ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

24 juni 2015 *

„Hogere voorziening — Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) — Vermindering van financiële bijstand — Methode van berekening door extrapolatie — Procedure tot vaststelling van het besluit door de Europese Commissie — Niet-naleving van de gestelde termijn — Gevolgen”

In zaak C-263/13 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ingesteld op 14 mei 2013,

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

rekwirant,

andere partij in de procedure:

Europese Commissie, vertegenwoordigd door J. Baquero Cruz en A. Steiblytė als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster in eerste aanleg,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

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

advocaat-generaal: M. Szpunar,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

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

het navolgende

* Procestaal: Spaans.

Arrest

1 In hogere voorziening verzoekt het Koninkrijk Spanje om vernietiging van het arrest van het Gerecht van de Europese Unie Spanje/Commissie (T-65/10, T-113/10 en T-138/10, EU:T:2013:93; hierna: „bestreden arrest") houdende verwerping van zijn beroepen tot nietigverklaring van de door de Commissie vastgestelde besluiten C(2009) 9270 van 30 november 2009, C(2009) 10678 van 23 december 2009 en C(2010) 337 van 28 januari 2010 (hierna samen: „litigieuze besluiten") tot vermindering van de bijstand die uit het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (hierna: „EFRO") is verleend in het kader van respectievelijk het onder doelstelling nr. 1 (1994-1999) vallende operationele programma voor Andalusië op grond van beschikking C(94) 3456 van de Commissie van 9 december 1994, het onder doelstelling nr. 2 (1997-1999) vallende operationele programma voor het Baskenland op grond van beschikking C(1998) 121 van de Commissie van 5 februari 1998 en het onder doelstelling nr. 1 (1994-1999) vallende operationele programma voor de Valenciaanse regio op grond van beschikking C(1994) 3043/6 van de Commissie van 25 november 1994.

Toepasselijke bepalingen

2 Ingevolge artikel 1, lid 2, van verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PB L 312, blz. 1) wordt „[o]nder onregelmatigheid [...] elke inbreuk op het gemeenschapsrecht [verstaan] die bestaat in een handeling of een nalaten van een marktdeelnemer waardoor de algemene begroting van de Gemeenschappen of de door de Gemeenschappen beheerde begrotingen worden of zouden kunnen worden benadeeld, hetzij door de vermindering of het achterwege blijven van ontvangsten uit de eigen middelen, die rechtstreeks voor rekening van de Gemeenschappen worden geïnd, hetzij door een onverschuldigde uitgave".

3 In artikel 3, lid 1, eerste alinea, van deze verordening is bepaald:

„De verjaringstermijn van de vervolging bedraagt vier jaar vanaf de datum waarop de in artikel 1, lid 1, bedoelde onregelmatigheid is begaan. De sectorale regelingen kunnen echter een kortere termijn bepalen, die niet minder dan drie jaar mag bedragen."

4 Het EFRO is opgericht bij verordening (EEG) nr. 724/75 van de Raad van 18 maart 1975 (PB L 73, blz. 1, met rectificatie in PB 1975, L 110, blz. 44), die meermaals is gewijzigd en vervolgens, met ingang van 1 januari 1985, is vervangen bij verordening (EEG) nr. 1787/84 van de Raad van 19 juni 1984 inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (PB L 169, blz. 1).

5 In 1988 is het stelsel van de structuurfondsen hervormd bij verordening (EEG) nr. 2052/88 van de Raad van 24 juni 1988 betreffende de taken van de Fondsen met structurele strekking, hun doeltreffendheid alsmede de coördinatie van hun bijstandsverlening onderling en met die van de Europese Investeringsbank en de andere bestaande financieringsinstrumenten (PB L 185, blz. 9).

6 Verordening nr. 2052/88 is in werking getreden op 1 januari 1989 en diende op voorstel van de Commissie van de Europese Gemeenschappen door de Raad te worden herzien tegen uiterlijk 31 december 1993.

7 Dientengevolge is deze verordening gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2081/93 van de Raad van 20 juli 1993 (PB L 193, blz. 5), die op haar beurt moest worden heronderzocht vóór 31 december 1999.

8 Bij deze verordeningen zijn de Structuurfondsen [Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) – afdeling „Oriëntatie", Europees Sociaal Fonds (ESF) en EFRO] ingesteld, die tot doel hebben de belangrijkste regionale ongelijkheden in de Europese Unie recht te trekken, met name

door de ontwikkeling en de structurele aanpassing van regio's met een ontwikkelingsachterstand te bevorderen („doelstelling nr. 1") en door regio's, grensregio's of deelregio's (met inbegrip van werkgelegenheidsgebieden en stedelijke gemeenschappen) die zwaar door de achteruitgang van de industrie worden getroffen, om te schakelen („doelstelling nr. 2").

9 Artikel 7 („Verenigbaarheid en controle") van verordening nr. 2052/88, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2081/93 (hierna: „verordening nr. 2052/88"), bepaalt in lid 1:

„De acties die door de Structuurfondsen, de [Europese Investeringsbank (EIB)] of een ander bestaand financieringsinstrument worden gefinancierd, moeten in overeenstemming zijn met de Verdragen en de op grond van de Verdragen vastgestelde besluiten, met het beleid van de Gemeenschap, inclusief het beleid inzake mededingingsregels, overheidsopdrachten en milieubescherming, alsmede met de toepassing van het beginsel van gelijke kansen voor mannen en vrouwen."

