



Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (åttonde avdelningen)

den 5 juli 2018*

”Ejflu – Det sista genomförandeåret för Ejflus programperiod 2007–2013 – Avslutande av räkenskaperna för medlemsstaternas utbetalande organ – Beslut om att ett visst belopp inte kan återanvändas inom ramen för programmet för landsbygdsutveckling i den autonoma regionen Extremadura – Beräkningsmetod – Artikel 69.5b i förordning (EG) nr 1698/2005 – Berättigade förväntningar”

I mål T-88/17,

Konungariket Spanien, företrätt av M. A. Sampol Pucurull och M. J. García-Valdecasas Dorrego, båda i egenskap av ombud,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företräd av J. Aquilina och M. Morales Puerta, båda i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan enligt artikel 263 FEUF om ogiltigförklaring av kommissionens genomförandebeslut (EU) 2016/2113 av den 30 november 2016 om avslutande av räkenskaperna för medlemsstaternas utbetalande organ vad gäller utgifter som finansierats av Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) under det sista genomförandeåret för Ejflus programperiod 2007–2013 (16 oktober 2014–31 december 2015) (EUT L 327, 2016, s. 79), i vilket kommissionen slog fast att ett belopp på 5 364 682,52 euro inom ramen för avslutandet av räkenskaperna för det utbetalande organet i Extremadura utgör ett ”belopp som inte kan återanvändas”,

meddelar

TRIBUNALEN (åttonde avdelningen),

sammansatt av ordföranden A. M. Collins samt domarna M. Kancheva och G. De Baere (referent),

justitiesekreterare: E. Coulon,

följande

* Rättegångsspråk: spanska.

Dom

Tillämpliga bestämmelser

Förordning (EG) nr 1290/2005 och förordning (EU) nr 1306/2013.

- 1 Rådets förordning (EG) nr 1290/2005 av den 21 juni 2005 om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken (EUT L 209, 2005, s. 1) utgjorde grundförordningen för Europeiska garantifonden för jordbruket (Egjf) och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu), vilka inrättats genom den förordningen.
- 2 Förordning nr 1290/2005 upphävdes genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 av den 17 december 2013 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 352/78, (EG) nr 165/94, (EG) nr 2799/98, (EG) nr 814/2000, (EG) nr 1290/2005 och (EG) nr 485/2008 (EUT L 347, 2013, s. 549).
- 3 Artiklarna 23 och 29 i förordning nr 1290/2005, vilka rör budgetåtaganden respektive automatiskt återtagande, var fortfarande tillämpliga på de faktiska omständigheterna i förevarande mål, vilka inträffade innan förordning nr 1306/2013 trädde i kraft, vilket skedde den 20 december 2013.
- 4 Artiklarna 37 och 51 i förordning nr 1306/2013, vilka rör utbetalning vid slutbetalning och avslutande av program respektive bokföringsmässig kontroll, var tillämpliga vid tidpunkten för antagandet av det beslut mot vilket förevarande talan har väckts, eftersom det följer av artikel 121 i den förordningen att den är tillämplig från och med den 1 januari 2014 vad beträffar de flesta av dess bestämmelser.
- 5 I artikel 23 första och andra styckena i förordning nr 1290/2005 föreskrevs följande:

”Gemenskapens budgetåtaganden för program för landsbygdsutveckling ... skall göras i form av årliga delanslag för tiden mellan den 1 januari 2007 och den 31 december 2013.

Kommissionens beslut om antagande av varje program för landsbygdsutveckling som har lämnats in av medlemsstaten ... skall, när det väl har meddelats den berörda medlemsstaten, utgöra ett rättsligt åtagande ...”
- 6 I artikel 29 i förordning nr 1290/2005, med rubriken ”Automatiskt återtagande av anslag”, föreskrevs följande i punkterna 1 och 7:

”1. Den del av ett budgetåtagande för ett program för landsbygdsutveckling som inte har använts för utbetalning av förhandsfinansiering eller för mellanliggande betalningar eller för vilken ingen utgiftsdeklaration som uppfyller villkoren ... har kommit in till kommissionen senast den 31 december det andra året efter det år då budgetåtagandet gjordes, skall automatiskt återtas av kommissionen.

...

7. Vid automatiskt återtagande skall [Ejflus] bidrag till det berörda landsbygdsprogrammet för det aktuella året minskas med det återtagna beloppet. Medlemsstaten skall utarbeta en reviderad finansieringsplan för att fördela bidragsminskningen mellan de olika prioriteringarna i programmet ...”

- 7 I artikel 37 i förordning nr 1306/2013, med rubriken ”Utbetalning vid slutbetalning och avslutande av program”, föreskrivs följande i punkt 1:

”Slutbetalning ska göras av kommissionen, efter det att den sista årsrapporten för genomförandet av ett landsbygdsprogram har kommit in, på grundval av den gällande finansieringsplanen, årsräkenskaperna för det senaste budgetåret då det berörda landsbygdsprogrammet genomfördes och motsvarande beslut om avslutande av räkenskaperna, under förutsättning att det finns medel i budgeten. Dessa räkenskaper ska ha inkommit till kommissionen senast sex månader efter det fastställda slutdatumet för stödberättigande av utgifter som avses i artikel 65.2 i förordning (EU) nr 1303/2013, och ska omfatta de utbetalningar det utbetalande organet har gjort fram till och med det sista datumet för stödberättigande av utgifter.”

- 8 I artikel 51 i förordning nr 1306/2013, med rubriken ”Bokföringsmässig kontroll”, föreskrivs följande i första stycket:

”Före den 31 maj det år som följer på det berörda budgetåret och på grundval av de uppgifter som överlämnats i enlighet med artikel 102.1 c, ska kommissionen anta genomförandeakter innehållande dess beslut att avsluta räkenskaperna för de godkända utbetalande organen. [Beslutet om avslutande av räkenskaperna] ska behandla årsräkenskapernas fullständighet, korrekthet och sanningsenlighet. ...”

Förordning (EG) nr 1698/2005, i dess lydelse enligt förordning (EG) nr 74/2009 och förordning (EG) nr 473/2009

- 9 I rådets förordning (EG) nr 1698/2005 av den 20 september 2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) (EUT L 277, 2005, s. 1, och rättelser i EUT L 4, 2007, s. 11 och i EUT L 206, 2012, s. 23) föreskrevs allmänna regler för gemenskapsstöd till landsbygdsutveckling som finansieras via Ejflu.
- 10 Förordning nr 1698/2005 upphävdes genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1305/2013 av den 17 december 2013 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) (EUT L 347, 2013, s. 487). I enlighet med artikel 88 i förordning nr 1305/2013 ska förordning nr 1698/2005 dock fortsätta att tillämpas på insatser som genomförs inom ramen för program som före den 1 januari 2014 godkänts av kommissionen enligt den förordningen, vilket är fallet här.
- 11 Enligt artikel 15 i förordning nr 1698/2005 skulle samtliga landsbygdsutvecklingsprogram genomföra en landsbygdsutvecklingsstrategi via en rad åtgärder som var indelade i olika axlar. Programmen omfattade perioden mellan den 1 januari 2007 och den 31 december 2013. Medlemsstaterna fick skicka in antingen ett samlat program för hela landet eller en uppsättning regionala program. I artikel 19 i förordning nr 1698/2005 skulle medlemsstaterna efter övervakningskommitténs godkännande se över och vid behov anpassa landsbygdsutvecklingsprogrammen för resten av perioden. Vid översynen skulle hänsyn tas till utvärderingsresultat och till kommissionens rapporter, särskilt i syfte att skärpa eller anpassa formerna för hur gemenskapens prioriteringar beaktades.
- 12 I artikel 69 i förordning nr 1698/2005, med rubriken ”Resurser och resursfördelning”, föreskrevs följande i punkt 1:

”Beloppet för gemenskapsstödet till landsbygdsutveckling enligt denna förordning för perioden 1 januari 2007–31 december 2013, fördelningen per år och det lägsta belopp som skall koncentreras till regioner som är stödberättigande inom ramen för konvergensmålet skall fastställas av rådet med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen, i enlighet med budgetplanen för perioden 2007–2013 och det interinstitutionella avtalet om budgetdisciplin och förbättring av budgetförfarandet för samma period.”

