



Jurisprudentie

ARREST VAN HET GERECHT (Achtste kamer)

5 juli 2018*

„Elfpo – Laatste jaar van uitvoering van de programmeringsperiode 2007-2013 – Goedkeuring van de rekeningen van de betaalorganen van de lidstaten – Besluit waarbij een bepaald bedrag in het kader van het programma voor plattelandsontwikkeling van de autonome gemeenschap Extremadura wordt aangemerkt als niet opnieuw te gebruiken – Berekeningsmethode – Artikel 69, lid 5 ter, van verordening (EG) nr. 1698/2005 – Gewettigd vertrouwen”

In zaak T-88/17,

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door M. A. Sampol Pucurull en M. J. García-Valdecasas Dorrego als gemachtigden,

verzoeker,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door J. Aquilina en M. Morales Puerta als gemachtigden,

verweerster,

betreffende een verzoek krachtens artikel 263 VWEU strekkende tot gedeeltelijke nietigverklaring van uitvoeringsbesluit (EU) 2016/2113 van de Commissie van 30 november 2016 inzake de goedkeuring van de rekeningen van de betaalorganen van de lidstaten betreffende de door het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) gefinancierde uitgaven in het laatste jaar van uitvoering van de Elfpo-programmeringsperiode 2007-2013 (16 oktober 2014-31 december 2015) (PB 2016, L 327, blz. 79), waarbij de Commissie met het oog op de goedkeuring van de rekeningen van het betaalorgaan van Extremadura een bedrag van 5 364 682,52 EUR als een „niet opnieuw te gebruiken bedrag” heeft aangemerkt,

wijst

HET GERECHT (Achtste kamer),

samengesteld als volgt: A. M. Collins, president, M. Kancheva en G. De Baere (rapporteur), rechters,

griffier: E. Coulon,

het navolgende

* Procestaal: Spaans.

Arrest

Toepasselijke bepalingen

Verordeningen (EG) nr. 1290/2005 en (EU) nr. 1306/2013

- 1 Verordening (EG) nr. 1290/2005 van de Raad van 21 juni 2005 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB 2005, L 209, blz. 1) vormde de basisverordening voor het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (Elfpo), die in het kader van die verordening werden opgericht.
- 2 Verordening nr. 1290/2005 is ingetrokken bij verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van verordeningen (EEG) nr. 352/78, (EG) nr. 165/94, (EG) nr. 2799/98, (EG) nr. 814/2000, (EG) nr. 1290/2005 en (EG) nr. 485/2008 van de Raad (PB 2013, L 347, blz. 549).
- 3 De artikelen 23 en 29 van verordening nr. 1290/2005 betreffende respectievelijk vastleggingen en ambtshalve doorhaling bleven van toepassing op de feiten van de zaak die plaatsvonden voordat verordening nr.1306/2013 op 20 december 2013 van kracht werd.
- 4 De artikelen 37 en 51 van verordening nr. 1306/2013 betreffende respectievelijk saldobetaling en afsluiting van het programma alsmede goedkeuring van rekeningen waren van toepassing toen het besluit werd vastgesteld dat ten grondslag ligt aan het beroep, aangezien het merendeel van de bepalingen van deze verordening krachtens artikel 121 ervan op 1 januari 2014 van toepassing werd.
- 5 Artikel 23, eerste en tweede alinea, van verordening nr. 1290/2005 bepaalde:

„De communautaire vastleggingen voor de programma’s voor plattelandsontwikkeling [...] worden verricht in jaartranches over een periode tussen 1 januari 2007 en 31 december 2013.

De beschikking van de Commissie tot goedkeuring van elk door de lidstaat ingediend programma voor plattelandsontwikkeling [...] vormt vanaf de kennisgeving ervan aan de betrokken lidstaat een juridische verbintenis [...].”

- 6 Artikel 29, leden 1 en 7, van verordening nr. 1290/2005, met als opschrift „Ambtshalve doorhalen van vastleggingen”, luidde als volgt:

„1. Het gedeelte van een vastlegging voor een programma voor plattelandsontwikkeling dat uiterlijk op 31 december van het tweede jaar na het jaar van de vastlegging niet voor de voorfinanciering of voor tussentijdse betalingen is gebruikt en waarvoor uiterlijk op die datum bij de Commissie ook geen enkele uitgavendeclaratie uit hoofde van de verrichte uitgaven is ingediend die voldoet aan de [...] voorwaarden, wordt door de Commissie ambtshalve doorgehaald.

[...]

7. Indien een bedrag ambtshalve wordt doorgehaald, wordt de bijdrage uit het [Elfpo] voor het betrokken programma voor plattelandsontwikkeling voor het betrokken jaar met dat bedrag verlaagd. De lidstaat legt een herzien financieringsplan over waarin de verlaging van de steun over de prioritaire zwaartepunten van het programma is verdeeld. [...]”

- 7 In artikel 37 van verordening nr. 1306/2013, met als opschrift „Saldobetaling en afsluiting van het programma”, wordt in lid 1 het volgende bepaald:

„Na ontvangst van het laatste jaarverslag over de voortgang van het programma voor plattelandontwikkeling verricht de Commissie onder voorbehoud van de beschikbaarheid van middelen de saldobetaling op basis van het vigerende financieringsplan, de jaarrekeningen voor het laatste jaar van tenuitvoerlegging van het betrokken programma voor plattelandontwikkeling, en het betrokken goedkeuringsbesluit. Deze rekeningen worden uiterlijk zes maanden na de einddatum voor de subsidiabiliteit [...] ingediend bij de Commissie en hebben betrekking op de uitgaven die het betaalorgaan tot en met de einddatum voor de subsidiabiliteit van de uitgaven heeft gedaan.”

- 8 Artikel 51 van verordening nr. 1306/2013, getiteld „Goedkeuring van rekeningen”, bepaalt in de eerste alinea het volgende:

„Vóór 31 mei van het jaar na het betrokken begrotingsjaar stelt de Commissie, op basis van de overeenkomstig artikel 102, lid 1, onder c), verstrekte informatie, uitvoeringshandelingen vast, welke haar besluit bevat[ten] over de goedkeuring van de rekeningen van de erkende betaalorganen. Die uitvoeringshandelingen omvatten een beoordeling van de volledigheid, de nauwkeurigheid en de waarheidsgetrouwheid van de ingediende jaarrekeningen [...].”

Verordening (EG) nr. 1698/2005, zoals gewijzigd bij de verordeningen (EG) nr. 74/2009 en (EG) nr. 473/2009

- 9 Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Elfpo (PB 2005, L 277, blz. 1) stelde de algemene bepalingen vast met betrekking tot de communautaire steun voor plattelandontwikkeling die wordt gefinancierd uit het Elfpo.
- 10 Verordening nr. 1698/2005 is ingetrokken bij verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Elfpo (PB 2013, L 347, blz. 487). Verordening nr. 1698/2005 blijft overeenkomstig artikel 88 van verordening nr. 1305/2013 evenwel van toepassing voor de concrete acties die worden uitgevoerd krachtens programma's die de Europese Commissie op grond van die verordening vóór 1 januari 2014 heeft goedgekeurd, wat in de onderhavige zaak het geval is.
- 11 Krachtens artikel 15 van verordening nr. 1698/2005 voerde elk programma voor plattelandontwikkeling een strategie voor plattelandontwikkeling uit door middel van een samenstel van maatregelen die rond diverse assen waren gegroepeerd. Elk programma bestreek een periode tussen 1 januari 2007 en 31 december 2013. Een lidstaat kon hetzij een enkel programma voor zijn gehele grondgebied, hetzij een reeks regionale programma's indienen. Krachtens artikel 19 van deze verordening werden de programma's opnieuw bezien en na goedkeuring door het toezichtcomité in voorkomend geval door de lidstaten voor de resterende looptijd aangepast. De herzieningen hielden rekening met de evaluatieresultaten en met de verslagen van de Commissie, in het bijzonder om de wijze waarop de communautaire prioriteiten in aanmerking werden genomen, te versterken of aan te passen.
- 12 In artikel 69 van verordening nr. 1698/2005, met als opschrift „Middelen en verdeling ervan”, was in lid 1 het volgende bepaald:

„Het bedrag voor communautaire steun voor plattelandontwikkeling uit hoofde van deze verordening voor de periode van 1 januari 2007 tot en met 31 december 2013, de jaarlijkse verdeling ervan en het minimumbedrag dat moet worden geconcentreerd in gebieden die uit hoofde van de convergentiedoelstelling voor steun in aanmerking komen, worden door de Raad met gekwalificeerde

meerderheid van stemmen, op voorstel van de Commissie, vastgesteld overeenkomstig het financiële vooruitzicht 2007-2013 en het Interinstitutioneel Akkoord over de begrotingsdiscipline en de verbetering van de begrotingsprocedure, voor dezelfde periode.”