10 Verordening (EEG) nr. 4253/88 van de Raad van 19 december 1988 tot vaststelling van toepassingsbepalingen van verordening nr. 2052/88 met betrekking tot de coördinatie van de bijstandsverlening uit de onderscheiden Structuurfondsen enerzijds en van die bijstandsverlening met die van de Europese Investeringsbank en de andere bestaande financieringsinstrumenten anderzijds (PB L 374, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2082/93 van de Raad van 20 juli 1993 (PB L 193, blz. 20; hierna: „verordening nr. 4253/88"), bepaalt in artikel 23 („Financiële controle"):

„1. Teneinde de acties van de particuliere of publiekrechtelijke projectontwikkelaars te doen slagen, nemen de lidstaten bij de tenuitvoerlegging van de acties de nodige maatregelen om:

— regelmatig te verifiëren dat de door de Gemeenschap gefinancierde maatregelen stipt zijn uitgevoerd,

— onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen,

— door misbruik of nalatigheid verloren middelen te recupereren. Behalve indien de lidstaat en/of de bemiddelende instantie en/of de projectontwikkelaar het bewijs levert/leveren dat het misbruik of de nalatigheid hem/hun niet kan worden aangerekend, is de lidstaat subsidiair aansprakelijk voor de terugbetaling van de ten onrechte betaalde bedragen. [...]

De lidstaten houden de Commissie op de hoogte van de daartoe genomen maatregelen en verstrekken haar met name een beschrijving van de controle- en beheerssystemen die zijn opgezet om te zorgen voor een doeltreffende uitvoering van de acties. Zij houden de Commissie regelmatig op de hoogte van het verloop van de administratieve en gerechtelijke procedures.

[...]

2. Onverminderd de controles van de lidstaten overeenkomstig de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen en onverminderd het bepaalde in artikel 206 van het [EEG-]Verdrag en alle inspecties op grond van artikel 209, onder c), van het Verdrag, mogen ambtenaren of andere personeelsleden van de Commissie de door de Structuurfondsen gefinancierde acties, alsook de beheers- en controlesystemen, ter plaatse controleren, onder meer door middel van steekproeven.

[...]

3. Gedurende drie jaren na de laatste betaling voor een actie houden de verantwoordelijke instantie en de verantwoordelijke autoriteiten alle bewijsstukken van de met de actie gemoeide uitgaven en controles ter beschikking van de Commissie."

11 Artikel 24 („Vermindering, opschorting en intrekking van de bijstand”) van verordening nr. 4253/88 bepaalt:

„1. Indien het bedrag van de toegekende financiële bijstand door de stand van de uitvoering van een actie of maatregel noch gedeeltelijk, noch geheel lijkt te worden gerechtvaardigd, gaat de Commissie in het kader van het partnerschap over tot een passend onderzoek van het geval, waarbij zij met name aan de lidstaat of aan de autoriteiten die door de lidstaat voor de tenuitvoerlegging van de actie zijn aangewezen, vraagt om haar binnen een bepaalde termijn hun opmerkingen mee te delen.

2. Na dit onderzoek kan de Commissie de bijstand voor de betrokken actie of maatregel verminderen of schorsen indien het onderzoek een onregelmatigheid bevestigt of een belangrijke wijziging die strijdig is met de aard of de uitvoeringsvoorwaarden van de actie of maatregel en waarvoor niet om haar goedkeuring is verzocht.

[...]”

12 Volgens artikel 11 („Compatibiliteitscontrole”) van verordening (EEG) nr. 4254/88 van de Raad van 19 december 1988 tot vaststelling van toepassingsbepalingen voor verordening nr. 2052/88 met betrekking tot het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (PB L 374, blz. 15), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2083/93 van de Raad van 20 juli 1993 (PB L 193, blz. 34), „[verstrekken] de lidstaten de Commissie [in de passende gevallen en] volgens de respectieve bijzondere procedures van de diverse beleidssectoren, de gegevens betreffende de naleving van het bepaalde in artikel 7, lid 1, van verordening [...] nr. 2052/88”.

13 Na raadpleging van het Raadgevend Comité voor de ontwikkeling en de omschakeling van de regio’s en van het in artikel 147 van het EG-Verdrag bedoelde Comité en onder verwijzing naar artikel 23 van verordening nr. 4253/88, heeft de Commissie verschillende uitvoeringsverordeningen vastgesteld, waaronder verordening (EG) nr. 2064/97 van 15 oktober 1997 tot vaststelling van de voorwaarden ter uitvoering van verordening nr. 4253/88 wat de financiële controle door de lidstaten op door de Structuurfondsen medegefinancierde verrichtingen betreft (PB L 290, blz. 1).

