Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (sjätte avdelningen)

den 8 oktober 2015 *

”EJFLU — Avslutande av räkenskaperna för medlemsstaternas utbetalande organ beträffande utgifter som finansieras av EJFLU — Beslut i vilket anges att ett visst belopp inte kan återanvändas inom ramen för landsbygdsutvecklingsprogrammet för regionen Basilicata — Artikel 30 i förordning (EG) nr 1290/2005 — Motiveringsskyldighet”

I mål T-358/13,

Republiken Italien, företrädd av G. Palmieri och B. Tidore, båda i egenskap av ombud, biträdda av M. Salvatorelli, avvocato dello Stato,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av J. Aquilina och P. Rossi, båda i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan om delvis ogiltigförklaring av kommissionens genomförandebeslut 2013/209/EU av den 26 april 2013 om avslutande av räkenskaperna för medlemsstaternas utbetalande organ beträffande utgifter som finansieras av Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EFJLU) för räkenskapsåret 2012 (EUT L 118, s. 23), i den del 5 006 487,10 euro ansågs utgöra ”belopp som inte kan återanvändas” inom ramen för landsbygdsutvecklingsprogrammet för regionen Basilicata (Italien),

meddelar

TRIBUNALEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av ordföranden S. Frimodt Nielsen samt domarna F. Dehousse och A.M. Collins (referent),

justitiesekreterare: förste handläggaren J. Palacio González,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 16 april 2015,

följande

* Rättegångsspråk: italienska.

Dom

Tillämpliga bestämmelser

1 Vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna utgjorde rådets förordning (EG) nr 1290/2005 av den 21 juni 2005 om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken (EUT L 209, s. 1) grundförordningen för Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU), vilka inrättats genom denna förordning.

2 I artikel 4 i nämnda förordning föreskrevs att EJFLU genom delad förvaltning av unionen tillsammans med medlemsstaterna skulle finansiera unionens ekonomiska bidrag till landsbygdsutvecklingsprogram som genomförs enligt unionslagstiftningen om stöd för landsbygdsutveckling från EJFLU.

3 I artikel 22 i förordning nr 1290/2005 föreskrevs att ekonomiskt bidrag från EJFLU till utgifter inom landsbygdsutvecklingsprogram skulle bestämmas för varje program under de tak som fastställts enligt den till denna hörande unionslagstiftningen, ökat med de belopp som Europeiska kommissionen fastställde. Enligt artikel 23 andra stycket i förordningen skulle kommissionens beslut om antagande av ett landsbygdsutvecklingsprogram som lämnats in av en medlemsstat, när det väl meddelats den berörda medlemsstaten, utgöra ett rättsligt åtagande. I artikel 24 i förordningen föreskrevs bland annat att de medel som behövdes för att täcka de utgifter som avsågs i artikel 4 skulle ställas till medlemsstaternas förfogande av kommissionen genom förhandsfinansiering, mellanliggande betalningar och slutbetalning.

4 I artikel 26 i förordning nr 1290/2005, med rubriken ”Utbetalning för mellanliggande betalningar”, föreskrevs följande:

”1. De mellanliggande betalningarna skall göras till varje program för landsbygdsutveckling. De skall beräknas genom att den medfinansieringsnivå som gäller för varje prioritering tillämpas på de offentliga utgifter som hänför sig till denna prioritering.

2. Kommissionen skall i mån av budgetmedel göra mellanliggande betalningar för att lämna ersättning för utgifter som betalats av de godkända utbetalande organen för genomförande av verksamheten.

3. Kommissionen skall göra en mellanliggande betalning endast om följande skyldigheter har fullgjorts:

a) En utgiftsdeklaration underskriven av det godkända utbetalande organet enligt artikel 8.1 c [med bland annat årsräkenskaperna för de godkända utbetalande organen] har kommit in till kommissionen.

b) Det totalbelopp för bidrag från EJFLU som tilldelats varje prioritering för den ifrågavarande programperioden har respekterats.

c) Den senaste årsrapporten om genomförandet av programmet för landsbygdsutveckling har lämnats in till kommissionen.

4. Om ett av kraven enligt punkt 3 inte är uppfyllt ska kommissionen snarast underrätta det godkända utbetalande organet och samordningsorganet, när ett sådant har utsetts. Om ett av de krav som fastställs i punkt 3 a eller 3 c inte uppfylls ska utgiftsdeklarationen vara ogiltig.

5. Kommissionen skall göra en mellanliggande betalning senast 45 dagar efter det att en utgiftsdeklaration som uppfyller villkoren i punkt 3 har diarieförts, utan att det föregriper de beslut som avses i artiklarna 30 och 31.

6. De godkända utbetalande organen skall upprätta och till kommissionen översända, via samordningsorganet eller direkt, om inget samordningsorgan har utsetts, mellanliggande utgiftsdeklarationer för program för landsbygdsutveckling enligt en av kommissionen fastställd periodicitet. Dessa utgiftsdeklarationer skall täcka de utgifter som har verkställts av de godkända utbetalande organen under varje berörd tidsperiod.

De mellanliggande utgiftsdeklarationerna för utgifter som verkställts från och med den 16 oktober skall belasta budgeten det påföljande året.”

5 I artikel 27 i nämnda förordning, med rubriken ”Minskningar och inställande av mellanliggande betalningar” föreskrevs följande:

”1. Mellanliggande betalningar skall verkställas enligt villkoren i artikel 81 i förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 och på grundval av de utgiftsdeklarationer och ekonomiska upplysningar som medlemsstaterna lämnar.

2. Om de utgiftsdeklarationer eller den information som lämnas av en medlemsstat inte gör det möjligt att fastställa om en utgiftsdeklaration överensstämmer med tillämpliga gemenskapsregler, skall medlemsstaten anmodas att lämna ytterligare information inom en tidsfrist som skall fastställas med hänsyn till hur allvarligt problemet är och som i regel inte får vara kortare än 30 dagar.

3. Om medlemsstaten inte lämnar något svar på anmodan enligt punkt 2 eller om svaret bedöms vara otillräckligt eller ger anledning att dra slutsatsen att bestämmelserna inte följs eller att det är fråga om missbruk av gemenskapens medel, får kommissionen besluta om en minskning eller ett tillfälligt inställande av de mellanliggande betalningarna. Kommissionen skall informera medlemsstaten om detta.

4. Inställelse av betalningar eller minskning av de mellanliggande betalningar som avses i artikel 26 skall ske med tillämpning av proportionalitetsprincipen och utan att det föregriper de beslut som avses i artiklarna 30 och 31.”

6 I artikel 29 i förordning nr 1290/2005, med rubriken ”Automatiskt återtagande av anslag”, föreskrevs följande:

”1. Den del av ett budgetåtagande för ett program för landsbygdsutveckling som inte har använts för utbetalning av förhandsfinansiering eller för mellanliggande betalningar eller för vilken ingen utgiftsdeklaration som uppfyller villkoren i artikel 26.3 har kommit in till kommissionen senast den 31 december det andra året efter det år då budgetåtagandet gjordes, skall automatiskt återtas av kommissionen.

2. Den del av de budgetåtaganden som fortfarande är öppna den 31 december 2015 för vilken ingen utgiftsdeklaration har lämnats in senast den 30 juni 2016 skall automatiskt återtas.

…

4. I händelse av ett rättsligt förfarande eller administrativt överklagande med suspensiv verkan, skall den tidsfrist som avses i punkt 1 eller punkt 2 för det automatiska återtagandet förlängas, för det belopp som motsvarar de berörda verksamheterna, med den tid det rättsliga förfarandet eller det administrativa överklagandet pågår, på villkor att kommissionen får en motivering från medlemsstaten senast den 31 december år N + 2.

5. Följande skall inte ingå i beräkningen av de belopp som skall återtas:

a) Den del av budgetåtagandena för vilken en utgiftsdeklaration har gjorts men där ersättningen minskats eller inställts av kommissionen den 31 december år N + 2.

b) Den del av budgetåtagandena som inte har utbetalats av ett utbetalande organ på grund av force majeure och som är av avgörande betydelse för genomförandet av programmet för landsbygdsutveckling. De nationella myndigheter som åberopar force majeure skall påvisa de direkta följderna för genomförandet av hela eller delar av programmet.

