Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Sjette Afdeling)

8. oktober 2015 *

»ELFUL — afslutning af regnskaberne for medlemsstaternes betalingsorganer vedrørende de udgifter, der finansieres af ELFUL — afgørelse, hvorved et bestemt beløb erklæres ikke-genanvendeligt i forbindelse med landdistriktsudviklingsprogrammet for regionen Basilicata — artikel 30 i forordning (EF) nr. 1290/2005 — begrundelsespligt«

I sag T-358/13,

Den Italienske Republik ved G. Palmieri og B. Tidore, som befuldmægtigede, bistået af avvocató dello Stato M. Salvatorelli,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved J. Aquilina og P. Rossi, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående en påstand om delvis annullation af Kommissionens gennemførelsesafgørelse af 26. april 2013 om afslutning af regnskaberne for medlemsstaternes betalingsorganer vedrørende de udgifter, der finansieres af Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL), for regnskabsåret 2012 (EUT L 118, s. 23), for så vidt som den kvalificerer beløbet på 5 006 487,10 EUR vedrørende landdistriktsudviklingsprogrammet for regionen Basilicata (Italien) som »ikke-genanvendeligt beløb«,

har

RETTEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, S. Frimodt Nielsen, og dommerne F. Dehousse og A.M. Collins (refererende dommer),

justitssekretær: ekspeditionssekretær J. Palacio González,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 16. april 2015,

afsagt følgende

* Processprog: italiensk.

Dom

Retsforskrifter

1 På tidspunktet for de faktiske omstændigheder udgjorde Rådets forordning (EF) nr. 1290/2005 af 21. juni 2005 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EUT L 209, s. 1) grundforordningen for Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL), som blev oprettet inden for rammerne af denne forordning.

2 Forordningens artikel 4 foreskrev, at ELFUL med delt forvaltning mellem medlemsstaterne og Den Europæiske Union finansierede Unionens finansielle støtte til programmer for udvikling af landdistrikterne, som gennemførtes i overensstemmelse med EU-lovgivningen om støtte til udvikling af landdistrikterne, af ELFUL.

3 Artikel 22 i forordning nr. 1290/2005 bestemte, at ELFUL's finansielle deltagelse i udgifterne til programmerne for udvikling af landdistrikterne skulle fastsættes for hvert enkelt program inden for de lofter, der var fastsat i EU-lovgivningen desangående, forhøjet med de af Europa-Kommissionen fastsatte beløb. I henhold til forordningens artikel 23, stk. 2, udgjorde Kommissionens afgørelse om vedtagelse af et program for udvikling af landdistrikterne, som var blevet forelagt af medlemsstaten, en retlig forpligtelse, når den var blevet meddelt den pågældende medlemsstat. Forordningens artikel 24 bestemte bl.a., at Kommissionen skulle stille de nødvendige bevillinger til dækning af de udgifter, der var omhandlet i artikel 4, til rådighed for medlemsstaterne i form af forfinansiering, mellemliggende betalinger og betaling af saldo.

4 Artikel 26 i forordning nr. 1290/2005 med overskriften »Udbetaling af mellemliggende betalinger« foreskrev:

»1. De mellemliggende betalinger foretages for hvert enkelt program for udvikling af landdistrikterne. De beregnes ved anvendelse af samfinansieringssatsen for hver prioritet på den godkendte offentlige udgift til den pågældende prioritet.

2. Kommissionen foretager de mellemliggende betalinger med henblik på godtgørelse af de udgifter til iværksættelse af foranstaltninger, der er afholdt af de godkendte betalingsorganer.

3. Hver mellemliggende betaling foretages af Kommissionen med forbehold af, at følgende krav er overholdt:

a) fremsendelse til Kommissionen af en udgiftsanmeldelse, der er underskrevet af det godkendte betalingsorgan i overensstemmelse med artikel 8, stk. 1, litra c) [herunder bl.a. årsregnskaberne for de godkendte betalingsorganer]

b) overholdelse af det samlede beløb for ELFUL's deltagelse, som er tildelt hver af prioriteterne for hele den periode, det pågældende program dækker

c) fremsendelse til Kommissionen af den seneste årlige gennemførelsesrapport vedrørende gennemførelsen af programmet for udvikling af landdistrikterne.

4. Kommissionen underretter hurtigst muligt det godkendte betalingsorgan og det koordinerende organ, når det er blevet udpeget, hvis en af de i stk. 3 nævnte betingelser ikke er opfyldt. En udgiftsanmeldelse kan ikke tages i betragtning, hvis en af betingelserne i litra a) eller c) ikke er opfyldt.

5. Kommissionen foretager den mellemliggende betaling inden for en frist, der ikke må overstige 45 dage at regne fra registreringen af en udgiftsanmeldelse, der opfylder de i stk. 3 omhandlede betingelser, uden at dette berører de i artikel 30 og 31 omhandlede beslutninger.

6. De godkendte betalingsorganer udarbejder og sender de mellemliggende udgiftsanmeldelser vedrørende programmerne for udvikling af landdistrikterne til Kommissionen via et forbindelsesorgan eller direkte, hvis et sådant ikke er udpeget, med en hyppighed, der fastsættes af Kommissionen. Udgiftsanmeldelserne omfatter de udgifter, det godkendte betalingsorgan har afholdt i hver af de pågældende perioder.

De mellemliggende udgiftsanmeldelser vedrørende udgifter, der er afholdt fra 16. oktober, tages i betragtning over det følgende års budget.«

5 Forordningens artikel 27 med overskriften »Suspendering og nedsættelse af de mellemliggende betalinger« foreskrev:

»1. De mellemliggende betalinger foretages på de betingelser, der er fastsat i artikel 81 i forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002, og på grundlag af udgiftsanmeldelserne og af de finansielle oplysninger fra medlemsstaterne.

2. Giver en medlemsstats udgiftsanmeldelser eller oplysninger ikke mulighed for at konstatere, om udgiftsanmeldelsen er i overensstemmelse med de gældende fællesskabsregler, anmodes den pågældende medlemsstat om at give supplerende oplysninger inden for en frist, som fastsættes under hensyntagen til, hvor alvorlig sagen er, og som normalt ikke kan være under 30 dage.

3. Hvis der ikke modtages svar fra medlemsstaten på den i stk. 2 omhandlede anmodning, eller hvis svaret anses for utilfredsstillende eller gør det muligt at konkludere, at der er tale om manglende overholdelse af lovgivningen eller om misbrug af fællesskabsmidler, kan Kommissionen nedsætte eller midlertidigt suspendere de mellemliggende betalinger til medlemsstaten. Den underretter medlemsstaten herom.

4. Suspensionen af betalingerne eller nedsættelser af de mellemliggende betalinger, der er omhandlet i artikel 26, sker under overholdelse af proportionalitetsprincippet og foretages, uden at dette berører de i artikel 30 og 31 omhandlede beslutninger.«

6 Artikel 29 i forordning nr. 1290/2005 med overskriften »Automatisk frigørelse« foreskrev:

»1. Den del af budgetforpligtelsen vedrørende et program for udvikling af landdistrikterne, som ikke er udnyttet til betaling af forfinansieringen eller til mellemliggende betalinger, eller for hvilken Kommissionen ikke senest den 31. december i det andet år efter det år, hvor budgetforpligtelsen er indgået, har fået forelagt nogen udgiftsanmeldelse vedrørende de afholdte udgifter, der opfylder de i artikel 26, stk. 3, omhandlede betingelser, frigør Kommissionen automatisk.

2. Den del af budgetforpligtelserne, der stadig er åben den 31. december 2015, og som ikke har været genstand for en udgiftsanmeldelse senest den 30. juni 2016, frigøres automatisk.

[…]

4. I tilfælde af at en retslig procedure eller administrativ prøvelse har opsættende virkning, afbrydes den i stk. 1 eller 2 omhandlede frist, efter hvilken den automatiske frigørelse sker, for så vidt angår beløbet svarende til de pågældende foranstaltninger, så længe den nævnte procedure eller administrative prøvelse varer, forudsat at Kommissionen modtager en begrundet udtalelse fra medlemsstaten senest den 31. december i år N+2.

5. Ved beregningen af de beløb, der automatisk frigøres, tages der ikke hensyn til:

a) den del af budgetforpligtelserne, for hvilken der er indgivet en udgiftsanmeldelse, men hvor godtgørelsen er blevet nedsat eller suspenderet af Kommissionen pr. 31. december i år N+2

b) den del af budgetforpligtelserne, som et betalingsorgan ikke har kunnet udbetale på grund af force majeure, og som i alvorlig grad berører gennemførelsen af programmet for udvikling af landdistrikterne; de nationale myndigheder, som påberåber sig force majeure, skal påvise de direkte konsekvenser for gennemførelsen af hele eller en del af programmet.

