



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

22 oktober 2014*

„Hogere voorziening — Cohesiefonds — Vermindering van financiële bijstand — Onregelmatigheden in de toepassing van de wetgeving inzake overheidsopdrachten — Vaststelling van het besluit door de Europese Commissie — Niet-inachtneming van de gestelde termijn — Gevolgen”

In zaak C-429/13 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ingesteld op 26 juli 2013,

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door A. Rubio González als gemachtigde,

rekwirant,

andere partij in de procedure:

Europese Commissie, vertegenwoordigd door B. Conte en A. Tokár als gemachtigden, bijgestaan door J. Rivas Andrés, abogado, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster in eerste aanleg,

wijst

HET HOF (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: S. Rodin, kamerpresident, A. Borg Barthet en F. Biltgen (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: M. Wathelet,

griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 15 mei 2014,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

* Procestaal: Spaans.

Arrest

- 1 In hogere voorziening verzoekt het Koninkrijk Spanje om vernietiging van het arrest van het Gerecht van de Europese Unie Spanje/Commissie (T-384/10, EU:T:2013:277; hierna: „bestreden arrest”), houdende verwerping van zijn beroep tot nietigverklaring van besluit C (2010) 4147 van de Commissie van 30 juni 2010 tot vermindering van de uit het Cohesiefonds toegekende steun voor de volgende (groepen van) projecten: „Watervoorziening voor de bevolking in het stroomgebied van de Guadiana: regio Andévalo” (2000.ES.16.C.PE.133), „Afvalwaterverwerking en -zuivering in het stroomgebied van de Guadalquivir: Guadaira, Aljarafe en beschermde natuurgebieden van de Guadalquivir” (2000.ES.16.C.PE.066) en „Watervoorziening aan de intergemeentelijke systemen van de provincies Granada en Málaga” (2002.ES.16.C.PE.061) (hierna: „litigieus besluit”).

Toepasselijke bepalingen

- 2 Artikel 2, lid 1, van verordening (EG) nr. 1164/94 van de Raad van 16 mei 1994 tot oprichting van een Cohesiefonds (PB L 130, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1264/1999 van de Raad van 21 juni 1999 (PB L 161, blz. 57) en bij verordening (EG) nr. 1265/1999 van de Raad van 21 juni 1999 (PB L 161, blz. 62; hierna: „verordening nr. 1164/94”), luidt als volgt:

„Uit het Fonds wordt een financiële bijdrage verleend voor projecten die bijdragen tot de in het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde doelstellingen op het gebied van het milieu en van transeuropese netwerken in de sfeer van de vervoeringsinfrastructuur in lidstaten waarvan het bruto nationaal product (BNP) per hoofd van de bevolking minder dan 90 % van het gemiddelde voor de Gemeenschap, bepaald op basis van koopkrachtpariteit, bedraagt en die over een programma beschikken waardoor aan de voorwaarden inzake economische convergentie bedoeld in artikel [126 VWEU] wordt voldaan.”

- 3 Artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1164/94 bepaalt:

„De door het Fonds te financieren projecten dienen in overeenstemming te zijn met de bepalingen van de Verdragen, de uit hoofde daarvan aangenomen besluiten en het beleid van de Gemeenschap op de verschillende terreinen, met inbegrip van het beleid inzake milieubescherming, vervoer, transeuropese netwerken, mededinging en gunning van overheidsopdrachten.”

- 4 Artikel 12 van verordening nr. 1164/94 luidt als volgt:

„1. Onverminderd de verantwoordelijkheid van de Commissie voor de uitvoering van de begroting van de Gemeenschap dragen de lidstaten in eerste instantie de verantwoordelijkheid voor de financiële controle op de projecten. Te dien einde dragen de lidstaten met name zorg voor het volgende:

[...]

- c) zij zien erop toe dat de projecten in overeenstemming met alle toepasselijke communautaire bepalingen worden beheerd en dat de hun ter beschikking gestelde middelen overeenkomstig de beginselen van goed financieel beheer worden gebruikt;

[...]”

- 5 Verordening nr. 1164/94 was van toepassing in de jaren 2000 tot en met 2006. Overeenkomstig artikel 1, punt 11, van verordening nr. 1264/1999 moest verordening nr. 1164/94 uiterlijk op 31 december 2006 opnieuw worden gezien.