6. Kommissionen skall i god tid informera medlemsstaten och de berörda myndigheterna om det finns risk för att automatiskt återtagande kan komma att tillämpas. Kommissionen skall informera medlemsstaten och de berörda myndigheterna om vilket belopp som kan komma att återtas på grundval av de uppgifter som kommissionen har tillgång till. Medlemsstaten skall ha en tidsfrist på två månader från och med att denna information har mottagits för att godkänna beloppet i fråga eller för att framföra sina synpunkter. Kommissionen skall genomföra återtagandet senast nio månader efter de tidsgränser som föreskrivs i punkterna 1–4.

7. Vid automatiskt återtagande skall EJFLU:s bidrag till det berörda programmet för landsbygdsutveckling för det aktuella året minskas med det återtagna beloppet. …”

7 I artikel 30 i samma förordning, med rubriken ”Bokföringsmässig kontroll”, föreskrevs följande:

”1. Före den 30 april det år som följer på det berörda budgetåret skall kommissionen besluta om avslutande av räkenskaperna för de godkända utbetalande organen enligt det förfarande som avses i artikel 41.3 på grundval av den information som har lämnats enligt artikel 8.1 c iii.

2. I beslutet att avsluta räkenskaperna skall det fastslås att de överlämnade årsräkenskaperna är fullständiga, exakta och sanningsenliga. Beslutet skall fattas utan att det föregriper senare beslut enligt artikel 31.”

8 I artikel 31 i samma förordning, med rubriken ”Kontroll av överensstämmelse”, föreskrevs följande:

”1. Kommissionen skall enligt det förfarande som avses i artikel 41.3 fatta beslut om vilka belopp som skall undantas från gemenskapsfinansiering om den konstaterar att sådana utgifter som avses i artikel 3.1 och artikel 4 inte har betalats enligt gemenskapsreglerna.

2. Kommissionen skall göra en bedömning av de belopp som skall undantas, särskilt med hänsyn till hur stor bristen på förenlighet är. Kommissionen skall beakta överträdelsens art och omfattning samt den ekonomiska förlust som gemenskapen lidit.

3. Före varje beslut om finansieringsavslag skall resultaten av kommissionens kontroller och den berörda medlemsstatens svar överlämnas skriftligen, varefter de båda parterna skall söka nå en överenskommelse om vilka åtgärder som skall vidtas.

Om ingen överenskommelse nås får medlemsstaten begära att ett förfarande inleds för att förlika de respektive ståndpunkterna inom fyra månader, och resultaten av detta förfarande skall återges i en rapport, som skall överlämnas till och behandlas av kommissionen innan denna fattar ett eventuellt beslut om finansieringsavslag.

…”

9 I rådets förordning (EG) nr 1698/2005 av den 20 september 2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) (EUT L 277, s. 1), som var i kraft vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna, fastställdes allmänna regler för gemenskapens stöd för landsbygdsutveckling, finansierat via EJFLU som inrättats genom förordning nr 1290/2005. I dess artikel 71, med rubriken ”Stödberättigande utgifter”, föreskrevs följande:

”1. … utgifterna [skall] berättiga till stöd från EJFLU om det utbetalande organet faktiskt betalar ut stödet under perioden 1 januari 2007–31 december 2015.

Nya utgifter som tillkommer i samband med ändringar i ett program … skall vara stödberättigande från och med den dag då kommissionen får in en begäran om ändring.

2. Utgifter kan endast berättiga till stöd från EJFLU om de avser sådana insatser som beslutats av programmets förvaltningsmyndighet, eller under dess ansvar, i enlighet med det behöriga organets urvalskriterier.

…”

10 I artikel 75.1 a i samma förordning föreskrevs att förvaltningsmyndigheten skulle ansvara för att varje program förvaltades och genomfördes på ett effektivt, ändamålsenligt och korrekt sätt, vilket bland annat innebar att myndigheten skulle se till att de insatser som skulle finansieras valdes ut i enlighet med kriterierna för landsbygdsutvecklingsprogrammet.

11 Enligt skäl 6 i kommissionens förordning (EG) nr 1974/2006 av den 15 december 2006 om tillämpningsföreskrifter för förordning nr 1698/2005 (EUT L 368, s. 15) var det endast ändringar som innebar väsentliga programändringar, ändring av EJFLU-finansiering mellan huvudlinjer inom samma program och ändringar av nivåerna för medfinansiering av EJFLU som borde antas genom beslut av kommissionen, och det borde inrättas ett förfarande för godkännande i detta avseende.

12 I artikel 10.1 i förordning nr 1974/2006 föreskrevs följande:

”Vid tillämpning av artikel 71.1 andra stycket i förordning … nr 1698/2005 skall medlemsstaterna ansvara för utgifterna mellan den dag då deras ansökan om programöversyn eller ändringar enligt artikel 6.1 i den här förordningen tas emot av kommissionen och dagen för kommissionsbeslutet … eller den dag då bedömningen av ändringarnas förenlighet … är slutförd.”

13 I kommissionens förordning (EG) nr 883/2006 av den 21 juni 2006 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning nr 1290/2005 när det gäller utbetalningsställenas räkenskaper, utgiftsdeklarationer och inkomstdeklarationer samt villkoren för ersättning för utgifter inom ramen för EGFJ och EJFLU (EUT L 171, s. 1) fastställs särskilda villkor och regler för den delade förvaltningen av utgifter och inkomster för EJFLU, för utbetalningsställenas räkenskaper och utgifts- och inkomstdeklarationer samt för kommissionens ersättning av utgifter inom ramen för förordning nr 1290/2005. Det anges i skäl 7 i förordning nr 883/2006 att när det gäller åtgärder som finansieras genom EJFLU ska utgiftsdeklarationer, som även gäller som begäran om utbetalning, sändas till kommissionen tillsammans med de upplysningar som behövs. Enligt skäl 11 i förordningen verkställer kommissionen månadsbetalningar eller periodiska utbetalningar till medlemsstaterna på grundval av dessa utgiftsdeklarationer med beaktande av inkomster som inkasserats av utbetalningsställena, för unionsbudgeten. Det anges i skäl 23 att mot bakgrund av de särskilda redovisningsreglerna för EJFLU, användningen av förhandsfinansiering och finansieringen av åtgärder per kalenderår, bör utgifterna deklareras med en periodicitet som är anpassad till dessa särskilda villkor.

14 Vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna hade artikel 16 i förordning nr 883/2006, med rubriken ”Utgiftsdeklarationer”, följande lydelse:

”1. Utbetalningsställena skall utarbeta utgiftsdeklarationer för varje landsbygdsutvecklingsprogram. Utgiftsdeklarationerna skall, för varje landsbygdsutvecklingsåtgärd, omfatta de stödberättigande offentliga utgifter för vilka utbetalningsstället har betalat ut EJFLU:s motsvarande bidrag under referensperioden.

2. När programmet godkänts skall medlemsstaterna, i enlighet med artikel 8.1 c i) i förordning … nr 1290/2005, på elektronisk väg överlämna sina utgiftsdeklarationer till kommissionen i enlighet med de villkor som anges i artikel 18 i den här förordningen för följande perioder och inom följande tidsfrister:

…

d) Senast den 31 januari, när det gäller utgifter under perioden 16 oktober–31 december.

Utgifter som deklareras för en period får inbegripa korrigeringar av belopp som deklarerats för tidigare deklarationsperioder under samma budgetår.

…

4. Om det förekommer oenigheter, tolkningsskillnader eller inkonsekvenser när det gäller utgiftsdeklarationerna för en referensperiod, t.ex. beroende på att den information som krävs enligt förordning … nr 1698/2005 och dess tillämpningsföreskrifter inte lämnats, och detta gör att ytterligare kontroller krävs, skall den berörda medlemsstaten uppmanas att lämna ytterligare information …

Den tidsfrist för betalningar som fastställs i artikel 26.5 i förordning … nr 1290/2005 får i detta fall avbrytas, för hela eller en del av det belopp för vilket betalning begärts, från och med den dag då begäran om information skickas, till och med den dag då den begärda informationen inkommer, dock som längst fram till dess att utgiftsdeklarationen för den följande perioden inkommer.

Om det inte hittas någon lösning inom denna frist får kommissionen ställa in eller minska betalningarna i enlighet med artikel 27.3 i förordning … nr 1290/2005.