- 13 Artikel 70, lid 1, van verordening nr. 1698/2005 bepaalde dat in de beschikking tot vaststelling van een programma voor plattelandsontwikkeling de maximumbijdrage uit het Elfpo binnen een flexibiliteitsmarge voor elke as werd vastgesteld en de aan de regio's toegewezen kredieten die onder de convergentiedoelstelling vielen in voorkomend geval duidelijk als zodanig werden vermeld. In lid 2 van dit artikel werd aangegeven dat de bijdrage uit het Elfpo werd berekend op basis van het bedrag aan subsidiabele overheidsuitgaven.
- 14 De Raad van de Europese Unie heeft op 19 januari 2009 verordening (EG) nr. 74/2009 tot wijziging van verordening nr. 1698/2005 (PB 2009, L 30, blz. 100) vastgesteld.
- 15 Bij verordening nr. 74/2009 werd artikel 16 bis in verordening nr. 1698/2005 ingevoegd. In lid 1, onder a) tot en met f), daarvan werden bepaalde prioriteiten (hierna: „nieuwe uitdagingen”) vastgelegd die de lidstaten in hun programma's voor plattelandsontwikkeling moesten nastreven.
- 16 Artikel 16 bis van verordening nr. 1698/2005 is gewijzigd bij verordening (EG) nr. 473/2009 van de Raad van 25 mei 2009 tot wijziging van verordening (EG) nr. 1698/2005 en van verordening nr. 1290/2005 (PB 2009, L 144, blz. 3), door toevoeging van een prioriteit, die in dat artikel onder g), is gedefinieerd.
- 17 Artikel 16 bis, lid 1, van verordening nr. 1698/2005, zoals gewijzigd, luidde als volgt:

„Uiterlijk op 31 december 2009 nemen de lidstaten, overeenkomstig hun eigen behoeften, in hun plattelandsontwikkelingsprogramma's soorten concrete acties op die verband houden met de volgende prioriteiten, als beschreven in de communautaire strategische richtsnoeren en nader uitgewerkt in de nationale strategische plannen:

 - a) klimaatverandering,
 - b) hernieuwbare energie,
 - c) waterbeheer,
 - d) biodiversiteit,
 - e) begeleidende maatregelen voor de herstructurering van de zuivelsector,
 - f) innovatie met betrekking tot de onder a) tot en met d) genoemde prioriteiten,
 - g) breedbandinternetinfrastructuur in plattelandsgebieden. [...]
 - 18 Ten gevolge op de vaststelling van de nieuwe doelstellingen en tegen de achtergrond van de beschikbaarstelling van aanvullende financiële middelen aan de lidstaten om hen in staat te stellen de betreffende prioriteiten in hun programma's voor plattelandsontwikkeling na te streven, werd artikel 69 van verordening nr. 1698/2005 gewijzigd. Bij verordening nr. 74/2009 werden er met name de leden 5 bis en 5 ter aan toegevoegd, en bij verordening nr. 473/2009 werd dit artikel aangevuld met lid 2 bis en werden de leden 5 bis en 5 ter ervan gewijzigd.

- 19 Artikel 69, lid 2 bis, van verordening nr. 1698/2005 voorzag in het volgende:

„Het deel van het in lid 1 bedoelde bedrag dat voortvloeit uit de verhoging van het totaalbedrag van de vastleggingskredieten zoals vastgesteld bij besluit 2006/493/EG van de Raad van 19 juni 2006 tot vaststelling van het bedrag van de steun van de Gemeenschap voor plattelandsontwikkeling voor de periode van 1 januari 2007 tot en met 31 december 2013, van de verdeling daarvan over de jaren en van het minimumbedrag dat moet worden geconcentreerd in de onder de convergentiedoelstelling vallende regio's, gewijzigd bij besluit 2009/434/EG, wordt aangewend voor de soorten concrete acties die verband houden met de in artikel 16 bis, lid 1, van de onderhavige verordening vastgestelde prioriteiten.”

- 20 Artikel 69, lid 5 bis, van verordening nr. 1698/2005, zoals gewijzigd, bepaalde in de eerste en de vierde alinea:

„In het tijdvak 1 januari 2010 tot en met 31 december 2015 besteden de lidstaten een bedrag dat overeenstemt met de bedragen die voortvloeien uit de verplichte modulatie die overeenkomstig artikel 9, lid 4, en artikel 10, lid 3, van verordening (EG) nr. 73/2009 is toegepast, alsmede, met ingang van 2011, de bedragen die voortvloeien uit de toepassing van artikel 136 van die verordening, exclusief als communautaire steun in het kader van de bestaande plattelandsontwikkelingsprogramma's voor concrete acties als bedoeld in artikel 16 bis, lid 1, onder a) tot en met f), van de onderhavige verordening.

In het tijdvak 1 januari 2009 tot en met 31 december 2015 besteden de lidstaten een bedrag dat overeenstemt met het aandeel van de lidstaten in het in lid 2 bis bedoelde bedrag, exclusief als communautaire steun in het kader van de bestaande plattelandsontwikkelingsprogramma's voor concrete acties als bedoeld in artikel 16 bis, lid 1, van de onderhavige verordening.”

- 21 In artikel 69, lid 5 ter, van verordening nr. 1698/2005 was het volgende bepaald:

„Indien aan het einde van de looptijd van het programma blijkt dat het werkelijke bedrag aan communautaire bijdragen dat is besteed aan de in lid 5 bis bedoelde concrete acties, lager ligt dan het in lid 5 bis bedoelde bedrag, stort de lidstaat het verschil ten belope van het bedrag waarmee de beschikbare toewijzingen voor andere dan in artikel 16 bis, lid 1, bedoelde concrete acties zijn overschreden, terug in de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen.

[...]”

Voorgeschiedenis van het geding

- 22 Zoals volgt uit de overwegingen 1 tot en met 3 van verordening nr. 473/2009, hebben alle lidstaten in de context van het door de Europese Raad op 11 en 12 december 2008 vastgestelde Europees economisch herstelplan dat voorziet in prioritaire maatregelen, via het Elfpo ook aanvullende financiële middelen ter beschikking gesteld gekregen om in verband met de prioriteit inzake breedbandinternet de aanleg hiervan te bevorderen en de concrete acties in verband met de nieuwe uitdagingen te versterken (hierna: „financiële middelen uit hoofde van het herstelplan”).
- 23 Bij besluit 2009/434/EG van de Raad van 25 mei 2009 houdende wijziging van besluit 2006/493/EG tot vaststelling van het bedrag van de steun van de Gemeenschap voor plattelandsontwikkeling voor de periode van 1 januari 2007 tot en met 31 december 2013, van de verdeling daarvan over de jaren en van het minimumbedrag dat moet worden geconcentreerd in de onder de convergentiedoelstelling vallende regio's (PB 2009, L 144, blz. 25), hebben alle lidstaten via het Elfpo aanvullende financiële middelen uit hoofde van het herstelplan ter beschikking gesteld gekregen. Overeenkomstig bijlage I bij beschikking 2009/545/EG van de Commissie van 7 juli 2009 tot vaststelling van de jaarlijkse

uitsplitsing per lidstaat van het bedrag als bedoeld in artikel 69, lid 2 bis, van verordening nr. 1698/2005 en tot wijziging van beschikking 2006/636/EG van de Commissie (PB 2009, L 181, blz. 49), werd aan het Koninkrijk Spanje een totaalbedrag van 76 296 000 EUR toegekend.

