UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kahdeksas jaosto)

3 päivänä maaliskuuta 2011 *

Asiassa T-387/07,

Portugalin tasavalta, asiamiehinään L. Inez Fernandes, S. Rodrigues ja A. Gattini,

kantajana,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinään P. Guerra e Andrade ja L. Flynn,

vastaajana,

jossa on kyse kanteesta, jolla vaaditaan osittain kumottavaksi 31.7.2007 tehty komission päätös K(2007) 3772, jolla on alennettu Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) tukea, joka koskee 28.7.1995 tehdyllä komission päätöksellä K(95) 1769 Portugalin paikallisia investointeja varten myönnettyä yleiskattavaa tukea,

* Oikeudenkäyntikieli: portugali.

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (kahdeksas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja M. E. Martins Ribeiro sekä tuomarit S. Papasavvas ja A. Dittrich (esittelevä tuomari),

kirjaaja: hallintovirkamies N. Rosner,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 18.6.2010 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Asiaa koskevat oikeussäännöt

1 Rakennerahastojen päämääristä ja tehokkuudesta ja niiden toiminnan yhteensovittamisesta keskenään sekä Euroopan investointipankin toiminnan ja muiden rahoitusvälineiden kanssa 24.6.1988 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 2052/88 (EYVL L 185, s. 9), sellaisena kuin se on muutettuna 20.7.1993 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2081/93 (EYVL L 193, s. 5; jäljempänä asetus N:o 2052/88), määritellään EY 158 artiklassa määrätyn taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta koskevan politiikan toteuttamista koskevat säännöt.

2 Asetuksen N:o 2052/88 4 artiklan 1 kohdan mukaan yhteisön toiminta täydentää vastaavaa kansallista toimintaa tai myötävaikuttaa siihen. Se perustuu kiinteisiin neuvotteluihin komission, asianomaisen jäsenvaltion ja tämän kansallisella tasolla nimeämien toimivaltaisten kansallisten, alueellisten, paikallis- tai muiden viranomaisten ja toimielinten välillä – mukaan lukien kullekin jäsenvaltiolle tyypillisten institutionaalisten sääntöjen ja olemassa olevan käytännön mukaisesti talouselämän osapuolet ja työmarkkinaosapuolet –, jolloin kaikki osapuolet pyrkivät yhteistyössä samaan päämäärään. Näitä neuvotteluja kutsutaan jäljempänä ”yhteistyöhön osallistumiseksi”. Yhteistyöhön osallistumiseen kuuluvat toiminnan valmistelu ja rahoitus sekä ennakkoarviointi, seuranta ja jälkiarviointi.

3 Asetuksen N:o 2052/88 5 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohdassa säädetään erityisesti, että rakennerahastojen rahoitustoiminta voidaan toteuttaa sellaisen yleiskattavan tuen myöntämisen muodossa, jota pääsääntöisesti hoitaa jäsenvaltion yhteisymmärryksessä komission kanssa nimeämä välittäjä ja jonka välittäjä jakaa yksittäisinä avustuksina lopullisille edunsaajille. Tämän säännöksen toisen alakohdan mukaan tuen antamisen muodot eivät voi poiketa niistä, jotka jäsenvaltio tai sen nimeämä toimivaltainen viranomainen on vahvistanut ja jotka tämä jäsenvaltio tai sen tarvittaessa tätä tarkoitusta varten nimeämä toimielin on toimittanut komissiolle.

4 Asetuksen N:o 2052/88 13 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan yhteisön EAKR:n kautta myöntämä avustusosuus on korkeintaan 75 prosenttia julkisten menojen kokonaiskustannuksista.

5 Rakennerahastojen päämääristä ja tehokkuudesta ja niiden toiminnan yhteensovittamisesta keskenään sekä Euroopan investointipankin toiminnan ja muiden rahoitusvälineiden kanssa annetun asetuksen (ETY) N:o 2052/88 soveltamisesta 19.12.1988 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 4253/88 (EYVL L 374, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 20.7.1993 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2082/93

(EYVL L 193, s. 20; jäljempänä asetus N:o 4253/88) ja asetuksen (ETY) N:o 2052/88 soveltamisesta Euroopan aluekehitysrahaston osalta 19.12.1988 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 4254/88 (EYVL L 374, s. 15), sellaisena kuin se on muutettuna 20.7.1993 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2083/93 (EYVL L 193, s. 34; jäljempänä asetus N:o 4254/88), on myös rakennerahastoja koskevia säännöksiä.

6 Asetuksen N:o 4253/88 14 artiklan 4 kohdassa säädetään, että osapuolten velvollisuudet, jotka aiheutuvat yhteistyöhön osallistumiseen liittyvästä sopimuksesta, otetaan huomioon tuen myöntämistä koskevissa komission päätöksissä.

7 Asetuksen N:o 4253/88 16 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkennetaan, että yleiskattavia tukia myönnettäessä välittäjien, jotka asianomaisen jäsenvaltio on nimennyt yhteisymmärryksessä komission kanssa, on annettava riittävät takuut vakavaraisuudesta ja niillä on oltava tarpeellinen hallinnollinen suorituskyky komission tarkoittamien toimenpiteiden hoitamiseksi.

8 Asetuksen N:o 4253/88 21 artiklan 1 kohdan toisen virkkeen mukaan rahoitustuki voidaan suorittaa joko ennakkona tai todellisiin menoihin liittyvinä lopullisina maksuina. Tämän artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa säädetään, että maksut on suoritettava lopullisille edunsaajille ilman sellaisia vähennyksiä tai pidätyksiä, jotka saattavat vähentää sen taloudellisen tuen määrää, johon kyseisillä edunsaajilla on oikeus.

9 Asetuksen N:o 4253/88 24 artiklassa säädetään EAKR:n myöntämän tuen vähentämisestä siinä tapauksessa, että tuetun toiminnan täytäntöönpanossa havaitaan sääntöjenvastaisuuksia, ja siinä tarkennetaan, että jokainen aiheettomasti vastaanotettu rahasumma on palautettava komissiolle ja että rahasummiin, joita ei palauteta, lisätään viivästyskorko.

10 Asetus N:o 2052/88 ja asetus N:o 4253/88 on kumottu rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä 21.6.1999 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1260/1999 (EYVL L 161, s. 1). Asetuksen N:o 1260/1999 52 artiklan 1 kohdassa korostetaan erityisesti, että tämä asetus ei estä jatkamasta tai muuttamasta, mukaan lukien peruuttaminen kokonaan tai osittain, tukitoimea, jonka komissio on hyväksynyt asetuksen N:o 2052/88 ja asetuksen N:o 4253/88 perusteella.

11 Asetuksen N:o 4254/88 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan komissio voi uskoa soveliaille välittäjille kaikenkattavan tuen hallinnon. Kyseisen artiklan 2 kohdassa säädetään kaikenkattavan tuen käyttöä koskevista yksityiskohtaisista säännöistä, joista tehdään sopimus komission ja asianomaisen välittäjän kesken yhteisymmärryksessä kyseisen jäsenvaltion kanssa. Näissä yksityiskohtaisissa säännöissä täsmennetään erityisesti toteutettavien toimenpiteiden laatu, edunsaajien valintaperusteet, EAKR:n tuen myöntämisen edellytykset ja avustusosuudet sekä kaikenkattavan tuen käytön seurantaan sovellettavat yksityiskohtaiset säännöt.

Asian tausta

Päätös yhteisön tuen myöntämisestä

12 Komissio myönsi 28.7.1995 tekemällään, Portugalin tasavallalle osoitetulla päätöksellä K(95) 1769, jota on sittemmin muutettu 12.10.1998 tehdyllä päätöksellä K(98) 2796 ja 15.11.1999 tehdyllä päätöksellä K(99) 3694 (jäljempänä myöntämispäätös), kaikenkattavaa tukea paikallista investointia varten (jäljempänä investointituki) Caixa Geral de Depósitos SA:lle (jäljempänä Caixa), joka on tuen hallinnoinnista vastaava välittäjänä

toimiva elin, ajanjaksolle 1.1.1994–31.12.1999; tuen toimintalinjana oli ”talouden alueellinen kehittäminen” Portugalia koskevassa yhteisön tukikehyksessä. EAKR:n maksettavaksi tuleva enimmäismäärä investointitukea oli 25 miljoonaa euroa.