…”

15 I skäl 9 i kommissionens förordning (EG) nr 885/2006 av den 21 juni 2006 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning nr 1290/2005 när det gäller godkännande av utbetalningsställen och andra organ och avslutande av räkenskaperna för EGFJ och EJFLU (EUT L 171, s. 90) angavs bland annat att tillämpningsföreskrifter borde fastställas för både förfarandet för avslutande av räkenskaperna enligt artikel 30 i förordning nr 1290/2005 och förfarandet för kontroll av överensstämmelse enligt artikel 31 i samma förordning och att dessa borde omfatta en mekanism som innebär att slutbeloppet dras ifrån eller läggs till någon av de efterföljande utbetalningarna till medlemsstaterna.

16 Av artikel 10 i förordning nr 885/2006, med rubriken ”Granskning och godkännande av räkenskaper”, framgår följande:

”1. I beslutet om avslutande av räkenskaper som avses i artikel 30 i förordning … nr 1290/2005 skall de utgifter som tas i anspråk i varje medlemsstat under räkenskapsåret i fråga, och som skall belasta EGFJ och EJFLU, fastställas på grundval av de räkenskaper som avses i artikel 6 i den här förordningen tillsammans med eventuella fall av minskningar och tillfälligt inställande enligt artiklarna 17 och 27 i förordning … nr 1290/2005.

…

För EJFLU skall det belopp som fastställs genom beslutet om avslutande av räkenskaper inkludera de medel som kan återanvändas av den berörda medlemsstaten i enlighet med artikel 33.3 c i förordning … nr 1290/2005.

2. … När det gäller EJFLU skall det belopp som till följd av beslutet om avslutande av räkenskaper skall betalas in av eller betalas ut till varje medlemsstat fastställas genom att de mellanliggande utbetalningarna för det aktuella räkenskapsåret dras av från den utgift som godkänts för samma år enligt [punkt 1]. Kommissionen ska dra av det beloppet eller lägga till det till den första utgift för vilken medlemsstaten lämnar in en utgiftsdeklaration efter det att det beslut som avses i artikel 30 i förordning … nr 1290/2005 har antagits.

3. Kommissionen skall meddela den berörda medlemsstaten resultaten av kontrollen av de inlämnade uppgifterna, tillsammans med eventuella förslag till ändringar, senast den 31 mars året efter räkenskapsårets slut.

4. Om kommissionen inte kan avsluta medlemsstatens räkenskaper före den 30 april följande år, av skäl som är hänförliga till medlemsstaten i fråga, skall kommissionen underrätta medlemsstaten om de ytterligare undersökningar som den avser att genomföra enligt artikel 37 i förordning … nr 1290/2005.

…”

17 I artikel 11 i samma förordning, med rubriken ”Kontroll av överensstämmelse”, fastställdes reglerna för det förfarande som föreskrivs i artikel 31 i förordning nr 1290/2005.

Bakgrund till tvisten

18 I meddelande av den 15 november 2011 översände de italienska myndigheterna, enligt artikel 6 i förordning nr 1974/2006, till kommissionen ett motiverat förslag till ändring av det landsbygdsutvecklingsprogram som hade införts för regionen Basilicata för perioden 2007–2013. Ansökan avsåg särskilt villkoren för genomförandet av åtgärd nr 125 i programmet, såväl genom anordnande av anbudsinfordran på regional nivå som genom ett förfarande för ianspråktagande på nationell nivå.

19 Kommissionen bekräftade mottagandet av detta meddelande i skrivelse av den 1 december 2011 och angav att en frist på sex månader för godkännande, i enlighet med artikel 7 i förordning nr 1974/2006, skulle gälla för alla ändringar som det ansökts om.

20 I enlighet med artikel 26.3 a i förordning nr 1290/2005 lämnade det italienska utbetalande organet, Agenzia per le erogazioni in agricultura (AGEA, organ för beviljande av stöd på jordbruksområdet), genom meddelande av den 26 januari 2012, in den deklaration som avsåg de utgifter som hade uppkommit för den för landsbygdsutvecklingsprogrammet för regionen Basilicata ansvariga förvaltningsmyndigheten för det sista kvartalet 2011.

21 Efter bilaterala möten med de italienska myndigheterna begärde kommissionen, genom e-post av den 8 februari 2012, närmare upplysningar om de utgifter som deklarerats av regionen Basilicata för det sista kvartalet 2011 och som EJFLU skulle stå för. Kommissionen frågade särskilt huruvida dessa utgifter omfattade de utgifter som uppkommit till följd av de förslag till ändring av programmet för denna region som kommissionen höll på att granska. Den begärde även en utförlig motivering av de utgifter som hade samband med åtgärd nr 125, som kommissionen också höll på att granska.

22 De italienska myndigheterna svarade genom e-post av den 9 februari 2012 att de deklarerade utgifterna omfattade utgifterna för fem projekt avseende åtgärd nr 125 vilka hade genomförts enligt förfarandet för ianspråktagande på nationell nivå. I en tabell som fogats till denna post angavs det sammanlagda belopp som uppkommit för de fem projekten samt de 5 006 487,10 euro som EJFLU skulle stå för.

23 Kommissionen delgav sina synpunkter i skrivelse av den 21 mars 2012 och begärde att myndigheterna i regionen Basilicata skulle lämna ytterligare information om förslagen till ändring av landsbygdsutvecklingsprogrammet. Kommissionen konstaterade bland annat att förslaget att införa ett förfarande för ianspråktagande på nationell nivå var oförenligt med artikel 71.2 och artikel 75.1 a i förordning nr 1698/2005. Den beslutade följaktligen att sexmånadersfristen för godkännande skulle avbrytas för samtliga åtgärder och uppmanade de italienska myndigheterna att revidera sina förslag.

24 Genom skrivelse av den 28 mars 2012 uppmanade kommissionen AGEA att lämna in en ny utgiftsdeklaration för regionen Basilicata för det sista kvartalet 2011 med avdrag av de utgifter som verkställts för de fem projekten avseende åtgärd nr 125, nämligen 8 703 906,64 euro för offentliga utgifter och 5 006 487,10 euro för utgifter som EJFLU skulle stå för. Den hänvisade till sin skrivelse av den 21 mars 2012 och konstaterade att den föreslagna ändringen av villkoren för genomförandet av åtgärd nr 125 var oförenlig med artiklarna 71.2 och 75.1 i förordning nr 1698/2005 och att de fem projekten följaktligen inte kunde berättiga till stöd från EJFLU. Kommissionen erinrade slutligen om innehållet i artikel 10.1 i förordning nr 1974/2006.

25 AGEA svarade i skrivelse av den 3 april 2012 att den inte skulle efterkomma begäran om en ny utgiftsdeklaration. Enligt AGEA skulle den utgiftsdeklaration som hade lämnats med iakttagande av kraven i artikel 26.3 i förordning nr 1290/2005 anses vara giltig, särskilt med hänsyn till att kommissionen inte hade framställt någon invändning enligt punkt 4 i samma artikel. Kommissionen borde följaktligen ha gjort den mellanliggande utbetalningen senast 45 dagar efter det att utgiftsdeklarationen hade mottagits, såsom föreskrivs i artikel 16.4 i förordning nr 883/2006, jämförd med artikel 26.5 i förordning nr 1290/2005. Det var således hela tiden möjligt för kommissionen att ställa in eller minska betalningarna enligt artikel 27 i förordning nr 1290/2005. AGEA anser slutligen att kommissionen, vid behov, borde ha korrigerat utgiftsdeklarationen för det följande kvartalet, enligt artikel 16.2 i förordning nr 883/2006.

26 Kommissionen noterade i skrivelse av den 15 maj 2012 att de italienska myndigheterna inte hade efterkommit det som begärts. Den påminde om skälen till att utgifterna avseende de aktuella fem projekten skulle ha dragits av från de deklarerade utgifterna och uppmanade myndigheterna att lämna ytterligare information inom 30 dagar. Kommissionen angav att den, i avsaknad av svar eller om svaret var otillfredsställande, enligt artikel 27 i förordning nr 1290/2005 kunde minska de deklarerade utgifterna, däribland de 5 006 487,10 euro som EJFLU tillskrivits.