- 24 Zoals volgt uit de overwegingen 1, 9 en 10 van verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad van 19 januari 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers, tot wijziging van verordeningen nr. 1290/2005, (EG) nr. 247/2006 en (EG) nr. 378/2007 en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1782/2003 (PB 2009, L 30, blz. 16), was de Europese Gemeenschap, rekening houdend met de door de Commissie bij het Europees Parlement en de Raad ingediende mededeling getiteld „Vorbereiding van de ‚gezondheidscontrole‘ van de GLB-hervorming”, van mening dat de landbouwsector geconfronteerd werd met nieuwe en veeleisende uitdagingen en dat het geboden was deze vraagstukken aan te pakken. Op het gebied van de landbouw vormde het Elfpo hiertoe een geschikt instrument.
- 25 Daarom werd besloten binnen het Elfpo aanvullende financiële middelen vrij te maken middels de procedure van verplichte modulatie bedoeld in artikel 9, lid 4, en artikel 10, lid 3, van verordening nr. 73/2009, en door middel van specifieke overdrachten van financiële middelen krachtens artikel 136 ervan (hierna: „financiële middelen uit hoofde van de gezondheidscontrole”).
- 26 Bij beschikking 2009/444/EG van de Commissie van 10 juni 2009 tot toewijzing aan de lidstaten van de bedragen die voortvloeien uit de in de artikelen 7 en 10 van verordening nr. 73/2009 bedoelde modulatie in de jaren 2009 tot en met 2012 (PB 2009, L 148, blz. 29) zijn overeenkomstig bijlage II bij deze beschikking aan het Koninkrijk Spanje financiële middelen uit hoofde van de gezondheidscontrole ten bedrage van 498 100 000 EUR toegekend.
- 27 De aan het Koninkrijk Spanje toegewezen financiële middelen uit hoofde van de gezondheidscontrole en het herstelplan beliepen dus 574 396 000 EUR. Van dit bedrag is 70 709 037 EUR toegekend aan het betaalorgaan van de autonome gemeenschap Extremadura (hierna: „Extremadura”).
- 28 De Spaanse autoriteiten hebben de Commissie gevraagd om het programma voor plattelandontwikkeling voor Extremadura te wijzigen teneinde rekening te houden met de toewijzing aan het Koninkrijk Spanje van financiële middelen op basis van het herstelplan en de gezondheidscontrole (hierna samen: „aanvullende financiële middelen”).
- 29 Bij besluit C(2010) 1729 van 18 maart 2010 heeft de Commissie de herziening van het programma voor plattelandontwikkeling voor de periode 2007-2013 met betrekking tot Extremadura goedgekeurd. In deze herziening werd rekening gehouden met de toekenning van de aanvullende financiële middelen (hierna: „eerste goedkeuringsbesluit inzake herziening van het programma”).
- 30 In de bijlage bij besluit C(2010) 1729 was een tabel opgenomen met daarin de per jaar uitgesplitste bijdrage van het Elfpo voor het tijdvak 2007-2013. Deze tabel bevatte de volgende gegevens:
- een totaalbedrag van 878 066 742 EUR, zijnde de bijdrage van het Elfpo voor Extremadura die uiteenvalt in:
 - een specifiek bedrag van 70 709 037 EUR dat is verdeeld over de jaren 2009 tot en met 2013 en overeenkomt met de aanvullende financiële middelen genoemd in artikel 69, lid 5 bis, van verordening nr. 1698/2005;
 - een restbedrag van 807 357 705 EUR, zijnde de uitkering voor regio’s die onder de convergentiedoelstelling vallen.

- 31 Op 29 mei 2013 heeft de Commissie in het kader van de procedure die is vastgesteld in artikel 29 van verordening nr. 1290/2005 ambtshalve de vastlegging van een bedrag van 57 963 282 EUR doorgehaald. Dat bedrag komt overeen met het gedeelte van de vastlegging voor het jaar 2010 dat uiterlijk op 31 december 2012 („n+2-regel”) niet voor een betaling was gebruikt of waarvoor overeenkomstig de gestelde voorwaarden op die datum geen uitgavendeclaratie was ingediend. Bijgevolg hebben de Spaanse autoriteiten overeenkomstig artikel 29, lid 7, van deze verordening en artikel 19, lid 2, van verordening nr. 1698/2005 een herzien financieringsplan ingediend voor het programma voor plattelandontwikkeling met betrekking tot Extremadura.
- 32 Bij besluit C(2013) 9347 final van 17 december 2013 heeft de Commissie de herziening van dat programma voor de periode 2007-2013 goedgekeurd. In deze herziening werd met name rekening gehouden met het ambtshalve door haar doorgehaalde bedrag (hierna: „tweede goedkeuringsbesluit inzake herziening van het programma”).
- 33 In de bijlage bij besluit C(2013) 9347 final was met name een tabel opgenomen met daarin de per jaar uitgesplitste bijdrage van het Elfpo voor het tijdvak 2007-2013. Deze tabel bevatte de volgende gegevens:
- een totaalbedrag van 828 279 953 EUR, zijnde de bijdrage van het Elfpo voor Extremadura die uiteenvalt in:
 - een specifiek bedrag van 64 496 589 EUR dat is verdeeld over de jaren 2009 tot en met 2013 en overeenkomt met de aanvullende financiële middelen bedoeld in artikel 69, lid 5 bis, van verordening nr. 1698/2005;
 - een restbedrag van 763 783 364 EUR, zijnde de uitkering voor regio’s die onder de convergentiedoelstelling vallen.
- 34 Op 16 en 17 november 2015 hebben deskundigen van de Commissie tijdens een studiebijeenkomst ten behoeve van de lidstaten een uiteenzetting gegeven over de richtsnoeren die waren vastgesteld bij besluit C(2015) 1399 final van de Commissie van 5 maart 2015 inzake de afsluiting van de programma’s voor plattelandontwikkeling 2007-2013 (hierna: „richtsnoeren”) en instructies gegeven over de methode die deze instelling van plan was te gebruiken om de in artikel 69, lid 5 ter, van verordening nr. 1698/2005 bedoelde berekening uit te voeren.
- 35 Met het oog op de sluiting van het programma voor plattelandontwikkeling voor het tijdvak 2007-2013 heeft Extremadura de jaarrekeningen over het laatste jaar van uitvoering van het programma, dat wil zeggen over de periode van 16 oktober 2014 tot en met 31 december 2015 (hierna: „laatste jaar van uitvoering”), ter goedkeuring overgelegd aan de Commissie.
- 36 In bijlage 6 bij de door Extremadura ingediende jaarrekeningen over het laatste jaar van uitvoering was een tabel opgenomen met de bedragen die nodig waren om de berekening bedoeld in artikel 69, lid 5 ter, van verordening nr. 1698/2005 uit te voeren. In de linkerkolom stonden de bedragen waaruit de bijdrage van het Elfpo aanvankelijk bestond. De Spaanse autoriteiten gaven aan dat het totaal van 828 279 952 EUR aan vastgestelde financiering uit het Elfpo uiteenviel in een bedrag van 64 496 589 EUR aan financiële middelen uit hoofde van het herstelplan en de gezondheidscontrole en een bedrag van 763 783 363 EUR aan „andere financiële middelen”. In de rechterkolom stonden de door die autoriteiten gedeclareerde uitgaven. Er stond vermeld dat op een totaalbedrag van 819 397 233,37 EUR aan gedeclareerde uitgaven een bedrag van 56 765 681,26 EUR was besteed aan concrete acties in verband met de nieuwe uitdagingen en een bedrag van 762 631 552,11 EUR was gebruikt voor „andere uitgaven”.

- 37 Bij brief van 26 september 2016 heeft de Commissie de Spaanse autoriteiten meegedeeld dat de rekeningen over het laatste jaar van uitvoering van het programma voor plattelandsontwikkeling 2007-2013 met betrekking tot Extremadura waren goedgekeurd. Zij wees erop een verlaging van 5 060 636,11 EUR te hebben toegepast op grond van artikel 69, lid 5 ter, van verordening nr. 1698/2005 en een verlaging van 304 046,41 EUR wegens aanpassing van de drempels aan de prioritaire zwaartepunten van uitgevoerde programma. Vervolgens heeft Extremadura bij de Commissie een rapport ingediend waarin zij opmerkingen formuleerde over die brief en verzocht om een informele bilaterale bijeenkomst.
- 38 Op 30 november 2016 heeft de Commissie uitvoeringsbesluit (EU) 2016/2113 aangenomen inzake de goedkeuring van de rekeningen van de betaalorganen van de lidstaten betreffende de door het Elfpo gefinancierde uitgaven in het laatste jaar van uitvoering van de Elfpo-programmeringsperiode 2007-2013 (16 oktober 2014-31 december 2015) (PB 2016, L 327, blz. 79; hierna: „bestreden besluit”). Dit besluit is gebaseerd op artikel 51 van verordening nr. 1306/2013. Volgens artikel 1 van dit besluit zijn de rekeningen over het laatste jaar van uitvoering van die programmeringsperiode goedgekeurd voor de betaalorganen opgesomd in bijlage I erbij. Het programma voor plattelandsontwikkeling met betrekking tot Extremadura staat op deze lijst.
- 39 Uit de in bijlage I bij het bestreden besluit opgenomen tabel blijkt dat de Commissie van oordeel was dat het bedrag dat bij sluiting van het programma voor plattelandsontwikkeling 2007-2013 definitief uit het Elfpo aan Extremadura moest worden betaald, moest worden verminderd met een bedrag van 5 364 682,52 EUR, aangemerkt als „niet opnieuw te gebruiken”. Onderaan deze tabel wordt uitgelegd dat dit bedrag overeenkomt met de „begrenzing en verlagingen op grond van artikel 69, lid 5 ter, van verordening (EG) nr. 1698/2005”.
- 40 Op 31 januari 2017 heeft in Brussel (België) een informele bijeenkomst van vertegenwoordigers van de Commissie en het Koninkrijk Spanje plaatsgevonden. De notulen van deze bijeenkomst zijn op 24 februari 2017 aan het Koninkrijk Spanje gestuurd.