6. Kommissionen underretter rettidigt medlemsstaten og de berørte myndigheder, hvis der er risiko for, at der vil ske automatisk frigørelse. Kommissionen underretter den berørte medlemsstat og de berørte myndigheder om det beløb, der på grundlag af Kommissionens oplysninger automatisk vil blive frigjort. Medlemsstaten har en frist på to måneder fra modtagelsen af denne underretning til at godkende det pågældende beløb eller fremsætte sine bemærkninger. Kommissionen foretager den automatiske frigørelse senest ni måneder efter den tidsfrist, der er omhandlet i stk. 1-4.

7. I tilfælde af automatisk frigørelse nedsættes ELFUL's deltagelse i det pågældende program for udvikling af landdistrikterne, for så vidt angår det pågældende år, med det automatisk frigjorte beløb […]«

7 Samme forordnings artikel 30 med overskriften »Regnskabsafslutning« bestemte:

»1. Inden den 30. april i året efter det pågældende regnskabsår træffer Kommissionen, efter proceduren i artikel 41, stk. 3, beslutning om afslutning af regnskaberne for de godkendte betalingsorganer, på grundlag af de oplysninger, den har modtaget i overensstemmelse med artikel 8, stk. 1, litra c), nr. iii).

2. I beslutningen om regnskabsafslutning tages der hensyn til, om de forelagte årsregnskaber er fuldstændige, nøjagtige og pålidelige. Beslutningen foregriber ikke vedtagelsen af en senere beslutning efter artikel 31.«

8 Samme forordnings artikel 31 med overskriften »Efterprøvende regnskabsafslutning« bestemte:

»1. Kommissionen træffer beslutning om, hvilke beløb der skal udelukkes fra fællesskabsfinansiering, hvis den konstaterer, at udgifter som omhandlet i artikel 3, stk. 1, og artikel 4, ikke er afholdt i overensstemmelse med fællesskabsreglerne, efter proceduren i artikel 41, stk. 3.

2. Når Kommissionen anslår de beløb, der skal udelukkes, ser den især på det regelstridige forholds omfang. Kommissionen tager i denne forbindelse hensyn til overtrædelsens art og grovhed samt til den økonomiske skade, der er påført Fællesskabet.

3. Forud for enhver beslutning om afvisning af finansiering skal de resultater, som Kommissionen er nået frem til ved sin efterprøvning, samt den pågældende medlemsstats svar foreligge i form af skriftlige meddelelser, hvorefter de to parter forsøger at blive enige om, hvilke konsekvenser der skal drages.

Hvis parterne ikke kan blive enige, kan medlemsstaten anmode om, at der inden for en frist på fire måneder indledes en forligsprocedure; der udarbejdes en rapport om resultaterne af denne procedure, som meddeles Kommissionen og gennemgås af denne, inden der træffes afgørelse om afvisning af finansiering […]«

9 Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 af 20. september 2005 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) (EUT L 277, s. 1), som var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, fastsatte almindelige bestemmelser for Fællesskabets støtte til udvikling af landdistrikterne finansieret gennem ELFUL, som er oprettet ved forordning nr. 1290/2005. Forordningens artikel 71 med overskriften »Støtteberettigede udgifter« bestemte:

»1. […] [U]dgifter [kommer] i betragtning til et bidrag fra ELFUL, hvis den relevante støtte rent faktisk udbetales af betalingsorganet mellem 1. januar 2007 og 31. december 2015. […]

[…] Nye udgifter, der opstår, når et program ændres […], er støtteberettigede fra datoen for Kommissionens modtagelse af anmodningen om ændring af programmet.

2. Udgifter kan kun komme i betragtning til et bidrag fra ELFUL, hvis de er påløbet i forbindelse med operationer, som der er truffet beslutning om af det pågældende programs forvaltningsmyndighed eller under dennes ansvar, og i henhold til de af den kompetente myndighed fastsatte udvælgelseskriterier.

[…]«

10 Samme forordnings artikel 75, stk. 1, litra a), foreskrev, at forvaltningsmyndigheden var ansvarlig for, at programmet blev forvaltet og gennemført effektivt og korrekt, og at denne navnlig skulle sørge for, at operationer blev udvalgt til finansiering efter de kriterier, der gjaldt for landdistriktsudviklingsprogrammet.

11 Ifølge sjette betragtning til Kommissionens forordning (EF) nr. 1974/2006 af 15. december 2006 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 (EUT L 368, s. 15) skulle kun ændringer, der indebar betydelige ændringer i programmer, omlægning af ELFUL-finansiering mellem akser i et givet program og ændringer i ELFUL's medfinansieringssatser vedtages af Kommissionen ved en beslutning, og der skulle fastsættes en procedure for godkendelse i den henseende.

12 Artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1974/2006 bestemte:

»I forbindelse med artikel 71, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 1698/2005 bærer medlemsstaterne ansvaret for udgifterne mellem datoen for Kommissionens modtagelse af deres anmodning om revision eller ændring af et program som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i nærværende forordning og datoen for Kommissionens beslutning […] eller datoen for afslutning af vurderingen af, om ændringerne opfylder kravene […]«

13 Ved Kommissionens forordning (EF) nr. 883/2006 af 21. juni 2006 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1290/2005 for så vidt angår betalingsorganernes regnskabsføring, anmeldelser af udgifter og indtægter og betingelser for godtgørelse af udgifter inden for rammerne af EGFL og ELFUL (EUT L 171, s. 1) fastsættes særlige betingelser og regler for den delte forvaltning af udgifter og indtægter for ELFUL, for betalingsorganernes bogføring og anmeldelser af udgifter og indtægter og Kommissionens godtgørelse af udgifter i henhold til forordning nr. 1290/2005. Det anføres i syvende betragtning til forordningen, at udgiftsanmeldelser, der også har gyldighed som betalingsanmodninger, og som vedrører foranstaltninger i forbindelse med tiltag, der finansieres af ELFUL, skal sendes til Kommissionen ledsaget af de krævede oplysninger. Det anføres i 11. betragtning til forordningen, at Kommissionen foretager månedlige eller periodiske udbetalinger til medlemsstaterne på grundlag af disse udgiftsanmeldelser, idet den tager hensyn til de indtægter, som betalingsorganerne oppebærer på vegne af Unionens budget. Det anføres i 23. betragtning til forordningen, at på grund af de særlige bogføringsregler, der gælder for ELFUL, udbetalingen af forfinansiering og finansieringen af foranstaltninger pr. kalenderår skal udgifterne anmeldes med en hyppighed, der er afpasset efter disse særlige omstændigheder.

14 Artikel 16 i forordning nr. 883/2006 med overskriften »Udgiftsanmeldelser« bestemte i den affattelse, der var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder:

»1. Betalingsorganerne udarbejder udgiftsanmeldelser for hvert program for udvikling af landdistrikterne. Anmeldelserne vedrører for hver foranstaltning til udvikling af landdistrikterne de refusionsberettigede offentlige udgifter, hvortil betalingsorganet reelt har betalt den tilsvarende støtte fra ELFUL i referenceperioden.

2. Når programmerne er godkendt, sender medlemsstaterne i henhold til artikel 8, stk. 1, litra c), nr. i), i forordning […] nr. 1290/2005 Kommissionen deres udgiftsanmeldelser elektronisk på de betingelser, som er fastsat i artikel 18 i nærværende forordning, med den hyppighed og inden for de frister, der er fastsat i det følgende:

[…]

d) senest den 31. januar for udgifter for perioden fra den 16. oktober til den 31. december.

De udgifter, der anmeldes for en periode, kan indbefatte korrektioner af beløb, der er anmeldt for tidligere anmeldelsesperioder i det samme regnskabsår.

[…]

4. I tilfælde af uenighed om, divergerende fortolkninger af eller uoverensstemmelser mellem udgiftsanmeldelserne for en referenceperiode, som bl.a. skyldes manglende indsendelse af de oplysninger, der kræves i henhold til forordning […] nr. 1698/2005 og gennemførelsesbestemmelserne hertil, og såfremt der kræves yderligere kontrol, anmodes den pågældende medlemsstat om at fremlægge yderligere oplysninger […]

Den betalingsfrist, der er fastsat i artikel 26, stk. 5, i forordning […] nr. 1290/2005, kan i så fald afbrydes for hele eller en del af det beløb, som der anmodes om betaling af, fra det tidspunkt, anmodningen om oplysninger sendes, indtil de ønskede oplysninger modtages, dog højst indtil udgiftsanmeldelsen for den følgende periode indsendes. Findes der ingen løsning inden for denne frist, kan Kommissionen suspendere eller nedsætte betalingerne, jf. artikel 27, stk. 3, i forordning […] nr. 1290/2005.