27 Kommissionen yttrade sig i skrivelse av den 25 maj 2012 över en ny reviderad version, som parallellt delgetts den 9 maj 2012, av förslaget till ändring av landsbygdsutvecklingsprogrammet för regionen Basilicata. Republiken Italien föreslog genom denna version att den skulle genomföra åtgärd nr 125 genom anbudsinfordran beträffande vilken förvaltningsmyndigheten kunde kontrollera de villkor för genomförande som angavs i landsbygdsutvecklingsprogrammet. Kommissionen förkastade även detta förslag. Den påpekade särskilt att ansökan om ändring av villkoren för genomförandet av åtgärden gav upphov till viss rättsosäkerhet i förhållande till gällande villkor. Kommissionen beslutade slutligen att sexmånadersfristen för godkännande av förslaget till ändring av programmet skulle avbrytas och uppmanade de italienska myndigheterna att avge ett nytt ändringsförslag.

28 De italienska myndigheterna har i skrivelse av den 20 juni 2012 yttrat sig över kommissionens konstaterande, i dess skrivelse av den 15 maj 2012, att utgifterna inte kunde godtas.

29 Kommissionen svarade i skrivelse av den 11 september 2012 att de italienska myndigheterna i de handlingar som de ingett inte hade yttrat sig över de betänkligheter som anförts i fråga om det aktuella ändringsförslagets förenlighet med artiklarna 71.2 och 75.1 i förordning nr 1698/2005. Den drog än en gång slutsatsen att summan på 5 006 487,10 euro inte kunde finansieras av EJFLU. Kommissionen förklarade dessutom att den, om det inom 30 dagar inte hade inkommit svar eller svaret då var otillfredsställande, skulle göra motsvarande minskning av de mellanliggande utgifterna, enligt artikel 27.3 i förordning nr 1290/2005.

30 De italienska myndigheterna bekräftade i skrivelse av den 19 oktober 2012 att de inte hade något annat att anföra i fråga om det deklarerade utgiftsbeloppets förenlighet och att de skulle återkräva de belopp som stödmottagarna erhållit genom åtgärd nr 125.

31 Kommissionen påpekade för de italienska myndigheterna i skrivelse av den 26 mars 2013 att informationsutbytet, i den mening som avses i artikel 27.3 i förordning nr 1290/2005, hade avslutats och att den stod fast vid sin ståndpunkt att villkoren för genomförandet av de fem projekt som avsågs med åtgärd nr 125 var oförenliga med unionsrätten. Kommissionen tillade att den förberedde ett inställande avseende utbetalning av 5 006 487,10 euro och att denna fråga också skulle beaktas i ett senare förfarande för avslutande av räkenskaperna.

32 De italienska myndigheterna förklarade i skrivelse av den 17 april 2013 att de hade tagit del av kommissionens skrivelse och att de betraktade utbetalningen av det omtvistade beloppet som redan inställd.

33 Den 26 april 2013 antog kommissionen genomförandebeslut 2013/209/EU om avslutande av räkenskaperna för medlemsstaternas utbetalande organ beträffande utgifter som finansieras av Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EFJLU) för räkenskapsåret 2012 (EUT L 118, s. 23) (nedan kallat det angripna beslutet), som delgavs Republiken Italien den 29 april 2013. Såvitt avser regionen Basilicata kvalificerade kommissionen beloppet 5 006 487,10 euro som ”belopp som inte kan återanvändas”, varför det undantogs från unionsfinansiering.

34 I meddelande av den 16 maj 2013 tillkännagav kommissionen bland annat att den hade inlett förfarandet för kontroll av överensstämmelse, enligt artikel 11.1 i förordning nr 885/2006. Kommissionen föreslog som en korrigerande åtgärd att det skulle vidtas en korrigering med 5 006 487,10 euro till nackdel för AGEA.

Förfarandet och parternas yrkanden

35 Republiken Italien har väckt förevarande talan genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 9 juli 2013.

36 Eftersom ingen replik hade ingetts inom den fastställda fristen, nämligen den 26 november 2013, avslutades det skriftliga förfarandet nämnda dag.

37 På grundval av referentens rapport beslutade tribunalen (sjätte avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet. Tribunalen beslutade om åtgärder för processledning enligt artikel 64 i tribunalens rättegångsregler av den 2 maj 1991 och ställde skriftliga frågor till parterna. Parterna besvarade frågorna inom den angivna fristen.

38 Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens muntliga frågor vid förhandlingen den 16 april 2015.

39 Republiken Italien har yrkat att tribunalen ska

— ogiltigförklara det angripna beslutet i den del det förklaras att 5 006 487,10 euro, avseende regionen Basilicata, faller utanför EJFLU:s tröskelvärden för landsbygdsutvecklingsprogrammet för denna region, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

40 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska

— ogilla talan, och

— förplikta Republiken Italien att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

41 Till stöd för sin talan har Republiken Italien åberopat en enda grund, som avser åsidosättande av artiklarna 26, 27 och 29 i förordning nr 1290/2005, artikel 10 i förordning nr 1974/2006, artikel 16.4 i förordning nr 883/2006 och artikel 11 i förordning nr 885/2006 samt åsidosättande av väsentliga formföreskrifter, däribland motiveringsskyldigheten, och av de allmänna principerna i unionsrätten, i synnerhet legalitets- och rättssäkerhetsprinciperna och principen om skydd för berättigade förväntningar.

42 Enligt Republiken Italien innebär kvalificeringen, i det angripna beslutet, av beloppet 5 006 487,10 euro som ”belopp som inte kan återanvändas” att det dras av från EJFLU:s utgiftstak för landsbygdsutvecklingsprogrammet för regionen Basilicata och att beloppet följaktligen inte kan användas inom ramen för nämnda tak. En sådan kvalificering är detsamma som om beloppet återtogs i den mening som avses i artikel 29 i förordning nr 1290/2005. Ett sådant återtagande strider mot alla de bestämmelser och rättsregler som anges i punkt 41 ovan, i synnerhet eftersom utgiftsdeklarationen för landsbygdsutvecklingsprogrammet för regionen Basilicata för det sista kvartalet 2011 hade lämnats inom de erforderliga fristerna och i enlighet med artikel 26.3 i förordning nr 1290/2005.

43 Kommissionen har bestritt Republiken Italiens argument och anser att talan baseras på ett felaktigt antagande, eftersom det i det angripna beslutet inte förordnas om något automatiskt återtagande av det omtvistade beloppet. Dessutom var Republiken Italien delaktig vid utarbetandet av det angripna beslutet, vilket, med hänsyn till skälen 1 och 7, ska anses vara tillräckligt motiverat.

44 Det kan först konstateras att, såsom Republiken Italien bekräftade vid förhandlingen, denna talan avser att 5 006 487,10 euro påstås ha återtagits automatiskt i det angripna beslutet, i strid med artikel 29.5 i förordning nr 1290/2005 och utan någon godtagbar förklaring.

45 För det första har dock Republiken Italien i sina skrivelser, utan att i något avseende utveckla sina tankegångar, endast gjort gällande att det rör sig om åsidosättande av artiklarna 26 och 27 i förordning nr 1290/2005, artikel 10 i förordning nr 1974/2006, artikel 16.4 i förordning nr 883/2006 och artikel 11 i förordning nr 885/2006 samt åsidosättande av väsentliga formföreskrifter i allmänhet och av de allmänna principerna i unionsrätten – däribland legalitets- och rättssäkerhetsprinciperna och principen om skydd för berättigade förväntningar – i synnerhet.

46 Enligt artikel 44.1 c i rättegångsreglerna av den 2 maj 1991 ska en ansökan bland annat innehålla en kortfattad framställning av de grunder som åberopats. Vidare ska enligt fast rättspraxis, oberoende av alla terminologiska frågor, denna framställning vara så klar och precis att svaranden kan förbereda sitt försvar och att tribunalen kan pröva talan, i förekommande fall utan att behöva begära andra upplysningar. I syfte att säkerställa rättssäkerheten och en god rättskipning kan en talan endast tas upp till sakprövning om de väsentliga, faktiska och rättsliga, omständigheter som talan grundas på, åtminstone kort men på ett konsekvent och begripligt sätt, framgår av innehållet i själva ansökan (se

dom av den 27 september 2006, Roquette Frères/kommissionen, T-322/01, REG, EU:T:2006:267, punkt 208 och där angiven rättspraxis). Av fast rättspraxis framgår också att talan inte kan prövas på en grund som inte är tillräckligt klart formulerad i ansökan genom vilken talan väckts. Liknande krav ställs när ett argument anförs till stöd för en grund. Om det är fråga om ett rättegångshinder som inte kan avhjälpas, kan tribunalen vid behov pröva en sådan bristande sakprövningsförutsättning ex officio (se dom av den 14 december 2005, Honeywell/kommissionen, T-209/01, REG, EU:T:2005:455, punkterna 54 och 55 och där angiven rättspraxis).