Procedure en conclusies van partijen

- 41 Bij op 13 februari 2017 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift heeft het Koninkrijk Spanje het onderhavige beroep ingesteld.
- 42 Bij de wijziging van de samenstelling van de kamers van het Gerecht is de zaak op grond van artikel 27, lid 5, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht opnieuw toegewezen aan de Achtste kamer.
- 43 Het Koninkrijk Spanje verzoekt het Gerecht:
- het bestreden besluit gedeeltelijk nietig te verklaren voor zover het Extremadura betreft en bepaalt dat een bedrag van 5 364 682,52 EUR niet wordt vergoed;
 - de Commissie te verwijzen in de kosten.
- 44 De Commissie verzoekt het Gerecht:
- het beroep ongegrond te verklaren;
 - het Koninkrijk Spanje te verwijzen in de kosten.

In rechte

- 45 Ter ondersteuning van zijn beroep voert het Koninkrijk Spanje twee middelen aan. Het eerste middel, dat primair wordt aangevoerd, betreft schending van artikel 69 van verordening nr. 1698/2005. Met het tweede middel stelt het Koninkrijk Spanje dat de Commissie haar beoordelingsmarge heeft overschreden en het vertrouwensbeginsel heeft geschonden.

Eerste middel: schending van artikel 69 van verordening nr. 1698/2005

Opmerkingen vooraf

- 46 Opgemerkt moet worden dat het beroep strekt tot nietigverklaring van een besluit tot goedkeuring van de rekeningen over het laatste jaar van uitvoering met betrekking tot Extremadura, dat is vastgesteld in het kader van de sluiting van het programma met betrekking tot dit betaalorgaan voor de programmeringsperiode 2007-2013.
- 47 Volgens punt 5.1 van de richtsnoeren worden in het laatste besluit tot goedkeuring van de rekeningen vóór de sluiting de in het laatste jaar van uitvoering verrichte uitgaven vastgesteld die op basis van met name de jaarrekeningen worden geacht ten laste van het Elfpo te komen.
- 48 In dit verband moet in herinnering worden gebracht dat de Commissie volgens de rechtspraak niet bevoegd is bij het beheer van het gemeenschappelijk landbouwbeleid betalingsverplichtingen aan te gaan die niet stroken met de voorschriften van de betrokken gemeenschappelijke marktordening en dat deze regel algemeen geldt (arresten van 9 juni 2005, Spanje/Commissie, C-287/02, EU:C:2005:368, punt 34; 28 maart 2007, Spanje/Commissie, T-220/04, niet gepubliceerd, EU:T:2007:97, punt 162, en 8 oktober 2015, Italië/Commissie, T-358/13, EU:T:2015:773, punt 68).
- 49 Krachtens artikel 33 van uitvoeringsverordening (EU) nr. 908/2014 van de Commissie van 6 augustus 2014 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 1306/2013 wat betreft betaalorganen en andere instanties, financieel beheer, goedkeuring van de rekeningen, voorschriften inzake controles, zekerheden en transparantie (PB 2014, L 255, blz. 59) wordt „[i]n het in artikel 51 van verordening (EU) nr. 1306/2013 bedoelde besluit van de Commissie over de goedkeuring van de rekeningen [...] bepaald welke bedragen aan gedurende het betrokken begrotingsjaar in elke lidstaat verrichte uitgaven als ten laste van de Fondsen komend worden erkend op basis van de [jaarrekeningen]”. Hieruit volgt dat de Commissie onvermijdelijk de bedragen toetst die niet voor financiering in aanmerking komen (zie in die zin wat betreft de goedkeuring van rekeningen in het kader van artikel 7, lid 1, van verordening nr. 2245/1999, arrest van 9 juni 2005, Spanje/Commissie, C-287/02, EU:C:2005:368, punt 51).
- 50 Met het oog op de sluiting van het programma voor plattelandsontwikkeling met betrekking tot Extremadura heeft de Commissie de berekening bedoeld in artikel 69, lid 5 ter, van verordening nr. 1698/2005 uitgevoerd. Zij is wat dit programma betreft tot de conclusie gekomen dat het verschil ten belope van het bedrag dat moet worden teruggestort in de begroting van de Unie in de zin van de betrokken bepaling 5 060 636,11 EUR bedroeg. Bijgevolg heeft zij dit bedrag afgetrokken van het definitief aan dat betaalorgaan te betalen bedrag, zoals volgt uit de brief van 26 september 2016 (zie punt 37 hierboven). Dit bedrag maakte deel uit van het bedrag van 5 364 682,52 EUR dat de Commissie in het kader van de goedkeuring van de rekeningen van dit betaalorgaan over het laatste jaar van uitvoering als „niet opnieuw te gebruiken” heeft aangemerkt, zoals volgt uit het bestreden besluit.

- 51 In dit verband moet in navolging van de Commissie worden opgemerkt dat het Koninkrijk Spanje geen enkel argument heeft aangevoerd tegen de verlaging van het definitief aan Extremadura te betalen bedrag met 304 046,41 EUR, welke laatste som overeenkomt met de aanpassing van de drempels zoals aangegeven in de tweede regel van de in bijlage I bij de brief van 26 september 2016 opgenomen tabel.
- 52 Van de 5 364 682,52 EUR die in het bestreden besluit als „niet opnieuw te gebruiken” werd aangemerkt, heeft het Koninkrijk Spanje dus concreet slechts 5 060 636,11 EUR aangevochten – het bedrag dat door de Commissie overeenkomstig artikel 69, lid 5 ter, van verordening nr. 1698/2005 is berekend.

Juistheid van de door de Commissie overeenkomstig artikel 69, lid 5 ter, van verordening nr. 1698/2005 gemaakte berekening

- 53 Het Koninkrijk Spanje stelt dat de Commissie artikel 69, lid 5 ter, van verordening nr. 1698/2005 heeft geschonden. Dit artikel kan alleen worden toegepast als aan twee voorwaarden is voldaan, namelijk ten eerste onderbesteding van de aanvullende financiële middelen die zijn bedoeld voor concrete acties in verband met de nieuwe uitdagingen en ten tweede overschrijding van de beschikbare toewijzingen voor andere concrete acties dan die bedoeld voor de nieuwe uitdagingen. Geen van beide voorwaarden is in het onderhavige geval vervuld.
- 54 In het bijzonder stelt het Koninkrijk Spanje dat de beschikbare toewijzingen voor andere concrete acties dan die bedoeld voor de nieuwe uitdagingen niet zijn overschreden, aangezien een niet door de Commissie bestreden bedrag van 762 miljoen EUR is besteed aan andere concrete acties, welk bedrag lager is dan dat van de vastleggingen, dat 763 miljoen EUR bedroeg.
- 55 Het Koninkrijk Spanje brengt in herinnering dat het programma voor plattelandsontwikkeling met betrekking tot Extremadura bij twee gelegenheden is herzien teneinde allereerst rekening te houden met de toewijzing van aanvullende financiële middelen bedoeld voor concrete acties in verband met de nieuwe uitdagingen (eerste goedkeuringsbesluit inzake herziening van het programma) en voorts met de ambtshalve doorhaling van een bepaald bedrag aan vastleggingen voor 2010 (tweede goedkeuringsbesluit inzake herziening van het programma). Tegen deze achtergrond stelt het Koninkrijk Spanje dat Extremadura in het kader van de sluitingsprocedure voor het genoemde programma bij haar berekeningen kon uitgaan van de bedragen zoals de Commissie die in dit laatste besluit had goedgekeurd. Extremadura kon dus uitgaan van aanvankelijke vastleggingen van 64 miljoen EUR aan aanvullende financiële middelen uit hoofde van artikel 69, lid 5 bis, van verordening nr. 1698/2005, bedoeld voor nieuwe uitdagingen, en van een bedrag van 763 miljoen EUR aan financiële middelen voor andere concrete acties dan die bedoeld voor deze nieuwe uitdagingen.
- 56 De Commissie bestrijdt al deze argumenten.
- 57 In het bijzonder heeft de Commissie aangegeven dat zij bij de berekening die zij overeenkomstig artikel 69, lid 5 ter, van verordening nr. 1698/2005 heeft uitgevoerd, is uitgegaan van het aanvankelijke bedrag van 70 709 037 EUR uit hoofde van de financiering met de aanvullende financiële middelen, zoals blijkt uit het eerste goedkeuringsbesluit inzake herziening van het programma.
- 58 De Commissie geeft nader aan te hebben vastgesteld dat blijkens de jaarrekeningen die Extremadura heeft overgelegd, de gedeclareerde uitgaven voor concrete acties in verband met de nieuwe uitdagingen 56 765 681,26 EUR bedroegen, wat 13 943 355,74 EUR minder was dan het aanvankelijke bedrag van 70 709 037 EUR aan aanvullende financiële middelen.
- 59 De Commissie voegt daaraan toe te hebben vastgesteld dat de onderbesteding in het kader van het betrokken programma in totaal 8 882 719,63 EUR bedroeg, zijnde het verschil tussen de totale bijdrage van het Elfpo aan het programma, zoals vastgesteld in het tweede goedkeuringsbesluit inzake