13 Investointituki koostui korkotuesta keskipitkille ja pitkäaikaisille lainoille, jotka kunnat olivat ottaneet toteuttaakseen investointeja, joita rahoitettiin yhdessä Portugalia ohjelmakautena 1994–1999 koskevan yhteisön tukikehyksen toimintaohjelmien mukaisesti. Komissio maksoi tätä toimintaa varten ennakkomaksuna 20 miljoonaa euroa.

14 Myöntämispäätöksen 1 artiklan 2 kohdassa säädetään, että investointituen myöntämistä koskevista yksityiskohtaisista säännöistä määrätään komission ja Caixan välisellä sopimuksella, joka tehdään yhteisymmärryksessä jäsenvaltion kanssa. Tämän päätöksen 2 artiklan 2 kohdan mukaan taloudellisen tuen myöntämistä koskevat yksityiskohtaiset säännöt mainitaan investointitukea koskevassa rahoitussuunnitelmassa ja sopimuksessa, jotka ovat tämän päätöksen liitteinä.

15 Tuen myöntämispäätöksen 5 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Yhteisön tuki koskee sellaisia [investointituen] kattamiin toimenpiteisiin yhteydessä olevia menoja, joita varten jäsenvaltiossa on viimeistään 31.12.1999 annettu oikeudellisesti sitovat säännökset ja konkreettisesti myönnetty tarvittavat varat. Päivämääräksi, johon mennessä näitä toimintoja koskevat menot on otettava vastattaviksi, vahvistetaan 31.12.2001.”

16 Tuen myöntämispäätöksen 7 artiklan mukaan investointituki on toteutettava yhteisön oikeuden määräysten ja säännösten mukaisesti ja erityisesti EY:n perustamissopimuksen 6, 30, 48, 52 ja 59 artiklan (joista on tullut EY 12, EY 28, EY 39, EY 43 ja EY 49 artikla), hankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamista sääntelevien yhteisön direktiivien sekä rakennerahastoja koskevien asetusten mukaisesti.

Komission ja Caixan välinen sopimus

17 Komissio ja Caixa tekivät 15.11.1995 sopimuksen (jäljempänä sopimus), jonka 1 artiklan 1 kohdassa määrätään sen investointituen myöntämis- ja käyttämisehdoista, jonka myöntämisen komissio on antanut Caixan tehtäväksi ja jolla annetaan korkotukea Caixan antamille keskipitkille ja pitkäaikaisille lainoille.

18 Sopimuksen 1 artiklan 2 kohdassa määrätään, että sopimus on voimassa 31.12.1999 asti edunsaajien kanssa tehtyjen sitoumusten eli sopimusten osalta. Saman kohdan mukaan lainojen maksut, lyhennykset ja ennakkomaksut voidaan suorittaa 31.12.2001 asti, ja tilinpäätös, loppukertomus, lopullinen todistus ja loppuosan maksamista koskeva pyyntö komissiolle on tehtävä viimeistään 30.6.2002.

19 Sopimuksen 4 artiklan 2 kohdassa määrätään, että korkotuet, joiden rahoittamiseen EAKR osallistuu, myönnetään enintään kahdeksan vuoden ajanjaksolle.

20 Sopimuksen 7 artiklan otsikkona on ”Sitoumukset ja maksut”. Artiklan 2 kohdan mukaan Caixan antamaan lopulliseen todistukseen investointituen loppuselvitystä, joka on määrätty tehtäväksi 31.12.2001 mennessä, varten on sisällyttävä erityisesti Caixan esittämä tuen loppuosaa koskeva maksupyyntö komissiolle sekä sopimuksen 8 artiklan 5 kohdan mukaisesti laskettuja menoja koskeva lopullinen todistus, ja erityisessä taulukossa on eriteltävä investointituen yhteydessä otettujen ja tosiasiallisesti käytettäväksi asetettujen lainojen korkoja koskevat, edunsaajille tosiasiallisesti 31.12.2001 mennessä maksetut kaikenkattavat korkotuet sekä erääntymättömät kaikenkattavat korkotuet, joista on tehty laskelma ja jotka on päivitetty 31.12.2001. Saman 7 artiklan 3 ja 4 kohdan mukaan Caixan on avattava investointituen toteuttamiseksi erityinen tili, jolle ennakkomaksut on talletettava.

21 Sopimuksen 8 artiklassa määrätään korkotukien laskemisesta. Sopimuksen 8 artiklan 1 kohdan mukaan on niin, että mikäli kaikki muut edellytykset täyttyvät, komission rahoittamat korkotuet on myönnettävä viimeistään Caixan edunsaajille myöntämien lainojen ensimmäisten kahdeksan vuoden aikana.

22 Sopimuksen 8 artiklan 5 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Lainasopimusta tehtäessä Caixan on suoritettava väliaikainen suuntaa-antava laskutoimitus, joka koskee myönnettävien EAKR:n korkotukien yhteismäärää, joka muodostaa korkotukien enimmäismäärän, investointituen käyttämisen alustavan sisäisen laskelman tekemiseksi, eikä näitä korkotukia voi missään tapauksessa vielä velottaa [euromääräiseltä] erityistililtä tai vahvistaa komissiolle, että ne ovat todellisia menoja.

Korkotuet myönnetään, muunnetaan ja veloitetaan lopullisesti [sopimuksen] 7 artiklan 4 kohdassa määrätyltä [euromääräiseltä] erityistililtä korkojen maksupäivänä jo nostetun lainan tosiasiallisen käytön perusteella käyttämällä komission kuukausittain julkaisemaa vaihtokurssia Caixan kirjaaman arvopäivän osalta – –

Teknisestä avusta aiheutuneet menot veloitetaan tältä tililtä saman menettelyn mukaisesti sovittuun määrään asti.

Arvopäivänä, joka on maksujen eräpäivä 31.12.2001, Caixa tekee lopullisen laskelman EAKR:n korkotukien jäljellä olevasta osasta jokaisen lainan osalta, päivittää sen – –, muuntaa sen ja veloittaa sen [euromääräiseltä] erityistililtä.

[Euromääräiseltä] erityistililtä tehdyt tilisiirrot sisältävät tiedon edunsaajan kanssa tehdystä sopimuksesta tai teknisestä avusta tai etumaksuista tai koroista tai muusta mahdollisesta tilitapahtumasta kuten siirroista tai oikaisuista.

[Euromääräiseltä] erityistililtä näin tehdyt tilisiirrot voidaan vahvistaa komissiolle todellisiksi ja maksetuiksi EAKR:n menoiksi. Korkotuen kansallinen osuus, joka ei näy tilillä, lasketaan ja muunnetaan [euroiksi] 31.12.2001 todistusta varten erikseen ja samaa menettelyä sekä sääntöjä noudattaen.

Mikäli edunsaaja ei käytä veloitettua ja todistettua EAKR:n korkotukea mistä tahansa syystä kuten esimerkiksi lainan ennakolta tapahtuneen takaisinmaksun tai sopimuksen täytäntöön panematta jättämisen vuoksi, Caixa on velvollinen käyttämään kyseistä veloitusta koskevaa vaihtokurssia ja hyvittämään [euromääräistä] erityistiliä tapahtuman arvopäivänä sekä maksamaan summan takaisin komissiolle seuraavan

kuuden kuukauden aikana, vaikka tämän sopimuksen voimassaolo olisi jo päättynyt ja investointituki maksettu ja loppuselvitetty."

23 Sopimuksen 8 artiklan 6 kohdan mukaan "komissiolle voidaan 31.12.2001 saakka vahvistaa todellisiksi menoiksi, joiden perusteella voidaan maksaa uusi ennakkomaksu ja loppusaldon maksu, ainoastaan ne korkotuet, joista edunsaajat ovat tosiasiallisesti hyötyneet korkojen maksupäivänä. Myös 31.12.2001 seuraavan puolen vuoden aikana tulevien korkotukien jäämät lasketaan ja päivitetään ja ne voidaan vahvistaa maksuiksi niin, että komissio voi toteuttaa investointituen loppuselvityksen ja maksaa loppuosan. EAKR:n korkotuet veloitetaan näin ollen [euromääräiseltä] erityistililtä".

24 Sopimuksen 17 artiklan 5 kohdan mukaan kaikki sopimukseen tehtävät tai siihen liittyvät osapuolten etukäteen sopimat täydennykset tai muutokset tehdään kirjallisesti, ja molemmat osapuolet allekirjoittavat ne.