47 Mot bakgrund av den fasta rättspraxis som det har erinrats om i punkt 46 ovan konstaterar tribunalen ex officio att det saknas en kortfattad framställning av de grunder som anges i punkt 45 ovan, i enlighet med artikel 44.1 c i rättegångsreglerna av den 2 maj 1991. Dessa grunder kan följaktligen inte tas upp till sakprövning.

48 För det andra har Republiken Italien i punkterna 40 och 41 i ansökan gjort gällande att det omtvistade totalbelopp som anges i det angripna beslutet är felaktigt. Enligt dess mening borde beloppet uppgå till 4 475 963,58 euro. Republiken Italien har gett in en tabell som den anser utvisar totalbeloppet avseende de finansiella åtagandena för regionen mellan åren 2007 och 2009 samt skillnaden, beträffande de betalningar som verkställts den 31 december 2011, mellan det fallet att de fem projekten omfattas av åtgärd nr 125 och det fallet att de utesluts.

49 Det kan konstateras att denna tabell, som finns under punkt 41 i ansökan, varken anger källan till uppgifterna däri eller ger någon relevant förklaring till metoden för dess upprättande och att det är omöjligt att kontrollera uppgifterna däri. Tabellen saknar följaktligen tillräckligt bevisvärde, och den kan inte läggas till grund för tribunalens prövning av hur det omtvistade beloppet har beräknats. Tribunalen erinrar om att det, vid bedömningen av en handlings bevisvärde, ska kontrolleras huruvida uppgifterna i handlingen är tillförlitliga och hänsyn ska tas till bland annat handlingens ursprung, omständigheterna kring dess tillkomst, till vem den är ställd och huruvida dess innehåll verkar rimligt och trovärdigt (se dom av den 27 september 2006, Dresdner Bank m.fl./kommissionen, T-44/02 OP, T-54/02 OP, T-56/02 OP, T-60/02 OP och T-61/02 OP, REG, EU:T:2006:271, punkt 121 och där angiven rättspraxis).

50 Av detta följer att den grund som avser beräkningen av det omtvistade beloppet inte är underbyggd och följaktligen ska underkännas.

51 Detsamma gäller beträffande tabellen under punkt 37 i ansökan av vilken de belopp som utgjorde EJFLU:s andelar framgår och som de italienska myndigheterna återkrävt av de stödmottagare som omfattades av åtgärd nr 125. Tabellen anger varken källan till uppgifterna däri eller ger någon relevant förklaring till metoden för dess upprättande. Följaktligen ska även denna tabell underkännas, eftersom den saknar bevisvärde.

52 Det ska, för fullständighetens skull, erinras om att det av fast rättspraxis framgår att även om det ankommer på kommissionen att påvisa att unionens rättsregler har åsidosatts, åligger det medlemsstaten, när detta åsidosättande styrkts, att, i förekommande fall, därefter visa att kommissionen har dragit oriktiga slutsatser om de ekonomiska konsekvenserna av detta åsidosättande (dom av den 7 oktober 2004, Spanien/kommissionen, C-153/01, REG, EU:C:2004:589, punkt 67, och dom av den 7 juli 2005, Grekland/kommissionen, C-5/03, REG, EU:C:2005:426, punkt 38). Om det antas att ett åsidosättande i förevarande fall har styrkts, kan det konstateras att Republiken Italien inte har anfört något argument som är ägnat att visa att kommissionen har dragit oriktiga slutsatser om de ekonomiska konsekvenserna av detta åsidosättande.

53 Såvitt avser de grunder som avser åsidosättande av artikel 29.5 i förordning nr 1290/2005 och av motiveringsskyldigheten, konstaterar tribunalen dessutom följande.

54 För det första har Republiken Italien hävdat att det saknas motivering i det angripna beslutet, såvitt avser det omtvistade beloppets kvalificering i beslutet om avslutande av räkenskaper för EJFLU för år 2012, som inte hänvisar till dess förarbeten.

55 Republiken Italien har för det andra gjort gällande att det omtvistade beloppet, i den del det har minskats eller dess utbetalning inställts enligt artikel 27.3 i förordning nr 1290/2005, inte kan ingå i beräkningen av de belopp som ska återtas enligt artikel 29.5 i samma förordning. Avslutande av räkenskaperna omfattar dessutom bara slutsatserna om den räkenskapsredovisning som lämnats av varje utbetalande organ. Enligt Republiken Italien strider införandet av det omtvistade beloppet i det angripna beslutet om avslutande av räkenskaperna för EJFLU för räkenskapsåret 2012 mot det följande inledandet av förfarandet för kontroll av överensstämmelse enligt artikel 11.1 i förordning nr 885/2006.

Grunden att det angripna beslutet har brister i motiveringen

56 Enligt fast rättspraxis ska det av den motivering som krävs enligt artikel 296 FEUF klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och försvara sina rättigheter och så att den behöriga domstolen kan utföra sin prövning. Det kan dock inte krävas att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen. Bedömningen av om motiveringen av ett beslut uppfyller dessa krav ska nämligen inte endast ske utifrån motiveringens lydelse, utan även utifrån det sammanhang i vilket den ingår och samtliga rättsregler på det aktuella området (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 januari 2000, Mehibas Dordtselaan/kommissionen, T-290/97, REG, EU:T:2000:8, punkt 92 och där angiven rättspraxis).

57 Det framgår av fast rättspraxis att – vad avser det särskilda sammanhang i vilket ett beslut om avslutning av räkenskaper utarbetas – motiveringen av ett beslut ska anses vara tillräcklig, om den stat till vilken beslutet är riktat har medverkat vid utarbetandet av beslutet och således kände till skälen till varför kommissionen ansåg att EJFLU inte skulle stå för de omtvistade beloppen (se, analogt, beträffande EUGFJ, dom av den 6 mars 2001, Nederländerna/kommissionen, C-278/98, REG, EU:C:2001:124, punkt 119, dom av den 20 september 2001, Belgien/kommissionen, C-263/98, REG, EU:C:2001:455, punkt 98, och dom av den 9 september 2004, Grekland/kommissionen, C-332/01, REG, EU:C:2004:496, punkt 67).

58 För det första följer det av händelseutvecklingen och handlingarna i målet att kommissionen på ett klart och tillräckligt sätt har angett skälen till varför den ansåg att det omtvistade beloppet inte berättigade till stöd från EJFLU, och det under hela det administrativa förfarande som ledde till antagandet av det angripna beslutet. Vid flera tillfällen riktade kommissionen nämligen Republiken Italiens uppmärksamhet på det rättsstridiga i att låta det omtvistade beloppet ingå i de utgifter som deklarerats för det sista kvartalet 2011 och som EJFLU skulle stå för. Kommissionen begärde dessutom flera gånger att denna medlemsstat skulle dra av dessa utgifter, som verkställts för de fem projekten avseende åtgärd nr 125, och förklarade för denna att den skulle göra motsvarande minskning av de mellanliggande utgifterna, på grund av att nämnda åtgärd var oförenlig med artiklarna 71.2 och 75.1 i förordning nr 1698/2005.