herziening van het programma na ambtshalve doorhaling, namelijk 828 279 953 EUR, en het werkelijk bestede bedrag, zoals volgt uit de door Extremadura ingediende jaarrekeningen, te weten 819 397 233,37 EUR.

- 60 Ten slotte concludeert de Commissie dat Extremadura ten behoeve van andere concrete acties dan die in verband met de nieuwe uitdagingen 5 060 636,11 EUR had besteed, namelijk het verschil tussen de 13 943 355,74 EUR die te weinig is besteed ten opzichte van de bedragen die waren uitgetrokken voor concrete acties gericht op de nieuwe uitdagingen, en de 8 882 719,63 EUR die te weinig is besteed in het kader van het gehele betrokken programma. Dit bedrag moet dus worden teruggestort in de begroting van de Europese Unie en, bijgevolg, moet worden afgetrokken van het uiteindelijk aan Extremadura te betalen bedrag.
- 61 Vastgesteld moet worden dat partijen het oneens zijn over de bedragen die in het kader van de financiële bijdrage van het Elfpo aan het programma voor plattelandsontwikkeling met betrekking tot Extremadura in aanmerking moeten worden genomen om de berekening bedoeld in artikel 69, lid 5 ter, van verordening nr. 1698/2005 uit te voeren – welke bedragen zijn gewijzigd ten gevolge van de ambtshalve doorhaling die in de loop van de uitvoering van dit programma heeft plaatsgevonden. Het Koninkrijk Spanje stelt namelijk dat de Commissie zich moest baseren op de bedragen van het tweede goedkeuringsbesluit inzake herziening van het programma, terwijl deze instelling zich, wat de aanvullende financiële middelen betreft, heeft gebaseerd op het bedrag in het eerste goedkeuringsbesluit inzake herziening van het programma en, wat de totale bijdrage van het Elfpo betreft, op het bedrag in het tweede goedkeuringsbesluit inzake herziening van het programma.
- 62 Bijgevolg moet eerst worden bepaald op basis van welke bedragen de Commissie de berekening bedoeld in artikel 69, lid 5 ter, van verordening nr. 1698/2005 moest verrichten. Daarna moet worden getoetst of zij die berekening zonder fouten heeft uitgevoerd.

– Door de Commissie bij de berekening in aanmerking genomen bedragen

- 63 Om te beginnen moet worden opgemerkt dat de richtsnoeren geen relevante aanwijzingen geven over de bedragen die bij de berekening bedoeld in artikel 69, lid 5 ter, van verordening nr. 1698/2005 in aanmerking moeten worden genomen. Immers wordt hierin wel uitleg gegeven over deze berekening en aangegeven dat op basis van deze bepaling bij de sluiting van het programma terugbetaling vereist kan zijn, maar de mogelijkheid dat een ambtshalve doorhaling van een deel van de vastleggingen leidt tot een herziening van de bijdrage van het Elfpo, wordt niet vermeld.
- 64 Voorts moet in herinnering worden gebracht dat wanneer het werkelijke bedrag aan bijdragen van de Unie dat is besteed aan concrete acties in verband met de nieuwe uitdagingen, lager ligt dan de in lid 5 bis van dit artikel bedoelde totale bedragen, de lidstaat uit hoofde van artikel 69, lid 5 ter, van verordening nr. 1698/2005 het verschil ten belope van het bedrag waarmee de beschikbare toewijzingen voor andere concrete acties dan die in verband met de nieuwe uitdagingen zijn overschreden, teruggestort in de algemene begroting van de Unie.
- 65 De in artikel 69, lid 5 ter, van verordening nr. 1698/2005 bedoelde terugstorting in de algemene begroting van de Unie door het betaalorgaan is dus op twee premissen gebaseerd.
- 66 In de eerste plaats moet het bedrag dat is besteed aan concrete acties in verband met de nieuwe uitdagingen lager zijn dan het totaal van de in artikel 69, lid 5, van verordening nr. 1698/2005 bedoelde bedragen. Dit lid vermeldt de in lid 2 bis van dit artikel bedoelde financiële middelen uit hoofde van het herstelplan zoals die bij beschikking 2009/545 voor het Koninkrijk Spanje zijn vastgesteld (zie punt 23 hierboven) en de uit de toepassing van enige bepalingen van verordening nr. 73/2009 voortvloeiende financiële middelen uit hoofde van de gezondheidscontrole zoals die bij beschikking 2009/444 voor het Koninkrijk Spanje zijn vastgesteld (zie punt 26 hierboven).

- 67 In de tweede plaats moet er een overschrijding worden vastgesteld van de „beschikbare toewijzingen voor andere concrete acties” dan de concrete acties in verband met de nieuwe uitdagingen. Het gebruik van de uitdrukking „beschikbare toewijzingen voor andere concrete acties” noopt tot de conclusie dat het hier gaat om alle bedragen die niet gereserveerd zijn voor concrete acties in verband met de nieuwe uitdagingen en, derhalve, om de totale kredieten met uitzondering van de aanvullende financiële middelen. Overigens zijn partijen het erover eens dat het totale bedrag aan beschikbare kredieten wordt verkregen door de aanvullende financiële middelen af te trekken van de vastgestelde totale financiële bijdrage van het Elfpo.
- 68 Ten slotte moet de context met de berekening bedoeld in artikel 69, lid 5 ter, van verordening nr. 1698/2005 in herinnering worden gebracht en moeten de werking en het doel ervan worden onderzocht.
- 69 Volgens de overwegingen van de verordeningen nr. 73/2009, nr. 74/2009 en nr. 473/2009 moest de rol van de steun voor plattelandsontwikkeling worden vergroot zodat de Europese landbouw het hoofd kon bieden aan nieuwe uitdagingen zoals de klimaatverandering, duurzaam waterbeheer of bescherming van biodiversiteit.
- 70 Nieuwe uitdagingen werden opgenomen (zie de punten 15 en 17) waarvoor de lidstaten, om zich daarvoor te kunnen inzetten, in het kader van hun programma’s voor plattelandsontwikkeling bepaalde concrete acties ten uitvoer moesten brengen en waarvoor hun aanvullende financiële middelen werden toegekend.
- 71 In dit verband moet erop worden gewezen dat de lidstaten bij de terbeschikkingstelling van aanvullende financiële middelen ook de verplichting op zich namen deze te gebruiken. Deze verplichting is vastgelegd in artikel 69, lid 5 bis, van verordening nr. 1698/2005, waar artikel 69, lid 5 ter, van deze verordening indirect naar verwijst. In artikel 69, lid 5 bis, eerste en vierde alinea, van deze verordening is immers in wezen bepaald dat de lidstaten de uit hoofde van de gezondheidscontrole en het herstelplan ter beschikking gestelde financiële middelen uitsluitend besteden ten gunste van concrete acties in verband met de nieuwe uitdagingen.
- 72 Volgens artikel 69, lid 5 ter, van verordening nr. 1698/2005 is voor de bij dit artikel voorgeschreven terugstorting in de algemene begroting van de Unie vereist dat is voldaan aan de twee in de punten 65 tot en met 67 hierboven weergegeven premissen, namelijk een onderbesteding van de bedragen bestemd voor de uitvoering van concrete acties in verband met de nieuwe uitdagingen en een overschrijding van de beschikbare toewijzingen voor de andere concrete acties. Zoals de Commissie onderstreept, is een onderbesteding van de aanvullende financiële middelen die zijn uitgetrokken voor de nieuwe uitdagingen dus niet onrechtmatig voor zover de beschikbare kredieten voor andere concrete acties dan die waarin is voorzien voor de nieuwe uitdagingen niet worden overschreden. Slechts wanneer de bestede bedragen de beschikbare kredieten voor de andere concrete acties overschrijden, is terugstorting in de begroting van de Unie noodzakelijk.
- 73 De bedragen waarmee de „beschikbare toewijzingen voor andere concrete acties” dan die in verband met de nieuwe uitdagingen worden overschreden, kunnen immers niet geaccepteerd worden als uitgaven uit hoofde van de niet-gebruikte aanvullende financiële middelen, aangezien zij niet hebben bijgedragen aan de financiering van de uitdrukkelijk in verordening nr. 1698/2005 vastgestelde soorten concrete acties in verband met deze nieuwe uitdagingen.
- 74 Bijgevolg is het doel van artikel 69, lid 5 ter, van verordening nr. 1698/2005 te voorkomen dat de aanvullende financiële middelen gebruikt worden voor andere concrete acties dan die in verband met de nieuwe uitdagingen.