[…]«

15 Det anførtes nærmere i niende betragtning til Kommissionens forordning (EF) nr. 885/2006 af 21. juni 2006 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1290/2005 for så vidt angår godkendelse af betalingsorganer og andre organer og regnskabsafslutning for EGFL og ELFUL (EFT L 171, s. 90), at der skal fastsættes detaljerede bestemmelser om såvel den procedure for afslutning af regnskaber, der er fastsat i artikel 30 i forordning nr. 1290/2005, som den efterprøvende regnskabsafslutning, der er fastsat i artikel 31 i samme forordning, herunder en ordning, hvorved de beløb, der bliver resultatet, alt efter omstændighederne fratrækkes eller tillægges en af de efterfølgende betalinger til medlemsstaterne.

16 Artikel 10 i forordning nr. 885/2006 med overskriften »Finansiel regnskabsafslutning« bestemmer:

»1. I den beslutning om regnskabsafslutning, der er omhandlet i artikel 30 i forordning […] nr. 1290/2005, fastsættes de udgifter, der er afholdt i hver enkelt medlemsstat i det pågældende regnskabsår, og som skal anerkendes som berettigede til at blive debiteret EGFL og ELFUL, på grundlag af de regnskaber, der er omhandlet i artikel 6 i denne forordning, og eventuelle nedsættelser og suspensioner i henhold til artikel 17 og 27 i forordning […] nr. 1290/2005.

[…]

For ELFUL omfatter det beløb, der fastsættes i beslutningen om regnskabsafslutning, de midler, der kan genanvendes af den pågældende medlemsstat i henhold til artikel 33, stk. 3, litra c), i forordning […] nr. 1290/2005.

2. […] For ELFUL fastsættes det beløb, der som følge af beslutningen om regnskabsafslutning skal tilbagebetales af eller udbetales til den enkelte medlemsstat, ved, at de mellemliggende betalinger, der er foretaget for det pågældende regnskabsår, fratrækkes de udgifter, der er anerkendt for samme år i henhold til stk. 1. Kommissionen trækker dette beløb fra eller lægger det til den første betaling, som medlemsstaten har indgivet udgiftsanmeldelsen for, efter at beslutningen i henhold til artikel 30 i forordning […] nr. 1290/2005 er truffet.

3. Senest den 31. marts i året efter regnskabsårets afslutning giver Kommissionen den pågældende medlemsstat meddelelse om resultaterne af sin kontrol af de indsendte oplysninger sammen med eventuelle forslag til ændringer.

4. Hvis Kommissionen af årsager, der må tilskrives den pågældende medlemsstat, ikke er i stand til at afslutte medlemsstatens regnskab inden den 30. april i det følgende år, underretter Kommissionen medlemsstaten om de supplerende undersøgelser, som den har til hensigt at foretage i henhold til artikel 37 i forordning […] nr. 1290/2005.

[…]«

17 Samme forordnings artikel 11 med overskriften »Efterprøvende regnskabsafslutning« fastsatte fremgangsmåden for den i artikel 31 i forordning nr. 1290/2005 foreskrevne procedure.

Tvistens baggrund

18 Ved meddelelse af 15. november 2011 fremsendte de italienske myndigheder i overensstemmelse med artikel 6 i forordning nr. 1974/2006 et begrundet forslag til ændring af det iværksatte landdistriktsudviklingsprogram for regionen Basilicata for perioden 2007-2013 til Kommissionen. Denne anmodning vedrørte navnlig ændringer i fremgangsmåden ved gennemførelsen af programmets foranstaltning nr. 125, ved såvel organisering af regionale udbudsprocedurer som i forbindelse med en national mobiliseringsprocedure.

19 Ved skrivelse af 1. december 2011 kvitterede Kommissionen for modtagelsen af denne meddelelse og præciserede, at der i henhold til artikel 7 i forordning nr. 1974/2006 gjaldt en frist for godkendelse på seks måneder for alle de ændringer, der var blevet anmodet om.

20 Ved meddelelse af 26. januar 2012 fremsendte det italienske betalingsorgan, Agenzia per le erogazioni in agricultura (AGEA, agenturet for tildeling af støtte til landbrugssektoren), i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 26, stk. 3, litra a), i forordning nr. 1290/2005 anmeldelser af de udgifter, forvaltningsmyndigheden for programmet for udvikling af landdistrikterne i regionen Basilicata havde afholdt for sidste kvartal af 2011.

21 Efter bilaterale møder mellem de italienske myndigheder og Kommissionen anmodede sidstnævnte ved e-mail af 8. februar 2012 om yderligere oplysninger om de udgifter, der af regionen Basilicata var angivet at påhvile ELFUL for sidste kvartal af 2011. Kommissionen forespurgte bl.a. om, hvorvidt disse udgifter omfattede de udgifter, der var afholdt efter forslagene til ændring af programmet for denne region, der på dette tidspunkt var genstand for Kommissionens tjenestegrens undersøgelse. Derudover anmodede den om en detaljeret begrundelse for de udgifter, der var knyttet til foranstaltning nr. 125, som ligeledes var genstand for Kommissionens tjenestegrens undersøgelse.

22 De italienske myndigheder svarede ved e-mail af 9. februar 2012, idet de anførte, at de anmeldte udgifter omfattede udgifterne vedrørende fem projekter i forbindelse med foranstaltning nr. 125, hvis gennemførelse havde fundet sted i forbindelse med den nationale mobiliseringsprocedure. En tabel vedhæftet denne e-mail angav det samlede afholdte beløb for disse fem projekter samt beløbet på 5 006 487,10 EUR, der blev debiteret ELFUL.

23 Ved skrivelse af 21. marts 2012 meddelte Kommissionen sine bemærkninger og anmodede om yderligere oplysninger vedrørende forslagene til ændring af det regionale udviklingsprogram til myndighederne i regionen Basilicata. Den fastslog bl.a., at forslaget om at indføre en national mobiliseringsprocedure stred mod artikel 71, stk. 2, og artikel 75, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1698/2005. Som følge deraf afbrød Kommissionen fristen på seks måneder for godkendelse af de samlede foranstaltninger og opfordrede de italienske myndigheder at genoverveje deres forslag.

24 Ved skrivelse af 28. marts 2012 opfordrede Kommissionen AGEA til at fremlægge en ny erklæring vedrørende udgifter for regionen Basilicata for sidste kvartal af 2011 uden de udgifter, der var afholdt for de fem projekter vedrørende foranstaltning nr. 125, nemlig 8 703 906,64 EUR i offentlige udgifter og 5 006 487,10 EUR i udgifter, der var blevet debiteret ELFUL. Kommissionen henviste til sin skrivelse af 21. marts 2012 og konstaterede, at den foreslåede ændring af fremgangsmåden ved iværksættelsen af foranstaltning nr. 125 ikke var i overensstemmelse med artikel 71, stk. 2, og artikel 75, stk. 1, i forordning nr. 1698/2005, og at de fem projekter derfor ikke kunne komme i betragtning til et bidrag fra ELFUL. Endelig gengav Kommissionen indholdet af artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1974/2006.

25 AGEA svarede ved skrivelse af 3. april 2012, idet betalingsorganet nægtede at fremsende en ny anmeldelse. Ifølge AGEA burde den indgivne udgiftsanmeldelse, idet den overholdt kravene i artikel 26, stk. 3, i forordning nr. 1290/2005, kunne tages i betragtning, navnlig henset til den omstændighed, at Kommissionen ikke havde rejst indsigelser i henhold til denne bestemmelses stk. 4. Som følge deraf burde Kommissionen have udbetalt den mellemliggende betaling inden for 45 dage at regne fra modtagelsen af udgiftsanmeldelsen, således som det foreskrives i artikel 16, stk. 4, i forordning nr. 883/2006, sammenholdt med artikel 26, stk. 5, i forordning nr. 1290/2005. Kommissionen havde således hele tiden kunnet gøre brug af muligheden for at udsætte eller nedsætte betalingerne, jf. artikel 27 i forordning nr. 1290/2005. Endelig anførte AGEA, at Kommissionen efter omstændighederne burde overføre eventuelle rettelser til udgiftsanmeldelsen for det følgende kvartal som omhandlet i artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 883/2006.

26 Ved skrivelse af 15. maj 2012 tog Kommissionen denne nægtelse fra de italienske myndigheders side til efterretning. Kommissionen gentog årsagerne til, at udgifterne for de fem omhandlede projekter burde fratrækkes fra de anmeldte udgifter, og opfordrede disse myndigheder til at fremsende supplerende oplysninger til Kommissionen inden for 30 dage. Kommissionen anførte, at i mangel på et svar, eller i tilfælde af et utilfredsstillende svar, kunne den foretage en nedsættelse af de anmeldte udgifter i henhold til artikel 27 i forordning nr. 1290/2005, herunder af beløbet på 5 006 487,10 EUR, der var blevet debiteret ELFUL.