59 Kommissionen konstaterade således i skrivelse av den 21 mars 2012 (se punkt 23 ovan) att ändringen av åtgärd nr 125 inte var förenlig med kraven i artikel 71.2 och artikel 75.1 a i förordning nr 1698/2005. Den förklarade att det endast var de utgifter som beslutats av det aktuella programmets förvaltningsmyndighet, eller under dess ansvar, som berättigade till stöd från EJFLU i enlighet med det behöriga organets urvalskriterier. Så var inte fallet i det aktuella ärendet. Kommissionen uppmanade därefter AGEA, i skrivelse av den 28 mars 2012 (se punkt 24 ovan), att dra av utgifterna avseende åtgärd nr 125 från utgiftsdeklarationen för regionen Basilicata för det sista kvartalet 2011, eftersom de inte kunde tillskrivas EJFLU. Kommissionen begärde att avdraget skulle göras med hänvisning till dels

den föregående skrivelsen av den 21 mars 2012, varvid den upprepade skälen till uteslutandet med åberopande av samma lagbestämmelser, dels innehållet i artikel 10.1 i förordning nr 1974/2006. Det angavs i skrivelsen av den 15 maj 2012 (se punkt 26 ovan), med upprepande av de skäl som angetts i de tidigare skrivelserna, att såvida annat inte föranleddes av ytterligare information som var relevant skulle kommissionen avsluta räkenskaperna, med avdrag av de utgifter som hade samband med åtgärd nr 125, det vill säga som uppgick till 5 006 487,10 euro. I skrivelsen av den 11 september 2012 (se punkt 29 ovan) bedömde kommissionen återigen, med bortseende från de omständigheter som anförts av de italienska myndigheterna, att det omtvistade beloppet på grundval av samma skäl och bestämmelser inte berättigade till stöd.

60 Detta förfarande utmynnade i skrivelsen av den 26 mars 2013 (se punkt 31 ovan). Kommissionen redogjorde på nytt för de skäl på grundval av vilka den ansåg att det omtvistade beloppet inte berättigade till stöd från EJFLU. Kommissionen påpekade att de italienska myndigheterna inte hade yttrat sig över de betänkligheter, i fråga om rättsenligheten av de utgifter som uppkommit avseende åtgärd nr 125, som anförts i skrivelsen av den 11 september 2012. Den stod följaktligen fast vid sin bedömning att den skulle dra in utbetalningen av 5 006 487,10 euro och att denna fråga skulle beaktas i förfarandet för avslutande av räkenskaperna.

61 En sådan händelseutveckling, som inte bestritts av Republiken Italien, visar att kommissionen klart och tydligt angav hur det omtvistade beloppet skulle behandlas.

62 Det framgår för det andra av handlingarna i målet att de italienska myndigheterna hade förstått att det omtvistade beloppet hade undantagits från de utgifter som berättigade till stöd för det sista kvartalet 2011 och skälen för detta. Det ska särskilt understrykas att nämnda myndigheter, i slutet av år 2012, genom att föregripa indragningen av det omtvistade beloppet från de utgifter som berättigade till stöd från EJFLU, återkrävde hela beloppet av stödmottagarna, såsom framgår av deras skrivelse av den 19 oktober 2012. De italienska myndigheterna ändrade dessutom, vid två tillfällen, sitt förslag till ändring av villkoren för genomförandet av åtgärd nr 125, i syfte att beakta de svårigheter som anförts av kommissionen, såsom framgår av deras svar på tribunalens skriftliga frågor.

63 Det ska även påpekas att de italienska myndigheterna under det administrativa förfarandet vid flera tillfällen yttrade sig över kvalificeringen av det omtvistade beloppet – och kommissionens ståndpunkt i detta avseende – i sina skrivelser av den 3 april, den 20 juni och den 19 oktober 2012 samt av den 17 april 2013.

64 Det ska dessutom konstateras att Republiken Italien, eftersom den genom sitt meddelande av den 15 november 2011 (se punkt 18 ovan) uttryckligen inledde förfarandet för kontroll av den ändring som i det aktuella fallet hade föreslagits på grundval av artikel 6 i förordning nr 1974/2006, inte kan göra gällande att den inte kände till konsekvenserna av att ändringen inte godkändes, såsom dessa konsekvenser framgår av artikel 10 i samma förordning.

65 För det tredje ska argumentet att det angripna beslutet inte innehåller någon motivering underkännas. Det framgår av skälen i detta beslut att kommissionen bland annat grundade sig på artiklarna 27, 30 och 33 i förordning nr 1290/2005. I synnerhet angav kommissionen, i skäl 7 i beslutet, att ”[f]ör att undvika alla förtida eller tillfälliga återbetalningar av [mellanliggande betalningar som minskats eller inställts enligt artikel 27.3], [borde] dessa inte godkännas i detta beslut, utan de [borde] omfattas av ytterligare kontroll i enlighet med förfarandet för kontroll av överensstämmelse”. I artikel 1 i beslutet avslutade kommissionen således räkenskaperna för de utbetalande organen i medlemsstaterna, såvitt avsåg de utgifter som finansierats genom EJFLU för räkenskapsåret 2012, varvid den i bilaga I angav vilka belopp som skulle återkrävas från eller betalas till varje medlemsstat för varje landsbygdsutvecklingsprogram. I bilaga I drogs det omtvistade beloppet av från de utgifter som hade deklarerats för regionen Basilicata. Det belopp som godkänts och avslutats för räkenskapsåret 2012 minskades följaktligen proportionellt.

66 Till skillnad från vad Republiken Italien har påstått saknar det betydelse att det i det angripna beslutet inte hänvisas till dess förarbeten. Nämnda medlemsstat har nämligen medverkat vid utarbetandet av beslutet, i den mening som avses i den rättspraxis som det hänvisas till i punkt 57 ovan, och kände till skälen till varför kommissionen ansåg att EJFLU inte skulle stå för de omtvistade beloppen. Medlemsstaten har inte heller angett någon oklarhet som medfört att den inte förstått beslutet. I den mån den har hävdat att den inte förstått det omtvistade beloppets införande ”i en kolumn som aldrig tidigare använts [i beslutet] såsom ’belopp som inte kan återanvändas’”, ska det påpekas att denna nomenklatur följer direkt av artikel 33 i förordning nr 1290/2005. Denna artikel, med rubriken ”Särskilda bestämmelser för EJFLU”, föreskriver i punkt 3 c att de belopp som uteslutits från unionsfinansiering och de belopp som indrivits samt räntorna på dessa belopp ska återföras till det aktuella programmet. Dessa medel får emellertid ”återanvändas” av medlemsstaten endast för verksamhet som ingår i samma program för landsbygdsutveckling och under förutsättning att de inte på nytt används inom en verksamhet som har varit föremål för finansiell justering. Såsom har konstaterats i punkt 65 ovan hänvisas det i beslutet uttryckligen till artikel 33 som rättslig grund. Dessutom har Republiken Italien inte bara återkrävt det omtvistade beloppet genom att föregripa det angripna beslutet, utan i samband med denna talan även gjort gällande att den inte var i stånd att återanvända beloppet i det aktuella programmet. Dessa omständigheter visar att denna medlemsstat väl har förstått beslutets motivering och har kunnat göra gällande sina rättigheter vid tribunalen.

67 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser denna grund.

Grunden att artikel 29.5 i förordning nr 1290/2005 har åsidosatts

68 Det ska först erinras om att kommissionen, i förvaltningen av den gemensamma jordbrukspolitiken, inte har rätt att anslå medel för utgifter som inte verkställts i enlighet med bestämmelserna om den gemensamma organisationen av den aktuella marknaden och att denna regel är allmänt tillämplig (se dom av den 9 juni 2005, Spanien/kommissionen, C-287/02, REG, EU:C:2005:368, punkt 34 och där angiven rättspraxis). Om kommissionen anser att de utbetalande organens räkenskaper innehåller utgifter som verkställts i strid med unionsbestämmelserna om den gemensamma organisationen av den aktuella marknaden, har den således rätt att dra alla slutsatser därav och att följaktligen göra finansiella korrigeringar i de utbetalande organens årsredovisningar redan när den antar sitt beslut om avslutande av räkenskaperna enligt artikel 30 i förordning nr 1290/2005 (se, i fråga om avslutande av räkenskaper enligt artikel 7.3 i förordning nr 1258/1999, dom Spanien/kommissionen, se ovan, EU:C:2005:368, punkt 35).

69 Det framgår av fast rättspraxis att kommissionen, om den beslutar att fonderna inte ska stå för vissa utgifter på grund av att en medlemsstat har åsidosatt unionsbestämmelser, måste styrka att nämnda åsidosättande har skett (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 oktober 1999, Italien/kommissionen, C-253/97, REG, EU:C:1999:527, punkt 6 och där angiven rättspraxis).