14 Artikel 8 van verordening nr. 2064/97 bepaalt:

„1. Uiterlijk op het tijdstip waarop het verzoek om betaling van het eindsaldo en de laatste uitgavenaangifte voor elke vorm van bijstandsverlening worden ingediend, doen de lidstaten de Commissie een door een van de uitvoerende dienst onafhankelijke persoon of instantie opgestelde verklaring toekomen [...]. In deze verklaring worden de bevindingen van de in de afgelopen jaren verrichte controleonderzoeken samengevat en wordt een algemene conclusie getrokken inzake de deugdelijkheid van het verzoek om betaling van het eindsaldo en inzake de rechtmatigheid en de regelmatigheid van de verrichtingen waarop de laatste uitgavenaangifte betrekking heeft.

2. Indien het wegens het bestaan van belangrijke tekortkomingen in het beheer of de controle, of wegens de hoge frequentie van de onregelmatigheden niet mogelijk is over de deugdelijkheid van het verzoek om betaling van het eindsaldo en de laatste uitgavenaangifte een gunstig algemeen oordeel uit te brengen, wordt zulks in de verklaring gemeld en worden daarin de omvang van het probleem en de financiële gevolgen ervan geraamd.

De Commissie kan in een dergelijk geval met het oog op de identificering van onregelmatigheden en de correctie ervan binnen een bepaalde termijn, verzoeken een aanvullende controle uit te voeren.”

15 Op 15 oktober 1997 heeft de Commissie voorts interne richtsnoeren betreffende de netto financiële correcties in het kader van artikel 24 van verordening nr. 4253/88 vastgesteld. In de punten 5 en 6 van die interne richtsnoeren zet de Commissie uiteen dat, in afwijking van de regel dat elke netto financiële correctie enkel betrekking heeft op de ontdekte onregelmatigheid of onregelmatigheden,

echter in een grotere financiële correctie wordt voorzien ingeval zij gegronde redenen heeft om aan te nemen dat de onregelmatigheid een systematisch karakter vertoont, dat wil zeggen op een systemische tekortkoming in het beheer, de controle of de audit wijst die waarschijnlijk in een reeks gelijkaardige gevallen kan worden aangetroffen. De Commissie verricht een dergelijke financiële correctie op basis van extrapolatie, wat betekent dat zij rekening houdt met het niveau en de specifieke kenmerken van de administratieve structuur waarbij die tekortkoming is vastgesteld en met de vermoedelijke omvang van het misbruik.

16 Verordeningen nr. 2052/88 en nr. 4253/88 zijn per 1 januari 2000 ingetrokken bij verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad van 21 juni 1999 houdende algemene bepalingen inzake de Structuurfondsen (PB L 161, blz. 1).

17 Volgens artikel 2, lid 1, ervan is verordening nr. 1260/1999 van toepassing op het EFRO, het ESF, de afdeling „Oriëntatie" van het EOGFL en het Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij (FIOV).

18 Artikel 39 („Financiële correcties") van deze verordening bepaalt:

„1. De lidstaten zijn in eerste instantie belast met het onderzoek naar onregelmatigheden en laten zich daarbij leiden door de vaststelling van elke belangrijke wijziging die de aard of de voorwaarden van de uitvoering of de controle van een bijstandspakket beïnvloedt, en het verrichten van de nodige financiële correcties.

De lidstaat verricht de financiële correcties die in verband met de eenmalige of systematische onregelmatigheid geboden zijn. De door de lidstaat verrichte correcties behelzen een gehele of gedeeltelijke intrekking van de communautaire bijdrage. De aldus vrijgekomen communautaire middelen kunnen door de lidstaat ten behoeve van het betrokken bijstandspakket worden hergebruikt, met inachtneming van de overeenkomstig artikel 53, lid 2, vast te stellen voorwaarden.

2. Indien de Commissie na de nodige verificatie constateert:

a) dat een lidstaat zijn verplichtingen uit hoofde van lid 1 niet is nagekomen,

of

b) dat om redenen die met een geheel bijstandspakket of een deel ervan verband houden, de bijdrage van de fondsen niet of slechts voor een deel gerechtvaardigd is,

of

c) dat er sprake is van ernstige tekortkomingen in de beheers- en controlesystemen die tot onregelmatigheden met een systematisch karakter kunnen leiden,

schorst de Commissie de betrokken tussentijdse betalingen en verzoekt zij de lidstaat, onder opgave van haar redenen, binnen een bepaalde termijn zijn opmerkingen kenbaar te maken en, voor zover nodig, correcties aan te brengen.

Indien de lidstaat bezwaar maakt tegen de opmerkingen van de Commissie, wordt de lidstaat door de Commissie gehoord en trachten beide partijen middels samenwerking op grond van het partnerschap overeenstemming te bereiken over de opmerkingen en de daaruit te trekken conclusies.

3. Na afloop van de door de Commissie gestelde termijn kan de Commissie wanneer geen overeenstemming is bereikt en de lidstaat geen correcties heeft aangebracht, rekening houdend met de opmerkingen van de lidstaat, binnen een termijn van drie maanden besluiten:

a) het [...] voorschot te verminderen,

of

b) de vereiste financiële correcties te verrichten door de bijdrage van de fondsen aan het betrokken bijstandspakket geheel of gedeeltelijk in te trekken.