27 Ved skrivelse af 25. maj 2012 fremsendte Kommissionen sine bemærkninger til en ny revideret version af forslaget til ændring af det regionale udviklingsprogram for Basilicata, der samtidig var blevet meddelt den 9. maj 2012. Den Italienske Republik foreslog i denne version, at foranstaltning nr. 125 blev iværksat gennem offentlige udbud, for hvilke forvaltningsmyndigheden kunne kontrollere de i programmet for udvikling af landdistrikterne foreskrevne betingelser for gennemførelse. Kommissionen afslog også dette forslag. Den anførte navnlig, at anmodningen om ændring af fremgangsmåden ved iværksættelsen af denne foranstaltning gav anledning til retsusikkerhed sammenlignet med den gældende fremgangsmåde. Endelig satte Kommissionen perioden på seks måneder for godkendelse af ændringsforslaget til programmet i bero og opfordrede de italienske myndigheder til at indgive en ny version af dette.

28 Ved notits af 20. juni 2012 fremsatte de italienske myndigheder deres bemærkninger vedrørende Kommissionens afvisning af udgifterne i dens skrivelse af 15. maj 2012.

29 Kommissionen svarede ved skrivelse af 11. september 2012, idet den anførte, at det af de italienske myndigheder fremførte ikke besvarede de indvendinger, der var rejst med hensyn til det omhandlede ændringsforslags overensstemmelse med artikel 71, stk. 2, og artikel 75, stk. 1, i forordning nr. 1698/2005. Kommissionen konkluderede på ny, at beløbet på 5 006 487,10 EUR ikke kunne finansieres af ELFUL. Endvidere anførte den, at i mangel på et svar, eller i tilfælde af et utilfredsstillende svar inden for de 30 dage, ville den foretage en tilsvarende nedsættelse af de mellemliggende udgifter i henhold til artikel 27, stk. 3, i forordning nr. 1290/2005.

30 Ved skrivelse af 19. oktober 2012 bekræftede de italienske myndigheder, at de ikke havde andre argumenter, de ønskede at fremføre vedrørende dette anmeldte udgiftsbeløbs overensstemmelse, og at de havde foretaget tilbagesøgning af de beløb, der var modtaget af de støtteberettigede i henhold til foranstaltning nr. 125.

31 Ved skrivelse af 26. marts 2013 meddelte Kommissionen de italienske myndigheder, at udvekslingen af oplysninger som omhandlet i artikel 27, stk. 3, i forordning nr. 1290/2005, var afsluttet, og at den fastholdt sin konklusion om, at fremgangsmåden ved iværksættelsen af de fem projekter, der var omfattet af foranstaltning nr. 125, ikke var i overensstemmelse med EU-retten. Kommissionen tilføjede, at den forberedte en suspendering af beløbet på 5 006 487,10 EUR, og at spørgsmålet ligeledes ville blive taget i betragtning ved den senere regnskabsafslutning.

32 Ved skrivelse af 17. april 2013 tog de italienske myndigheder denne skrivelse fra Kommissionen til efterretning, idet de anførte, at det omtvistede beløb efter deres opfattelse allerede var suspenderet.

33 Den 26. april 2013 vedtog Kommissionen gennemførelsesafgørelse 2013/209/EU om afslutning af regnskaberne for medlemsstaternes betalingsorganer vedrørende de udgifter, der finansieres af ELFUL, for regnskabsåret 2012 (EUT L 118, s. 23, herefter »den anfægtede afgørelse«), som blev meddelt Den Italienske Republik den 29. april 2013. For så vidt angik regionen Basilicata kvalificerede Kommissionen et beløb på 5 006 487,10 EUR som »ikke-genanvendeligt beløb« og udelukkede det derved fra EU-finansiering.

34 Ved meddelelse af 16. maj 2013 indledte Kommissionen i overensstemmelse med artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 885/2006 proceduren for efterprøvende regnskabsafslutning. Den foreslog i forbindelse med de korrigerende foranstaltninger en korrektion på 5 006 487,10 EUR i forhold til AGEA.

Retsforhandlinger og parternes påstande

35 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 9. juli 2013 har Den Italienske Republik anlagt denne sag.

36 Da der ikke er blevet indgivet nogen replik inden for den fastsatte frist, dvs. den 26. november 2013, blev den skriftlige forhandling afsluttet på denne dato.

37 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Sjette Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling og har som led i foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse i henhold til artikel 64 i Rettens procesreglement af 2. maj 1991 stillet parterne skriftlige spørgsmål, som de har besvaret inden for den fastsatte frist.

38 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret de mundtlige spørgsmål fra Retten under retsmødet den 16. april 2015.

39 Den Italienske Republik har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede afgørelse annulleres, for så vidt som den udelukker beløbet på 5 006 487,10 EUR vedrørende regionen Basilicata fra beløbsgrænserne for ELFUL for det regionale udviklingsprogram for denne region.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

40 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

41 Den Italienske Republik har til støtte for sit søgsmål fremført et enkelt anbringende om tilsidesættelse af artikel 26, 27 og 29 i forordning nr. 1290/2005, af artikel 10 i forordning nr. 1974/2006, af artikel 16, stk. 4, i forordning nr. 883/2006 og af artikel 11 i forordning nr. 885/2006 samt om tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, herunder begrundelsespligten, og af almindelige EU-retlige principper, herunder navnlig legalitetsprincippet, retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

42 Ifølge Den Italienske Republik medfører kvalificeringen i den anfægtede afgørelse af beløbet på 5 006 487,10 EUR som »ikke-genanvendeligt beløb«, at beløbet skal fratrækkes loftet for ELFUL's udgifter til programmet for udvikling af landdistrikterne i regionen Basilicata, og, som følge deraf, at beløbet ikke kan anvendes i forbindelse med dette loft. En sådan kvalificering er at ligestille med en frigørelse af beløbet som omhandlet i artikel 29 i forordning nr. 1290/2005. En sådan frigørelse tilsidesætter samtlige de i præmis 41 ovenfor nævnte bestemmelser og retsregler, navnlig fordi udgiftsanmeldelsen for det sidste kvartal af 2011 var blevet indgivet inden for den fastsatte frist og i overensstemmelse med artikel 26, stk. 3, i forordning nr. 1290/2005.

43 Kommissionen har anfægtet Den Italienske Republiks argumenter og har anført, at søgsmålet bygger på en fejlagtig forudsætning, idet der i den anfægtede afgørelse ikke træffes afgørelse om en automatisk frigørelse af det omtvistede beløb. Endvidere må den anfægtede afgørelse, idet Den Italienske Republik var snævert inddraget i afgørelsens tilblivelse, og henset til første og syvende betragtning til afgørelsen, anses for at være tilstrækkeligt begrundet.

44 Det bemærkes indledningsvis, at det nærværende søgsmål som anført af Den Italienske Republik under retsmødet vedrører den omstændighed, at beløbet på 5 006 487,10 EUR angiveligt i det væsentlige blev frigjort automatisk ved den anfægtede afgørelse under tilsidesættelse af artikel 29, stk. 5, i forordning nr. 1290/2005 og uden passende forklaring.

45 Det må imidlertid for det første bemærkes, at Den Italienske Republik i sine skriftlige indlæg blot har påberåbt sig en tilsidesættelse af artikel 26 og 27 i forordning nr. 1290/2005, af artikel 10 i forordning nr. 1974/2006, af artikel 16, stk. 4, i forordning nr. 883/2006 og af artikel 11 i forordning nr. 885/2006 samt tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter i almindelighed og af almindelige EU-retlige principper, herunder navnlig legalitetsprincippet, retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, uden på nogen måde at uddybe dette.

46 Det skal bemærkes, at en stævning i henhold til artikel 44, stk. 1, litra c), i procesreglementet af 2. maj 1991 bl.a. skal indeholde en kort fremstilling af søgsmålsgrundene. Endvidere skal denne fremstilling ifølge fast retspraksis, uafhængigt af terminologiske spørgsmål, være tilstrækkeligt klar og præcis til, at

sagsøgte kan tilrettelægge sit forsvar, og Retten kan træffe afgørelse i sagen, i givet fald uden at behøve at udbede sig yderligere oplysninger. For at et søgsmål kan antages til realitetsbehandling, er det derfor af retssikkerhedshensyn og af hensyn til en ordnet retspleje nødvendigt, at de væsentlige faktiske og retlige omstændigheder, som søgsmålet støttes på, om end kortfattet, men dog konsekvent og forståeligt, fremgår af selve stævningen (jf. dom af 27.9.2006, Roquette Frères mod Kommissionen, T-322/01, Sml., EU:T:2006:267, præmis 208 og den deri nævnte retspraksis). Det følger ligeledes af fast retspraksis, at anbringender, der ikke er tilstrækkeligt angivet i stævningen, skal afvises. Tilsvarende krav gælder, når et argument fremføres til støtte for et anbringende. Da der er tale om en ufravigelig procesforudsætning, påser Retten om nødvendigt af egen drift, at den er opfyldt (jf. dom af 14.12.2005, sag T-209/01, Honeywell mod Kommissionen, Sml., EU:T:2005:455, præmis 54 og 55 og den deri nævnte retspraksis).