- 75 In het licht van deze overwegingen moet worden onderzocht of de Commissie zich in de onderhavige zaak voor de in artikel 69, lid 5 ter, van verordening nr. 1698/2005 bedoelde berekening zonder een fout te maken kon baseren op de door haar genoemde bedragen.
- 76 In de eerste plaats is de Commissie inderdaad terecht uitgegaan van het bedrag uit hoofde van de aanvullende financiële middelen zoals dat aanvankelijk was vrijgemaakt voor de concrete acties in verband met de nieuwe uitdagingen en is opgenomen in het eerste goedkeuringsbesluit inzake herziening van het programma, namelijk het bedrag van 70 709 037 EUR.
- 77 Deze conclusie is gebaseerd op de bewoordingen van artikel 69, lid 5 ter, van verordening nr. 1698/2005, aangezien de uitdrukking „in lid 5 bis bedoelde bedrag” duidt op het bedrag van de aanvullende financiële middelen die oorspronkelijk ter beschikking waren gesteld voor de financiering van de concrete acties in verband met de nieuwe uitdagingen. Dit is het bedrag dat wordt genoemd in het eerste goedkeuringsbesluit inzake herziening van het programma met betrekking tot Extremadura, dat dit programma juist herziet om er rekening mee te houden dat bij de beschikkingen 2009/444 en 2009/545 aanvullende financiële middelen aan het Koninkrijk Spanje zijn toegekend.
- 78 Bovendien moet worden opgemerkt dat de aanvullende financiële middelen, die waren toegekend om de uitvoering van bepaalde soorten concrete acties in de periode 2007-2013 te bevorderen, niet verlaagd konden worden middels ambtshalve doorhaling van een in 2010 niet bestede vastlegging. Zoals de Commissie stelt, kon de procedure tot ambtshalve doorhaling niet tot gevolg hebben dat het Koninkrijk Spanje werd vrijgesteld van zijn verplichting in de zin van artikel 69, lid 5 bis, van verordening nr. 1698/2005 om gebruik te maken van alle kredieten uit hoofde van de aanvullende financiële middelen die bedoeld waren voor concrete acties in verband met de nieuwe uitdagingen.
- 79 Dienaangaande moet een onderscheid worden gemaakt tussen de procedure tot ambtshalve doorhaling en de procedure die de Commissie overeenkomstig artikel 69, lid 5 ter, van verordening nr. 1698/2005 moet volgen bij de goedkeuring van de rekeningen over het laatste jaar van uitvoering met het oog op de sluiting van het programma.
- 80 Enerzijds is blijkens overweging 22 van verordening nr. 1290/2005 de regel inzake ambtshalve doorhaling van vastleggingen immers vastgesteld om bij te dragen tot een snellere uitvoering van de programma's en tot een goed financieel beheer. Aldus is de Commissie op grond van artikel 29 van die verordening bevoegd tot ambtshalve doorhaling van het gedeelte van een vastlegging voor een programma voor plattelandsontwikkeling dat uiterlijk op 31 december van het tweede jaar na het jaar van de vastlegging niet voor de voorfinanciering of voor tussentijdse betalingen is gebruikt en waarvoor uiterlijk op die datum geen enkele correcte uitgavendeclaratie is ingediend (arrest van 8 oktober 2015, Italië/Commissie, T-358/13, EU:T:2015:773, punt 77).
- 81 Anderzijds volgt uit artikel 69, lid 5 ter, van verordening nr. 1698/2005 dat wanneer de betaalorganen de financiële middelen al hebben uitgekeerd aan de begunstigden, in het kader van de bij de afsluiting van het programma uit te voeren beoordeling of de verplichting is nageleefd om uitsluitend de financiële middelen te gebruiken die waren gereserveerd voor een bepaald soort concrete acties, een terugstorting ten behoeve van de algemene begroting van de Unie noodzakelijk is.
- 82 Beide in punt 79 hierboven genoemde procedures hebben dus weliswaar tot gevolg dat een bedrag wordt uitgesloten van financiering door de Unie, maar in het kader van de procedure van ambtshalve doorhaling wordt het deel van de vastlegging op het moment „n+2” automatisch verlaagd omdat dit bedrag niet is besteed, terwijl de lidstaat in het kader van de berekening op grond van artikel 69, lid 5 ter, van verordening nr. 1698/2005 een bepaald bedrag moet terugstorten in de begroting van de Unie dat wordt berekend op basis van de tot op de laatste dag van subsidiabiliteit „daadwerkelijk verrichte” uitgaven.

- 83 Er kan worden volstaan met de vaststelling dat, los van de door het Koninkrijk Spanje aangevoerde onmogelijkheid om de geprogrammeerde bedragen ten gunste van een ander regionaal programma aan te passen, de na de procedure tot ambtshalve doorhaling toegepaste verlaging van de aanvullende financiële middelen voor Extremadura, zoals die blijkt uit de tabel die is opgenomen in de bijlage bij het tweede goedkeuringsbesluit inzake herziening van het programma, ertoe heeft geleid dat de bedragen besteed aan concrete acties in verband met de aanvullende financiële middelen aan het einde van de looptijd van het programma niet meer overeenkwamen met de oorspronkelijk voor deze lidstaat vastgestelde toewijzingen, en dit in strijd met de relevante bepalingen van verordening nr. 1698/2005.
- 84 Aangaande in de tweede plaats de „beschikbare toewijzingen voor andere concrete acties” dan die in verband met de nieuwe uitdagingen, die zijn berekend door de aanvullende financiële middelen af te trekken van de totale financiële bijdrage van het Elfpo (zie punt 67 hierboven), is het evenzeer terecht dat de Commissie na de procedure tot ambtshalve doorhaling bij de totale financiële bijdrage van het Elfpo is uitgegaan van het bedrag dat is opgenomen in het tweede goedkeuringsbesluit inzake herziening van het programma.
- 85 Zoals in punt 82 hierboven in herinnering is gebracht, heeft de procedure tot ambtshalve doorhaling op het moment „n+2” immers automatisch tot gevolg gehad dat de vastleggingen voor het jaar 2010 niet langer gereserveerd bleven voor zover deze op dat moment niet waren gebruikt voor een betaling of er op dat moment geen correcte kostendeclaratie was ingediend. Hieruit volgt dat de Commissie, bij de sluiting van het programma, in het kader van de goedkeuring van de rekeningen over het laatste jaar van uitvoering op basis van de werkelijk gedane uitgaven rekening diende te houden met het totaalbedrag van de bijdrage van het Elfpo verlaagd met de ambtshalve doorhaling.
- 86 Overigens vermeldt artikel 2 van het tweede goedkeuringsbesluit inzake herziening van het programma uitdrukkelijk wat het bedrag is van de totale bijdrage van het Elfpo waarvan na de ambtshalve doorhaling moet worden uitgegaan, namelijk 828 279 953 EUR. Dit bedrag is overgenomen in de door Extremadura gepresenteerde jaarrekening en is door de partijen niet ter discussie gesteld.
- 87 Het bedrag dat beschikbaar was voor andere concrete acties nadat van het voornoemde totaalbedrag van 828 279 953 EUR een bedrag van 70 709 037 EUR aan aanvullende financiële middelen was afgetrokken, bedroeg dus 757 570 916 EUR, zoals de Commissie in haar dupliek onderstreept.
- 88 Het argument van het Koninkrijk Spanje dat bij de berekening bedoeld in artikel 69, lid 5 ter, van verordening nr. 1698/2005 had moeten worden uitgegaan van de bedragen in het tweede goedkeuringsbesluit inzake herziening van het programma, slaagt niet.
- 89 In dat verband dient te worden opgemerkt dat de Commissie in artikel 2 van het tweede goedkeuringsbesluit inzake herziening van het programma verwijst naar de bijlage met de tabellen van het herziene financieringsplan dat de Spaanse autoriteiten overeenkomstig artikel 29, lid 7, van verordening nr. 1290/2005 en artikel 19, lid 2, van verordening 1698/2005 hebben ingediend. Blijkens deze bepalingen leidt de ambtshalve doorhaling tot een verlaging van zowel de aanvullende als de andere financiële middelen die beschikbaar zijn uit hoofde van de vastgestelde financiële bijdrage van het Elfpo (zie punt 33 hierboven). Zoals de Commissie terecht stelt, wordt in artikel 29, lid 7, van verordening nr. 1290/2005 zonder onderscheid tussen de financieringsbronnen bepaald dat de „bijdrage uit het Elfpo voor het betrokken programma” in geval van ambtshalve doorhaling „voor het betrokken jaar” verlaagd wordt.
- 90 Het is juist dat de Commissie de betrokken bedragen in het tweede goedkeuringsbesluit inzake herziening van het programma heeft goedgekeurd. Volgens artikel 23, tweede alinea, van verordening nr. 1290/2005 geldt de beschikking van de Commissie tot goedkeuring van elk door de lidstaat ingediend programma voor plattelandsontwikkeling als financieringsbesluit en vormt deze beschikking vanaf de kennisgeving ervan aan de betrokken lidstaat een juridische verbintenis.