- 6 Volgens artikel 100 („Procedure”) van verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van 11 juli 2006 houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds (PB L 210, blz. 25) geldt het volgende:

„1. Voordat de Commissie tot een financiële correctie besluit, leidt zij de procedure in door de lidstaat in kennis te stellen van haar voorlopige conclusies en hem te verzoeken binnen twee maanden zijn opmerkingen te doen toekomen.

Als de Commissie een geëxtrapoleerde of forfaitaire financiële correctie voorstelt, wordt de lidstaat in de gelegenheid gesteld om, door onderzoek van de betrokken documentatie, aan te tonen dat de werkelijke omvang van de onregelmatigheid geringer is dan de Commissie in haar beoordeling stelt. In overleg met de Commissie mag de lidstaat dit onderzoek beperken tot een passend deel of passende steekproef van de betrokken documentatie. Behalve in naar behoren gemotiveerde gevallen mag dit onderzoek niet langer duren dan twee maanden na de bovengenoemde periode van twee maanden.

2. De Commissie houdt rekening met alle door de lidstaat binnen de in lid 1 genoemde termijn aangevoerde bewijsstukken.

3. Als de lidstaat de voorlopige conclusies van de Commissie niet aanvaardt, nodigt de Commissie de lidstaat uit tot een hoorzitting, waar beide partijen in een geest van samenwerking in het kader van het partnerschap proberen overeenstemming te bereiken over de opmerkingen en de daaruit te trekken conclusies.

4. In geval van overeenstemming mag de lidstaat de betrokken communautaire middelen opnieuw gebruiken, overeenkomstig artikel 98, lid 2, tweede alinea.

5. Als er geen overeenstemming wordt bereikt, neemt de Commissie uiterlijk zes maanden na de datum van de hoorzitting een besluit over de financiële correctie, rekening houdend met alle informatie en opmerkingen die in de loop van de procedure zijn voorgelegd. Als er geen hoorzitting plaatsvindt, begint de periode van zes maanden twee maanden na de datum van de door de Commissie gezonden uitnodiging daartoe.”

- 7 De eerste en de tweede alinea van artikel 108 („Inwerkingtreding”) van verordening nr. 1083/2006 luiden als volgt:

„Deze verordening treedt in werking op de dag volgende op die van haar bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

De artikelen 1 tot en met 16, 25 tot en met 28, 32 tot en met 40, 47 tot en met 49, 52 tot en met 54, 56, 58 tot en met 62, 69 tot en met 74, 103 tot en met 105, en 108 zijn van toepassing vanaf de datum van inwerkingtreding van deze verordening, alleen voor de programma's voor de periode 2007-2013. De overige artikelen zijn van toepassing met ingang van 1 januari 2007.”

Voorgeschiedenis van het geding en litigieus besluit

- 8 De voorgeschiedenis van het geding wordt uiteengezet in de punten 28 tot en met 57 van het bestreden arrest en kan als volgt worden samengevat.