- 13 I artikel 70.1 i förordning nr 1698/2005 föreskrevs att när ett landsbygdsutvecklingsprogram godkänts, skulle det högsta bidraget från Ejflu för varje axel, med en flexibel gräns, anges i beslutet. I beslutet skulle även, i förekommande fall, anslagen till regioner som var stödberättigade inom ramen för konvergensmålet tydligt anges. I artikel 70.2 i förordning nr 1698/2005 föreskrevs att Ejflus bidrag skulle beräknas på grundval av de stödberättigande offentliga utgifterna.
- 14 Den 19 januari 2009 antog Europeiska unionens råd förordning (EG) nr 74/2009 om ändring av förordning nr 1698/2005 (EUT L 30, 2009, s. 100).
- 15 Genom denna förordning infördes en artikel 16a i förordning nr 1698/2005. I artikel 16a.1 a– f definierades vissa prioriteringar (nedan kallade nya utmaningar) som medlemsstaterna skulle inrikta sina landsbygdsutvecklingsprogram på.
- 16 Artikel 16a i förordning nr 1698/2005 ändrades genom rådets förordning (EG) nr 473/2009 av den 25 maj 2009 om ändring av förordning nr 1698/2005 och förordning nr 1290/2005 (EUT L 144, 2009, s. 3). Ändringen bestod i att ytterligare en prioritering lades till i led g i artikel 16a.1.
- 17 I artikel 16a.1 i förordning nr 1698/2005, i dess ändrade lydelse, föreskrevs följande:
- ”Senast den 31 december 2009 ska medlemsstaterna i sina landsbygdsutvecklingsprogram, i enlighet med sina särskilda behov, fastställa olika typer av åtgärder inriktade på följande prioriteringar som beskrivs i gemenskapens strategiska riktlinjer och ytterligare specificeras i de nationella strategiska planerna:
- a) Klimatförändringar.
 - b) Förnybar energi.
 - c) Vattenförvaltning.
 - d) Biologisk mångfald.
 - e) Åtgärder i samband med omstruktureringen av sektorn för mjölk och mjölkprodukter.
 - f) Innovation knuten till de prioriteringar som anges i leden a–d.
 - g) Bredbandsinfrastruktur i landsbygdsområden ...”
- 18 Till följd av att nya utmaningar hade definierats, och i syfte att ge medlemsstaterna ytterligare medel för att de skulle kunna inrikta sina landsbygdsutvecklingsprogram på de nyss nämnda prioriteringarna, ändrades artikel 69 i förordning nr 1698/2005. Genom förordning nr 74/2009 lades bland annat punkterna 5a och 5b till i artikel 69 och genom förordning nr 473/2009 lades punkt 2a till i samma artikel. Den sistnämnda förordningen innebar även en ändring av punkterna 5a och 5b.
- 19 I artikel 69.2a i förordning nr 1698/2005 föreskrevs följande:
- ”Den del av det belopp som avses i punkt 1 i denna artikel som följer av ökningen av de totala åtagandena enligt rådets beslut 2006/493/EG av den 19 juni 2006 om fastställande av beloppet för gemenskapsstödet till landsbygdsutveckling för perioden 1 januari 2007–31 december 2013, fördelningen per år och det lägsta belopp som ska koncentreras till regioner som kan komma i fråga för stöd inom ramen för konvergensmålet, i dess lydelse enligt beslut 2009/434/EG, ska anslås till olika typer av åtgärder som är kopplade till prioriteringarna i artikel 16a.1 i den här förordningen.”

- 20 I artikel 69.5a i förordning nr 1698/2005, i dess ändrade lydelse, föreskrevs följande i första och fjärde styckena:

”Ett belopp motsvarande de belopp som härrör av tillämpningen av den obligatoriska moduleringen enligt artikel 9.4 och artikel 10.3 i förordning (EG) nr 73/2009 jämte, från och med 2011, de belopp som genereras enligt artikel 136 i den förordningen, ska under perioden 1 januari 2010–31 december 2015 uteslutande av medlemsstaterna betalas ut som gemenskapsstöd inom ramen för de nuvarande landsbygdsutvecklingsprogram som är kopplade till åtgärder av de olika typer som avses i artikel 16a.1 a–f i den här förordningen.

Medlemsstaternas andel av det belopp som anges i punkt 2a ska under perioden 1 januari 2009–31 december 2015 uteslutande av medlemsstaterna betalas ut som gemenskapsstöd inom ramen för de nuvarande landsbygdsutvecklingsprogram som är kopplade till åtgärder av de olika typer som avses i artikel 16a.1.”

- 21 I artikel 69.5b i förordning nr 1698/2005 föreskrevs följande:

”Om det faktiska belopp som vid avslutandet av programmet har betalats ut som [gemenskapsstöd] för de åtgärder som avses [i] artikel 16a.1 understiger summan av de belopp som avses i punkt 5a i första stycket i den här artikeln, ska medlemsstaten betala tillbaka mellanskillnaden till Europeiska gemenskapernas allmänna budget upp till det belopp med vilket de totala anslag, som är tillgängliga för andra åtgärder än de som avses i artikel 16a.1, har överskridits.

...”

Bakgrund till tvisten

- 22 Av skälen 1–3 i förordning nr 473/2009 framgår att i samband med att Europeiska rådet den 11 och 12 december 2008 antog en ekonomisk återhämtningsplan för Europa som innehöll prioriterade åtgärder, ställdes även ytterligare medel till alla medlemsstaters förfogande via Ejflu, i syfte att utveckla prioriteringen att bygga ut bredbandsnätet och att förstärka de åtgärder som hängde samman med de nya utmaningarna (nedan kallad återhämtningsplanen).
- 23 Genom rådets beslut 2009/434/EG av den 25 maj 2009 om ändring av beslut 2006/493/EG om fastställande av beloppet för gemenskapsstödet till landsbygdsutveckling för perioden 1 januari 2007–31 december 2013, fördelningen per år och det lägsta belopp som ska koncentreras till regioner som kan komma i fråga för stöd inom ramen för konvergensmålet (EUT L 144, 2009, s. 25), ställdes även ytterligare medel till alla medlemsstaters förfogande via Ejflu med hjälp av medel från återhämtningsplanen. I enlighet med bilaga I till kommissionens beslut 2009/545/EG av den 7 juli 2009 om den årliga fördelningen per medlemsstat av gemenskapens stöd enligt artikel 69.2a i rådets förordning (EG) nr 1698/2005 avseende stöd för landsbygdsutveckling och ändring av kommissionens beslut 2006/636/EG (EUT L 181, 2009, s. 49) tilldelades Konungariket Spanien ett totalt belopp på 76 296 000 euro.
- 24 Av skälen 1, 9 och 10 i rådets förordning (EG) nr 73/2009 av den 19 januari 2009 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd för jordbrukare inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare, om ändring av förordningarna (EG) nr 1290/2005, (EG) nr 247/2006 och (EG) nr 378/2007 samt om upphävande av förordning (EG) nr 1782/2003 (EUT L 30, 2009, s. 16) framgår att Europeiska gemenskapen, med hänsyn till att kommissionen hade lagt fram ett meddelande till Europaparlamentet och rådet med titeln ”Förberedelser inför ’hälsokontrollen’ av reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken”, ansåg att jordbrukssektorn stod inför ett antal nya och krävande utmaningar som måste hanteras. På jordbruksområdet ansågs Ejflu vara ett lämpligt redskap för att uppnå detta.