25 Sopimuksen 18 artiklassa määrätään seuraavaa:

"Osapuolet sopivat, että tähän sopimukseen sovelletaan Portugalin lakia. Lisäksi osapuolet sitoutuvat EY [238] artiklan nojalla saattamaan kaikki tämän sopimuksen pätevyyttä, tulkintaa tai täytäntöönpanoa koskevat riidat yhteisöjen tuomioistuimen ratkaistavaksi."

Kaikenkattavan tuen loppuselvitysmenettely

26 Caixa toimitti 30.7.2002 sopimuksen 7 artiklan 2 kohdan perusteella tuen loppuselvitystä varten tarvittavat asiakirjat. Caixa vaati komissiota maksamaan investointituen loppuosan eli 1 992 330,28 euroa ja vahvisti erääntymättömien korkotukien määräksi 8 834 657,94 euroa.

27 Komissio ilmoitti Caixalle 23.10.2002 päivätyllä kirjeellä, että loppuosaa ei voitu maksaa Portugalin valtiontalouden tarkastusviraston osoittamien epäkohtien vuoksi.

28 Caixa ilmoitti komissiolle 27.11.2002 päivätyllä kirjeellä, että Portugalin valtiontalouden tarkastusvirasto suoritti parhaillaan investointituen tarkastusta, ja esitti näkemyksensä komission huomautuksista.

29 Caixa korjasi 7.3.2003 ja 20.10.2003 investointituen loppuselvitystä koskevaa pyyntöään ja ilmoitti komissiolle investointituen loppuosaksi 1 925 858,61 euroa ja EAKR:n vastattavien erääntymättömien korkotukien määräksi 8 768 186,27 euroa.

30 Komissio ilmoitti Portugalin viranomaisille, että se ei voinut maksaa investointituen loppuosaa. Portugalin tasavalta vastasi 29.6.2004 päivätyllä kirjeellä.

31 Komissio ilmoitti 16.12.2004 päivätyllä kirjeellä Portugalin viranomaisille, että takaisinperittävä EAKR:n taloudellisen tuen määrä oli 8 086 424,04 euroa.

32 Portugalin viranomaiset toistivat 21.2.2005 päivätyllä kirjeellä olevansa eri mieltä komission kanssa ja vastustivat komission laskemaa loppuosan määrää.

33 Komissio toisti 18.11.2005 päivätyllä kirjeellään Portugalin viranomaisille, että takaisinperittävä investointituen määrä oli 8 086 424,04 euroa, ja ehdotti tapaamisen järjestämistä Portugalin viranomaisten kanssa. Portugalin viranomaiset vastasivat 9.1.2006 päivätyllä kirjeellä.

34 Tapaaminen, johon osallistuivat komission, Portugalin viranomaisten ja Caixan edustajat, järjestettiin 3.5.2006.

Riidanalainen päätös

35 Komissio teki 31.7.2007 päätöksen K(2007) 3772 (jäljempänä riidanalainen päätös), joka osoitettiin Portugalin tasavallalle ja jolla alennettiin myöntämispäätöksellä myönnettyä investointitukea koskevaa EAKR:n tukea.

36 Riidanalaisen päätöksen 3–11 perustelukappaleessa viitataan yksityiskohtaisesti EAKR:n taloudellisen tuen loppuselvitysmenettelyyn (ks. edellä 26–34 kohta).

37 Komissio arvioi riidanalaisen päätöksen 12–19 perustelukappaleessa havaitsemiaan sääntöjenvastaisuuksia. Tämän päätöksen 14–16 perustelukappaleessa viitataan myöntämispäätöksen 5 artiklaan sekä sopimuksen 1 artiklan 2 kohtaan ja 4 artiklan 2 kohtaan.

38 Riidanalaisen päätöksen 17 perustelukappaleen mukaan Caixan esittämän lopullisen todistuksen perusteella EAKR:n tuella rahoitettiin 82 prosenttia kaikista 31.12.2001 asti maksettavista korkotuista. Tämän tilanteen on katsottu olevan vastoin asetuksen N:o 2052/88 13 artiklan 3 kohtaa, jonka mukaan yhteisön tuki ei saa ylittää 75:tä prosenttia kokonaiskustannuksista.

39 Riidanalaisen päätöksen 18 perustelukappaleessa komissio toteaa, että asetuksen N:o 4253/88 21 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltio voi saada komissiolta ainoastaan todellisten menojen mukaisen EAKR:n tukeen perustuvan maksun. Komissio toteaa lisäksi samassa perustelukappaleessa, että nyt esillä olevassa asiassa osa korkotuista oli maksettava vasta 31.12.2001 jälkeen eli investointitukeen perustuvien maksujen eräpäivän jälkeen ja näin ollen tämä osa menoista ei ollut aiheutunut vielä kyseisenä päivänä. Jotta menojen voitaisiin kokonaisuudessaan katsoa tosiasiallisesti aiheutuneen ennen kyseistä päivää, jäsenvaltion olisi pitänyt suorittaa ennen 31.12.2001 seuraavat toimenpiteet:

– tallettaa korkotukien, jotka eivät olleet erääntyneet ja jotka oli laskettu ja päivitetty maksettaviksi 31.12.2001 jälkeen, määrä erityiselle pankkitilille, tai

– maksaa lopullisille edunsaajille tulevaisuudessa maksettavia korkohyvityksiä vastaava määrä.

40 Riidanalaisen päätöksen 19 perustelukappaleessa komissio viittaa 29.5.2002 antamaansa ohjeeseen, joka koskee edullisilla ehdoilla myönnettäviä lainoja koskevien korkotukien maksamista suunnittelukauden lopussa (jäljempänä ohje) ja jossa komission mukaan täsmennetään, että jäsenvaltiot ovat käyttäneet riidanalaisen päätöksen 18 perustelukappaleessa mainittuja vaihtoehtoisia menetelmiä komission suostumuksella ajanjaksolla 1994–1999 ja jopa ennen tätä ajanjaksoa.

41 Komissio toteaa riidanalaisen päätöksen 27 perustelukappaleessa, että EAKR:n tuen sitä osaa, joka koskee korkotukia, jotka eivät ole erääntyneet ja jotka on laskettu ja päivitetty, ei tarvitse maksaa ja että näiden 31.12.2001 jälkeen maksettavien korkotukien kokonaismäärä eli 15 968 612 euroa on tukikelvoton. Kun otetaan huomioon selvitetyt menot ja EAKR:n suostumukset sellaisina kuin ne on määritelty EAKR:n 16.12.2004 päivätyssä kirjeessä, takaisinperittävä EAKR:n tuen määrä on komission mukaan 8 086 424,04 euroa.

42 Riidanalaisen päätöksen 36 perustelukappaleen mukaan sopimuksessa ei tehdä minkäänlaista poikkeusta tukikelpoisiin maksuihin sovellettavasta eräpäivää koskevasta yleisestä säännöstä.

43 Komissio toteaa riidanalaisen päätöksen 37 perustelukappaleessa, että se on ”todennut sääntöjenvastaisuuden investointituen loppuselvityksen yhteydessä ilmoitettujen menojen suuruuden osalta, niin kuin edellä on osoitettu”.

44 Riidanalaisen päätöksen päätösosan sanamuoto on seuraava:

”*1 artikla*

[EAKR:n] taloudellista tukea, joka on [myönnetty] tuen [myöntämis]päätöksellä [investointitukea varten], alennetaan 8 086 424,04 eurolla. Jo maksetut 8 086 424,04 euroa on palautettava komissiolle.

[Investointitukea] koskevan EAKR:n tuen enimmäismäärä on 11 913 575,96 euroa.

2 artikla

Portugalin tasavallan on ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin tämän päätöksen saattamiseksi lopullisten edunsaajien tietoon.

3 artikla

Tämä päätös osoitetaan Portugalin tasavallalle.”

45 Caixa nosti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 2.11.2007 toimittamallaan kannekirjelmällä EY 238 artiklan nojalla kanteen, jossa se vaati riidanalaisen päätöksen osittaista kumoamista sekä komission velvoittamista maksamaan investointituen loppuosa (asia T-401/07).

Oikeudenkäyntimenettely ja asianosaisten vaatimukset

46 Portugalin tasavalta nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 11.10.2007 toimittamallaan kannekirjelmällä.

47 Esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella unionin yleinen tuomioistuin (kahdeksas jaosto) päätti aloittaa suullisen käsittelyn ja esittää työjärjestyksensä 64 artiklan mukaisena prosessinjohtotoimena komissiolle kirjallisia kysymyksiä, joihin komissio vastasi asetetussa määräajassa.

