præcise, ubetingede og samstemmende. De afgivne løfter skal endvidere være i overensstemmelse med gældende ret (jf. dom af 18.7.2007, EAR mod Karatzoglou, C-213/06 P, EU:C:2007:453, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis, og af 16.12.2010, Kahla Thüringen Porzellan mod Kommissionen, C-537/08 P, EU:C:2010:769, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).
- 87 Det står endvidere fast, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ligeledes kan påberåbes af en medlemsstat (jf. i denne retning dom af 26.6.2012, Polen mod Kommissionen, C-335/09 P, EU:C:2012:385, præmis 180 og 181).
- 88 Det er i lyset af disse betragtninger, at det skal undersøges, om princippet om beskyttelse af den berettigede forventning i det foreliggende tilfælde var til hinder for, at Kommissionen udelukkede de pågældende udgifter fra EU-finansiering.
- 89 For det første skal det undersøges, om beslutningen af 3. marts 2009 indeholder præcise, ubetingede og samstemmende løfter hvad angår de af punkt 4.6 i bilag I til underprogrammet for den selvstyrende region Azorerne omhandlede udgifters berettigelse til EU-finansiering.
- 90 Det er i denne forbindelse hensigtsmæssigt at erindre om den retlige sammenhæng, som beslutningen af 3. marts 2009 om godkendelse af de ændringer af det samlede forsyningsprogram, som Den Portugisiske Republik forelagde Kommissionen, er en del af.
- 91 Med henblik på at gennemføre konkrete foranstaltninger på landbrugsområdet til fordel for områder i den yderste periferi fastlægger artikel 24 i forordning nr. 247/2006 en procedure for Kommissionens vurdering og godkendelse af medlemsstaternes foreslåede samlede forsyningsprogrammer. På samme måde fastsætter artikel 49 i forordning nr. 793/2006 en procedure for Kommissionens godkendelse af de ændringer, som medlemsstaterne ønsker at foretage af disse samlede forsyningsprogrammer.
- 92 Det fremgår af disse bestemmelser, at Kommissionens godkendelse af støtteforanstaltninger, der er indeholdt i samlede forsyningsprogrammer, er en ufravigelig, forudgående betingelse for EGFL's finansiering af disse foranstaltninger.
- 93 De samlede forsyningsprogrammer er imidlertid foreløbige, hvorfor Kommissionen ved at godkende dem i princippet ikke tager endelig stilling til, om de heri indeholdte foranstaltninger er i overensstemmelse med alle de gældende EU-retlige regler, og dermed, om disse foranstaltninger er berettigede til EU-finansiering. Det kan følgelig af Kommissionens blotte godkendelse af et samlet program hverken udledes, at de i dette program indeholdte foranstaltninger nødvendigvis er i overensstemmelse med alle gældende EU-retlige regler, eller at Kommissionen ikke længere kan rejse tvivl om, hvorvidt disse foranstaltninger er berettigede til EU-finansiering, navnlig under den i artikel 31 i forordning nr. 1290/2005 fastsatte procedure for efterprøvende regnskabsafslutning (jf. i denne retning og analogt generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Den Tjekkiske Republik mod Kommissionen, C-4/17 P, EU:C:2018:237, punkt 48, 49, 52 og 59).
- 94 Det er i det foreliggende tilfælde ubestridt, at punkt 4.6 i bilag I til underprogrammet for den selvstyrende region Azorerne, der blev indført i det samlede forsyningsprogram ved beslutningen af 3. marts 2009, blandt støtteberettigede udgifter dels omtaler bestemte udgifter, der direkte kan tilskrives »kontrolforanstaltninger«, dels udpeger »forvaltningsmyndighederne« som modtagere af denne foranstaltning.

- 95 Det skal imidlertid straks bemærkes, at den dispositive del af beslutningen af 3. marts 2009 blot godkender de af Den Portugisiske Republik fremlagte ændringer af det samlede forsyningsprogram i henhold til artikel 49 i forordning nr. 793/2006 og ikke tager udtrykkelig stilling til, om de udgifter, der afholdes inden for rammerne af dette program, er berettigede til EU-finansiering.
- 96 Selv om det er rigtigt, at Kommissionen i anden betragtning til beslutningen af 3. marts 2009 i generelle vendinger anførte, at »ændringen af [det samlede forsyningsprogram] [overholdt] målsætningerne og kravene i forordning [...] nr. 247/2006«, tog den i denne beslutning derimod ikke konkret stilling til, om den foranstaltning, der var indført i punkt 4.6 i bilag I til underprogrammet for den selvstyrende region Azorerne, var forenelig med artikel 12, litra c), i forordning nr. 247/2006, og den tog heller ikke udtrykkelig stilling til, om denne foranstaltning var i overensstemmelse med alle gældende bestemmelser på EGFL's område.
- 97 I den dispositive del af beslutningen af 3. marts 2009 præciseres endeligt, at den godkendelse, som denne beslutning går forud for, »ikke dækker de kontrolmetoder og sanktioner, som undersøges inden for rammerne af EGFL's revisioner«.
- 98 På denne baggrund kan Kommissionen, henset til ordlyden af beslutningen af 3. marts 2009 samt til den retlige sammenhæng, som beslutningen blev truffet i, ikke anses for ved vedtagelsen af denne beslutning at have givet de portugisiske myndigheder præcise, ubetingede og samstemmende oplysninger hvad angår støtteberettigelsen for de udgifter til kontrolforanstaltninger, der er nævnt i punkt 4.6 i bilag I til underprogrammet for den selvstyrende region Azorerne.
- 99 For det andet skal det bemærkes, at det følger af svaret på det andet anbringende, at i henhold til artikel 12, litra c), i forordning nr. 247/2006 er de udgifter, som de nationale myndigheder afholder inden for rammerne af kontrolforanstaltninger, ikke berettigede til EU-finansiering.
- 100 Det følger heraf, at selv om det blev anerkendt, at Kommissionen, idet den med beslutningen af 3. marts 2009 godkendte, at der i den samlede ordning indførtes en ny foranstaltning vedrørende teknisk bistand, gav de portugisiske myndigheder præcise løfter vedrørende EGFL's dækning af visse udgifter afholdt som led i de kontrolforanstaltninger, som de portugisiske myndigheder havde gennemført, ville sådanne løfter under alle omstændigheder have været i strid med de gældende regler og ville derfor ikke kunne skabe berettigede forventninger for Den Portugisiske Republik hvad angår de pågældende udgifters berettigelse til EU-finansiering.
- 101 Det følger af det ovenstående, at Den Portugisiske Republik ikke med føje kan påberåbe sig en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.
- 102 Følgelig bør det første anbringende forkastes og Kommissionen derfor frifindes.

Sagsomkostninger

- 103 Ifølge procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.
- 104 Da Den Portugisiske Republik har tabt sagen, bør denne pålægges at betale sagsomkostningerne i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer

RETTEN (Niende Afdeling):

1) Europa-Kommissionen frifindes.

2) Den Portugisiske Republik betaler sagsomkostningerne.

Gervasoni

Kowalik-Bańczyk

Mac Eochaidh

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 22. november 2018.

Underskrifter