- 25 I förordning nr 73/2009 angavs således att ytterligare medel från Ejflu skulle ställas till medlemsstaternas förfogande, vilket skulle ske genom förfarandet för obligatorisk modulering enligt artikel 9.4 och artikel 10.3 i förordningen samt genom särskilda överföringar enligt artikel 136 i förordningen (nedan kallade medel från hälsokontrollen).
- 26 Genom kommissionens beslut 2009/444/EG av den 10 juni 2009 om fastställande av de belopp som medlemsstaterna ska tilldelas för åren 2009–2012 till följd av den modulering som föreskrivs i artiklarna 7 och 10 i rådets förordning (EG) nr 73/2009 (EUT L 148, 2009, s. 29) tilldelades Konungariket Spanien, i enlighet med bilaga II till det beslutet, ett belopp på 498 100 000 euro från medlen från hälsokontrollen.
- 27 De medel som Konungariket Spanien tilldelades från medlen från hälsokontrollen och medlen från återhämtningsplanen uppgick därmed till 574 396 000 euro. Av dessa medel tilldelades det utbetalande organet i den autonoma regionen Extremadura (nedan kallad Extremadura) 70 709 037 euro.
- 28 De spanska myndigheterna gav in en begäran till kommissionen om att en översyn skulle göras av programmet för landsbygdsutveckling för Extremadura för att ta hänsyn till att Konungariket Spanien tilldelats medel från återhämtningsplanen och från hälsokontrollen (nedan tillsammans kallade ytterligare medel).
- 29 Genom beslut C(2010) 1729 av den 18 mars 2010 godkände kommissionen översynen av landsbygdsutvecklingsprogrammet för Extremadura för perioden 2007–2013, vilken tog hänsyn till att Konungariket Spanien tilldelats ytterligare medel (nedan kallat det första beslutet om godkännande av programöversyn).
- 30 I bilagan till beslut C(2010) 1729 fanns en tabell som visade Ejflus bidrag, uppdelat per år för perioden 2007–2013. Av denna tabell framgick följande:
- Ejflus bidrag för Extremadura uppgick till ett totalt belopp på 878 066 742 euro, vilket var uppdelat i
 - ett specifikt belopp på 70 709 037 euro, fördelat över åren 2009–2013, vilket motsvarade de ytterligare medel som avses i artikel 69.5a i förordning nr 1698/2005 och
 - ett resterande belopp på 807 357 705 euro, vilket motsvarade medel som tilldelats regioner som är stödberättigade inom ramen för konvergensmålet.
- 31 Den 29 maj 2013 gjorde kommissionen ett automatiskt återtagande av budgetåtagandet till ett belopp på 57 963 282 euro enligt det förfarande som föreskrivs i artikel 29 i förordning nr 1290/2005. Den del av budgetåtagandet för år 2010 som hade använts för en utbetalning eller varit föremål för en utgiftsdeklaration som uppfyllde de villkor som gällde för utgifter som gjorts senast den 31 december 2012 ("n+2-regeln") hade nämligen varit mindre än budgetåtagandet för år 2010 och skillnaden uppgick till 57 963 282 euro. Med anledning av detta gav de spanska myndigheterna in en reviderad finansieringsplan för programmet för landsbygdsutveckling i Extremadura, i enlighet med artikel 29.7 i förordning nr 1290/2005 och artikel 19.2 i förordning nr 1698/2005.
- 32 Genom beslut C(2013) 9347 final av den 17 december 2013 godkände kommissionen översynen av landsbygdsutvecklingsprogrammet för Extremadura för perioden 2007–2013, vilken bland annat tog hänsyn till det automatiskt återtagna beloppet (nedan kallat det andra beslutet om godkännande av programöversyn).
- 33 I bilagan till beslut C(2013) 9347 final fanns bland annat en tabell som visade Ejflus bidrag, uppdelat per år, för perioden 2007–2013. Av denna tabell framgick följande:
- Ejflus bidrag för Extremadura uppgick till ett totalt belopp på 828 279 953 euro, vilket var uppdelat i

- ett specifikt belopp på 64 496 589 euro, fördelat över perioden 2009–2013, vilket motsvarade de ytterligare medel som avses i artikel 69.5a i förordning nr 1698/2005 och
 - ett resterande belopp på 763 783 364 euro, vilket motsvarade medel som tilldelats regioner som är stödberättigade inom ramen för konvergensmålet.
- 34 Den 16 och 17 november 2015 hölls ett seminarium där experter från kommissionen informerade medlemsstaterna om de riktlinjer för avslutande av program för landsbygdsutveckling 2007–2013 (nedan kallade riktlinjerna) som kommissionen hade antagit genom beslut C(2015) 1399 final av den 5 mars 2015 samt gav anvisningar om den metod som kommissionen avsåg att tillämpa vid den beräkning som anges i artikel 69.5b i förordning nr 1698/2005.
- 35 Inför avslutandet av landsbygdsutvecklingsprogrammet för perioden 2007–2013, gav Extremadura in årsräkenskaper för det senaste budgetåret då det programmet genomfördes, det vill säga för perioden från och med den 16 oktober 2014 till och med den 31 december 2015 (nedan kallat det sista genomförandeåret), för att kommissionen senare skulle kunna genomföra en bokföringsmässig kontroll.
- 36 I bilaga 6 till Extremaduras årsräkenskaper för det sista genomförandeåret fanns en tabell som innehöll de belopp som gjorde det möjligt att göra beräkningen enligt artikel 69.5b i förordning nr 1698/2005. I den vänstra kolumnen i tabellen fanns de ursprungliga beloppen för Ejflus bidrag. De spanska myndigheterna angav att det totala finansieringsbeloppet från Ejflu uppgick till 828 279 952 euro, varav ett belopp på 64 496 589 euro motsvarade summan av medlen från återhämtningsplanen och medlen från hälsokontrollen och ett belopp på 763 783 363 euro motsvarade ”övriga medel”. I den högra kolumnen fanns de utgiftsbelopp som deklarerats av de spanska myndigheterna. Myndigheterna angav att av det totala deklarerade utgiftsbeloppet på 819 397 233,37 euro hade ett belopp på 56 765 681,26 euro använts för insatser kopplade till de nya utmaningarna och ett belopp på 762 631 552,11 euro hade anslagits för ”övriga utgifter”.
- 37 Genom en skrivelse av den 26 september 2016 underrättade kommissionen de spanska myndigheterna om att räkenskaperna hade avslutats för det sista genomförandeåret för landsbygdsutvecklingsprogrammet 2007–2013 för Extremadura. Kommissionen angav i skrivelsen att den hade tillämpat ett avdrag med ett belopp på 5 060 636,11 euro, enligt artikel 69.5b i förordning nr 1698/2005 och ett avdrag med ett belopp på 304 046,41 euro, på grund av anpassningen av tröskelvärdena till axlarna för det genomförda programmet. Extremadura gav därefter in en rapport till kommissionen i vilken den lämnade sina synpunkter på nämnda skrivelse och begärde ett informellt bilateralt möte.
- 38 Den 30 november 2016 antog kommissionen genomförandebeslut (EU) 2016/2113 om avslutande av räkenskaperna för medlemsstaternas utbetalande organ vad gäller utgifter som finansierats av Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) under det sista genomförandeåret för Ejflus programperiod 2007–2013 (16 oktober 2014–31 december 2015) (EUT L 327, 2016, s. 79) (nedan kallat det angripna beslutet). Det angripna beslutet är grundat på artikel 51 i förordning nr 1306/2013. Det framgår av artikel 1 i beslutet att räkenskaperna för det sista genomförandeåret för nämnda programperiod avslutas för de utbetalande organ som förtecknas i bilaga I till beslutet. Programmet för landsbygdsutveckling i Extremadura ingår i den förteckningen.
- 39 Det framgår av tabellen i bilaga I till det angripna beslutet att kommissionen fann att ett belopp på 5 364 682,52 euro, som ansågs utgöra ett belopp ”som inte kan återanvändas”, skulle dras av från slutbetalningen till Extremadura inom ramen för Ejflu i samband med avslutandet av landsbygdsutvecklingsprogrammet för 2007–2013. I en not längst ned i tabellen förklaras att nämnda belopp motsvarar ”tak och avdrag enligt artikel 69.5 i [förordning nr 1698/2005]”.