De Commissie houdt bij het vaststellen van het bedrag van een correctie, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, rekening met de aard van de onregelmatigheid of de wijziging, alsmede met de omvang en de financiële consequenties van de tekortkomingen die in de beheers- of controlesystemen van de lidstaten zijn geconstateerd.

Indien na afloop van de gestelde termijn niet besloten wordt tot de onder a) of b) bedoelde maatregel, komt de opschorting van de tussentijdse betalingen onmiddellijk te vervallen.

[...]”

19 Verordening (EG) nr. 1783/1999 van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 1999 met betrekking tot het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (PB L 213, blz. 1), waarbij verordening nr. 4254/88 is ingetrokken, bevat geen regels inzake financiële correcties.

20 Artikel 5 van verordening (EG) nr. 448/2001 van de Commissie van 2 maart 2001 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad met betrekking tot de procedure inzake financiële correcties betreffende uit de structuurfondsen toegekende bijstand (PB L 64, blz. 13) luidt als volgt:

„1. De termijn waarbinnen de betrokken lidstaat kan reageren op een verzoek overeenkomstig artikel 39, lid 2, eerste alinea, van verordening (EG) nr. 1260/1999 om opmerkingen kenbaar te maken, en voor zover nodig correcties toe te passen, bedraagt twee maanden, uitgezonderd naar behoren gemotiveerde gevallen waarin door de Commissie een langere periode kan worden toegestaan.

2. Wanneer de Commissie een financiële correctie voorstelt op basis van extrapolatie of tegen een forfaitair percentage, wordt de lidstaat in de gelegenheid gesteld door middel van een onderzoek van de betrokken dossiers aan te tonen dat de werkelijke omvang van de onregelmatigheden kleiner was dan door de Commissie ingeschat. In overeenstemming met de Commissie mag de lidstaat de omvang van zijn onderzoek beperken tot een passend gedeelte of een passende steekproef van de betrokken dossiers. De voor dit onderzoek toegestane aanvullende periode kan niet meer bedragen dan twee maanden volgend op de periode van twee maanden bedoeld in lid 1, behalve in naar behoren gemotiveerde gevallen. De resultaten van een dergelijk onderzoek worden behandeld overeenkomstig het bepaalde in artikel 39, lid 2, tweede alinea, van verordening (EG) nr. 1260/1999. De Commissie houdt rekening met alle door de lidstaat binnen de termijnen verstrekte bewijsmateriaal.

3. Wanneer de lidstaat de door de Commissie gemaakte opmerkingen betwist en er een hoorzitting plaatsvindt op grond van artikel 39, lid 2, tweede alinea, van verordening (EG) nr. 1260/1999, gaat de periode van drie maanden, waarbinnen de Commissie op grond van artikel 39, lid 3, van genoemde verordening een beslissing neemt in op de datum van de hoorzitting.”

21 Verordening nr. 1260/1999, die tegen uiterlijk 31 december 2006 door de Raad moest worden herzien, is ingetrokken bij verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van 11 juli 2006 houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds (PB L 210, blz. 25), die, luidens artikel 1, eerste alinea, ervan, op die Fondsen van toepassing is, onverminderd de specifieke bepalingen die in de verordeningen betreffende elk van die Fondsen zijn vervat.

22 Verordening (EG) nr. 1080/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1783/1999 (PB L 210, blz. 1) bevat geen bepalingen betreffende de procedure inzake financiële correcties waartoe de Commissie kan besluiten. Dat geldt ook voor verordening (EG) nr. 1828/2006 van de Commissie van 8 december 2006 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 1083/2006 en van verordening nr. 1080/2006 (PB L 371, blz. 1).

23 Aangaande die financiële correcties zijn voor deze drie Fondsen gemeenschappelijke regels uitgewerkt, die zijn neergelegd in de artikelen 99 tot en met 102 van verordening nr. 1083/2006.

24 Artikel 100 („Procedure”) van laatstgenoemde verordening bepaalt:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

26 Verordening nr. 1083/2006 is ingetrokken bij verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (PB L 347, blz. 320). Artikel 145, lid 6, van laatstgenoemde verordening bepaalt dat „[a]ls de Commissie financiële correcties toepast, [...] zij dit [doet] door middel van uitvoeringshandelingen en binnen zes maanden na de datum van de hoorzitting, of als de lidstaat ermee instemt na de hoorzitting aanvullende informatie in te dienen, binnen zes maanden na de datum van ontvangst van die informatie[, dat de] Commissie [rekening] houdt [...] met alle in de loop van de procedure ingediende informatie en opmerkingen [en dat, als] er geen hoorzitting plaatsvindt, [...] de termijn van zes maanden twee maanden na de datum van de door de Commissie gezonden uitnodiging voor de hoorzitting [begint]".

27 Overeenkomstig artikel 154 van verordening nr. 1303/2013 is artikel 145 ervan van toepassing met ingang van 1 januari 2014.

28 Artikel 145 behoort tot deel vier van verordening nr. 1303/2013, dat algemene regels bevat die van toepassing zijn op het EFRO, het ESF, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij wat betreft beheer en controle, financieel beheer, rekeningen en financiële correcties.