- 91 Daarbij moet echter worden opgemerkt dat ook als artikel 23, tweede alinea, van verordening nr. 1290/2005 eveneens betrekking heeft op besluiten waarbij de Commissie een herziening van een programma voor plattelandsontwikkeling na een ambtshalve doorhaling goedkeurt, deze instelling de berekening bedoeld in artikel 69, lid 5 ter, van verordening nr. 1698/2005 bij afsluiting van het programma maakt en dus op het moment waarop zij haar goedkeuring hechtte aan het na de ambtshalve doorhaling herziene financieringsplan, niet kon vooruitlopen op het bedrag dat Extremadura tijdens de uitvoering van dit programma daadwerkelijk zou besteden. Zoals de Commissie stelt, was een terugbetaling in de zin van deze laatste bepaling niet noodzakelijk geweest als Extremadura uiteindelijk enerzijds aan de concrete acties in verband met nieuwe uitdagingen een bedrag had besteed zoals in het herziene financieringsplan aangegeven, dat lager was dan het aanvankelijk uit hoofde van deze financiële middelen toegekende bedrag, zonder anderzijds de beschikbare toewijzingen in het kader van de andere uitgaven te overschrijden.
- 92 Bovendien moet worden opgemerkt dat door de goedkeuring door de Commissie van een herzien financieringsplan dat voorziet in de verdeling van middelen voor een programma voor plattelandsontwikkeling na een ambtshalve doorhaling, aan dit document geen hogere juridische waarde toekomt dan aan een verordening (zie in die zin arresten van 25 februari 2015, Polen/Commissie, T-257/13, niet gepubliceerd, EU:T:2015:111, punt 53, en 3 december 2015, Polen/Commissie, T-367/13, niet gepubliceerd, EU:T:2015:933, punt 44).
- 93 Bijgevolg dienden zowel de Commissie als het Koninkrijk Spanje zich te houden aan het bepaalde in verordening nr. 1698/2005 en de in punt 74 hierboven vermelde verplichting, te vermijden dat de middelen die aan de lidstaten ter beschikking worden gesteld om bepaalde prioriteiten ten uitvoer te brengen, gebruikt worden voor doelstellingen waarin deze verordening niet voorziet.
- 94 De Commissie heeft dus niet onjuist gehandeld waar zij heeft geconcludeerd dat een terugbetaling noodzakelijk was en dat bij de berekening bedoeld in artikel 69, lid 5 ter, van verordening nr. 1698/2005 moest worden uitgegaan van de door haar aangeduide bedragen (zie de punten 57-60 hierboven).

– Door de Commissie uitgevoerde berekening

- 95 Uit de voorgaande overwegingen volgt dat de Commissie moest uitgaan van een totale bijdrage van het Elfpo voor Extremadura van 828 279 953 EUR. Het bedrag aan aanvullende financiële middelen bedroeg 70 709 037 EUR, zoals uiteengezet in punt 76 hierboven, en het totaalbedrag aan toewijzingen voor andere concrete acties 757 570 916 EUR, zoals aangegeven in punt 87 hierboven. Aangezien het daadwerkelijk bestede bedrag voor concrete acties gericht op de nieuwe uitdagingen 56 765 681,26 EUR beliep en dat voor andere concrete acties 762 631 552,11 EUR, zoals volgt uit de door Extremadura ingediende jaarrekeningen, heeft de Commissie terecht vastgesteld dat aanvullende financiële middelen bedoeld voor concrete acties gericht op de nieuwe uitdagingen onbenut waren gebleven, terwijl de beschikbare toewijzingen voor andere concrete acties waren overschreden. Zij kon dus op goede gronden tot de slotsom komen dat een bedrag terugbetaald moest worden ter hoogte van de overschrijding van de beschikbare toewijzingen, namelijk 5 060 636,11 EUR.
- 96 Bijgevolg heeft de Commissie terecht vastgesteld dat dit laatste bedrag moest worden afgetrokken van het uiteindelijk bij de sluiting van het programma aan Extremadura te betalen bedrag en heeft zij dit bedrag bij de goedkeuring van de rekeningen over het laatste jaar van uitvoering terecht aangemerkt als „niet opnieuw te gebruiken”.
- 97 Hieruit volgt dat het eerste middel moet worden afgewezen.

Tweede middel: overschrijding door de Commissie van haar beoordelingsmarge en schending van het vertrouwensbeginsel

- 98 Het Koninkrijk Spanje stelt dat de Commissie haar beoordelingsmarge heeft overschreden en het vertrouwensbeginsel heeft geschonden.
- 99 Het tweede middel van het Koninkrijk Spanje berust in wezen op twee reeksen argumenten die achtereenvolgens moeten worden onderzocht.

Argumenten betreffende het willekeurige handelen van de Commissie en het gebrek aan samenhang tussen de voor de berekening gebruikte bedragen

- 100 Hoewel de Commissie op gebieden die complexe economische beoordelingen vereisen weliswaar over een beoordelingsmarge beschikt, moet de Unierechter volgens het Koninkrijk Spanje niet alleen de materiële juistheid van de aangevoerde bewijselementen en de betrouwbaarheid en samenhang daarvan onderzoeken, maar ook nagaan of die elementen het relevante feitenkader vormen dat in aanmerking moet worden genomen. De Commissie is willekeurig te werk gegaan aangezien zij onsamenhangende gegevens heeft gebruikt om de berekening bedoeld in artikel 69, lid 5 ter, van verordening nr. 1698/2005 uit te voeren.
- 101 De Commissie bestrijdt deze argumenten.
- 102 Uit de uiteenzetting in het kader van het onderzoek van het eerste middel volgt dat de Commissie terecht is uitgegaan van de door haar aangegeven bedragen. Het feit dat het bij deze bedragen gaat om de bedragen uit het eerste goedkeuringsbesluit inzake herziening van het programma met betrekking tot de bijdrage van het Elfpo uit hoofde van de aanvullende financiële middelen en die uit het tweede goedkeuringsbesluit inzake herziening van het programma met betrekking tot de totale bijdrage van het Elfpo, betekent niet dat het deze gegevens ontbreekt aan de samenhang die benodigd is voor de in artikel 69, lid 5 ter, van verordening nr. 1698/2005 bedoelde berekening.
- 103 Bovendien is de in deze zaak door de Commissie gebruikte methode om de in artikel 69, lid 5 ter, van verordening nr. 1698/2005 bedoelde berekening uit te voeren in overeenstemming met zowel de letterlijke tekst als het doel van deze bepaling. De Commissie kon bij de goedkeuring van de rekeningen over het laatste jaar van uitvoering immers geen uitgaven accepteren die waren verricht in strijd met de verplichting om de aanvullende financiële middelen uitsluitend te gebruiken voor concrete acties gericht op de nieuwe uitdagingen.
- 104 Aangezien de Commissie gehouden was om bij de berekening van de door het Koninkrijk Spanje te verrichten terugbetaling de bepalingen van verordening nr. 1698/2005 te eerbiedigen en zij niet beschikte over enige beoordelingsmarge hieromtrent, kan haar dus niet op goede gronden worden tegengeworpen dat zij bij de vaststelling van het bestreden besluit willekeurig heeft gehandeld.