- 9 In 2001 en 2002 heeft de Commissie bijstand uit het Cohesiefonds toegekend voor de volgende (groepen van) projecten:
- het project inzake watervoorziening voor de bevolking in het stroomgebied van de Guadiana: regio Andévalo (2000.ES.16.C.PE.133) (hierna: „Andévalo-project”), waarvoor de subsidiabele overheidsuitgaven 11 419 216 EUR bedroegen en de financiële bijstand uit het Cohesiefonds 9 135 373 EUR;
 - de projectengroep inzake afvalwaterverwerking en -zuivering in het stroomgebied van de Guadalquivir: Guadaira, Aljarafe en beschermde natuurgebieden van de Guadalquivir (2000.ES.16.C.PE.066) (hierna: „Guadalquivir-projectengroep”), waarvoor de subsidiabele overheidsuitgaven 40 430 000 EUR bedroegen en de financiële bijstand uit het Cohesiefonds 32 079 293 EUR;
 - de projectengroep inzake watervoorziening aan de intergemeentelijke systemen van de provincies Granada en Málaga (2002.ES.16.C.PE.061) (hierna: „projectengroep Granada en Málaga”), waarvoor de subsidiabele overheidsuitgaven 22 406 817 EUR bedroegen en de financiële bijstand uit het Cohesiefonds 17 925 453 EUR.
- 10 De projecten in kwestie werden door de Europese Unie dus medegefinancierd ten bedrage van 80 % van de totale uitgaven van de overheid of de daarmee gelijk te stellen uitgaven.
- 11 De Dirección General de Obras Hidráulicas de la Junta de Andalucía (algemene directie van waterwerken van de regering van Andalusië) was verantwoordelijk voor de uitvoering van het Andévalo-project en de projectengroep Granada en Málaga. De Agencia Andaluza del Agua de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía (het Andalusische wateragentschap van het departement Milieu van de regering van Andalusië) was van haar kant verantwoordelijk voor de uitvoering van het Guadalquivir-project. Beide instanties hebben deze taak gedelegeerd aan het overheidsbedrijf Gestión de Infraestructuras de Andalucía SA (nv Infrastructuurbeheer Andalusië).
- 12 Tussen 2004 en 2006 hebben de diensten van de Commissie de betrokken projecten of projectengroepen aan audits onderworpen. Zij werden daarin bijgestaan door een extern auditbedrijf. De Commissie heeft de verschillende auditrapporten aan de Spaanse autoriteiten gezonden. Daarin heette het dat voor elk van die projecten of projectengroepen bepaalde onregelmatigheden waren vastgesteld, namelijk inbreuken op de voorschriften inzake de plaatsing van de overheidsopdrachten en, meer in het bijzonder, de opsplitsing van die opdrachten en het feit dat die opdrachten niet in het *Publicatieblad van de Europese Unie* waren bekendgemaakt.
- 13 Bij brief van 9 februari 2009 heeft de Commissie de Spaanse autoriteiten meegedeeld dat die onregelmatigheden bewezen werden geacht en dat zij voornemens was overeenkomstig verordening nr. 1164/94 de procedure tot opschorting van de tussentijdse betalingen in te leiden en passende financiële correcties toe te passen. De Commissie heeft de Spaanse autoriteiten tevens verzocht binnen twee maanden hun opmerkingen kenbaar te maken.
- 14 In antwoord daarop hebben de Spaanse autoriteiten de hun verweten onregelmatigheden bij brieven van 11 mei, 18 mei en 29 oktober 2009 betwist.
- 15 Bij brief van 7 juli 2009 hebben de Spaanse autoriteiten verder gevraagd om de betalingen niet op te schorten.
- 16 Op 10 november 2009 heeft de Commissie met de Spaanse autoriteiten een hoorzitting gehouden teneinde overeenstemming te bereiken over de litigieuze vragen. Op die zitting hebben de Spaanse autoriteiten verzocht om een termijn van 15 dagen om nieuwe stukken te kunnen indienen. Deze documenten zijn op 2 december 2009 aan de Commissie overgelegd.

- 17 Op 30 juni 2010 heeft de Commissie het litigieuze besluit vastgesteld.
- 18 Bij dat besluit, waarvan het Koninkrijk Spanje op 1 juli 2010 in kennis is gesteld, heeft de Commissie de uit het Cohesiefonds toegekende bijstand verminderd met 1 642 572,60 EUR voor het Andévalo-project, met 3 837 074,52 EUR voor de Guadalquivirprojectengroep en met 2 295 581,47 EUR voor de projectengroep Granada en Málaga.

Beroep bij het Gerecht en bestreden arrest

- 19 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 8 september 2010, heeft het Koninkrijk Spanje beroep tot nietigverklaring van het litigieuze besluit ingesteld.
- 20 Ter ondersteuning daarvan heeft het Koninkrijk Spanje primair twee middelen aangevoerd. Met het eerste daarvan stelt het dat de Commissie de financiële correcties ten onrechte heeft toegepast, aangezien zij waren gebaseerd op schending van richtlijn 93/37/EEG van de Raad van 14 juni 1993 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor de uitvoering van werken (PB L 199, blz. 54), terwijl de betrokken opdrachten, vanwege de waarde ervan, niet onder die richtlijn vallen. Met het tweede middel betwist het dat bepaalde van de betrokken overheidsopdrachten in strijd met artikel 6, lid 4, van die richtlijn werden opgesplitst. Subsidiair heeft het Koninkrijk Spanje de Commissie verweten onvoldoende transparant te werk te zijn gegaan bij de vaststelling van de financiële correcties en het evenredigheidsbeginsel te hebben geschonden.
- 21 Bij het bestreden arrest heeft het Gerecht al deze middelen afgewezen en het beroep dus in zijn geheel verworpen.