40 Den 31 januari 2017 hölls ett informellt möte med företrädare för kommissionen och Konungariket Spanien i Bryssel (Belgien). Protokollet från mötet översändes till Konungariket Spanien den 24 februari 2017.

Förfarandet och parternas yrkanden

41 Konungariket Spanien har väckt förevarande talan genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 13 februari 2017.

42 I samband med att sammansättningen av tribunalens avdelningar ändrades, med tillämpning av artikel 27.5 i tribunalens rättegångsregler, omfördelades målet till åttonde avdelningen.

43 Konungariket Spanien har yrkat att tribunalen ska

- ogiltigförklara, vad beträffar Extremadura, det angripna beslutet i den del det innebär att ett belopp på 5 364 682,52 euro inte ska återbetalas, och
- förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

44 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska

- ogilla talan,
- förplikta Konungariket Spanien att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

45 Konungariket Spanien har till stöd för sin talan åberopat två grunder. Den första grunden, som åberopas i första hand, avser att kommissionen åsidosatte artikel 69 i förordning nr 1698/2005. Den andra grunden avser att kommissionen överskred sitt utrymme för skönsmässig bedömning och åsidosatte principen om skydd för berättigade förväntningar.

Den första grunden: Åsidosättande av artikel 69 i förordning nr 1698/2005

Inledande anmärkningar

46 Tribunalen konstaterar att talan avser ogiltigförklaring av ett beslut om avslutande av räkenskaperna för det sista genomförandeåret vad beträffar Extremadura i samband med avslutandet av programmet rörande detta utbetalande organ för programperioden 2007–2013.

47 Enligt punkt 5.1 i riktlinjerna fastställs genom det sista beslutet om avslutande av räkenskaper innan ett program avslutas de utgifter som uppkommit under det sista genomförandeåret och som ska belasta Ejflu på grundval av bland annat årsräkenskaperna.

48 I det avseendet ska det erinras om att det följer av rättspraxis att kommissionen inte har rätt att anslå medel för utgifter som inte verkstälts i enlighet med de bestämmelser som reglerar den gemensamma organisationen av den aktuella marknaden och att denna regel är allmänt tillämplig (dom av den 9 juni 2005 i mål C-287/02, Spanien mot kommissionen, EU:C:2005:368, punkt 34, dom av den 28 mars 2007, Spanien/kommissionen, T-220/04, ej publicerad, EU:T:2007:97, punkt 162, och dom av den 8 oktober 2015, Italien/kommissionen, T-358/13, EU:T:2015:773, punkt 68).

- 49 I artikel 33 i kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 908/2014 av den 6 augusti 2014 om tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 med beaktande av utbetalande organ och andra organ, ekonomisk förvaltning, räkenskapsavslutning, regler om kontroller, värdepapper och öppenhet (EUT L 255, 2014, s. 59) anges att ”i kommissionens beslut om avslutande av räkenskaper som avses i artikel 51 i förordning (EU) nr 1306/2013 ska de utgifter som tas i anspråk i varje medlemsstat under räkenskapsåret i fråga, och som ska belasta fonderna, fastställas på grundval av [årsräkenskaperna]”. Av detta följer att kommissionen oundvikligen ska göra en uppskattning av de belopp som inte ska belasta fonderna (se, för ett liknande resonemang, när det gäller avslutande av räkenskaper enligt artikel 7.1 i förordning nr 2245/1999, dom av den 9 juni 2005, Spanien/kommissionen, C-287/02, EU:C:2005:368, punkt 51).
- 50 Det var inför avslutandet av programmet för landsbygdsutveckling i Extremadura som kommissionen gjorde den beräkning som anges i artikel 69.5b i förordning nr 1698/2005 och slog fast att mellanskillnaden som skulle återbetalas till unionens budget, i den mening som avses i den bestämmelsen, uppgick till 5 060 636,11 euro i fråga om nämnda program. Kommissionen drog följaktligen av detta belopp från slutbetalningen till Extremadura, såsom framgår av skrivelsen av den 26 september 2016 (se punkt 37 ovan). Detta belopp ingick i det belopp på 5 364 682,52 euro som kommissionen hade ansett utgöra ett belopp ”som inte kan återanvändas” i samband med avslutandet av räkenskaper för det sista genomförandeåret för Extremadura, såsom framgår av det angripna beslutet.
- 51 I det avseendet finner tribunalen, i likhet med kommissionen, att Konungariket Spanien inte har anfört några argument för att bestrida avdraget från slutbetalningen till Extremadura med ett belopp på 304 046,41 euro, vilket motsvarade anpassningen av tröskelvärdena, såsom anges i andra raden i tabellen i bilaga I till skrivelsen av den 26 september 2016.
- 52 När det gäller det belopp på 5 364 682,52 euro som i det angripna beslutet ansetts utgöra ett belopp ”som inte kan återanvändas”, är det således endast beloppet 5 060 636,11 euro, som följer av den beräkning som kommissionen gjort med stöd av artikel 69.5b i förordning nr 1698/2005, som i själva verket har bestritts av Konungariket Spanien.

Huruvida den beräkning som kommissionen gjorde med stöd av artikel 69.5b i förordning nr 1698/2005 var korrekt

- 53 Konungariket Spanien har gjort gällande att kommissionen åsidosatte artikel 69.5b i förordning nr 1698/2005 och har till stöd för detta anfört följande. Tillämpningen av artikel 69.5b i förordning nr 1698/2005 förutsätter att två villkor är uppfyllda, nämligen dels att de ytterligare medel som är avsatta för insatser kopplade till de nya utmaningarna har underutnyttjats, dels att de totala anslag som är tillgängliga för andra insatser än insatser kopplade till de nya utmaningarna har överskridits. Inget av dessa två villkor var dock uppfyllt i det nu aktuella fallet.
- 54 I synnerhet hade de totala anslag som var tillgängliga för andra insatser än insatser kopplade till de nya utmaningarna inte överskridits, eftersom ett belopp på 762 miljoner euro, vilket inte bestritts av kommissionen, hade använts för dessa andra insatser. Detta belopp är lägre än beloppet för de planerade budgetåtagandena, som uppgick till 763 miljoner euro.
- 55 Programmet för landsbygdsutveckling i Extremadura ändrades vid två tillfällen, först för att ta hänsyn till tilldelningen av ytterligare medel för insatser kopplade till de nya utmaningarna (det första beslutet om godkännande av programöversyn) och därefter för att ta hänsyn till det automatiska återtagandet av ett visst belopp av budgetåtagandet för år 2010 (det andra beslutet om godkännande av programöversyn). Därmed hade Extremadura rätt att vid sina beräkningar i samband med upprättandet av protokollet för avslutandet av programmet beakta de belopp som kommissionen hade godkänt i det sistnämnda beslutet. Extremadura hade således rätt att såsom ursprungliga

budgetåtaganden beakta ett belopp på 64 miljoner euro motsvarande ytterligare medel, enligt artikel 69.5b i förordning nr 1698/2005, avsatta för nya utmaningar och ett belopp på 763 miljoner euro motsvarande medel avsatta för andra insatser än insatser kopplade till de nya utmaningarna.