48 Unionin yleisen tuomioistuimen kahdeksannen jaoston puheenjohtajan 17.5.2010 antamalla määräyksellä asiat T-387/07 ja T-401/07 yhdistettiin suullista käsittelyä varten työjärjestyksen 50 artiklan mukaisesti.

49 Asianosaisten suulliset lausumat ja vastaukset unionin yleisen tuomioistuimen esittämiin suullisiin kysymyksiin kuultiin 18.6.2010 pidetyssä istunnossa.

50 Portugalin tasavalta vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– kumoaa kanteen kohteena olevan päätöksen 1 artiklan

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

51 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– vapauttaa komission toteamalla kanteen perusteettomaksi

– velvoittaa Portugalin tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Oikeudellinen arviointi

52 Portugalin tasavalta esittää kaksi kanneperustetta. Ensimmäinen koskee riidanalaisen päätöksen perusteluja. Toinen koskee komission esittämän sääntöjenvastaisuuden puuttumista ja sopimuksen rikkomista.

Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee riidanalaisen päätöksen riittämättömiä perusteluja

Asianosaisten lausumat

53 Portugalin tasavalta väittää, että riidanalaisessa päätöksessä esitetään vain yksi perustelu, joka on perustelukappaleen 37 kohdassa ja jonka mukaan komissio vahvistaa todenneensa sääntöjenvastaisuuden investointituen loppuselvityksen yhteydessä ilmoitettujen menojen suuruuden osalta, ”niin kuin edellä on osoitettu”. Sääntöä, jota Portugalin viranomaisten väitetään rikkoneen, ei Portugalin tasavallan mukaan ole yksilöity selvästi.

54 Portugalin tasavalta katsoo, että ainoa sääntöjenvastaisuus, johon Portugalin viranomaisten väitetään syyllistyneen, näyttää olevan se, että viranomaiset ovat katsoneet ”tukikelpoisiksi” menot, jotka ”eivät ole aiheutuneet” siten, kuin asetuksen N:o 4253/88 21 artiklan 1 kohdan loppuosassa säädetään. Riidanalaisessa päätöksessä komission päättämä tuen alentaminen perustuu Portugalin tasavallan mukaan siihen, että Portugalin viranomaiset ovat toimineet sääntöjen vastaisesti esittäessään investointituen loppuselvitystä koskevassa loppuosan maksamispyynnössään menoja, joita ei ole aiheutunut.

55 Kun otetaan huomioon tämä sääntöjenvastaisuus, asetuksen N:o 2052/88 13 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan rikkominen on Portugalin tasavallan mukaan vain välitön seuraus siitä, että osa menoista, jotka Portugalin viranomaiset ovat esittäneet, on todettu tukikelvottomaksi.

56 Portugalin tasavalta lisää, että termiä ”sääntöjenvastaisuus” siinä asiayhteydessä kuin sitä on käytetty riidanalaisessa päätöksessä, ei voida ymmärtää laajasti ja että komissio ei voi esittää vastineessaan perusteluna asetuksen N:o 2052/88 13 artiklan 3 kohdassa olevan säännöksen noudattamatta jättämistä, jota ei ole esitetty riidanalaisessa päätöksessä.

57 Komissio kiistää Portugalin tasavallan esittämät perustelut.

Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

58 On huomautettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 253 artiklassa edellytettyjen perustelujen on oltava kyseessä olevan toimenpiteen luonteen mukaisia ja niistä on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmettävä toimenpiteen tehneen toimielimen päättely siten, että niille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt ja että toimivaltainen tuomioistuin voi tutkia toimenpiteen laillisuuden. Perusteluvelvollisuuden täyttymistä on arvioitava asiaan liittyvien olosuhteiden perusteella, ja tällaisia olosuhteita ovat muun muassa toimenpiteen sisältö, esitettyjen perustelujen luonne ja se tarve, joka niillä, joille toimenpide on osoitettu tai joita se koskee suoraan ja erikseen, voi olla saada selvennystä tilanteeseen. Perusteluissa ei tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia yksityiskohtia, sillä tutkittaessa sitä, täyttävätkö toimenpiteen perustelut EY 253 artiklan vaatimukset, on otettava huomioon sen sanamuodon lisäksi myös asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt (asia C-350/88, Delacre ym. v. komissio, tuomio 14.2.1990, Kok., s. I-395, 15 ja 16 kohta; asia C-367/95 P, komissio v. Sytraval ja Brink’s France, tuomio 2.4.1998, Kok., s. I-1719, 63 kohta ja asia T-272/02, Comune di Napoli v. komissio, tuomio 31.5.2005, Kok., s. II-1849, 71 kohta).

59 Kuten edellä 37–43 kohdasta käy ilmi, komissio on oikeudellisesti riittävällä tavalla arvioinut sääntöjenvastaisuuden, johon Portugalin tasavalta on riidanalaisen päätöksen 12–19 perustelukappaleen, joihin kyseisen päätöksen 37 perustelukappaleessa viitataan, mukaan syyllistynyt.

60 Tarkemmin sanoen komissio toteaa riidanalaisen päätöksen 17 perustelukappaleessa, että Caixan esittämän lopullisen todistuksen perusteella EAKR:n tuella rahoitettiin 82 prosenttia korkotukien kokonaismäärästä. Komissio täsmentää samassa perustelukappaleessa, että tämä tilanne on vastoin asetuksen N:o 2052/88 13 artiklan 3 kohtaa, jonka mukaan yhteisön tuki ei saa ylittää 75:tä prosenttia kokonaiskustannuksista. Riidanalaisen päätöksen 18 perustelukappaleessa komissio korostaa sitä, että osa korkotuista oli maksettava vasta 31.12.2001 jälkeen ja että tämä oli eräpäivä investointituen maksuille, ja näin ollen tämä osa menoista ei ollut ”aiheutunut” vielä kyseisenä päivänä. Tässä samassa perustelukappaleessa todetaan, että asetuksen N:o 4253/88 21 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltio voi saada ainoastaan todellisia menoja vastaavaa EAKR:n tukea.

61 Lisäksi perusteluista käy ilmi, että Portugalin tasavalta esittää esillä olevan kanneperusteen yhteydessä, että se on selvästi ymmärtänyt komission todenneen asetuksen N:o 2052/88 13 artiklan 3 kohdan ja asetuksen N:o 4253/88 21 artiklan 1 kohdan säännösten vastaisen menettelyn sillä perusteella, että osaa korkotuista ei ollut vielä maksettu 31.12.2001 (ks. edellä 54 ja 55 kohta).

62 Edellä esitetyn perusteella ensimmäinen kanneperuste on hylättävä.

Toinen kanneperuste, joka koskee komission esittämän sääntöjenvastaisuuden puuttumista ja sopimuksen rikkomista

63 Tässä kanneperusteessa on kaksi osaa, joista ensimmäinen koskee komission toteaman sääntöjenvastaisuuden puuttumista ja toinen sopimuksessa olevaa välityslauseketta.

Ensimmäinen osa, joka koskee sääntöjenvastaisuuden puuttumista

– Asianosaisten lausumat

64 Portugalin tasavalta väittää, että sopimus, joka on tuen myöntämispäätöksen liitteenä ja on näin ollen erottamaton osa sitä, on komission ja Caixan välillä tehty sopimus, jossa molemmat osapuolet sopivat säännöistä, joita sovelletaan subjektiivisiin oikeudellisiin tilanteisiin, jotka nyt esillä olevassa asiassa perustuvat myöntämispäätöksellä myönnettyyn EAKR:n tukeen. Sopimus on Portugalin tasavallan mukaan vapaaehtoisesti tehty, ja komissio on hyväksynyt sen samalla hallintotoimella kuin tuen myöntämispäätöksen.

65 Portugalin tasavallan mukaan asetuksen N:o 4253/88 14 artiklan 4 kohta merkitsee sitä, että sopimuslausekkeet, jotka yleisten oikeussääntöjen mukaan sisältävät yhden tai useampia osapuolten välillä sovittuja sitoumuksia, otetaan huomioon komission tekemässä tuen myöntämispäätöksessä. Portugalin tasavalta lisää, että siltä osin kuin asetuksessa N:o 4253/88 oikeutetaan sopimusosapuolet päättämään soveltamista

koskevista yksityiskohtaisista säännöistä ja mahdollisista erityistilanteista, asetuksella annetaan sopimukselle oikeudellinen merkitys, joka on otettava huomioon kaikissa komission päätöksissä. Näin ollen Portugalin tasavallan mukaan on mahdollista tehdä poikkeuksia tässä päätöksessä olevista säännöistä, koska tällä päätöksellä on tarkoitus vahvistaa myönnetyn yhteisrahoituksen täytäntöönpanoa koskevat yksityiskohtaiset säännöt ja koska sopimus on tehty sellaisten osapuolten välillä, joilla on merkittävä osa kaikenkattavan tuen toteuttamisessa.