Conclusies van partijen voor het Hof

- 22 In hogere voorziening verzoekt het Koninkrijk Spanje het Hof:
- het bestreden arrest te vernietigen;
 - de zaak zelf af te doen en het litigieuze besluit nietig te verklaren, en
 - de Commissie te verwijzen in de kosten.
- 23 De Commissie verzoekt het Hof:
- de hogere voorziening af te wijzen, en
 - het Koninkrijk Spanje te verwijzen in de kosten.

Hogere voorziening

- 24 Ter ondersteuning van zijn hogere voorziening voert het Koninkrijk Spanje één enkel middel aan, waarmee het stelt dat het Gerecht is voorbijgegaan aan het begrip „werk” in de zin van artikel 1, sub c, van richtlijn 93/37 juncto artikel 6, lid 4, daarvan.
- 25 Het Koninkrijk Spanje betoogt in wezen dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting, doordat het heeft geoordeeld dat bepaalde van de betrokken opdrachten één enkel werk vormden, hoewel zij niet voldeden aan de daartoe in de rechtspraak van het Hof gestelde voorwaarden.

- 26 Volgens de Commissie is dat middel ongegrond en moet de hogere voorziening bijgevolg worden afgewezen.
- 27 Van meet af aan zij erop gewezen dat het Gerecht bij het bestreden arrest het door het Koninkrijk Spanje ingestelde beroep tot nietigverklaring heeft verworpen op grond van de vaststelling dat de drie door die lidstaat aangevoerde middelen ongegrond waren.
- 28 Daarmee heeft het Gerecht impliciet maar noodzakelijkerwijs erkend dat het litigieuze besluit formeel volgens de regels was vastgesteld.
- 29 In dit verband blijkt echter uit de punten 56 tot en met 89 en 93 van de arresten Spanje/Commissie (C-192/13 P, EU:C:2014:2156) en Spanje/Commissie (C-197/13 P, EU:C:2014:2157) dat de Commissie zich bij het nemen van een besluit tot het toepassen van een financiële correctie vanaf 2000 dient te houden aan een wettelijke termijn.
- 30 Overeenkomstig artikel 100, lid 5, van verordening nr. 1083/2006 neemt de Commissie namelijk uiterlijk zes maanden na de datum van de hoorzitting een besluit over de financiële correctie. Als er geen hoorzitting heeft plaatsgevonden, begint de periode van zes maanden twee maanden na de datum van de door de Commissie gezonden uitnodiging daartoe.
- 31 Blijkens artikel 108, tweede alinea, van verordening nr. 1083/2006 vindt dat artikel 100 toepassing vanaf 1 januari 2007, óók op programma's die dateren van vóór de periode 2007-2013.
- 32 In casu is de hoorzitting gehouden op 10 november 2009, en heeft de Commissie het litigieuze besluit eerst vastgesteld op 30 juni 2010.
- 33 Bijgevolg heeft de Commissie zich in dit geval niet gehouden aan de in artikel 100, lid 5, van verordening nr. 1083/2006 gestelde termijn van zes maanden.
- 34 Voorts volgt uit de rechtspraak van het Hof dat de niet-inachtneming van de procedureregels voor de vaststelling van een bezwarende handeling – zoals het feit dat de Commissie het litigieuze besluit niet heeft gegeven binnen de door de wetgever van de Unie gestelde termijn – een schending van wezenlijke vormvoorschriften vormt (zie arresten Verenigd Koninkrijk/Raad, 68/86, EU:C:1988:85, punten 48 en 49; Spanje/Commissie, EU:C:2014:2156, punt 103, en Spanje/Commissie, EU:C:2014:2157, punt 103), en dat indien bij het onderzoek van de betrokken handeling blijkt dat zij niet volgens de regels is vastgesteld, het aan de Unierechter staat om ambtshalve het middel op te werpen van schending van een wezenlijk vormvoorschrift, en dus de door een dergelijk gebrek aangetaste handeling nietig te verklaren (zie arresten Commissie/ICI, C-286/95 P, EU:C:2000:188, punt 51; Commissie/Solvay, C-287/95 P en C-288/95 P, EU:C:2000:189, punt 55; Spanje/Commissie, EU:C:2014:2156, punt 103, en Spanje/Commissie, EU:C:2014:2157, punt 103).
- 35 Ter terechtzitting voor het Hof is partijen de gelegenheid geboden een standpunt in te nemen over de in het vorige punt vermelde aspecten. Bovendien hebben partijen de betrokken problematiek in het kader van de arresten Spanje/Commissie (EU:C:2014:2156) en Spanje/Commissie (EU:C:2014:2157), die in wezen identieke feiten- en rechtskwesties betreffen, reeds tot in bijzonderheden besproken.
- 36 In die omstandigheden dient te worden geconcludeerd dat de Commissie het litigieuze besluit heeft vastgesteld met voorbijgaan aan de in een verordening van de Raad voorgeschreven wettelijke termijn, en dat het Gerecht bijgevolg het recht onjuist heeft opgevat, voor zover het, in plaats van de schending van wezenlijke vormvoorschriften waardoor het litigieuze besluit is aangetast, te bestraffen, het beroep van het Koninkrijk Spanje heeft verworpen.
- 37 Derhalve moet het bestreden arrest worden vernietigd.