29 Verordening (EU) nr. 1301/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 betreffende het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling en specifieke bepalingen met betrekking tot de doelstelling „Investeren in groei en werkgelegenheid", en tot intrekking van verordening nr. 1080/2006 (PB L 347, blz. 289), en gedelegeerde verordening (EU) nr. 480/2014 van de Commissie van 3 maart 2014 tot aanvulling van verordening nr. 1303/2013 (PB L 138, blz. 5) bevatten geen bepalingen betreffende de procedure inzake financiële correcties waartoe de Commissie kan besluiten.

Voorgeschiedenis van het geding en litigieuze besluiten

30 De aan het onderhavige geding ten grondslag liggende feiten, zoals zij in de punten 1 tot en met 9 van het bestreden arrest zijn uiteengezet, laten zich samenvatten als volgt.

31 Bij beschikkingen C(94) 3456 van 9 december 1994, C(98) 121 van 5 februari 1998 en C(1994) 3043/6 van 25 november 1994 heeft de Commissie respectievelijk het onder doelstelling nr. 1 (1994-1999) vallende operationele programma voor Andalusië, het onder doelstelling nr. 2 (1997-1999) vallende operationele programma voor het Baskenland en het onder doelstelling nr. 1 (1994-1999) vallende operationele programma voor de Valenciaanse regio vastgesteld.

32 Naar aanleiding van de audits ter afsluiting van deze programma's heeft de Commissie bepaalde projecten aan controle onderworpen. Bij deze steekproeven zouden talrijke onregelmatigheden aan het licht zijn gekomen, die hoofdzakelijk bestonden in inbreuken op het aanbestedingsrecht van de Unie en op de regels die van toepassing zijn in het kader van de Structuurfondsen. Sommige daarvan vormden een terugkerend probleem. Volgens de Commissie was er sprake van systemische onregelmatigheden.

33 Nadat de Commissie en de Spaanse autoriteiten hierover correspondentie hadden gevoerd, heeft de Commissie besloten de bijstand die uit het EFRO was verleend voor elk van de voornoemde operationele programma's te verminderen op basis van extrapolatie, naar al deze programma's, van de systemische fouten die zij bij het uitvoeren van de steekproeven meende te hebben ontdekt.

34 Meer in het bijzonder heeft de Commissie in het kader van de afsluitende audit voor het operationele programma voor Andalusië een aselecte steekproef getrokken van 37 projecten uit 5 319, een bedrag vertegenwoordigend van 870 341 396 EUR, dat wil zeggen 16,69 % van het uiteindelijke bedrag aan gedeclareerde uitgaven, op basis van de geldwaarde van de projecten en met behulp van het softwareprogramma Audit Command Language (ACL), een computerondersteund auditinstrument. De resultaten van deze audit zijn meegedeeld aan de Spaanse autoriteiten bij rapporten van 19 oktober 2004 en 10 april 2006. Nadat de Commissie en de Spaanse autoriteiten meermaals opmerkingen en informatie hadden uitgewisseld, is op 2 en 3 juli 2008 te Brussel (België) een hoorzitting gehouden, waarop de Spaanse autoriteiten zich ertoe hebben verbonden om binnen drie weken aanvullende informatie te verstrekken over de toelaatbaarheid van de betrokken verrichtingen. Concreet is deze aanvullende informatie verschaft bij brieven van 22 juli en 5 augustus 2008. De Commissie heeft de Spaanse autoriteiten haar definitieve bevindingen doen toekomen bij brief van 19 maart 2009. De Spaanse autoriteiten hebben daarop gereageerd bij schrijven van 21 april 2009.

35 Bij besluit C(2009) 9270 van 30 november 2009 heeft de Commissie de bijstand die voor een bedrag van 3 323 249 050,16 EUR uit het EFRO was verleend voor het operationele programma voor Andalusië verminderd met 219 334 437,31 EUR. Deze vermindering komt overeen met de extrapolatie van de door de Commissie als systemisch aangemerkte onregelmatigheden naar alle operationele programma's.

36 Bij de afsluitende audit voor het operationele programma voor het Baskenland heeft de Commissie een aselecte steekproef getrokken van 37 projecten uit 3 348, een bedrag vertegenwoordigend van 266 765 981 EUR, dat wil zeggen 36,98 % van het uiteindelijke bedrag aan gedeclareerde uitgaven, op basis van dezelfde methode als die welke zij voor het operationele programma voor Andalusië had gebruikt. De resultaten en de conclusies van deze audit zijn meegedeeld aan de Spaanse autoriteiten bij rapporten van 17 augustus 2005 en 24 september 2007. Na verschillende uitwisselingen van opmerkingen en informatie is op 22 en 23 januari 2009 te Brussel een hoorzitting gehouden, waarop de Spaanse autoriteiten zich ertoe hebben verbonden om binnen drie weken informatie te verstrekken over de toelaatbaarheid van de betrokken verrichtingen. Concreet is deze aanvullende informatie verschaft bij brief van 16 februari 2009 en bij e-mailberichten van 10, 23 en 24 februari 2009. De Commissie heeft de Spaanse autoriteiten haar definitieve bevindingen doen toekomen bij brief van 29 juli 2009. De Spaanse autoriteiten hebben daarop gereageerd bij schrijven van 15 september 2009.