47 Henset til den faste retspraksis, der nævnes i præmis 46 ovenfor, fastslår Retten af egen drift, at de i præmis 45 ovenfor anførte klagepunkter ikke er kortfattet underbygget som omhandlet i bestemmelserne i artikel 44, stk. 1, litra c), i procesreglementet af 2. maj 1991. De kan derfor ikke antages til realitetsbehandling.

48 For det andet har Den Italienske Republik i stævningens punkt 40 og 41 gjort gældende, at den sum, der udgør det omtvistede beløb som angivet i den anfægtede afgørelse, er ukorrekt. Ifølge sagsøgeren burde dette beløb, henset til den omstændighed, at »betalinger blev foretaget ud over det strengt nødvendige for at undgå frigørelse«, være på 4 475 963,58 EUR. Sagsøgeren har fremlagt en tabel, som viser det samlede beløb for de finansielle forpligtelser for regionen mellem 2007 og 2009 og forskellen mellem på den ene side de betalinger, der blev foretaget den 31. december 2011, når de fem projekter under foranstaltning nr. 125 medtages, og på den anden side når de udelukkes.

49 Det må fastslås, at denne tabel, der er anført i stævningens punkt 41, hverken indeholder nogen angivelse af oprindelsen af de oplysninger, den indeholder, eller nogen relevant forklaring med hensyn til den fremgangsmåde, der er anvendt ved udarbejdelsen, og at det er umuligt at efterprøve de oplysninger, den indeholder. Den har derfor ikke en tilstrækkelig bevisværdi og kan derfor ikke foranledige Retten til at undersøge beregningen af det omtvistede beløb. I denne forbindelse bemærkes, at for at vurdere et dokuments bevisværdi må sandsynligheden af dets indhold efterprøves, og der skal navnlig tages hensyn til dokumentets oprindelse, omstændighederne ved dets udarbejdelse og adressaten for dokumentet med henblik på at besvare spørgsmålet, om dokumentet efter sit indhold forekommer fornuftigt og troværdigt (jf. dom af 27.9.2006, Dresdner Bank m.fl. mod Kommissionen, T-44/02 OP, T-54/02 OP, T-56/02 OP, T-60/02 OP og T-61/02 OP, Sml., EU:T:2006:271, præmis 121 og den deri nævnte retspraksis).

50 Det følger heraf, at klagepunktet vedrørende beregningen af det omtvistede beløb ikke er underbygget og må afvises.

51 Det samme gælder for den tabel, der er anført i stævningens punkt 37, som viser de beløb, de italienske myndigheder har tilbagesøgt fra de støtteberettigede i henhold til foranstaltning nr. 125, og som repræsenterer ELFUL's del. Denne tabel indeholder hverken nogen angivelse af oprindelsen af de oplysninger, den indeholder, eller nogen relevant forklaring med hensyn til den fremgangsmåde, der er anvendt ved udarbejdelsen. Den må derfor ligeledes forkastes som værende uden bevisværdi.

52 For fuldstændighedens skyld bemærkes det, at det følger af fast retspraksis, at mens det påhviler Kommissionen at bevise, at der foreligger en tilsidesættelse af EU-retlige bestemmelser, påhviler det i givet fald medlemsstaten, når denne tilsidesættelse er fastslået, at godtgøre, at Kommissionen har begået en fejl med hensyn til de økonomiske virkninger af tilsidesættelsen (dom af 7.10.2004, Spanien mod Kommissionen, C-153/01, Sml., EU:C:2004:589, præmis 67, og af 7.7.2005, Grækenland mod Kommissionen, C-5/03, Sml., EU:C:2005:426, præmis 38). Hvis en tilsidesættelse bevises i den foreliggende sag, må det fastslås, at Den Italienske Republik ikke har fremført noget argument, der kan godtgøre, at Kommissionen har begået en fejl med hensyn til de økonomiske virkninger af denne.

53 Hvad endvidere angår de klagepunkter, der i det væsentlige vedrører en tilsidesættelse af artikel 29, stk. 5, i forordning nr. 1290/2005 og begrundelsespligten, bemærkes som følger.

54 For det første har Den Italienske Republik anført, at den anfægtede afgørelse er behæftet med en begrundelsesmangel vedrørende kvalificeringen af det omtvistede beløb i afgørelsen om regnskabsafslutning for ELFUL for 2012, der ikke nævner de retsakter, der forberedte afgørelsens vedtagelse.

55 For det andet har Den Italienske Republik gjort gældende, at for så vidt som det omtvistede beløb er blevet nedsat eller suspenderet i henhold til artikel 27, stk. 3, i forordning nr. 1290/2005, er det nødvendigvis udelukket fra beregningen af de beløb, der frigøres i henhold til denne forordnings artikel 29, stk. 5. Regnskabsafslutningen vedrører ligeledes kun konklusionerne på den regnskabsaflæggelse, der foretages for hvert enkelt betalingsorgan. Ifølge Den Italienske Republik er indførelsen af det omtvistede beløb i den anfægtede afgørelse om regnskabsafslutning for ELFUL for regnskabsåret 2012 selvmodsigende i forhold til den efterfølgende indledning af den i artikel 11 i forordning nr. 885/2006 foreskrevne procedure for efterprøvende regnskabsafslutning.

Klagepunktet om utilstrækkelig begrundelse af den anfægtede afgørelse

56 Ifølge fast retspraksis skal den begrundelse, som kræves i henhold til artikel 296 TEUF, klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret. Det kan imidlertid ikke kræves, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige omstændigheder. Spørgsmålet om, hvorvidt en afgørelses begrundelse opfylder disse krav, skal ikke blot vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (jf. i denne retning dom af 18.1.2000, Mehibas Dordtselaan mod Kommissionen, T-290/97, Sml., EU:T:2000:8, præmis 92 og den deri nævnte retspraksis).

57 I den særlige sammenhæng, hvori afgørelser om regnskabsafslutning udarbejdes, må en afgørelses begrundelse ifølge retspraksis anses for at være tilstrækkelig, når den medlemsstat, som afgørelsen er rettet til, har været snævert inddraget i beslutningens tilblivelse, og når den således kendte grundene til, at Kommissionen fandt, at det omtvistede beløb ikke skulle afholdes af ELFUL (jf. analogt i forbindelse med EUGFL dom af 6.3.2001, Nederlandene mod Kommissionen, C-278/98, Sml., EU:C:2001:124, præmis 119, af 20.9.2001, Belgien mod Kommissionen, C-263/98, Sml., EU:C:2001:455, præmis 98, og af 9.9.2004, Grækenland mod Kommissionen, C-332/01, Sml., EU:C:2004:496, præmis 67).

58 Det fremgår for det første i den foreliggende sag af forløbet af de faktiske omstændigheder og sagsakterne, at Kommissionen på klar og tilstrækkelig vis anførte grundene til, at den fandt, at det omtvistede beløb ikke kunne komme i betragtning til et bidrag fra ELFUL, og at dette var tilfældet under hele den administrative procedure, der førte til vedtagelsen af den anfægtede afgørelse. Kommissionen gjorde således ved flere lejligheder Den Italienske Republik opmærksomhed på, at medregningen af det omtvistede beløb i de anmeldte udgifter, der skulle afholdes af ELFUL, for det sidste kvartal af 2011 var uretmæssig. Endvidere anmodede Kommissionen gentagne gange sagsøgeren om at fratrække disse udgifter, der var afholdt for de fem projekter vedrørende foranstaltning nr. 125, og anførte over for denne, at Kommissionen ville foretage en tilsvarende nedsættelse af de mellemliggende udgifter som følge af foranstaltningens manglende overensstemmelse med artikel 71, stk. 2, og artikel 75, stk. 1, i forordning nr. 1698/2005.

59 Kommissionen konstaterede således i skrivelsen af 21. marts 2012 (jf. præmis 23 ovenfor), at ændringen af foranstaltning nr. 125 ikke var forenelig med kravene i artikel 71, stk. 2, og artikel 75, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1698/2005. Den præciserede i skrivelsen, at kun de udgifter, der var

truffet afgørelse om af forvaltningsmyndigheden for det pågældende program eller under dennes ansvar og i henhold til udvælgelseskriterier fastsat af det kompetente organ, kunne komme i betragtning til et bidrag fra ELFUL. Dette var imidlertid ikke tilfældet i den foreliggende sag. Efterfølgende opfordrede Kommissionen ved skrivelsen af 28. marts 2012 (jf. præmis 24 ovenfor) AGEA til at fjerne udgifterne til foranstaltning nr. 125 fra udgiftsanmeldelsen for regionen Basilicata for sidste kvartal af 2011, idet de ikke kunne afholdes af ELFUL. Kommissionen henviste dels til den foregående skrivelse af 21. marts 2012 og gentog begrundelsen for denne udelukkelse, dels genkaldte Kommissionen indholdet af artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1974/2006 ved anmodningen om dette fradrag. Skrivelsen af 15. maj 2012 (jf. præmis 26 ovenfor) gentog de tidligere skrivelsers begrundelser, og det anførtes deri, at Kommissionen i mangel af relevante supplerende oplysninger ville foretage regnskabsafslutning med udelukkelse af de udgifter, der var forbundet med foranstaltning nr. 125, dvs. beløbet på 5 006 487,10 EUR. Kommissionen fastslog ligeledes på ny i skrivelse af 11. september 2012 (jf. præmis 29 ovenfor), der forkastede de forhold, der var blevet fremført af de italienske myndigheder, at det omtvistede beløb af de samme årsager og på grundlag af de samme bestemmelser ikke kunne afholdes.