Beroep in eerste aanleg

- 38 Overeenkomstig artikel 61, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie vernietigt het Hof in geval van gegrondheid van de hogere voorziening de beslissing van het Gerecht. Het Hof kan dan zelf de zaak afdoen wanneer deze in staat van wijzen is.
- 39 In het onderhavige geval beschikt het Hof over de gegevens die nodig zijn om definitief uitspraak te doen op het door het Koninkrijk Spanje bij het Gerecht ingestelde beroep tot nietigverklaring van het litigieuze besluit.
- 40 In dit verband kan worden volstaan met de opmerking dat het litigieuze besluit op de in de punten 29 tot en met 36 van het onderhavige arrest uiteengezette gronden nietig moet worden verklaard wegens schending van wezenlijke vormvoorschriften.

Kosten

- 41 Volgens artikel 184, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering beslist het Hof, wanneer de hogere voorziening gegrond is en het Hof zelf de zaak afdoet, over de kosten.
- 42 Volgens artikel 138, lid 1, van dat Reglement, dat ingevolge artikel 184, lid 1, ervan van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien het Koninkrijk Spanje in hogere voorziening in het gelijk is gesteld en het bij het Gerecht ingestelde beroep gegrond is verklaard, dient de Commissie overeenkomstig de vordering van het Koninkrijk Spanje zowel in eerste aanleg als in hogere voorziening te worden verwezen in haar eigen kosten en in die van deze lidstaat.

Het Hof (Zesde kamer) verklaart:

- 1) **Het arrest van het Gerecht van de Europese Unie Spanje/Commissie (T-384/10, EU:T:2013:277) wordt vernietigd.**
- 2) **Besluit C (2010) 4147 van de Commissie van 30 juni 2010 tot vermindering van de uit het Cohesiefonds toegekende steun voor de volgende (groepen van) projecten: „Watervoorziening voor de bevolking in het stroomgebied van de Guadiana: regio Andévalo” (2000.ES.16.C.PE.133), „Afvalwaterverwerking en -zuivering in het stroomgebied van de Guadalquivir: Guadaira, Aljarafe en beschermde natuurgebieden van de Guadalquivir” (2000.ES.16.C.PE.066) en „Watervoorziening aan de intergemeentelijke systemen van de provincies Granada en Málaga” (2002.ES.16.C.PE.061), wordt nietig verklaard.**
- 3) **De Europese Commissie zal zowel in eerste aanleg als in de onderhavige hogere voorziening de kosten van het Koninkrijk Spanje en haar eigen kosten dragen.**

ondertekeningen