37 Bij besluit C(2009) 10678 van 23 december 2009 heeft de Commissie de bijstand die voor een bedrag van 301 152 434 EUR uit het EFRO was verleend voor het operationele programma voor het Baskenland verminderd met 27 884 692,27 EUR. Deze vermindering komt overeen met de extrapolatie van de door de Commissie als systemisch aangemerkte onregelmatigheden naar alle operationele programma's.

38 Bij de afsluitende audit voor het operationele programma voor de Valenciaanse regio heeft de Commissie een aselecte steekproef getrokken van 38 projecten uit 7 862, een bedrag vertegenwoordigend van 607 075 404,63 EUR, dat wil zeggen 28,72 % van het uiteindelijke bedrag aan gedeclareerde uitgaven, op basis van dezelfde methode als die welke zij voor de twee andere operationele programma's had gebruikt. De resultaten en conclusies van deze audit zijn meegedeeld aan de Spaanse autoriteiten bij rapporten van 10 juni 2004 en 10 april 2006. Nadat de Commissie en de Spaanse autoriteiten meermaals opmerkingen en informatie hadden uitgewisseld, is op 4 en 5 november 2008 te Brussel een hoorzitting gehouden, waarop de Spaanse autoriteiten zich ertoe hebben verbonden om binnen drie weken aanvullende informatie te verstrekken over de toelaatbaarheid van de betrokken verrichtingen. Concreet is deze aanvullende informatie verschaft bij

brief van 24 november 2008. De Commissie heeft de Spaanse autoriteiten haar definitieve bevindingen doen toekomen bij brief van 29 mei 2009. De Spaanse autoriteiten hebben daarop gereageerd bij schrijven van 3 juli 2009 en bij e-mail van 7 juli 2009.

39 Bij besluit C(2010) 337 van 28 januari 2010 heeft de Commissie de bijstand die voor een bedrag van 1 298 056 426,49 EUR uit het EFRO was verleend voor het operationele programma voor de Valenciaanse regio verminderd met 115 612 377,25 EUR. Deze vermindering komt overeen met de extrapolatie van de door de Commissie als systemisch aangemerkte onregelmatigheden naar alle operationele programma's.

Bij het Gerecht ingestelde beroepen en bestreden arrest

40 Bij verzoekschriften, neergelegd ter griffie van het Gerecht op respectievelijk 11 februari 2010 (zaak T-65/10), 8 maart 2010 (zaak T-113/10) en 24 maart 2010 (zaak T-138/10), heeft het Koninkrijk Spanje beroepen ingesteld tot nietigverklaring van de litigieuze besluiten.

41 Bij beschikking van de president van de Zevende kamer van het Gerecht van 26 april 2010 zijn deze drie zaken gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling en voor het arrest.

42 Ter ondersteuning van die beroepen had het Koninkrijk Spanje vier middelen aangevoerd. Het eerste daarvan was gebaseerd op schending van artikel 24 van verordening nr. 4253/88, voor zover de Commissie de in die bepaling bedoelde financiële correcties niet kon uitvoeren op basis van extrapolatie. Het subsidiair aangevoerde tweede middel betrof schending van artikel 24 van verordening nr. 4253/88 en artikel 4, lid 3, VEU, voor zover voor de betrokken gewijzigde opdrachten geen tekortkomingen in het beheers-, controle- of auditsysteem waren vastgesteld. Het derde, eveneens subsidiair aangevoerde middel, zag op schending van artikel 24 van verordening nr. 4253/88, voor zover de steekproef van projecten op basis waarvan de Commissie geëxtrapoleerde financiële correcties had uitgevoerd, niet representatief was voor de betrokken operationele programma's. Het vierde middel had betrekking op schending van artikel 3, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 2988/95 en van het beginsel van de redelijke termijn, voor zover de Commissie de financiële correcties in kwestie had uitgevoerd buiten de daartoe gestelde termijn.

43 Bij het bestreden arrest heeft het Gerecht achtereenvolgens het vierde, het eerste, het tweede en het derde middel afgewezen en die beroepen derhalve in hun geheel verworpen.

Conclusies van partijen voor het Hof

44 In hogere voorziening verzoekt het Koninkrijk Spanje het Hof:

— het bestreden arrest te vernietigen;

— de zaak zelf af te doen en de litigieuze besluiten nietig te verklaren, en

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

45 De Commissie verzoekt het Hof:

— de hogere voorziening af te wijzen, en

— het Koninkrijk Spanje te verwijzen in de kosten.