60 Denne procedure førte til skrivelsen af 26. marts 2013 (jf. præmis 31 ovenfor). Kommissionen anførte deri på ny grundene til, at den ikke mente, at det omtvistede beløb kunne komme i betragtning til et bidrag fra ELFUL. Den anførte, at de italienske myndigheder ikke havde besvaret dens indsigelser med hensyn til lovligheden af de udgifter, der var afholdt i forbindelse med foranstaltning nr. 125, som den havde givet udtryk for i skrivelsen af 11. september 2012. Som følge deraf fastholdt Kommissionen sin stillingtagen og anførte, at den ville suspendere beløbet på 5 006 487,10 EUR, og at spørgsmålet ville blive taget i betragtning i forbindelse med regnskabsafslutningsproceduren.

61 Det må fastslås, at et sådant forløb af de faktiske omstændigheder, som Den Italienske Republik ikke har bestridt, godtgør, at Kommissionen har udtrykt sig klart og utvetydigt med hensyn til behandlingen af det omtvistede beløb.

62 Det fremgår for det andet af sagsakterne, at de italienske myndigheder havde forstået, at det omtvistede beløb var blevet udelukket fra de udgifter, der kunne afholdes for det sidste kvartal af 2011, og begrundelsen for dette. Det må navnlig fremhæves, at de italienske myndigheder i slutningen af 2012 foretog en tilbagesøgning af hele beløbet fra de støtteberettigede, således som det bevidnes af deres skrivelse af 19. oktober 2012, idet de forudså, at det omtvistede beløb ville blive suspenderet fra de udgifter, der kunne komme i betragtning til et bidrag fra ELFUL. Endvidere ændrede de italienske myndigheder to gange deres forslag til ændring af fremgangsmåden for iværksættelse af foranstaltning nr. 125 for at besvare de bekymringer, Kommissionen havde gjort gældende, således som det fremgår af deres svar på Rettens skriftlige spørgsmål.

63 Det bemærkes ligeledes, at de italienske myndigheder gentagne gange under den administrative procedure har udtalt sig om kvalificeringen af det omtvistede beløb og Kommissionens stillingtagen i den henseende i deres skrivelser af 3. april, 20. juni og 19. oktober 2012 og af 17. april 2013.

64 Det bemærkes endvidere, at når Den Italienske Republik udtrykkeligt ved sin meddelelse af 15. november 2011 (jf. præmis 18 ovenfor) har indledt kontrolproceduren vedrørende den i den foreliggende sag foreslåede ændring på grundlag af artikel 6 i forordning nr. 1974/2006, kan den ikke gøre gældende, at den ikke kendte til følgerne af den manglende godkendelse af denne ændring, således som de er fastsat i samme forordnings artikel 10.

65 Der kan for det tredje ikke gives medhold i argumentet om, at den anfægtede afgørelse ikke indeholder nogen begrundelse. Det fremgår af betragtningerne til afgørelsen, at Kommissionen bl.a. har lagt artikel 27, 30 og 33 i forordning nr. 1290/2005 til grund. Navnlig har Kommissionen i syvende betragtning til den anfægtede afgørelse præciseret, at »[f]or at undgå en forhastet eller midlertidig tilbagebetaling af de [i henhold til artikel 27, stk. 3, nedsatte eller suspenderede mellemliggende betalinger], bør de ikke godkendes i forbindelse med nærværende afgørelse, men bør undersøges

yderligere i henhold til proceduren for efterprøvende regnskabsafslutning«. Kommissionen afsluttede således i den anfægtede afgørelses artikel 1 regnskaberne for medlemsstaternes betalingsorganer vedrørende udgifter, der finansieredes af ELFUL for regnskabsåret 2012, idet den i bilag I præciserede de beløb, der under hvert program for udvikling af landdistrikterne skulle tilbagebetales af eller udbetales til den enkelte medlemsstat. I bilag I blev det omtvistede beløb trukket fra de anmeldte udgifter for regionen Basilicata. Som følge deraf blev det beløb, der blev afsluttet for regnskabsåret 2012, nedsat tilsvarende.

66 I modsætning til det af Den Italienske Republik anførte er det uden betydning, at den anfægtede afgørelse ikke henviser til de retsakter, der forberedte afgørelsens vedtagelse. Den Italienske Republik har således været snævert inddraget i denne afgørelses tilblivelse som omhandlet i den i præmis 57 ovenfor nævnte retspraksis, og den kendte således grundene til, at Kommissionen fandt, at det omtvistede beløb ikke skulle afholdes af ELFUL. Den Italienske Republik har i øvrigt ikke henvist til nogen unøjagtighed, som kunne medføre, at den ikke kunne forstå den anfægtede afgørelse. For så vidt som Den Italienske Republik har gjort gældende, at den ikke forstår, at det omtvistede beløb er inkluderet »i en kolonne, der aldrig tidligere er blevet benyttet i [den anfægtede afgørelse], og som anføres som »ikke-genanvendelige beløb««, bemærkes det, at denne terminologi hidrører direkte fra artikel 33 i forordning nr. 1290/2005. Denne artikel med overskriften »Særlige bestemmelser vedrørende ELFUL« foreskriver i stk. 3, litra c), at de beløb, der er udelukket fra EU-finansiering, og de inddrevne beløb samt de påløbne renter genanvendes til det pågældende program. Dog kan medlemsstaten kun »genanvende« disse midler til en foranstaltning, der er forudset i samme program for udvikling af landdistrikterne, og under forbehold af, at de ikke genanvendes til foranstaltninger, der har været genstand for en finansiel genopretning. Som det fastslås i præmis 65 ovenfor, anføres artikel 33 udtrykkeligt i den anfægtede afgørelse som retsgrundlag. Endvidere har Den Italienske Republik ikke blot tilbagesøgt det omtvistede beløb, idet den foregreb vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, men den har ligeledes gjort gældende under dette søgsmål, at den ikke var i stand til at genanvende dette beløb inden for det berørte program. Disse forhold indikerer, at Den Italienske Republik har forstået den anfægtede afgørelses begrundelse og har kunnet gøre sine rettigheder gældende for Retten.

67 Følgelig skal det nærværende klagepunkt forkastes som ugrundet.

Klagepunktet om en tilsidesættelse af artikel 29, stk. 5, i forordning nr. 1290/2005

68 Det bemærkes indledningsvis, at Kommissionen ikke ved forvaltningen af den fælles landbrugspolitik kan afholde udgifter i strid med reglerne om den pågældende markedsordning, og at denne regel gælder generelt (jf. dom af 9.6.2005, Spanien mod Kommissionen, C-287/02, Sml., EU:C:2005:368, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis). Når Kommissionen har anført, at betalingsorganernes regnskaber omfatter udgifter, der er afholdt i strid med Unionens retsforskrifter vedrørende den pågældende fælles markedsordning, har den således kompetence til at drage alle konsekvenser heraf, herunder at foretage finansielle korrektioner af betalingsorganernes årsregnskaber, allerede på tidspunktet for vedtagelsen af beslutningen om regnskabsafslutning i henhold til artikel 30 i forordning nr. 1290/2005 (jf. for så vidt angår regnskabsafslutning som omhandlet i artikel 7, stk. 3, i forordning nr. 1258/1999 dom Spanien mod Kommissionen, EU:C:2005:368, præmis 35).

69 Det følger af fast retspraksis, at når Kommissionen afslår at lade fondene afholde visse udgifter på grund af tilsidesættelser af EU-retlige bestemmelser, der kan tilregnes en medlemsstat, skal den godtgøre eksistensen af disse tilsidesættelser (jf. i denne retning dom af 28.10.1999, Italien mod Kommissionen, C-253/97, Sml., EU:C:1999:527, præmis 6 og den deri nævnte retspraksis).