- 56 Kommissionen har bestritt samtliga dessa argument.
- 57 Till stöd för bestridandet har kommissionen särskilt anfört följande. Vid beräkningen enligt artikel 69.5b i förordning nr 1698/2005 tog den hänsyn till det ursprungliga beloppet på 70 709 037 euro avseende finansiering via de ytterligare medlen, såsom detta belopp framgår av det första beslutet om godkännande av programöversyn.
- 58 Kommissionen konstaterade att det deklarerade utgiftsbeloppet avseende insatser kopplade till de nya utmaningarna, såsom detta framgick av de årsräkenskaper som gets in av Extremadura, uppgick till 56 765 681,26 euro, vilket var 13 943 355,74 euro lägre än det ursprungliga beloppet på 70 709 037 euro avseende ytterligare medel.
- 59 Vidare konstaterade den att hela det aktuella programmets underutnyttjande uppgick till 8 882 719,63 euro, vilket motsvarar skillnaden mellan det belopp som avsatts för det totala Ejflu-bidraget till programmet på 828 279 953 euro, som anges i det andra beslutet om godkännande av programöversyn, efter automatiskt återtagande, och det belopp som faktiskt använts (det vill säga 819 397 233,37 euro), såsom framgår av de årsräkenskaper som gets in av Extremadura.
- 60 Extremadura hade använt ett belopp på 5 060 636,11 euro för andra insatser än insatser kopplade till de nya utmaningarna. Detta belopp utgjorde skillnaden mellan beloppet 13 943 355,74 euro, som motsvarade underutnyttjandet av de belopp som var avsatta för insatser kopplade till de nya utmaningarna, och beloppet 8 882 719,63 euro, som motsvarade hela det aktuella programmets underutnyttjande. Detta innebar att beloppet 5 060 636,11 euro skulle återbetalas till Europeiska unionens budget och därför skulle dras av från slutbetalningen till Extremadura.
- 61 Tribunalen konstaterar att parterna är oense om vilka belopp avseende Ejflus finansiella bidrag till programmet för landsbygdsutveckling i Extremadura – vilka ändrades till följd av det automatiska återtagande som ägde rum under genomförandet av nämnda program – som skulle beaktas vid beräkningen enligt artikel 69.5b i förordning nr 1698/2005. Konungariket Spanien har nämligen gjort gällande att kommissionen borde ha lagt beloppen från det andra beslutet om godkännande av programöversyn till grund för den beräkningen, i stället för beloppet från det första beslutet om godkännande av programöversyn vad beträffar de ytterligare medlen och beloppet från det andra beslutet om godkännande av programöversyn vad beträffar det totala Ejflu-bidraget.
- 62 Det måste således fastställas vilka belopp som kommissionen borde ha lagt till grund för beräkningen enligt artikel 69.5b i förordning nr 1698/2005, innan det görs en kontroll av att kommissionen inte gjorde något fel vid beräkningen.

– Beloppen som kommissionen lade till grund för beräkningen

- 63 Tribunalen konstaterar inledningsvis att riktlinjerna inte innehåller någon relevant information om vilka belopp som ska beaktas vid beräkningen enligt artikel 69.5b i förordning nr 1698/2005. I riktlinjerna förklaras visserligen hur beräkningen ska gå till och där anges att det är möjligt att besluta om återbetalning med stöd av nämnda bestämmelse när ett program avslutas, men det sägs ingenting om det fallet att ett automatiskt återtagande av en del av budgetåtagandena har medfört att storleken på Ejflus bidrag har reviderats.

- 64 Det ska vidare erinras om att det följer av artikel 69.5b i förordning nr 1698/2005 att om det unionsstödbelopp som faktiskt har använts för insatser kopplade till de nya utmaningarna är lägre än summan av de belopp som avses i artikel 69.5a i förordningen, ska medlemsstaten betala tillbaka mellanskillnaden till unionens budget upp till det belopp med vilket de totala anslag som är tillgängliga för andra insatser än insatser kopplade till de nya utmaningarna har överskridits.
- 65 Återbetalning från det utbetalande organet till unionens budget enligt artikel 69.5b i förordning nr 1698/2005 kan således endast komma i fråga om två förutsättningar föreligger.
- 66 För det första måste det unionsstödbelopp som har använts för insatser kopplade till de nya utmaningarna vara lägre än summan av de belopp som avses i artikel 69.5a i förordning nr 1698/2005. I sistnämnda bestämmelse hänvisas till de belopp som avses i artikel 69.2a i förordningen, vilka motsvarar dels medlen från återhämtningsplanen, såsom dessa medel fastställts för Konungariket Spanien i beslut 2009/545 (se punkt 23 ovan), dels de medel från hälsokontrollen som anslagits med stöd av vissa bestämmelser i förordning nr 73/2009, såsom dessa medel fastställts för Konungariket Spanien i beslut 2009/444 (se punkt 26 ovan).
- 67 För det andra måste ”de totala anslag som är tillgängliga för andra” insatser än insatser kopplade till de nya utmaningarna ha överskridits. Användningen av uttrycket ”de totala anslag som är tillgängliga för andra [insatser]” ger anledning att anse att det rör sig om samtliga belopp som inte är förbehållna insatser kopplade till de nya utmaningarna och därmed samtliga anslag med undantag för de ytterligare medlen. Parterna är för övrigt överens om att man för att få fram vilket belopp som de totala tillgängliga anslagen uppgår till ska dra av det belopp som de ytterligare medlen uppgår till från det totala belopp som Ejflus finansiella bidrag uppgår till.
- 68 Till sist ska det erinras om det sammanhang i vilket den beräkning som anges i artikel 69.5b i förordning nr 1698/2005 ingår samt undersökas vilken funktion och vilket ändamål den har.
- 69 Enligt ingresserna till förordningarna nr 73/2009, 74/2009 och 473/2009 skulle stödet till landsbygdsutveckling stärkas för att göra det möjligt för det europeiska jordbruket att möta nya utmaningar, såsom klimatförändringar, hållbar vattenförvaltning, eller skydd av biologisk mångfald.
- 70 I dessa förordningar angavs nya utmaningar (se punkterna 15 och 17 ovan) beträffande vilka medlemsstaterna skulle genomföra vissa typer av insatser i sina landsbygdsutvecklingsprogram och medlemsstaterna tilldelades ytterligare medel.
- 71 I det avseendet ska det påpekas att tillgängliggörandet av ytterligare medel var förenat med en skyldighet för medlemsstaterna beträffande hur de skulle användas. Denna skyldighet återfinns i artikel 69.5a i förordning nr 1698/2005, till vilken artikel 69.5b i förordningen indirekt hänvisar. I artikel 69.5b första och fjärde styckena i förordning nr 1698/2005 anges nämligen i allt väsentligt att medlemsstaterna ska använda de belopp som gjorts tillgängliga genom medlen från hälsokontrollen och medlen från återhämtningsplanen uteslutande för olika typer av insatser kopplade till de nya utmaningarna.
- 72 Artikel 69.5b i förordning nr 1698/2005, där det föreskrivs om återbetalning till unionens budget, bygger emellertid på att båda de ovan i punkterna 65–67 angivna förutsättningarna föreligger, det vill säga att de belopp som är avsatta för insatser kopplade till de nya utmaningarna har underutnyttjats och att de totala anslag som är tillgängliga för andra insatser har överskridits. Som kommissionen har påpekat är ett underutnyttjande av de ytterligare medlen till insatser kopplade till de nya utmaningarna således inte otillåtet, så länge som de tillgängliga anslagen för andra insatser än insatser kopplade till de nya utmaningarna inte har överskridits. Det är endast om de belopp som har använts överskrider de tillgängliga anslagen för dessa andra insatser som en återbetalning till unionens budget blir nödvändig.