70 Det ankommer inte på kommissionen att, för att styrka att bestämmelserna om den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna har åsidosatts, på ett uttömmande sätt visa att de kontroller som de nationella myndigheterna har utfört var otillräckliga eller att de sifferuppgifter som de har lämnat är oriktiga. Den behöver endast förete bevis för att det föreligger allvarligt och rimligt tvivel beträffande dessa kontroller eller sifferuppgifter. Att kommissionen har ålagts en lättare bevisbörda beror på att det är medlemsstaten som har lättast att samla in och kontrollera de uppgifter som är nödvändiga för avslutande av EJFLU:s räkenskaper och att det följaktligen ankommer på medlemsstaten att inkomma med så detaljerad och fullständig bevisning som möjligt avseende dessa kontroller eller sifferuppgifter samt, i förekommande fall, bevisning för att kommissionens beräkningar inte är korrekta (se, beträffande EUGFJ, dom Spanien/kommissionen, punkt 68 ovan, EU:C:2005:368, punkt 53, och dom av den 6 november 2014, Nederländerna/kommissionen, C-610/13 P, EU:C:2014:2349, punkt 60).

71 Det ankommer därefter på denna medlemsstat att visa att villkoren är uppfyllda för att erhålla den finansiering som nekats av kommissionen. Den berörda medlemsstaten kan inte vederlägga kommissionens iakttagelser utan att stödja sina egna påståenden på omständigheter som visar att det föreligger ett tillförlitligt och funktionsdugligt kontrollsystem. Om medlemsstaten inte förmår visa att kommissionens konstateranden är felaktiga, kan dessa konstateranden följaktligen utgöra grund för allvarliga tvivel på huruvida ett adekvat och effektivt system för övervaknings- och kontrollåtgärder har införts (se dom av den 17 maj 2013, Bulgarien/Commission, T-335/11, EU:T:2013:262, punkt 22 och där angiven rättspraxis).

72 Det är mot bakgrund av dessa principer som förevarande grund ska prövas.

73 Sökanden har genom denna grund anfört att kommissionen i det angripna beslutet har återtagit det omtvistade beloppet, såsom föreskrivs i artikel 29 i förordning nr 1290/2005. Republiken Italien anser att ett belopp vars utbetalning inställts enligt artikel 27.3 i samma förordning inte kan återtas enligt artikel 29.5 a i förordningen.

74 Tribunalen erinrar för det första om att artikel 29 i förordning nr 1290/2005 inte utgör en av de rättsliga grunderna för det angripna beslutet. Såsom framgår av prövningen av den grund som avser brister i motiveringen hänvisar varken beslutets skäl eller dess artikeldel till denna bestämmelse. Det framgår av beslutets rubrik att det avser avslutande av de utbetalande organens räkenskaper för räkenskapsåret 2012. Det följer vidare av en läsning av skäl 7 och artikel 1 i samt bilaga I till beslutet att det omtvistade beloppet hade dragits av från det belopp som avslutats för landsbygdsutvecklingsprogrammet för regionen Basilicata för detta räkenskapsår och att Republiken Italien således hade ålagts att inte återanvända beloppet inom ramen för nämnda program förrän kommissionens ställningstagande föreligger i ett senare förfarande för kontroll av överensstämmelse. Såsom framgår av punkt 68 ovan är det slutligen kommissionen som är behörig att göra sådana korrigeringar i ett beslut om avslutande av räkenskaper.

75 Republiken Italien har vid förhandlingen och i sina skriftliga svar på tribunalens frågor medgett att artikel 29 i förordning nr 1290/2005 inte i något avseende har tillämpats i förevarande fall. Denna medlemsstat har emellertid påstått att kvalificeringen av det omtvistade beloppet som ett ”belopp inte kan återanvändas” ”absolut kan jämställas med återtagande” inom ramen för EJFLU.

76 Detta argument kan inte godtas.

77 Det framgår av skäl 22 i förordning nr 1290/2005 att bestämmelsen om automatiskt återtagande av medel har utarbetats för att bidra till ett påskyndat genomförande av programmen och till en sund ekonomisk förvaltning. Enligt artikel 29 i samma förordning är kommissionen således behörig att automatiskt återta den del av ett budgetåtagande för ett landsbygdsutvecklingsprogram som inte har använts för utbetalning av förhandsfinansiering eller för mellanliggande betalningar eller för vilken ingen korrekt utgiftsdeklaration har kommit in till kommissionen senast den 31 december det andra året efter det år då budgetåtagandet gjordes.

78 I detta fall har det angripna beslutet inte inneburit något åläggande om att det omtvistade beloppet slutgiltigt ska undantas. Det framgår nämligen att kommissionen ännu inte slutgiltigt tagit ställning till hur detta belopp ska kvalificeras. Den angav i skäl 5 i beslutet att den med stöd av årsräkenskaper och kompletterande dokument kunde fatta beslut om huruvida de insända årsräkenskaperna var fullständiga, exakta och sanningsenliga och att de belopp som avslutats, fördelade per medlemsstat, och de belopp som skulle betalas in av eller betalas ut till varje medlemsstat var förtecknade i bilaga I. Kommissionen konstaterade emellertid i skäl 7 i beslutet att för att undvika alla förtida eller tillfälliga återbetalningar av de mellanliggande betalningar som ställts in eller minskats, borde dessa inte godkännas i nämnda beslut, utan de borde omfattas av ytterligare kontroll i enlighet med förfarandet för kontroll av överensstämmelse i artikel 31 i förordning nr 1290/2005. Såsom framgår av kommissionens meddelande av den 16 maj 2013 (se punkt 34 ovan) inledde kommissionen förfarandet

för kontroll av överensstämmelse. Bilaga 4, i den handlingen, med rubriken ”Korrigeringsåtgärder”, avsåg bland annat behandlingen av det omtvistade beloppet. Det är även ostridigt mellan parterna att detta förfarande fortfarande pågick vid tidpunkten för förhandlingen. Följaktligen motsvarar beslutet varken *de jure* eller *de facto* ett återtagande av det omtvistade beloppet. Republiken Italien saknar följaktligen grund för att åberopa det undantag från automatiskt återtagande av anslag som föreskrivs i artikel 29.5 i förordning nr 1290/2005. Den omständigheten att denna medlemsstat genom beslutet hindras från att använda det omtvistade beloppet inom ramen för landsbygdsutvecklingsprogrammet för regionen Basilicata saknar betydelse för den rättsliga kvalificering som görs i beslutet.

79 Denna bedömning påverkas inte av sökandens övriga argument, som till största delen grundar sig på det felaktiga antagandet att det omtvistade beloppet faktiskt har återtagits.

80 För det första har Republiken Italien fel när den påstår att ”det formella inlämnandet av en kvartalsdeklaration för utgifterna inom de erforderliga fristerna … inte kan leda till ett återtagande av motsvarande belopp, utan på sin höjd till ett inställande eller en minskning av ett återbetalt belopp, varvid dock gäller att ett belopp för vilket utbetalningen eventuellt minskats eller ställts in inte kan återtas … [och] att det kan återanvändas inom ramen för detta [landsbygdsutvecklingsprogram]”.

81 Såsom har konstaterats ovan har något återtagande i detta fall inte skett.

82 Enligt logiken i Republiken Italiens resonemang skulle kommissionen dock vara tvungen att godta en felaktig deklaration avseende mellanliggande utgifter för ett landsbygdsutvecklingsprogram enbart på grund av att formkraven för dess inlämnande enligt artikel 26.3 i förordning nr 1290/2005 har uppfyllts. Kommissionen skulle följaktligen vara tvungen att avsluta utgifterna och att därefter stå det administrativa ansvaret för att korrigera deklarationen enligt förfarandet i artikel 16 i förordning nr 883/2006. En sådan logik strider mot den okränkbarhet som förfarandet för avslutande av räkenskaper åtnjuter enligt artikel 30 i förordning nr 1290/2005, i vilket fastslås att, såsom framgår av bestämmelsens lydelse, de årsräkenskaper som överlämnas av de nationella myndigheterna är fullständiga, exakta och sanningsenliga.

83 I beslutet om avslutande av räkenskaperna anges nämligen vilka belopp som ska betalas in av varje medlemsstat och som fastställs genom att de förskott som betalats för det aktuella räkenskapsåret dras av från de utgifter som godkänts för samma år. Om kommissionen konstaterar oegentligheter i årsdeklarationen avseende utgifter för ett visst program, kan den inte slå fast att EJFLU ska stå för utgifterna vid avslutandet av räkenskaperna, och den ska följaktligen neka finansiering av dessa utgifter i avvaktan på ett eventuellt beslut om icke-överensstämmelse (se, analogt, dom Spanien/kommissionen, punkt 68 ovan, EU:C:2005:368, punkt 32, och generaladvokaten Jacobs förslag till avgörande i detta mål, REG, EU:C:2005:35, punkterna 47 och 48).