66 Portugalin tasavalta korostaa, että sopimus on tärkein oikeudellinen asiakirja. Portugalin tasavallan mukaan riidanalaisen päätöksen 36 perustelukappaleesta ilmenee, että komissio siirtää sopimuspuolille toimivallan määritellä tarvittaessa toinen eräpäivä investointituen maksujen tukikelpoisuuden määräämistä varten.

67 Portugalin tasavalta katsoo, että komissio ei ole ottanut huomioon korkotukien yhteisrahoituksen toteuttamisen erityisluonnetta sopimuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaisten, ”enintään lainoja koskevien ensimmäisten kahdeksan vuoden aikana”.

68 Portugalin tasavalta väittää, että komissio on hallinnollisen menettelyn aikana vaatinut sopimuksen 8 artiklan 5 kohdan mukaista ilmoitettuja menoja koskevaa tarkastusta ja erääntymättömien korkotukien laskemista. Komissio on kuitenkin mukauttaakseen investointitukea tukikelpoisuutta koskevaan määräpäivään eli 31.12.2001 jättänyt huomiotta sopimuksen 8 artiklan 5 kohdassa tarkoitetun erityismenettelyn ja saman artiklan 6 kohdassa tarkoitetun vahvistetun menettelyn. Tällaisella menettelyllä voitaisiin vahvistaa ja näin ollen katsoa ennen tukikelpoisuutta koskevaa eräpäivää aiheutuneeksi menoksi asetuksen N:o 4253/88 21 artiklan 1 kohdan mukaisesti erääntymättömiä korkoja koskevat menot, jotka oli maksettava joka tapauksessa investointitukena.

69 Portugalin tasavallan mukaan investointituen erityisluonne johtuu siitä, että Caixan esimerkiksi viimeisenä työpäivänä (31.12.1999) myöntämään, hyväksymään ja allekirjoittamaan lainaan voitiin kohdistaa korkotukien yhteisrahoitus enintään ensimmäisten kahdeksan lainavuoden aikana. Näin ollen Portugalin tasavalta katsoo, kun otetaan huomioon se, että tukikelpoisuutta koskeva eräpäivä koski ainoastaan kahta seuraavaa vuotta, että oli löydettävä keino, joka mahdollistaisi jäljellä olevien kuuden vuoden korkotukien yhteisrahoituksen. Portugalin tasavalta lisää, että mikäli komissio olisi halunnut muuttaa sopimusta, sen olisi tullut toimia sopimuksen 17 artiklan 5 kohdan määräysten mukaisesti.

70 Portugalin tasavalta lisää vastauskirjelmässä, että sopimusten alalla komissiolla on tarvittava toimivalta mukauttaa EAKR:n tuen myöntäminen todelliseen tilanteeseen ja sopia erityisistä ehdoista. Komissio on Portugalin tasavallan mukaan tehnyt myöntämispäätöksen, hyväksynyt samalla erityisen menettelyn ja käyttänyt neuvotteluvaltuuksiaan muiden osapuolten suostumuksella.

71 Portugalin tasavallan mukaan sopimuksen 8 artiklan 5 ja 6 kohdassa ei voida ainoastaan katsoa asetettavan tulevien korkotukien laskentaa koskevat säännöt. Ei ensinnäkään ole vastausta siihen, miksi sopimuksessa on tällainen määräys. Toiseksi sopimuksen 8 artiklan 5 ja 6 kohdassa olevat määräykset ovat jatkoa määräyksille, jotka ovat sopimuksen 7 artiklassa, jonka otsikkona on ”Sitoumukset ja maksut” ja jonka 2 kohdassa on määrätty menettelyistä, joihin on ryhdyttävä, ja asiakirjoista, jotka on esitettävä investointituen loppuselvityksen yhteydessä loppuosan maksamista koskevassa pyynnössä. Portugalin tasavallan mukaan kyseisessä 2 kohdassa velvoitetaan antamaan lopullinen todistus, johon on sisällytettävä erityisesti tosiasiallisesti nostettujen lainojen korkoja koskevat erääntymättömät yleiset korkotuet, joista on tehty laskelma ja jotka on päivitetty 31.12.2001, sekä maksettava loppuosa. Lopullisen kokonaissumman saamiseksi on vähennettävä ainoastaan komission suorittamat ennakkomaksut ja korkojen jäännökset. Portugalin tasavallan mukaan sopimuksen 7 artiklan 2 kohdan ja 8 artiklan 5 ja 6 kohdan tarkoitus on sisällyttää erääntymättömiä korkoja koskevat, tulevaisuudessa maksettavat korkotuet esitettävään loppuosaan.

72 Komission ehdotuksessa maksaa 31.12.2001 mennessä lopullisille edunsaajille ennakkomaksuna määrä, joka vastaa niitä korkotukia, joihin edunsaajilla on oikeus lainasopimusten perusteella, jätetään Portugalin tasavallan mukaan huomiotta julkisten menojen toteuttamista sekä julkista taloutta koskevan oikeuden periaatteet, ja tämä voisi johtaa perusteettomaan etuun kuntien hyväksi. Tätä ehdotusta ei Portugalin tasavallan mukaan voida hyväksyä, koska se edellyttää kansallista korkotukea, mutta ei yhteisön varoista suoritettua maksua. Tosiasiassa tämä ehdotus on Portugalin tasavallan mielestä vain fiktio.

73 Kansallisen korkotuen tallettamisella erityistilille jäljitellään Portugalin tasavallan mukaan vain todellista maksua eikä sillä taata sitä, että ennalta määrättyjen määräaikojen kuluessa aiheutuviksi tarkoitetut menot, jotka suurelta osin aiheutuvat pitkän ajan kuluttua, ovat todellisia. Kyseessä on fiktio, koska erääntymättömiä korkotukia vastaava määrä, joka on veloitettu erityistililtä, on edelleen Portugalin tasavallan ja Caixan hallussa.

74 Portugalin tasavallan mukaan sillä ei ollut mahdollisuutta maksaa vuoteen 2007 asti sovittua kansallista korkotukea kokonaisuudessaan yhdellä kertaa. Menojen toteuttaminen riippuu korkotuen sisällyttämisestä budjettiin. Portugalin tasavalta ei voi suorittaa maksua, jos tarvittavaa budjettia ei ole asianmukaisesti laadittu. Budjetti valmistellaan Portugalin tasavallan mukaan ainoastaan vuositasolla. Portugalin tasavalta ei ole voinut tehdä mitään muuta kuin sitoutua varaamaan erääntymättömiä korkotukia koskevat menot budjettiinsa vuositasolla. Komission ehdotuksessa Portugalin viranomaiset on velvoitettu toimimaan contra legem. Portugalin tasavallan mukaan sopimuksessa määrätään kuitenkin Portugalin lain toissijaisesta soveltamisesta tällaisten tilanteiden ratkaisemiseksi.

75 Komissio kiistää Portugalin tasavallan esittämät perustelut.

– Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

76 Asiakirjoista ilmenee, että Caixa on 30.7.2002 päivätyllä kirjeellä, jota on muutettu 7.3.2003 päivätyllä kirjeellä ja joka on uusittu 20.10.2003 päivätyllä kirjeellä, osoittanut komissiolle lopullisen todistuksen investointituen loppuselvitystä varten (ks. edellä 26–29 kohta). Tähän todistukseen sisältyi investointituen loppuosan maksamista koskeva pyyntö ja menoja koskeva lopullinen todistus, jossa on ilmoitettu erityisesti edunsaajille 31.12.2001 mennessä tosiasiallisesti maksetut yleiset korkotuet sekä investointituen yhteydessä otettujen lainojen tosiasiallisesti nostettujen summien korkoja koskevat erääntymättömät yleiset korkotuet, joista on tehty laskelma ja jotka on päivitetty 31.12.2001.