Hogere voorziening

Argumenten van partijen

46 Ter ondersteuning van zijn hogere voorziening voert het Koninkrijk Spanje twee middelen aan. Met het eerste middel stelt het dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting, waar het overweegt dat artikel 24, lid 2, van verordening nr. 4253/88 de rechtsgrondslag vormt waarop de Commissie geëxtrapoleerde financiële correcties kan uitvoeren. Met zijn tweede middel verwijt het Koninkrijk Spanje het Gerecht dat het blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij het toetsen van de betrouwbaarheid, de coherentie, de relevantie en de geschiktheid van de in casu door de Commissie toegepaste extrapolatie, aangezien, ten eerste, de populatie van de steekproef is bepaald op basis van de gedeclareerde uitgaven en niet op basis van de verleende bijstand; ten tweede, niet-gecofinancierde uitgaven die door Spanje zijn ingetrokken, in deze context niettemin in aanmerking zijn genomen; ten derde, de door de Commissie getrokken steekproef niet homogeen is en, ten vierde, die steekproef onvoldoende betrouwbaar is.

47 De Commissie stelt in wezen dat het eerste middel ongegrond moet worden verklaard en dat het tweede middel feitenkwesties betreft, zodat het niet-ontvankelijk of, in ieder geval, ongegrond moet worden verklaard.

Beoordeling door het Hof

48 Met het oog op de uitspraak in deze hogere voorziening moet er meteen op worden gewezen dat het Gerecht bij het bestreden arrest de beroepen van het Koninkrijk Spanje tot nietigverklaring heeft verworpen op grond dat de vier ter ondersteuning daarvan aangevoerde middelen ongegrond zijn.

49 Meer in het bijzonder heeft het Gerecht eerst het vierde middel onderzocht. Met dat middel stelde het Koninkrijk Spanje in wezen dat de litigieuze besluiten door de Commissie waren vastgesteld binnen termijnen die niet als redelijk konden worden beschouwd. Het Gerecht heeft dit middel in punt 56 van het bestreden arrest echter ongegrond verklaard. Daarmee heeft het Gerecht de formele regelmatigheid van de litigieuze besluiten erkend.

50 Uit de overwegingen in de punten 56 tot en met 89, 93 en 94 van de arresten Spanje/Commissie (C-192/13 P, EU:C:2014:2156) en Spanje/Commissie (C-197/13 P, EU:C:2014:2157) blijkt evenwel dat de Commissie zich bij het nemen van een besluit tot het toepassen van een financiële correctie sinds het jaar 2000 dient te houden aan een wettelijke termijn, waarvan de duur verschilt naargelang van de toepasselijke regeling.

51 Volgens het Hof is er bij de huidige stand van het Unierecht geen reden om die rechtspraak ter discussie te stellen, die dus ook voor de onderhavige zaak geldt.

52 Overeenkomstig artikel 100, lid 5, van verordening nr. 1083/2006 neemt de Commissie namelijk uiterlijk zes maanden na de datum van de hoorzitting een besluit over de financiële correctie. Als er geen hoorzitting heeft plaatsgevonden, begint de periode van zes maanden twee maanden na de datum van de door de Commissie gezonden uitnodiging daartoe.

53 Blijkens artikel 108, tweede alinea, van verordening nr. 1083/2006 is dat artikel 100 van toepassing sinds 1 januari 2007, óók op programma's die dateren van vóór de periode 2007-2013.

54 In casu zijn de hoorzittingen met het Koninkrijk Spanje gehouden op 2 en 3 juli 2008 voor het operationele programma voor Andalusië, op 22 en 23 januari 2009 voor het operationele programma voor het Baskenland, en op 4 en 5 november 2008 voor het operationele programma voor de Valenciaanse regio. De Commissie heeft de litigieuze besluiten betreffende die programma's echter pas op 30 november 2009, respectievelijk 23 december 2009 en 28 januari 2010 vastgesteld.

55 Bijgevolg heeft de Commissie zich in dit geval niet gehouden aan de in artikel 100, lid 5, van verordening nr. 1083/2006 gestelde termijn van zes maanden.

56 Voorts volgt uit de rechtspraak van het Hof dat de niet-inachtneming van de procedureregels voor de vaststelling van een bezwarende handeling – zoals wanneer de Commissie het litigieuze besluit niet heeft vastgesteld binnen de door de Uniewetgever voorgeschreven termijn – een schending van wezenlijke vormvoorschriften oplevert (zie arresten Verenigd Koninkrijk/Raad, 68/86, EU:C:1988:85, punten 48 en 49; Spanje/Commissie, C-192/13 P, EU:C:2014:2156, punt 103, en Spanje/Commissie, C-197/13 P, EU:C:2014:2157, punt 103), en dat de Unierechter, indien hij bij onderzoek van de betrokken handeling constateert dat zij niet op regelmatige wijze is vastgesteld, daaraan de consequenties moet verbinden die voortvloeien uit de schending van een wezenlijk vormvoorschrift en dus de door een dergelijk gebrek aangetaste handeling nietig moet verklaren (zie arresten Commissie/ICI, C-286/95 P, EU:C:2000:188, punt 51; Commissie/Solvay, C-287/95 P en C-288/95 P, EU:C:2000:189, punt 55; Spanje/Commissie, C-192/13 P, EU:C:2014:2156, punt 103, en Spanje/Commissie, C-197/13 P, EU:C:2014:2157, punt 103).