84 I förevarande fall har Republiken Italien uttryckligen låtit utgifter som inte kunde tillåtas för finansiering genom EJFLU enligt artikel 10.1 i förordning nr 1974/2006 ingå i utgiftsdeklarationen för det sista kvartalet 2011. Denna medlemsstat kan inte med fog hävda att inlämnandet av en deklaration avseende mellanliggande utgifter, som uppfyller gällande formkrav, medför att EJFLU ska utge stöd för utgifter som denna fond aldrig skulle tillskrivas. Om det förhöll sig så skulle bestämmelsen nämligen förlora all ändamålsenlig verkan.

85 Detsamma gäller Republiken Italiens argument att ”avslutande av räkenskaperna omfattar slutsatserna om den räkenskapsredovisning som lämnats av varje utbetalande organ … och … det finns i de verifikationer som inlämnats [i detta fall] ingen särskild anmärkning om den svårighet som hänger samman med de omtvistade betalningarna [avseende regionen Basilicata]”. Detta argument ska underkännas med hänsyn till föregående överväganden. Ett beslut att inte finansiera utgifter som verkställts i strid med unionsbestämmelserna kan i vart fall inte vara beroende av ett ställningstagande

på nationell nivå, eftersom det är på kommissionen, och inte de nationella myndigheterna eller det företag som anlitats för att sammanställa verifikationerna, som det ankommer att godkänna utgifter för det räkenskapsår som avslutandet av räkenskaperna avser.

86 Påståendet att det i detta fall var omöjligt för Republiken Italien att ändra kvartalsdeklarationen, eftersom formkraven i artikel 26.3 och 26.4 i förordning nr 1290/2005 hade uppfyllts och fristen hade löpt ut, är knappast trovärdigt. Kommissionen hade nämligen vid tre tillfällen under det administrativa förfarandet – i sina meddelanden av den 28 mars, den 15 maj och den 25 maj 2012 – uppmanat denna medlemsstat att dra av det omtvistade beloppet från sin deklaration.

87 Det är för det andra visserligen riktigt att det enligt den relevanta lagstiftningen ”inte är förbjudet [för medlemsstaten] att verkställa betalningar för utgifter i avvaktan på godkännandet av de ändringar i [landsbygdsutvecklingsprogrammet som ingetts till kommissionen]”, såsom har anförts av Republiken Italien. Till skillnad från vad denna medlemsstat har påstått följer det emellertid inte härav att utgiftsdeklarationen för det sista kvartalet 2011 var giltig. Såsom framgår av artikel 10.1 i förordning nr 1974/2006 får medlemsstaterna verkställa betalningar för utgifter under denna period, men de ska ansvara för de utgifter som uppkommit mellan den dag då deras ansökan om ändring tas emot av kommissionen och dagen för kommissionens beslut om ändringens förenlighet.

88 Republiken Italien kan inte heller stödja sitt argument på artikel 16.4 i förordning nr 883/2006. Till skillnad från vad denna medlemsstat har anfört är kommissionen inte skyldig att göra en mellanliggande betalning inom 45 dagar enbart därför att en utgiftsdeklaration har inlämnats, om den konstaterar oegentligheter. I detta fall hade kommissionen dessutom begärt ytterligare information av de italienska myndigheterna (se punkterna 21 och 23 ovan). Enligt andra stycket i denna bestämmelse får kommissionen, om en lösning inte nås efter ett sådant informationsutbyte, ställa in eller minska betalningarna i enlighet med artikel 27.3 i förordning nr 1290/2005.

89 I den mån Republiken Italien har hävdat att det i detta fall har gjorts ett ”avskiljande av räkenskaper”, i det att det omtvistade beloppet, i kommissionens meddelande av den 16 maj 2013, betraktats som både ”svårigheter vid 2012 års avslutande av räkenskaper” och ett belopp för vilket utbetalningen ställts in, ska för det tredje detta påstående anses vara ogrundat. Enligt artikel 27.4 i förordning nr 1290/2005 ska beslut om att ställa in eller minska utbetalningar enligt punkt 3 verkställas utan att det föregriper de beslut som avses i artiklarna 30 och 31 i samma förordning. Enligt artikel 30.2 i nämnda förordning ska ett beslut enligt artikel 30 fattas utan att det föregriper senare beslut enligt artikel 31 angående sådana utgifter som ska undantas från unionsfinansiering när de inte har verkställts i enlighet med unionsbestämmelserna. Av detta följer att kommissionen, vid antagande av ett beslut om avslutande av räkenskaper på grundval av artikel 30, kan dra slutsatser om de brister som upptäckts i fråga om de översända räkenskapernas beskaffenhet. Detta gäller oberoende av beslutet om kontroll av överensstämmelse. Det konstateras i förevarande fall i skäl 10 i det angripna beslutet att detta beslut, i enlighet med artikel 30.2 i förordning nr 1290/2005, ”[inte] föregriper … eventuella senare beslut som fattas av kommissionen om att undanta sådana utgifter som inte verkställts i enlighet med Europeiska unionens bestämmelser från EU-finansiering”.

90 Republiken Italien har följaktligen inte visat att det omtvistade beloppet behandlades felaktigt i det angripna beslutet. Denna medlemsstat vägrade nämligen att dra av beloppet, som felaktigt tagits med i medlemsstatens deklaration för mellanliggande utgifter, genom att föregripa antagandet av beslutet om avslutande för räkenskapsåret 2012, trots den begäran som vid flera tillfällen framställts av kommissionen. Det blev omöjligt för kommissionen att avsluta beloppet. Om den hade gjort det skulle beloppet felaktigt ha beaktats inom taket för de utgifter som godkänts för det aktuella utvecklingsprogrammet. Kommissionen undantog följaktligen beloppet från stöd från EJFLU till dess att det kontrollerats i förfarandet för kontroll av överensstämmelse. Det framgår dessutom klart av prövningen av den grund som avser brister i motiveringen att denna behandling kunde förutses och hade uppmärksammats av kommissionen i den administrativa fasen före antagandet av beslutet.

91 Det kan för det fjärde konstateras att Republiken Italien genom sitt argument – enligt vilket det finns en motsägelse mellan ”kontrollen av det utbetalande organet AGEA:s handlande, när det räknade med en eventuell finansiell korrigering, vars fastställande borde motsvara … skadan för [EJFLU] (en skada och risk vilka för övrigt är obefintliga, eftersom återbetalning inte skett och eftersom återkrav till fullo verkställts hos stödmottagarna), och införandet av [det omtvistade] beloppet i beslutet om avslutande av räkenskaperna, varvid detta belopp kvalificerats som ’belopp som inte kan återanvändas’” – i sak har upprepat det argument som redan har underkänts i punkt 89 ovan. Det argumentet är i alla händelser ogrundat, eftersom den omständigheten att detta belopp i det angripna beslutet kvalificerades som ett belopp som inte kan återanvändas (och följaktligen uteslöts från bidrag från EJFLU) inte föregriper utgången av förfarandet för kontroll av överensstämmelse (se punkt 78 ovan).

92 Av det anförda följer att kommissionen inte har åsidosatt artikel 29.5 i förordning nr 1290/2005 genom att i det angripna beslutet behandla det omtvistade beloppet som ett belopp som inte kan återanvändas.

93 Av detta följer att talan inte kan vinna bifall såvitt avser denna grund och att talan följaktligen ska ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

94 Enligt artikel 134.1 i tribunalens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.

95 Kommissionen har yrkat att Republiken Italien ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Italien har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (sjätte avdelningen)

följande:

1) Talan ogillas.

2) Republiken Italien ska ersätta rättegångskostnaderna.

Frimodt Nielsen Dehousse Collins

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 8 oktober 2015.

Underskrifter

Innehållsförteckning

Tillämpliga bestämmelser 2

Bakgrund till tvisten 7

Förfarandet och parternas yrkanden 9

Rättslig bedömning 10

Grunden att det angripna beslutet har brister i motiveringen 12

Grunden att artikel 29.5 i förordning nr 1290/2005 har åsidosatts 14

Rättegångskostnader 18