77 Komissio on todennut riidanalaisessa päätöksessä, että EAKR:n taloudellinen tuki voidaan myöntää vain sellaisten menojen osalta, jotka ovat aiheutuneet ennen 31.12.2001, joka on myöntämispäätöksen 5 artiklan mukaisesti investointituen perusteella suoritettujen maksujen eräpäivä. Komissio on näin ollen alentanut investointitukea koskevaa EAKR:n tukea vähentämällä yhteisön rahoitusosuudesta 31.12.2001 jälkeen maksettavia korkotukia vastaavat määrät. Näin tehdessään komissio on pääasiallisesti nojautunut asetuksen N:o 4253/88 21 artiklan 1 kohtaan ja väittänyt, että nämä korkotuet eivät ole muodostaneet todellisia menoja määräpäivänä, jona komission tuli myöntämispäätöksen 5 artiklan mukaisesti ottaa menot vastatakseen.

78 Portugalin tasavalta kiistää tämän näkemyksen ja tukeutuu pääasiallisesti sopimukseen. Portugalin tasavalta väittää, että sopimus sisältää erityisen menettelyn, jonka avulla myös 31.12.2001 jälkeen maksettavat korkotuet voidaan ottaa huomioon.

79 Näin ollen on tutkittava, olisiko nyt esillä olevaan asiaan sovellettavien asetusten säännösten tai sopimuksen perusteella tullut sisällyttää EAKR:n taloudelliseen tukeen myös 31.12.2001 jälkeen maksettavat korkotuet.

80 Kyseessä olevien normien välisestä hierarkiasta, jota on laillisuusperiaatteen mukaan noudatettava, on aluksi todettava, että kyseessä olevat yhteisön asetukset menevät komission päätösten ja sopimuksen edelle. Sopimuksen johdanto-osassa täsmennetään tältä osin, että sopimus on tehty myöntämispäätöksen perusteella, ja myöntämispäätös on tehty asetuksen N:o 2052/88 ja asetuksen N:o 4253/88 säännösten mukaisesti. Lisäksi myöntämispäätöksen 7 artiklassa määrätään, että investointituki on toteutettava yhteisön oikeuden säännösten mukaisesti. On todettava, että myöntämispäätöksessä määrätään investointituen toimeenpanon osalta komission ja Portugalin tasavallan välisistä suhteista, kun taas komission ja Caixan välisen sopimuksen, jonka teksti on myöntämispäätöksen liitteenä, 1 artiklan 1 kohdassa määrätään asetuksen N:o 4254/88 6 artiklan 2 kohdan nojalla investointituen myöntämisedellytyksistä ja sen käyttämisestä.

81 Edellä esitetystä seuraa, että komission ja välittäjänä toimineen Caixan välillä tehtyä sopimusta, joka on tehty yhteisymmärryksessä Portugalin tasavallan kanssa, ei voida tulkita niin, että se on investointitukea koskevien yhteisön sääntöjen vastainen. Sopimus voi kuitenkin olla tekijä, jonka avulla nyt esillä olevassa asiassa voidaan tulkita kyseisiä yhteisön sääntöjä niitä sovellettaessa.

82 Asetuksen N:o 4253/88 21 artiklan 1 kohdasta, johon komissio ensisijaisesti vetoaa sulkeakseen pois 31.12.2001 jälkeen maksettavat korkotuet, on ensinnäkin todettava, että sen sanamuodosta käy selvästi ilmi, että rahoitustukea on myönnettävä yksinomaan todellisiin menoihin. Tältä osin on todettava, että ”todelliset menot” on

yleiskattavan tuen yhteydessä mahdollista määritellä rakennerahastoja koskevan yhteisön lainsäädännön erityissäännösten perusteella (ks. vastaavasti asia T-176/06, Sviluppo Italia Basilicata v. komissio, tuomio 8.7.2008, 9–12, 51 ja 52 kohta, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa). On siis tutkittava, mitkä ovat kyseessä olevia korkotukia koskevan järjestelmän osalta ne erityisedellytykset, joiden on täytyttävä, jotta korkotuet voidaan katsoa todellisiksi menoiksi.

83 Tältä osin on todettava, että tällaisessa järjestelmässä välittäjä myöntää korkotuetun lainan lopulliselle edunsaajalle. Korkotuet muodostuvat markkinakorkojen ja lopullisten edunsaajien tosiasiallisesti maksamien korkojen erotusta vastaavasta määrästä. Korkotuet ovat täten todellisia sillä hetkellä, kun korkomaksut erääntyvät, mikä voi viedä useamman vuoden. Näin ollen korkotuet seuraavat lopullisten edunsaajien koronmaksuja lainojen voimassaoloajan. Korkotukia koskevat todelliset menot eivät siten ole vielä olemassa lainasopimusten tekohetkellä. Sopimuksen tekohetkellä olemassa ovat ainoastaan lainasopimuksen osapuolten velvollisuudet, jotka on erotettava näiden velvollisuuksien täyttämiseksi aiheutuneista todellisista menoista. Näin ollen korkotuet voidaan yksinomaan asetuksen N:o 4253/88 21 artiklan 1 kohtaa sovellettaessa katsoa menoiksi, jotka ovat todellisia, niitä vastaavien korkoerien maksuhetkellä.

84 Toiseksi myöntämispäätöksestä on todettava, että sen 5 artiklan ensimmäisessä virkkeessä määrätään, että yhteisön tuki koskee menoja, jotka liittyvät investointituen kattamiin toimenpiteisiin, joita varten jäsenvaltiossa on viimeistään 31.12.1999 annettu oikeudellisesti sitovat säännökset ja hyväksytty konkreettisesti tarvittavat varat.

Toisessa virkkeessä todetaan, että näitä toimintoja koskevat menot on otettava vastattaviksi viimeistään 31.12.2001.

85 Myöntämispäätöksen 5 artiklassa siis eritellään jäsenvaltiota sitovat oikeudelliset säännökset, varojen hyväksyminen ja menojen vastattavaksi ottaminen.

86 Oikeudellisesti sitovista säännöksistä on todettava, että on selvää, että ne vastaavat Caixan ja lopullisten edunsaajien välillä tehtyjä lainasopimuksia. Varojen hyväksymisen osalta on selvää, että kyseessä on lainasopimuksia koskeva komission hyväksyntä.

87 Lopuksi on todettava näitä toimia koskevien menojen vastattavaksi ottamisesta, että myöntämispäätöksen 5 artiklan ensimmäisessä virkkeessä komission 31.12.1999 asti hyväksymät lainasopimukset määritellään sellaisiksi, että niihin voidaan myöntää yhteisön tukea. Tämän artiklan toisessa virkkeessä on siis ollut aiheellista määritellä lainasopimuksista johtuvien menojen vastattavaksi ottamista koskeva määräpäivä. Tästä on todettava, että termi ”ottaa vastattavaksi” ei tarkoita ainoastaan tosiasiallista vastuun ottamista kyseisistä menoista. Tämä vastuu seuraa nimittäin jo lainasopimuksista, jotka on pitänyt hyväksyä 31.12.1999 asti ja jotka on mainittu myöntämispäätöksen 5 artiklan ensimmäisessä virkkeessä. Menojen vastattavaksi ottaminen ei siis koske lainasopimuksista johtuvaa vastuuta vaan näistä sopimuksista aiheutuneita todellisia menoja. Näin ollen on kysymys korkotuista, jotka ovat aiheutuneet tosiasiallisesti sillä hetkellä, kun lopulliset edunsaajat ovat maksaneet korkoerät. Siten komission hyväksymiä lainasopimuksia koskevia korkotukia koskevien todellisten menojen määräpäiväksi on myöntämispäätöksen 5 artiklan toisessa virkkeessä asetettu 31.12.2001.

88 Näin ollen, yksinomaan asetuksen N:o 4253/88 21 artiklan 1 kohdan ja myöntämispäätöksen 5 artiklan perusteella 31.12.2001 jälkeen maksettavat korkotuet eivät näytä olevan todellisia menoja, jollei sopimuksen tutkimisesta muuta johdu.

89 Kolmanneksi on tutkittava sopimuksen osalta se, mahdollistaako sopimuksen soveltaminen kyseessä olevien asetusten säännösten ja myöntämispäätöksen valossa myös sen, kuten Portugalin tasavalta väittää, että huomioon otetaan myös 31.12.2001 jälkeen maksettavat korkotuet.