57 In dit verband is het vaste rechtspraak dat de rechter van de Unie, afgezien van bijzondere gevallen, zoals met name die welke in de Reglementen voor de procesvoering van de rechterlijke instanties van de Unie zijn vermeld, zijn beslissing niet kan baseren op een ambtshalve opgeworpen middel, ook al is het van openbare orde, zonder partijen eerst te hebben verzocht om hun opmerkingen over dat middel kenbaar te maken (zie arresten Commissie/Ierland e.a., C-89/08 P, EU:C:2009:742, punt 57, en BHIM/National Lottery Commission, C-530/12 P, EU:C:2014:186, punt 54).

58 In het kader van de zaken die hebben geleid tot de arresten Spanje/Commissie (C-192/13 P, EU:C:2014:2156) en Spanje/Commissie (C-197/13 P, EU:C:2014:2157), die in wezen identieke feitelijke en juridische kwesties betroffen, hebben het Koninkrijk Spanje en de Commissie de kwestie van de termijn waarbinnen een besluit tot het toepassen van een financiële correctie moet worden genomen, reeds kunnen bespreken. In die zaken had het Hof partijen overigens verzocht om hun pleidooien op die kwestie toe te spitsen.

59 Bovendien is die rechtspraak sindsdien meermaals door het Hof bevestigd (zie arresten Spanje/Commissie, C-429/13 P, EU:C:2014:2310, en Spanje/Commissie, C-513/13 P, EU:C:2014:2412).

60 Hieruit volgt dat de Commissie voldoende gelegenheid heeft gehad om haar middelen en argumenten betreffende de duur van de in artikel 100, lid 5, van verordening nr. 1083/2006 gestelde termijn in een contradictoire procedure voor te dragen, en voorts dat de rechtspraak van het Hof over de aan die bepaling te geven uitlegging als vaste rechtspraak moet worden beschouwd.

61 Derhalve vormt de onderhavige zaak een bijzonder geval in de zin van de in punt 57 van dit arrest aangehaalde rechtspraak en hoeft partijen niet te worden verzocht hun opmerkingen over dit middel kenbaar te maken.

62 In die omstandigheden moet de conclusie luiden dat de Commissie de litigieuze besluiten heeft vastgesteld met voorbijgaan aan de in een verordening van de Raad voorgeschreven wettelijke termijn.

63 Bijgevolg heeft het Gerecht blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting voor zover het, in plaats van de schending van de wezenlijke vormvoorschriften waardoor de litigieuze besluiten zijn aangetast, te bestraffen, de beroepen van het Koninkrijk Spanje heeft verworpen.

64 Het bestreden arrest moet derhalve worden vernietigd.

Beroepen in eerste aanleg

65 Overeenkomstig artikel 61, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie vernietigt het Hof de beslissing van het Gerecht in geval van gegrondheid van het verzoek om hogere voorziening. Het Hof kan dan zelf de zaak afdoen wanneer deze in staat van wijzen is.

66 In het onderhavige geval beschikt het Hof over de gegevens die nodig zijn om definitief uitspraak te doen op de door het Koninkrijk Spanje bij het Gerecht ingestelde beroepen tot nietigverklaring van de litigieuze besluiten.

67 In dit verband kan worden volstaan met de opmerking dat de litigieuze besluiten op de in de punten 50 tot en met 63 van het onderhavige arrest uiteengezette gronden nietig moeten worden verklaard wegens schending van wezenlijke vormvoorschriften.

Kosten

68 Volgens artikel 184, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof beslist het Hof ten aanzien van de proceskosten, wanneer de hogere voorziening gegrond is en het Hof zelf de zaak afdoet.

69 Volgens artikel 138, lid 1, van dat Reglement, dat ingevolge artikel 184, lid 1, ervan van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien het Koninkrijk Spanje in hogere voorziening in het gelijk is gesteld en de bij het Gerecht ingestelde beroepen gegrond zijn verklaard, dient de Commissie overeenkomstig de vordering van het Koninkrijk Spanje zowel in eerste aanleg als in hogere voorziening te worden verwezen in haar eigen kosten en in die van deze lidstaat.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart:

1) Het arrest van het Gerecht van de Europese Unie Spanje/Commissie (T-65/10, T-113/10 en T-138/10, EU:T:2013:93) wordt vernietigd.

2) De door de Commissie vastgestelde besluiten C(2009) 9270 van 30 november 2009, C(2009) 10678 van 23 december 2009 en C(2010) 337 van 28 januari 2010 tot vermindering van de bijstand die uit het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) is verleend in het kader van respectievelijk het onder doelstelling nr. 1 (1994-1999) vallende operationele programma voor Andalusië op grond van beschikking C(94) 3456 van de Commissie van 9 december 1994, het onder doelstelling nr. 2 (1997-1999) vallende operationele programma voor het Baskenland op grond van beschikking C(1998) 121 van de Commissie van 5 februari 1998 en het onder doelstelling nr. 1 (1994-1999) vallende operationele programma voor de Valenciaanse regio op grond van beschikking C(1994) 3043/6 van de Commissie van 25 november 1994, worden nietig verklaard.

3) De Europese Commissie zal zowel in eerste aanleg als in de onderhavige hogere voorziening de kosten van het Koninkrijk Spanje en haar eigen kosten dragen.

ondertekeningen