70 For at bevise en tilsidesættelse af reglerne om de fælles markedsordninger for landbruget skal Kommissionen ikke udtømmende godtgøre, at de nationale administrationers kontrolforanstaltninger er utilstrækkelige, eller at de tal, som de har meddelt, er urigtige, men den skal fremlægge bevis for, at

den nærer en begrundet og rimelig tvivl med hensyn til disse kontrolforanstaltninger eller disse tal. Denne lempelse af beviskravet til Kommissionen skyldes, at medlemsstaten har bedre adgang til at indsamle og kontrollere de oplysninger, der er nødvendige for afslutningen af ELFUL-regnskaberne, og at staten følgelig skal føre det mere detaljerede og fuldstændige bevis for, at dens kontrol eller tal er rigtige, og efter omstændighederne for, at Kommissionens påstande er forkerte (jf. vedrørende EUGFL dom Spanien mod Kommissionen, nævnt i præmis 68 ovenfor, EU:C:2005:368, præmis 53, og dom af 6.11.2014, Nederlandene mod Kommissionen, C-610/13 P, EU:C:2014:2349, præmis 60).

71 Det tilkommer endvidere denne medlemsstat at godtgøre, at betingelserne for at opnå den af Kommissionen afslåede finansiering er opfyldte. Den pågældende medlemsstat kan ikke afkræfte Kommissionens konstateringer uden at underbygge sine egne påstande med beviser, der godtgør eksistensen af et pålideligt og funktionsdygtigt kontrolsystem. Såfremt medlemsstaten ikke fører bevis for, at Kommissionens konstateringer er urigtige, udgør disse forhold, der kan give anledning til begrundet tvivl med hensyn til indførelsen af et passende og effektivt system af foranstaltninger til overvågning og kontrol (jf. dom af 17.5.2013, Bulgarien mod Kommissionen, T-335/11, EU:T:2013:262, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis).

72 Det er i lyset af disse principper, nærværende klagepunkt skal undersøges.

73 Sagsøgeren har med dette klagepunkt gjort gældende, at Kommissionen ved den anfægtede afgørelse frigjorde det omtvistede beløb som foreskrevet ved artikel 29 i forordning nr. 1290/2005. Ifølge Den Italienske Republik kan et beløb, der er suspenderet i henhold til denne forordnings artikel 27, stk. 3, ikke frigøres i henhold til forordningens artikel 29, stk. 5, litra a).

74 Det bemærkes for det første, at artikel 29 i forordning nr. 1290/2005 ikke er en del af den anfægtede afgørelses retlige grundlag. Denne bestemmelse er hverken blevet påberåbt i betragtningerne til denne afgørelse eller i dens konklusion, således som det fremgår af undersøgelsen af klagepunktet vedrørende utilstrækkelig begrundelse. Det fremgår af den anfægtede afgørelses overskrift, at den vedrører afslutning af regnskaberne for betalingsorganerne for regnskabsåret 2012. Endvidere fremgår det af syvende betragtning til den anfægtede afgørelse, sammenholdt med afgørelsens artikel 1 og dens bilag I, at det omtvistede beløb blev fratrukket det regnskabsafsluttede beløb for landdistriktsudviklingsprogrammet for regionen Basilicata for dette regnskabsår, og at Den Italienske Republik således blev pålagt ikke at genanvende dette beløb inden for dette program, før Kommissionen havde taget stilling i forbindelse med en senere efterprøvende regnskabsafslutningsprocedure. Endelig henhører det, som det fremgår af præmis 68 ovenfor, under Kommissionens kompetence at foretage sådanne korrektioner som led i en afgørelse om regnskabsafslutning.

75 Den Italienske Republik har under retsmødet og i sine svar på Rettens skriftlige spørgsmål medgivet, at artikel 29 i forordning nr. 1290/2005 ikke er blevet anvendt i den foreliggende sag. Sagsøgeren har imidlertid gjort gældende, at kvalificeringen af det omtvistede beløb som »ikke-genanvendeligt beløb« »fuldt ud kan sidestilles med en frigørelse« inden for ELFUL.

76 Dette argument kan ikke tiltrædes.

77 Det fremgår af 22. betragtning til forordning nr. 1290/2005, at reglen om automatisk frigørelse er blevet udarbejdet for at bidrage til at fremskynde gennemførelsen af programmerne og til forsvarlig økonomisk forvaltning. Kommissionen bemyndiges således ved samme forordnings artikel 29 til automatisk at frigøre den del af budgetforpligtelsen vedrørende et program for udvikling af landdistrikterne, som ikke er udnyttet til betaling af forfinansieringen eller til mellemliggende betalinger, eller for hvilken der ikke senest den 31. december i det andet år efter det år, hvor budgetforpligtelsen er indgået, er blevet forelagt en korrekt udgiftsanmeldelse.

78 I den foreliggende sag træffes der ikke i den anfægtede afgørelse nogen endelig afgørelse om udelukkelse af det omtvistede beløb. Det fremgår således af afgørelsen, at Kommissionen endnu ikke havde taget endelig stilling til kvalificeringen af dette beløb. Kommissionen præciserede i femte betragtning til den anfægtede afgørelse, at for de årsregnskaber og ledsagedokumenter, der udgjorde grundlaget for, at Kommissionen kunne træffe afgørelse om, hvorvidt de fremsendte regnskaber var fuldstændige, nøjagtige og pålidelige, var de afsluttede beløb anført i bilag I, opdelt efter medlemsstat, sammen med de beløb, der skulle tilbagebetales af eller udbetales til medlemsstaterne. Til gengæld fastslog Kommissionen i syvende betragtning til den anfægtede afgørelse, at for at undgå en forhastet eller midlertidig tilbagebetaling af de suspenderede eller nedsatte mellemliggende betalinger burde de ikke godkendes i forbindelse med afgørelsen, men burde undersøges yderligere i henhold til proceduren for efterprøvende regnskabsafslutning i artikel 31 i forordning nr. 1290/2005. Som det fremgår af Kommissionens meddelelse af 16. maj 2013 (jf. præmis 34 ovenfor), indledte Kommissionen denne procedure for efterprøvende regnskabsafslutning. Bilag 4 til dette dokument med overskriften »Korrigerende foranstaltninger« vedrørte bl.a. behandlingen af det omtvistede beløb. Det er i øvrigt uomtvistet blandt parterne, at denne procedure stadig var uafsluttet på datoen for retsmødet. Som følge deraf kan den anfægtede afgørelse hverken de jure eller de facto sidestilles med en frigørelse af det omtvistede beløb. Den Italienske Republik har således ikke grundlag for at påberåbe sig den i artikel 29, stk. 5, i forordning nr. 1290/2005 foreskrevne undtagelse til den automatiske frigørelse. Den omstændighed, at sagsøgeren på grund af den anfægtede afgørelse er forhindret i at anvende det omtvistede beløb i forbindelse med landdistriktsudviklingsprogrammet for regionen Basilicata, er uden betydning for den retlige kvalificering af denne afgørelse.

79 Sagsøgerens øvrige argumenter, der for størstedelen støttes på den fejlagtige forudsætning, at det omtvistede beløb faktisk er blevet frigjort, kan ikke rejse tvivl om denne konklusion.

80 Det er for det første med urette, at Den Italienske Republik har gjort gældende, at »den formelle indgivelse af en kvartalsanmeldelse af udgifter inden for den fastsatte frist […] ikke kan medføre frigørelse af de dertil svarende beløb, men eventuelt højst kan give anledning til suspendering eller nedsættelse af et tilbagebetalt beløb; det eventuelt nedsatte eller suspenderede beløb kan ikke frigøres […] og kan genanvendes i forbindelse med dette [landdistriktsudviklingsprogram]«.

81 Som det er fastslået ovenfor, fandt der ikke nogen frigørelse sted i den foreliggende sag.

82 Det bemærkes imidlertid, at Kommissionen ifølge logikken i Den Italienske Republiks argument var forpligtet til at anerkende en fejlbehæftet udgiftsanmeldelse for mellemliggende udgifter for et landdistriktsudviklingsprogram blot på grund af, at de i artikel 26, stk. 3, i forordning nr. 1290/2005 foreskrevne formaliteter vedrørende indgivelse af anmeldelsen var overholdt. Kommissionen ville således være forpligtet til at afslutte disse udgifter og derefter at påtage sig den administrative byrde at korrigere denne anmeldelse ved den i artikel 16 i forordning nr. 883/2006 foreskrevne procedure. En sådan tankegang strider mod integriteten i den regnskabsafslutningsprocedure, der er foreskrevet i artikel 30 i forordning nr. 1290/2005, der, som det fremgår af bestemmelsens ordlyd, tager hensyn til, om de af de nationale myndigheder forelagte årsregnskaber er fuldstændige, nøjagtige og pålidelige.

83 Regnskabsafslutningsafgørelsen præciserer således de beløb, der skal tilbagebetales af hver enkelt medlemsstat, og som fastsættes ved, at det forskud, der er udbetalt for det pågældende regnskabsår, trækkes fra de udgifter, der er anerkendt for samme regnskabsår. Når Kommissionen konstaterer uregelmæssigheder i den årlige udgiftsanmeldelse for et givet program, kan den ikke anerkende udgifterne som berettigede til at blive debiteret ELFUL i forbindelse med regnskabsafslutningen, og den må derfor afvise finansieringen deraf, indtil en eventuel afgørelse om uoverensstemmelse er truffet (jf. analogt dom Spanien mod Kommissionen, nævnt i præmis 68 ovenfor, EU:C:2005:368, præmis 32, og generaladvokat Jacobs forslag til afgørelse i den sag, Sml., EU:C:2005:35, præmis 47 og 48).