- 73 Belopp som är en följd av överskridandet av ”de totala anslag som är tillgängliga för andra” insatser än insatser kopplade till de nya utmaningarna kan nämligen inte godtas som utgifter avseende outnyttjade ytterligare medel, eftersom de inte har använts för att finansiera olika typer av insatser kopplade till de nya utmaningar som uttryckligen anges i förordning nr 1698/2005.
- 74 Syftet med artikel 69.5b i förordning nr 1698/2005 är således att undvika att ytterligare medel används för andra insatser än insatser kopplade till de nya utmaningarna.
- 75 Det är mot bakgrund av det nyss anförda som det ska prövas huruvida kommissionen i det nu aktuella fallet hade rätt att beakta de belopp som den lade till grund för beräkningen enligt artikel 69.5b i förordning nr 1698/2005 eller om detta utgjorde en oriktig bedömning.
- 76 Tribunalen finner att det var riktigt av kommissionen att såsom ytterligare medel beakta det belopp som ursprungligen var avsatt för insatser kopplade till de nya utmaningarna och som angavs i det första beslutet om godkännande av programöversyn, nämligen beloppet 70 709 037 euro.
- 77 Detta finner stöd i lydelsen av artikel 69.5b i förordning nr 1698/2005, eftersom uttrycket ”summan av de belopp som avses i punkt 5a” är tänkt att avse summan av de belopp avseende ytterligare medel som ursprungligen gjorts tillgängliga för att finansiera insatser kopplade till de nya utmaningarna. Detta belopp är det som anges i det första beslutet om godkännande av översyn av programmet för Extremadura, genom vilket en översyn gjordes av just det programmet för att beakta att Konungariket Spanien tilldelats ytterligare medel genom besluten 2009/444 och 2009/545 (se punkterna 22 och 26 ovan).
- 78 Vidare ska det påpekas att de ytterligare medlen, vilka tilldelades i syfte att främja genomförandet av vissa typer av insatser under perioden 2007–2013, inte kan anses ha minskats genom det automatiska återtagandet av ett budgetåtagande som inte använts under år 2010. Som kommissionen har gjort gällande kunde det automatiska återtagandet inte medföra att Konungariket Spanien befriades från sin skyldighet att använda samtliga anslag avseende ytterligare medel för insatser kopplade till de nya utmaningarna, i den mening som avses i artikel 69.5b i förordning nr 1698/2005.
- 79 I det avseendet ska det göras åtskillnad mellan å ena sidan förfarandet för automatiskt återtagande och å andra sidan det förfarande som kommissionen ska tillämpa i enlighet med artikel 69.5b i förordning nr 1698/2005 i samband med avslutandet av räkenskaperna för det sista genomförandeåret inför avslutandet av det aktuella programmet.
- 80 För det första framgår det nämligen av skäl 22 i förordning nr 1290/2005 att bestämmelsen om automatiskt återtagande har utarbetats för att bidra till att genomförandet av programmen påskyndas och till en sund ekonomisk förvaltning. Enligt artikel 29 i samma förordning är kommissionen således behörig att automatiskt återta den del av ett budgetåtagande för ett landsbygdsutvecklingsprogram som inte har använts för utbetalning av förhandsfinansiering eller för mellanliggande betalningar eller för vilken ingen korrekt utgiftsdeklaration har kommit in till kommissionen senast den 31 december det andra året efter det år då budgetåtagandet gjordes (dom av den 8 oktober 2015, Italien/kommissionen, T-358/13, EU:T:2015:773, punkt 77)
- 81 För det andra följer det av artikel 69.5b i förordning nr 1698/2005 att en återbetalning till unionens budget är nödvändig i samband med den kontroll som ska göras när programmet avslutas av att skyldigheten att uteslutande använda medel som är förbehållna en särskild typ av insatser har uppfyllts, trots att de utbetalande organen redan har använt medlen genom att betala ut dem till stödmottagare.
- 82 De två förfaranden som avses i punkt 79 ovan medför följaktligen att ett belopp undantas från unionsfinansiering. Det ska emellertid påpekas att i samband med ett automatiskt återtagande minskas åtagandedelen automatiskt vid ”n+2”-tidpunkten, eftersom den inte har använts, medan beräkningen

enligt artikel 69.5b i förordning nr 1698/2005 medför att medlemsstaten ska betala tillbaka ett visst belopp som beräknas på grundval av de utgifter som ”faktiskt har verkställs” på den sista dagen för utgifternas stödberättigande.

- 83 När det gäller det nu aktuella fallet gör tribunalen följande bedömning. Oberoende av det av Konungariket Spanien åberopade förhållandet att det inte är möjligt att ändra planerade belopp till förmån för ett annat regionalt program, medförde minskningen av de ytterligare medlen till Extremadura till följd av det automatiska återtagandet, såsom denna minskning framgår av tabellen i bilagan till det andra beslutet om godkännande av programöversyn, att – vid programmets avslutande – de belopp som hade använts för insatser kopplade till de ytterligare medlen inte längre motsvarade de ursprungliga tilldelningarna av medel till Konungariket Spanien, vilket stred mot de relevanta bestämmelserna i förordning nr 1698/2005.
- 84 Vad beträffar beloppet avseende ”totala anslag som är tillgängliga för andra” insatser än insatser kopplade till de nya utmaningarna, vilket beräknades genom att det belopp som de ytterligare medlen uppgick till drogs av från det totala belopp som Ejflus finansiella bidrag uppgick till (se punkt 67 ovan), finner tribunalen att kommissionen – i fråga om det totala beloppet avseende Ejflus bidrag – även här gjorde en riktig bedömning när den beaktade det belopp som angavs i det andra beslutet om godkännande av programöversyn, efter det automatiska återtagandet.
- 85 Som anförts i punkt 82 ovan, medförde det automatiska återtagandet att outnyttjade budgetåtaganden för år 2010 automatiskt frigjordes vid ”n+2”-tidpunkten, i den mån de inte hade använts för en utbetalning eller inte hade varit föremål för en korrekt utgiftsdeklaration. När programmet avslutades, i samband med förfarandet för avslutande av räkenskaperna för det sista genomförandeåret på grundval av de utgifter som faktiskt verkställts, var det således nödvändigt för kommissionen att beakta beloppet avseende Ejflus totala bidrag, minskat med beloppet avseende det automatiska återtagandet.
- 86 I artikel 2 i det andra beslutet om godkännande av programöversyn angavs dessutom uttryckligen vilket belopp avseende Ejflus totala bidrag som skulle beaktas till följd av det automatiska återtagandet, det vill säga 828 279 953 euro. Det beloppet anges även i de årsräkenskaper som Extremadura gett in, vilket är ostridigt mellan parterna.
- 87 Det belopp som var tillgängligt för andra insatser var det som erhöles om man drog av beloppet 70 709 037 euro avseende ytterligare medel från det ovannämnda totala beloppet 828 279 953 euro, det vill säga 757 570 916 euro, såsom kommissionen har påpekat i dupliken.
- 88 Tribunalen finner att det saknas fog för Konungariket Spaniens argument att kommissionen vid beräkningen enligt artikel 69.5b i förordning nr 1698/2005 borde tagit hänsyn till de belopp som angavs i det andra beslutet om godkännande av programöversyn.
- 89 I artikel 2 i det andra beslutet om godkännande av programöversyn hänvisade kommissionen nämligen till bilagan till beslutet, som innehöll tabeller över den reviderade finansieringsplan som de spanska myndigheterna hade gett in i enlighet med artikel 29.7 i förordning nr 1290/2005 och artikel 19.2 i förordning nr 1698/2005. Av dessa bestämmelser framgår att det automatiska återtagandet medför att både de ytterligare medlen och andra tillgängliga medel avseende Ejflus finansiella bidrag ska minskas (se punkt 33 ovan). Som kommissionen har gjort gällande görs emellertid i artikel 29.7 i förordning nr 1290/2005 inte någon åtskillnad mellan finansieringskällorna, eftersom det i den bestämmelsen anges att ett automatiskt återtagande medför att ”[Ejflus] bidrag till programmet” ska minskas ”för det aktuella året”.