Argumenten betreffende schending van het vertrouwensbeginsel

- 105 Het Koninkrijk Spanje verwijt de Commissie het vertrouwensbeginsel te hebben geschonden doordat zij het relevante berekeningscriterium heeft gewijzigd. Het baseert zich in dit verband op een presentatie die het coördinatiecomité van de beheersautoriteiten op 4 mei 2009 in Madrid heeft gehouden en waaruit volgens hem is gebleken dat in geval van ambtshalve doorhaling alle beschikbare bedragen worden verlaagd – ook de aanvullende financiële middelen voor de nieuwe uitdagingen. Extremadura mocht in het kader van het tweede goedkeuringsbesluit inzake herziening van het programma dus een deel van het ambtshalve doorgehaalde bedrag van de aanvullende financiële middelen aftrekken. In november 2015, dus een maand vóór de sluiting van het programma, heeft de Commissie deze berekeningswijze in het kader van een werkgroep van deskundigen (zie punt 34

hierboven) evenwel gewijzigd zonder hiervoor enige rechtvaardiging te geven en zonder Extremadura speelruimte te laten. Het Koninkrijk Spanje voegt hieraan toe dat de Commissie tot in december 2015, toen het programma werd gesloten, op geen enkele manier te kennen heeft gegeven dat zij terug zou komen op de in het tweede goedkeuringsbesluit inzake herziening van het programma aangegeven bedragen.

106 De Commissie bestrijdt deze argumenten.

107 Volgens vaste rechtspraak kan iedere justitiabele bij wie een instelling van de Unie, door hem nauwkeurige toezeggingen te doen, gegronde verwachtingen heeft gewekt, zich op het vertrouwensbeginsel beroepen. Nauwkeurige, onvoorwaardelijke en onderling overeenstemmende inlichtingen zijn als dergelijke toezeggingen aan te merken, ongeacht de vorm waarin zij worden meegedeeld. Daarentegen kan niemand stellen dat dit beginsel geschonden is wanneer dergelijke toezeggingen niet zijn gedaan (zie arrest van 13 september 2017, Pappalardo e.a./Commissie, C-350/16 P, EU:C:2017:672, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Het staat vast dat ook een lidstaat dit beginsel kan inroepen (zie in die zin arrest van 22 april 2015, Polen/Commissie, T-290/12, EU:T:2015:221, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

108 Het Koninkrijk Spanje staft zijn beweringen met een presentatie die het coördinatiecomité van de beheersautoriteiten op 4 mei 2009 in Madrid heeft gehouden – als powerpointpresentatie opgenomen in bijlage 13 bij het verzoekschrift – en met het tweede goedkeuringsbesluit inzake herziening van het programma.

109 Ten eerste moet worden opgemerkt dat het Koninkrijk Spanje uit die presentatie niet kon afleiden dat de Commissie zekerheid in de zin van de in punt 107 hierboven aangehaalde rechtspraak verschaftte over de bedragen die in aanmerking moeten worden genomen bij de berekening bedoeld in artikel 69, lid 5 ter, van verordening nr. 1698/2005.

110 De betrokken presentatie diende immers slechts als ondersteuning bij een bijeenkomst met de Spaanse autoriteiten over de opname van de bepalingen in verband met de aanvullende financiële middelen in de relevante verordeningen en de door de lidstaten in hun programma's voor plattelandsontwikkeling aan te brengen wijzigingen.

111 Bovendien vermeldde deze presentatie weliswaar artikel 69, lid 5 bis, van verordening nr. 1698/2005, maar repte zij niet van de op grond van artikel 69, lid 5 ter, daarvan uit te voeren berekening.

112 Anders dan het Koninkrijk Spanje betoogt, verschaftte de betreffende presentatie ook geen inlichtingen over het soort financiële middelen dat in de zin van artikel 29 van verordening nr. 1290/2005 ambtshalve geschrapt kan worden.

113 Ten tweede kon het Koninkrijk Spanje uit het tweede goedkeuringsbesluit inzake herziening van het programma geen door de Commissie gebruikte berekeningsmethode afleiden.

114 Hoewel de bij het tweede goedkeuringsbesluit inzake herziening van het programma gevoegde tabellen laten zien dat zowel het bedrag uit hoofde van de aanvullende financiële middelen als het bedrag uit hoofde van de financiële middelen voor andere concrete acties dan die in verband met de nieuwe uitdagingen na de ambtshalve doorhaling is verlaagd (zie punt 33 hierboven), kon uit deze tabellen geen precieze toezegging van de Commissie in de zin van de in punt 107 hierboven aangehaalde rechtspraak worden afgelezen over de bedragen die zij in aanmerking ging nemen voor de berekening van het krachtens artikel 69, lid 5 ter, van verordening 1698/2005 bij de sluiting van het programma terug te betalen bedrag.

- 115 Bovendien reflecteerden de betreffende tabellen het herziene financieringsplan dat de Spaanse autoriteiten na de ambtshalve doorhaling hebben opgesteld en, hoewel de Commissie met dit plan heeft ingestemd, liep haar goedkeuring niet vooruit op de bedragen die Extremadura daadwerkelijk zou besteden en op grond waarvan bij de sluiting van het programma getoetst moest worden of een terugbetaling uit hoofde van artikel 69, lid 5 ter, van verordening nr. 1698/2005 noodzakelijk was (zie punt 91 hierboven).
- 116 Overigens volgt uit punt 92 hierboven dat het tweede goedkeuringsbesluit inzake herziening van het programma geen hogere juridische waarde kon hebben dan de op deze zaak toepasselijke verordening.
- 117 Tot slot onderstreept de Commissie dat tijdens de bijeenkomst van de deskundigengroep (zie punt 34 hierboven) in het kader van de sluiting van de programma's wel degelijk nauwkeurige en samenhangende aanwijzingen aan de lidstaten zijn gegeven over de berekeningsmethode van artikel 69, lid 5 ter, van verordening nr. 1698/2005. Uit het verzoekschrift volgt bovendien dat Extremadura en de Commissie in mei 2016 hebben gecorrespondeerd, waarbij de Commissie uitleg gaf over de berekeningsmethode die zij wilde volgen. Voorts maken de richtsnoeren weliswaar geen melding van de invloed die een tijdens het programma doorgevoerde ambtshalve doorhaling van bepaalde vastleggingen heeft op de in die bepaling bedoelde berekeningsmethode, maar desalniettemin wordt er al in punt 5.2 ervan op gewezen dat een terugbetaling noodzakelijk is bij onderbesteding van de bedragen die uitsluitend zijn gereserveerd voor concrete acties in verband met de nieuwe uitdagingen, wat in Extremadura hoe dan ook het geval was. Anders dan het Koninkrijk Spanje aanvoert, kan dus niet worden vastgesteld dat de Commissie de methode die zij van plan was te gebruiken voor de uit hoofde van deze bepaling uit te voeren berekening niet heeft uiteengezet.
- 118 Gelet op een en ander moet worden vastgesteld dat de Commissie het vertrouwensbeginsel niet heeft geschonden.
- 119 Bijgevolg dient het tweede middel te worden afgewezen en moet het beroep dus in zijn geheel worden verworpen.

Kosten

- 120 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd.
- 121 Aangezien het Koninkrijk Spanje in het ongelijk is gesteld, dient het overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in de kosten.

HET GERECHT (Achtste kamer),

rechtdoende, verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) Het Koninkrijk Spanje wordt verwezen in de kosten.

Collins

Kancheva

De Baere

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 5 juli 2018.

ondertekeningen