84 I den foreliggende sag har Den Italienske Republik udtrykkeligt i sin udgiftsanmeldelse for sidste kvartal af 2011 inkluderet udgifter, som i henhold til artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1974/2006 ikke kunne antages til finansiering af ELFUL. Sagsøgeren kan ikke gøre gældende, at indgivelsen af en anmeldelse af mellemliggende udgifter, der overholder de gældende formelle krav, giver anledning til bidrag fra ELFUL til udgifter, som aldrig påhvilede denne fond. Hvis dette var tilfældet, ville denne bestemmelse således miste enhver effektiv virkning.

85 Det samme gælder Den Italienske Republiks argument om, at »regnskabsafslutningen vedrører konklusionerne for regnskabsaflæggelsen, angivet for hvert betalingsorgan, […] og […] at der ikke i de [i den foreliggende sag] fremlagte bilag foreligger nogen konkrete bemærkninger vedrørende det problem, der er knyttet til de omtvistede betalinger [vedrørende regionen Basilicata]«. Dette argument må forkastes på grundlag af de ovenstående betragtninger. Under alle omstændigheder kan en nægtelse af at finansiere udgifter, som er afholdt i strid med EU-lovgivningen, ikke afhænge af en stillingtagen på nationalt niveau, da godkendelsen af udgifter for det regnskabsår, der er genstand for regnskabsafslutningen, påhviler Kommissionens tjenestegren og ikke de nationale myndigheder eller det selskab, det påhviler at udarbejde bilagene.

86 For så vidt angår det anførte om, at Den Italienske Republik var ude af stand til at ændre den omhandlede kvartalsanmeldelse, fordi de formelle krav i henhold til artikel 26, stk. 3 og 4, i forordning nr. 1290/2005 var blevet overholdt, og fristen var udløbet, er dette lidet troværdigt, idet Kommissionen tre gange under den administrative procedure opfordrede sagsøgeren til at trække det omtvistede beløb fra sagsøgerens anmeldelse, nemlig ved Kommissionens meddelelser af 28 marts, 15. maj og 25. maj 2012.

87 Det er for det andet ganske vist korrekt, at den relevante lovgivning, som Den Italienske Republik har fremført, »ikke forbyder [en medlemsstat] at afholde udgifter, mens den afventer godkendelsen af ændringer i [det landdistriktsudviklingsprogram, der er forelagt Kommissionen]«. Det følger imidlertid i modsætning til det af sagsøgeren anførte ikke deraf, at udgiftsanmeldelsen vedrørende det sidste kvartal af 2011 var gyldig. Som det fremgår af artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1974/2006, kan medlemsstaterne afholde udgifter i løbet af denne periode, men de bærer ansvaret for de afholdte udgifter mellem datoen for Kommissionens modtagelse af deres anmodning om ændring og datoen for Kommissionens beslutning om, hvorvidt ændringerne opfylder kravene.

88 Den Italienske Republiks argument støttes heller ikke af artikel 16, stk. 4, i forordning nr. 883/2006. I modsætning til det af sagsøgeren anførte er Kommissionen ikke forpligtet til at foretage de mellemliggende betalinger inden for 45 dage at regne fra den blotte indgivelse af udgiftsanmeldelsen, når den konstaterer uregelmæssigheder. Endvidere havde Kommissionen i den foreliggende sag anmodet de italienske myndigheder om supplerende oplysninger (jf. præmis 21 og 23 ovenfor). I henhold til denne bestemmelses andet afsnit kan Kommissionen, hvis der ikke findes en løsning efter en sådan udveksling af oplysninger, suspendere eller nedsætte betalingerne, jf. artikel 27, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1290/2005.

89 For det tredje bemærkes, at for så vidt som Den Italienske Republik har anført, at der fandt »en udskillelse af regnskaberne« sted i den foreliggende sag, for så vidt som det omtvistede beløb i Kommissionens meddelelse af 16. maj 2013 på en gang blev anset for et af de »problemer, der er genstand for regnskabsafslutningen for 2012« og for et suspenderet beløb, er dette anbringende ugrundet. Ifølge artikel 27, stk. 4, i forordning nr. 1290/2005 træffes afgørelser om suspendering eller nedsættelse af betalinger i henhold til stk. 3, uden at dette berører de i samme forordnings artikel 30 og 31 omhandlede afgørelser. Ifølge forordningens artikel 30, stk. 2, foregriber en afgørelse truffet på grundlag af artikel 30 ikke vedtagelsen af en senere afgørelse efter artikel 31 vedrørende de udgifter, der skal udelukkes fra EU-finansiering, hvis de ikke er afholdt i overensstemmelse med EU-reglerne. Heraf følger, at Kommissionen ved vedtagelsen af en afgørelse om regnskabsafslutning på grundlag af artikel 30 kan drage konsekvenserne af manglerne ved rigtigheden af de fremsendte regnskaber, uafhængigt af afgørelsen om efterprøvende regnskabsafslutning. I den foreliggende sag anføres det i

tiende betragtning til den anfægtede afgørelse, at i henhold til artikel 30, stk. 2, i forordning nr. 1290/2005 »foregriber denne afgørelse ikke eventuelle senere afgørelser om afvisning af EU-finansiering af udgifter, der ikke er afholdt i henhold til EU-bestemmelserne, som Kommissionen måtte træffe«.

90 Det følger heraf, at Den Italienske Republik ikke har godtgjort, at det omtvistede beløb er blevet behandlet forkert. Sagsøgeren har således nægtet at fradrage dette beløb, der med urette blev inkluderet i sagsøgerens anmeldelse af mellemliggende udgifter, idet den afventede vedtagelsen af afgørelsen om regnskabsafslutning for regnskabsåret 2012 på trods af Kommissionens gentagne anmodninger. Kommissionen befandt sig i en situation, hvor det ikke var muligt at afslutte dette beløb. Hvis den havde gjort dette, ville dette beløb således fejlagtigt være blevet medregnet i loftet for de godkendte udgifter for det omhandlede udviklingsprogram. Kommissionen udelukkede det derfor fra ELFUL's bidrag indtil dens undersøgelse i forbindelse med proceduren for efterprøvende regnskabsafslutning. Derudover fremgår det klart af undersøgelsen af klagepunktet om utilstrækkelig begrundelse, at denne behandling var forudsigelig og blev fremhævet af Kommissionen under den administrative periode, der gik forud for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse.

91 For det fjerde må det fastslås, at Den Italienske Republik med sit argument om, at der foreligger en selvmodsigelse mellem »efterprøvelsen af det, som betalingsorganet AGEA har foretaget, idet det forudså en mulig finansiel korrektion, hvor fastsættelsen af beløbet for korrektionen skulle afspejle den skade, […] der var påført [ELFUL] (i øvrigt forelå der ingen skade eller risiko på grund af såvel den manglende godtgørelse som den foretagne fulde tilbagesøgning fra de støtteberettigede), og indførelsen af det [omtvistede] beløb i afgørelsen om regnskabsafslutning, idet det blev kvalificeret som »ikke-genanvendeligt beløb««, i det væsentlige har gentaget det argument, der allerede er blevet forkastet i præmis 89 ovenfor. Under alle omstændigheder er dette argument ikke begrundet, idet kvalificeringen af dette beløb i den anfægtede afgørelse som ikke-genanvendeligt (og den deraf følgende udelukkelse af beløbet fra ELFUL-bidrag) ikke foregriber resultatet af den efterprøvende regnskabsafslutning (jf. præmis 78 ovenfor).

92 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at Kommissionen ikke tilsidesatte artikel 29, stk. 5, i forordning nr. 1290/2005, da den behandlede det omtvistede beløb som ikke-genanvendeligt beløb i den anfægtede afgørelse.

93 Det følger heraf, at dette anbringende og derfor søgsmålet i sin helhed skal forkastes.

Sagens omkostninger

94 I henhold til procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.

95 Den Italienske Republik har tabt sagen og pålægges derfor at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Sjette Afdeling):

1) Europa-Kommissionen frifindes.

2) Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger.

Frimodt Nielsen Dehousse Collins

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 8. oktober 2015.

Underskrifter

Indhold

Retsforskrifter 2

Tvistens baggrund 7

Retsforhandlinger og parternes påstande 9

Retlige bemærkninger 10

Klagepunktet om utilstrækkelig begrundelse af den anfægtede afgørelse 12

Klagepunktet om en tilsidesættelse af artikel 29, stk. 5, i forordning nr. 1290/2005 14

Sagens omkostninger 18