- 90 De aktuella beloppen hade visserligen godkänts av kommissionen i det andra beslutet om godkännande av programöversyn, och i artikel 23 andra stycket i förordning nr 1290/2005 anges att kommissionens beslut om antagande av varje program för landsbygdsutveckling som har lämnats in av medlemsstaten ska gälla som ett finansieringsbeslut och att det, när det väl har meddelats den berörda medlemsstaten, ska utgöra ett rättsligt åtagande.
- 91 I det avseendet gäller emellertid att även om det antas att artikel 23 andra stycket i förordning nr 1290/2005 även omfattar kommissionens beslut om godkännande av översyn av ett landsbygdsutvecklingsprogram efter ett automatiskt återtagande, kan det vad beträffar det nu aktuella fallet – mot bakgrund av att beräkningen enligt artikel 69.5b i förordning nr 1698/2005 görs av kommissionen när programmet avslutas – konstateras att kommissionen, när den godkände den ändrade finansieringsplanen efter det automatiska återtagandet, inte på förhand kunde veta till vilket belopp de utgifter som faktiskt skulle komma att verkställas av Extremadura under genomförandet av programmet skulle uppgå till. Som kommissionen har gjort gällande skulle det inte varit nödvändigt med en återbetalning enligt sistnämnda bestämmelse om Extremadura slutligen hade använt ett belopp – såsom det som angetts i den reviderade finansieringsplanen för insatser kopplade till de nya utmaningarna – som var lägre än det ursprungligen tilldelade beloppet från dessa medel, samtidigt som de totala tillgängliga anslagen inte heller hade överskridits i samband med andra utgifter.
- 92 Härtill kommer att kommissionens beslut om godkännande av en reviderad finansieringsplan, i vilken det anges hur resurserna ska fördelas efter ett automatiskt återtagande för landsbygdsutvecklingsprogram, inte har ett högre juridiskt värde än en förordning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 februari 2015, Polen/kommissionen, T-257/13, ej publicerad, EU:T:2015:111, punkt 53, och dom av den 3 december 2015, Polen/kommissionen, T-367/13, ej publicerad, EU:T:2015:933, punkt 44).
- 93 Av detta följer att både kommissionen och Konungariket Spanien var skyldiga att iakttä bestämmelserna i förordning nr 1698/2005 och den ovan i punkt 74 angivna skyldigheten att undvika att resurser som gjorts tillgängliga för medlemsstaterna för att genomföra vissa prioriteringar inte används för ändamål som inte anges i den förordningen.
- 94 Kommissionen gjorde således inte en oriktig bedömning när den fann att en återbetalning var nödvändig med beaktande av de belopp som den lagt till grund för beräkningen enligt artikel 69.5b i förordning nr 1698/2005 (se punkterna 57–60 ovan).

– Den beräkning som gjordes av kommissionen

- 95 Det följer av det ovan anförda att det belopp avseende det totala bidraget från Ejflu för Extremadura som kommissionen var skyldig att beakta var 828 279 953 euro. Det belopp som motsvarade de ytterligare medlen uppgick till 70 709 037 euro (se punkt 76 ovan) och det belopp som motsvarade de totala anslag som var tillgängliga för andra typer av insatser uppgick till 757 570 916 euro (se punkt 87 ovan). Beloppet avseende utgifter som faktiskt verkställts för insatser kopplade till de nya utmaningarna uppgick till 56 765 681,26 euro och beloppet avseende utgifter som faktiskt verkställts för andra insatser än insatser kopplade till de nya utmaningarna uppgick till 762 631 552,11 euro, vilket framgick av de årsräkenskaper som getts in av Extremadura. Med hänsyn till detta gjorde kommissionen en riktig bedömning när den fann att de ytterligare medlen för insatser kopplade till de nya utmaningarna hade underutnyttjats samtidigt som de totala tillgängliga anslagen för andra insatser hade överskridits. Kommissionen kunde därför slå fast att det var nödvändigt med en återbetalning upp till det belopp med vilket de totala tillgängliga anslagen hade överskridits, det vill säga ett belopp på 5 060 636,11 euro.

- 96 Kommissionen gjorde följaktligen en riktig bedömning när den fann att detta belopp skulle dras av från slutbetalningen till Extremadura vid avslutandet av programmet och att det skulle anses utgöra ett "belopp som inte kan återanvändas" i samband med avslutandet av räkenskaperna för det sista genomförandeåret.
- 97 Härav följer att talan inte kan bifallas på den första grunden.

Den andra grunden: Kommissionen överskred sitt utrymme för skönsmässig bedömning och åsidosatte principen om skydd för berättigade förväntningar

- 98 Konungariket Spanien har gjort gällande att kommissionen överskred sitt utrymme för skönsmässig bedömning och åsidosatte principen om skydd för berättigade förväntningar.
- 99 Till utveckling av den andra grunden har Konungariket Spanien i allt väsentligt anfört två grupper av argument, vilka ska prövas i tur och ordning.

Argumenten som bygger på att kommissionen agerade godtyckligt och att de belopp som den använde vid beräkningen inte hängde ihop

- 100 Konungariket Spanien har inom ramen för denna argumentationslinje anfört följande. Även om kommissionen har ett utrymme för skönsmässig bedömning inom områden som kräver komplicerade ekonomiska bedömningar, ska unionsdomstolen inte endast kontrollera huruvida de bevis som åberopats är materiellt riktiga, tillförlitliga och samstämmiga, utan även huruvida dessa bevis utgör samtliga relevanta uppgifter som ska beaktas. Kommissionen agerade godtyckligt i den mån den använde osammanhängande uppgifter när den gjorde beräkningen enligt artikel 69.5b i förordning nr 1698/2005.
- 101 Kommissionen har bestritt dessa argument.
- 102 Tribunalen erinrar om att det följer av vad som anförts ovan i samband med prövningen av den första grunden att kommissionen gjorde en riktig bedömning när den beaktade de belopp som den hade angett. Det förhållandet att dessa belopp är de som angavs i det första beslutet om godkännande av programöversyn beträffande Ejflus bidrag i form av ytterligare medel och de som angavs i det andra beslutet om godkännande av programöversyn beträffande Ejflus totala bidrag innebär inte att dessa uppgifter inte hängde ihop när kommissionen gjorde beräkningen enligt artikel 69.5b i förordning nr 1698/2005.
- 103 Den metod som kommissionen i det nu aktuella fallet använde för att göra beräkningen enligt artikel 69.5b i förordning nr 1698/2005 är dessutom förenlig med både lydelsen i och ändamålet med denna bestämmelse. Kommissionen kunde nämligen inte, i samband med avslutandet av räkenskaperna för det sista genomförandeåret, godta utgifter som verkstälts i strid med skyldigheten att uteslutande använda de ytterligare medlen för insatser kopplade till de nya utmaningarna.
- 104 Kommissionen var skyldig att följa bestämmelserna i förordning nr 1698/2005 i fråga om beräkningen av den återbetalning som Konungariket Spanien skulle göra och hade i det avseendet inte något utrymme för skönsmässig bedömning. Av detta följer att kommissionen inte kan anses ha agerat godtyckligt genom att anta det angripna beslutet.