90 Tästä on todettava, että sopimuksen 4 artiklan 2 kohdassa ja 8 artiklan 1 kohdassa määrättiin, että korkotuet, joiden rahoitukseen EAKR osallistui, voitiin myöntää enintään kahdeksaksi vuodeksi. Tässä yhteydessä on huomautettava, että investointituki on myönnetty myöntämispäätöksen 1 artiklan 1 kohdan, ja myöhemmin sopimuksen 1 artiklan 1 kohdan mukaan ajanjaksolle 1.1.1994–31.12.1999. Lisäksi myöntämispäätöksen 5 artiklan ensimmäisestä virkkeestä ja sopimuksen 1 artiklan 2 kohdan ensimmäisestä virkkeestä seuraa, että komissio on voinut hyväksyä 31.12.1999 asti Caixan ja lopullisten edunsaajien väliset lainasopimukset, jotka kuuluivat sopimuksen soveltamisalaan. Näin ollen nämä lainasopimukset voitiin tehdä aina 31.12.1999 asti niin, että niiden voimassaoloaika on voinut jatkua 31.12.2007 asti. Kun otetaan huomioon, että menojen vastattavaksi ottamista koskeva määräpäivä on myöntämispäätöksen 5 artiklan toisen virkkeen mukaan ollut 31.12.2001 eli kahdeksan vuotta ensimmäisen mahdollisen lainasopimuksen tekemisen jälkeen, on mahdollista, että useat lainasopimukset, jotka hyväksyttiin 31.12.1999 mennessä, ovat olleet voimassa vielä 31.12.2001 jälkeen.

91 Lisäksi on todettava, että sopimuksen 7 artiklan 2 kohdan mukaan lopullisesta todistuksesta, joka Caixan on pitänyt esittää komissiolle 31.12.2001 mennessä, on pitänyt käydä ilmi loppuosan maksamista koskeva pyyntö ja lopullinen todistus sopimuksen

8 artiklan 5 kohdan mukaisesti lasketuista menoista eli tässä tapauksessa lainojen tosiasiallisesti nostettujen määrien korkoja koskevista, edunsaajille tosiasiallisesti 31.12.2001 mennessä maksetuista korkotuista sekä erääntyvistä korkotuista, joista on tehty laskelma ja jotka on päivitetty 31.12.2001.

92 Sopimuksen 8 artiklan 5 kohdan neljännessä alakohdassa täsmennetään, että arvopäivänä 31.12.2001, joka on maksujen eräpäivä, Caixan oli suoritettava lopullinen laskelma EAKR:n korkotukien jäännösmäärästä jokaista lainaa kohden, päivitettävä se, muunnettava se ja veloitettava se erityistililtä. Tämän kohdan kuudennen alakohdan mukaan erityistililtä näin suoritetut veloitukset on voitu vahvistaa komissiolle todellisiksi menoiksi ja EAKR:n tukena maksetuiksi.

93 Sopimuksen 8 artiklan 6 kohdan mukaan 31.12.2001 asti ainoastaan sellaiset korkotuet, joista edunsaajat ovat tosiasiallisesti hyötyneet korkojen maksupäivänä, voitiin vahvistaa komissiossa todellisiksi menoiksi, joiden perusteella on voitu maksaa uusi ennakkomaksu ja loppuosa. Lisäksi tulevien korkotukien jäännöksestä on päivämäärää 31.12.2001 seuraavan puolen vuoden aikana pitänyt tehdä laskelma, ne on pitänyt päivittää ja ne on voitu vahvistaa maksuiksi sitä varten, että komissio loppuselvittää investointituen ja maksaa loppuosan. EAKR:n korkotuet on sitten pitänyt veloittaa erityistililtä.

94 Näin ollen on todettava, että sopimuksen 8 artiklan 5 ja 6 kohdassa on määrätty erityisjärjestelmästä, jonka mukaan myös 31.12.2001 jälkeen maksettaville korkotuille on pääsääntöisesti voitu myöntää investointitukea. Nämä säännökset sisälsivät yhtäältä korkotuet, joista lopulliset edunsaajat olivat tosiasiallisesti hyötyneet 31.12.2001 asti, ja toisaalta 31.12.2001 jälkeen maksettavat korkotuet, joista oli tehtävä laskelma ja jotka oli päivitettävä 30.6.2002 asti. Molemmat erät piti myös sisällyttää lopulliseen

todistukseen, joka Caixan tuli esittää komissiolle ennen 30.6.2002, ja siten veloittaa erityistililtä.

95 On kuitenkin niin, että asetuksen N:o 4253/88 21 artiklan 1 kohdan ja myöntämispäätöksen 5 artiklan valossa nyt esillä olevassa asiassa Caixan ja Portugalin tasavallan tämän erityisjärjestelmän perusteella suorittamat toimenpiteet eivät ole olleet riittäviä näissä säännöksissä säädettyjen edellytysten täyttymiseksi, ja siksi 31.12.2001 jälkeen maksettavat korkotuet eivät ole olleet kyseisenä päivänä todellisia menoja.

96 On nimittäin selvää, että nyt esillä olevassa asiassa 31.12.2001 jälkeen maksettavista korkotuista on tehty laskelma ja ne on päivitetty 30.6.2002 asti. Ne on myös sisällytetty komissiolle esitettyyn lopulliseen todistukseen. Caixa tai Portugalin tasavalta eivät kuitenkaan ole toteuttaneet minkäänlaisia muita toimenpiteitä näiden korkotukien osalta 31.12.2001 mennessä asetuksen N:o 4235/88 21 artiklan 1 kohdassa ja myöntämispäätöksen 5 artiklassa säädettyjen edellytysten täyttämiseksi, minkä Caixa on myöntänyt suullisessa käsittelyssä. Näitä korkotukia ei myöskään ole veloitettu erityistililtä.

97 Tästä seuraa, että Portugalin tasavalta on pitänyt 31.12.2001 jälkeen maksettavia korkotukia investointituen osalta tukikelpoisina ainoastaan Caixan ja lopullisten edunsaajien välillä tehdyistä lainasopimuksista johtuvien taloudellisten velvoitteiden perusteella.

98 Kuten asetuksen N:o 4253/88 21 artiklan 1 kohdan tarkastelun yhteydessä on jo todettu, on kuitenkin niin, että termin ”todelliset menot” osalta pelkästään se, että on

olemassa Caixan ja lopullisten edunsaajien välillä olevista lainasopimuksista johtuvia taloudellisia velvoitteita, ei riitä siihen, että 31.12.2001 jälkeen maksettavat korkotuet voitaisiin katsoa todellisiksi menoiksi (ks. edellä 82 kohta). Myös myöntämispäätöksen 5 artiklan tarkastelusta seuraa, että menojen vastattavaksi ottaminen ei koske lainasopimuksista johtuvia Caixan velvoitteita lopullisia edunsaajia kohtaan (ks. edellä 87 kohta).

99 Tästä on todettava, että myös sopimuksen 8 artiklan 5 kohdan ensimmäisestä alakohdasta käy ilmi, että lainasopimuksista johtuvien taloudellisten velvoitteiden olemassaolo ei yksin riitä perusteeksi pitämään näitä korkotukia todellisina menoina. Tässä säännöksessä tyydytään nimittäin toteamaan, että Caixalla on ollut lainasopimusta toteutettaessa velvollisuus toimittaa väliaikainen suuntaa-antava laskelma myönnettävien korkotukien yhteismäärästä, ja näitä korkotukia ei ole missään tapauksessa voitu vielä veloittaa erityistililtä eikä niitä ole voitu vahvistaa todellisiksi menoiksi. Näin ollen sopimuspuolet ovat olleet samaa mieltä siitä, että ainoastaan korkotukiin liittyvien taloudellisten velvoitteiden, jotka ovat olleet olemassa lainasopimusta toteutettaessa, perusteella ei voida katsoa, että nämä tulevaisuudessa erääntyvät korkotuet ovat todellisia menoja.

100 Sopimuksen 8 artiklan 5 kohdan kuudennessa alakohdassa vahvistetaan edellä 98 ja 99 kohdassa todettu ja määrätään, että erityistililtä tehtävien tilisiirtojen on sisällettävä tiedonanto, jossa yksilöidään muun muassa kaikki mahdolliset tilitapahtumat. Tässä säännöksessä korostetaan siis sitä, että erityistililtä suoritettujen tilisiirtojen on tullut perustua tilitapahtumiin, joilla tilisiirrot voidaan perustella. Näin ollen 31.12.2001 jälkeen maksettavia korkotukia koskevan erityistilin veloittamisen, jota ei ollut suoritettu kyseisenä päivänä, olisi kuitenkin tullut perustua kyseisenä päivänä toteutettuun tilitapahtumaan. Tällaista veloitusta ei voida siis perustella yksinomaan lainasopimuksista johtuvien taloudellisten velvoitteiden olemassaololla.

101 Lisäksi se johtopäätös, jonka mukaan 31.12.2001 jälkeen maksettavia korkotukia koskeva laskelma ja päivitys ja näiden korkotukien sisällyttäminen lopulliseen todistukseen eivät riitä korkotukien katsomiseksi todellisiksi menoiksi, ei ole ristiriidassa sopimuksen 8 artiklan 6 kohdan kanssa. Tästä säännöksestä ei nimittäin seuraa se, että 31.12.2001 jälkeen maksettavia korkotukia pidettäisiin välttämättä maksuina. Sitä vastoin tämän säännöksen mukaan nämä korkotuet on voitu vahvistaa maksuiksi, millä ei suljeta pois muita edellytyksiä. Tässä säännöksessä todetaan myös, että nämä korkotuet on pitänyt veloittaa erityistililtä, mikä sopimuksen 8 artiklan 5 kohdan viidennen alakohdan mukaan olisi edellyttänyt tilitapahtumia, joilla tilisiirrot tältä tililtä olisi voitu perustella (ks. edellä 100 kohta).

102 Tästä on todettava lisäksi, että sopimus on sen 1 artiklan 2 kohdan mukaan ollut voimassa lainasopimusten osalta ainoastaan 31.12.1999 asti ja että maksut ja ennakkomaksut voitiin maksaa 31.12.2001 asti. Ei voida katsoa, että yhteisön tukitoimenpide olisi jatkunut 31.12.2007 saakka eli pitkään sen jälkeen, kun komission ja Caixan välisen, Portugalin tasavallan suostumuksella tehdyn tuen myöntämismenettelyn määrittelevän sopimuksen voimassaolo on päättynyt, ja sen jälkeen kun Caixa on esittänyt tilinpäätöksen menoistaan (ks. vastaavasti em. asia Sviluppo Italia Basilicata v. komissio, em. 82 kohta ja 49 kohta).

103 Sopimuksesta käy ennemminkin ilmi se, että siinä määrätään vain poikkeuksellisesti tapahtumista sopimuksen voimassaolon päättymisen ja investointituen loppuselvityksen jälkeen. Sopimuksen 8 artiklan 5 kohdan seitsemännessä alakohdassa nimittäin täsmennetään, että tilanteessa, jossa edunsaaja ei jostain syystä käyttäisi veloitettua ja vahvistettua EAKR:n korkotukea, Caixalla on velvollisuus hyvittää erityistiliä ja palauttaa maksu komissiolle, ”vaikka tämän sopimuksen voimassaolo olisi jo päättynyt ja investointituki maksettu ja lakkautettu”.

104 Komission mukaan riidanalaisen päätöksen 18 perustelukappaleessa mainitut vaihtoehtoiset menetelmät olisivat mahdollistaneet 31.12.2001 jälkeen maksettavien korkotukien vastattavaksi ottamisen joko siten, että erääntymättömien, laskettujen ja päivitettyjen 31.12.2001 jälkeen maksettavien korkotukien määrä talletetaan erityistilille tai lopullisille edunsaajille maksetaan tulevaisuudessa maksettavia korkotukia vastaava määrä.

105 Tästä on todettava, että unionin yleisellä tuomioistuimella ei ole syytä lausua siitä, ovatko nämä vaihtoehtoiset menettelyt riittäviä, koska edellä esitetystä seuraa se, että Portugalin tasavallan ja Caixan toteuttamat toimenpiteet eivät olleet riittäviä täyttämään asetuksen N:o 4253/88 21 artiklan 1 kohdan ja myöntämispäätöksen 5 artiklan mukaisia edellytyksiä.

106 Lopuksi on todettava, että sillä, että komissio on jättänyt ilmoittamatta riidanalaisessa päätöksessä esiintuoduista sääntöjenvastaisuuksista tuen toteuttamisen yhteydessä – edellyttäen, että komissio on ne tuolloin havainnut – ei ole vaikutusta riidanalaisen päätöksen lainmukaisuuteen, vaikka komission on asetuksen N:o 4253/88 mukaisen järjestelmän taustalla oleva yhteistyöjärjestelmä huomioon ottaen kiinnitettävä toimivaltaisten viranomaisten huomio, jos se havaitsee sääntöjenvastaisuuksia (ks. vastaavasti asia C-414/08 P, Sviluppo Italia Basilicata v. komissio, tuomio 25.3.2010, Kok., s. I-2559, 102 ja 103 kohta).

107 Kaiken edellä esitetyn perusteella tämän kanneperusteen ensimmäinen osa on hylättävä.

Toinen kanneperuste, joka koskee sopimuksessa olevaa välityslauseketta

– Asianosaisten lausumat

108 Portugalin tasavalta korostaa, että kun komissio väitti Caixan toimineen sääntöjen vastaisesti sopimuksen toteuttamisen yhteydessä, komission olisi pitänyt soveltaa sopimuksessa olevaa välityslauseketta, jonka nojalla asia on EY 238 artiklan mukaisesti saatettava unionin tuomioistuimen ratkaistavaksi.

109 Portugalin tasavalta toteaa lisäksi vastauskirjelmässään, että väitettä, jonka mukaan Portugalin tasavalta ei ole sopimuksen allekirjoittajana oleva osapuoli, ei voida hyväksyä, koska sopimuslausekkeet on hyväksytty yhteisymmärryksessä jäsenvaltion kanssa yhteistyöhön osallistumista noudattaen.

110 Se seikka, että komissio on sulkenut pois erääntymättömiä korkoja koskevat todelliset menot eikä ole vedonnut sopimusrikkomukseen, saa aikaan Portugalin tasavallan mukaan riita-asian, joka koskee sovittujen lausekkeiden tulkintaa.

111 Komissio kiistää Portugalin tasavallan esittämät perustelut.

– Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

112 On todettava, että Portugalin tasavallan vaatimukset perustuvat siihen välityslausekkeeseen, josta on määrätty Caixan ja komission välillä ja Portugalin tasavallan kanssa yhteisymmärryksessä tehdyn sopimuksen 18 artiklassa.

113 Kyseisen artiklan toisessa virkkeessä määrätään, että sopimuspuolet ovat velvollisia saattamaan EY 238 artiklan mukaisesti unionin tuomioistuinten ratkaistavaksi kaikki valitukset tai osapuolten väliset erimielisyydet, jotka koskevat sopimuksen pätevyyttä, tulkintaa tai toimeenpanemista (ks. edellä 25 kohta).

114 Aluksi on todettava, että tämän määräyksen sanamuodosta käy ilmi, että valituksen tai erimielisyyden, joka kuuluu kyseisen määräyksen soveltamisalaan, on oltava Caixan ja komission välinen, koska ne ovat sopimuksen osapuolia. Koska Portugalin tasavalta ei ole sopimuspuoli, se ei näin ollen voi vedota siihen, että komissio ei ole välityslausekkeen mukaisesti saattanut asiaa unionin tuomioistuinten ratkaistavaksi.

115 Nyt esillä oleva erimielisyys ei myöskään kuulu välityslausekkeen soveltamisalaan. Kuten asetuksen N:o 4253/88 20 artiklan 1 kohdasta ja 21 artiklan 1 kohdasta käy ilmi, taloudelliset tuet maksetaan sellaisten talousarvioon sisältyvien maksusitoumusten mukaisesti, jotka on tehty sellaisen päätöksen perusteella, jossa asianomainen toiminta on hyväksytty. Koska kyseessä olevan tuen suuruus perustuu myöntämispäätökseen, on todettava, että sopimuksesta, jonka tavoitteena on vahvistaa tuen käyttöä koskevat tietyt yksityiskohtaiset säännöt asetuksen N:o 4254/88 6 artiklan 2 kohdan mukaisesti, ei voi aiheutua yhteisön taloudellista vastuuta (ks. vastaavasti asia T-65/04,

Nuova Gela Sviluppo v. komissio, tuomio 27.6.2007, 104 ja 105 kohta, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

116 Kaiken edellä esitetyn perusteella tämän kanneperusteen toinen osa ja tämän johdosta toinen kanneperuste kokonaisuudessaan sekä koko kanne on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

117 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Portugalin tasavalta on hävinnyt asian, se on velvoitettava vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan komission oikeudenkäyntikulut komission vaatimusten mukaisesti.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (kahdeksas jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kanne hylätään.

2) Portugalin tasavalta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan korvaamaan Euroopan komission oikeudenkäyntikulut.

Martins Ribeiro Papasavvas Dittrich

Julistettiin Luxemburgissa 3 päivänä maaliskuuta 2011.

Allekirjoitukset