Argumenten som bygger på att kommissionen åsidosatte principen om skydd för berättigade förväntningar

- 105 Konungariket Spanien har gjort gällande att kommissionen åsidosatte principen om skydd för berättigade förväntningar när den ändrade det relevanta beräkningskriteriet och har i det avseendet anfört följande. Samordningskommittén för de förvaltande myndigheterna höll den 4 maj 2009 i Madrid en presentation, av vilken det framgick att ett automatiskt återtagande medförde att samtliga tillgängliga belopp skulle minskas, inbegripet belopp avseende de ytterligare medlen för insatser kopplade till de nya utmaningarna. Extremadura hade därför rätt att i samband med det andra beslutet om godkännande av programöversyn dra av en del av beloppet avseende det automatiska återtagandet av ytterligare medel. Kommissionen ändrade emellertid denna beräkningsmetod i november 2015, det vill säga en månad innan programmet avslutades, inom ramen för arbetsgruppen för experter (se punkt 34 ovan), utan att lämna någon motivering och utan att ge Extremadura något handlingsutrymme. Fram till och med december 2015, då programmet avslutades, lämnade kommissionen ingen information om att den skulle ändra de belopp som angetts i det andra beslutet om godkännande av programöversyn.
- 106 Kommissionen har bestritt dessa argument.
- 107 Tribunalen erinrar om att det följer av fast rättspraxis att rätten att göra anspråk på skydd för berättigade förväntningar tillkommer varje person hos vilken en unionsinstitution, genom att ge tydliga försäkringar, har väckt grundade förhoppningar. Tydliga, ovillkorliga och samstämmiga uppgifter utgör, oavsett i vilken form de har lämnats, sådana försäkringar. I avsaknad av sådana försäkringar kan däremot ingen göra gällande att denna princip har åsidosatts (dom av den 13 september 2017, Pappalardo m.fl./kommissionen, C-350/16 P, EU:C:2017:672, punkt 39 och där angiven rättspraxis). Det är ostridigt att denna princip kan åberopas av en medlemsstat (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 april 2015, Polen/kommissionen, T-290/12, EU:T:2015:221, punkt 57 och där angiven rättspraxis).
- 108 Konungariket Spanien har till stöd för sina påståenden åberopat en presentation som samordningskommittén för de förvaltande myndigheterna höll den 4 maj 2009 i Madrid, som finns intagen i bilaga 13 till ansökan i PowerPoint-format, och det andra beslutet om godkännande av programöversyn.
- 109 Tribunalen gör i denna del följande bedömning. För det första kan Konungariket Spanien inte med framgång göra gällande att den nyss nämnda presentationen utgör en tydlig försäkran – i den mening som avses i den rättspraxis som anges i punkt 107 ovan – från kommissionens sida beträffande vilka belopp som skulle beaktas vid beräkningen enligt artikel 69.5b i förordning nr 1698/2005.
- 110 Den aktuella presentationen fungerade nämligen endast som stöd till ett möte med de spanska myndigheterna inför införandet i de relevanta förordningarna av bestämmelser avseende de ytterligare medlen samt inför de ändringar som medlemsstaterna skulle göra i sina program för landsbygdsutveckling.
- 111 Härtill kommer att även om artikel 69.5a i förordning nr 1698/2005 nämndes i presentationen, gjordes emellertid ingen hänvisning till beräkningen enligt artikel 69.5b i förordningen.
- 112 I motsats till vad Konungariket Spanien har gjort gällande innehöll presentationen inte heller några anvisningar i fråga om vilken typ av medel som kunde komma att bli föremål för ett automatiskt återtagande i den mening som avses i artikel 29 i förordning nr 1290/2005.
- 113 För det andra kan Konungariket Spanien inte med framgång göra gällande att det andra beslutet om godkännande av programöversyn ger uttryck för en beräkningsmetod som använts av kommissionen.

- 114 Av de tabeller som är bilagda det andra beslutet om godkännande av programöversyn framgår visserligen att det automatiska återtagandet medförde en minskning av såväl beloppet avseende de ytterligare medlen som av beloppet avseende tillgängliga medel för andra insatser än insatser kopplade till de nya utmaningarna (se punkt 33 ovan). Dessa tabeller kan emellertid inte anses ge uttryck för en tydlig försäkran – i den mening som avses i den rättspraxis som angetts i punkt 107 ovan – från kommissionens sida beträffande vilka belopp som den skulle komma att beakta vid beräkningen enligt artikel 69.5b i förordning nr 1698/2005 av den återbetalning som skulle göras vid avslutandet av programmet.
- 115 Dessutom överensstämmer dessa tabeller med den reviderade finansieringsplan som de spanska myndigheterna lämnade in efter det automatiska återtagandet, och även om denna plan godkändes av kommissionen, innebär detta godkännande inte att det gick att bedöma på förhand till vilket belopp de utgifter som faktiskt skulle komma att verkställas av Extremadura skulle uppgå till, då det var på grundval av dessa utgifter som kommissionen vid programmets avslutande skulle bedöma huruvida det var nödvändigt eller inte med en återbetalning enligt artikel 69.5b i förordning nr 1698/2005 (se punkt 91 ovan).
- 116 Vidare framgår det av punkt 92 ovan att det andra beslutet om godkännande av programöversyn inte kan anses ha ett högre juridiskt värde än den förordning som är tillämplig i förevarande fall.
- 117 Slutligen har kommissionen påpekat att den vid expertgruppens möte i samband med avslutandet av programmen lämnade tydliga och konsekventa uppgifter till medlemsstaterna om vilken metod som den avsåg att använda för att göra beräkningen enligt artikel 69.5b i förordning nr 1698/2005 (se punkt 34 ovan). Det framgår dessutom av ansökan att en skriftväxling ägde rum mellan Extremadura och kommissionen i maj 2016, där kommissionen förklarade vilken beräkningsmetod den avsåg att använda. Härtill kommer att även om det i riktlinjerna inte anges vad konsekvensen av ett automatiskt återtagande av vissa budgetåtaganden under pågående program blir för beräkningsmetoden enligt nämnda bestämmelse, anges dock i punkt 5.2 i riktlinjerna att en återbetalning ska ske vid underutnyttjande av belopp som särskilt avsatts för insatser kopplade till de nya utmaningarna, vilket i alla händelser var fallet med Extremadura. I motsats till vad Konungariket Spanien har gjort gällande kan kommissionen således inte anses ha underlåtit att redogöra för vilken metod som den avsåg att använda för att göra beräkningen enligt artikel 69.5b i förordning nr 1698/2005.
- 118 Mot bakgrund av det ovan anförda finner tribunalen att kommissionen inte åsidosatte principen om skydd för berättigade förväntningar.
- 119 Talan kan därför inte vinna bifall på den andra grunden, vilket innebär att talan ska ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

- 120 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande rättegångsdeltagare förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.
- 121 Kommissionen har yrkat att Konungariket Spanien ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Konungariket Spanien har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (åttonde avdelningen)

följande:

- 1) **Talan ogillas.**
- 2) **Konungariket Spanien ska ersätta rättegångskostnaderna.**

Collins

Kancheva

De Baere

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 5 juli 2018.

Underskrifter