URTEIL DES GERICHTS (Achte Kammer)

18. Juni 2010 *

In der Rechtssache T-549/08

Großherzogtum Luxemburg, vertreten durch M. Fisch als Bevollmächtigte im Beistand von Rechtsanwalt P. Kinsch,

Kläger,

gegen

Europäische Kommission, vertreten durch A. Steiblytė und B. Conte als Bevollmächtigte,

Beklagte,

* Verfahrenssprache: Französisch.

betreffend eine Klage auf Nichtigerklärung der Entscheidung C (2008) 5383 der Kommission vom 24. September 2008 betreffend die Aussetzung von Zwischenzahlungen des Europäischen Sozialfonds (ESF) zum einheitlichen Programmplanungsdokument für gemeinschaftliche Strukturinterventionen für das Ziel 3 in Luxemburg sowie der Entscheidung C (2008) 5730 der Kommission vom 6. Oktober 2008 betreffend die Aussetzung von Zwischenzahlungen aus dem Programm im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative zur Bekämpfung von Diskriminierungen und Ungleichheiten im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt (EQUAL) in Luxemburg

erlässt

DAS GERICHT (Achte Kammer)

unter Mitwirkung der Präsidentin E. Martins Ribeiro sowie der Richter S. Papasavvas und N. Wahl (Berichterstatter),

Kanzler: T. Weiler, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 4. März 2010,

folgendes

Urteil

Rechtlicher Rahmen

1 Gemäß Art. 147 Abs. 1 EG obliegt die Verwaltung des nach Art. 146 EG errichteten Europäischen Sozialfonds (ESF) der Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Der ESF zählt gemäß Art. 159 Abs. 1 EG zu den Strukturfonds.

2 Der rechtliche Rahmen der Strukturfonds, der u. a. ihre Ziele, Organisation und Arbeitsweise und die Durchführung der Interventionen sowie die Funktion und Befugnisse der Kommission und der Mitgliedstaaten in diesem Bereich regelt, bestimmt sich im hier maßgeblichen Programmplanungszeitraum 2000—2006 im Wesentlichen nach der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds (ABl. L 161, S. 1).

3 Gemäß Art. 9 Buchst. n dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck „Verwaltungsbehörde“ jede öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche nationale, regionale oder lokale Stelle oder Einrichtung, die von einem Mitgliedstaat für die Verwaltung einer Intervention für die Zwecke dieser Verordnung benannt wird, oder den Mitgliedstaat, wenn er selbst diese Aufgabe wahrnimmt. Art. 9 Buchst. o der Verordnung definiert die „Zahlstelle“ als „eine oder mehrere von dem Mitgliedstaat benannte lokale,

regionale oder nationale Behörde(n) oder Stelle(n), die beauftragt ist bzw. sind, Auszahlungsanträge zu erstellen und einzureichen und Zahlungen der Kommission zu empfangen".

4 Gemäß Art. 34 Abs. 1 Buchst. f der Verordnung Nr. 1260/1999 trägt die Verwaltungsbehörde insbesondere die Verantwortung für die Ordnungsmäßigkeit der im Rahmen der Intervention finanzierten Operationen, insbesondere durch Durchführung von Maßnahmen der internen Kontrolle, die mit den Grundsätzen einer wirtschaftlichen Haushaltsführung vereinbar sind.

5 Art. 38 der Verordnung Nr. 1260/1999 bestimmt:

„(1) Unbeschadet der Zuständigkeit der Kommission für die Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Gemeinschaften übernehmen in erster Linie die Mitgliedstaaten die Verantwortung für die Finanzkontrolle der Interventionen. Zu diesem Zweck treffen sie unter anderem folgende Maßnahmen:

a) Sie vergewissern sich, dass Verwaltungs- und Kontrollsysteme vorhanden sind und einwandfrei funktionieren, so dass eine effiziente und ordnungsgemäße Verwendung der Gemeinschaftsmittel sichergestellt ist.

b) Sie übermitteln der Kommission eine Beschreibung dieser Systeme.

c) Sie stellen sicher, dass die Interventionen in Übereinstimmung mit allen geltenden Gemeinschaftsvorschriften verwaltet und die für sie eingesetzten Fondsmittel nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung verwendet werden.

d) Sie bescheinigen, dass die der Kommission vorgelegten Ausgabenerklärungen korrekt sind, und stellen sicher, dass sie auf Buchführungssystemen beruhen, die sich auf überprüfbare Belege stützen.

e) Sie beugen Unregelmäßigkeiten vor, decken sie auf, korrigieren sie in Übereinstimmung mit den geltenden Rechtsvorschriften und unterrichten die Kommission hierüber sowie über den Stand von Verwaltungs- und Gerichtsverfahren.

f) Sie legen der Kommission beim Abschluss einer jeden Intervention einen Vermerk vor, der von einer in ihrer Funktion von der Verwaltungsbehörde unabhängigen Person oder Stelle erstellt worden ist. Der Vermerk enthält einen Überblick über die Ergebnisse der in den vorangegangenen Jahren durchgeführten Kontrollen sowie eine Schlussfolgerung zur Gültigkeit des Auszahlungsantrags für den Restbetrag und zur Rechtmäßigkeit und zur Ordnungsmäßigkeit der Operationen, die der endgültigen Ausgabenerklärung zugrunde liegen. Die Mitgliedstaaten fügen diesem Vermerk gegebenenfalls ihre Stellungnahme bei.

g) Sie arbeiten mit der Kommission zusammen, um sicherzustellen, dass die Gemeinschaftsmittel nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung verwendet werden.

h) Sie fordern die infolge einer festgestellten Unregelmäßigkeit verlorengegangenen Beträge zurück und erheben gegebenenfalls Verzugszinsen.

(2) Die Kommission vergewissert sich im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Gemeinschaften, dass in den Mitgliedstaaten Verwaltungs- und Kontrollsysteme vorhanden sind und einwandfrei funktionieren, so dass eine effiziente und ordnungsgemäße Verwendung der Gemeinschaftsmittel sichergestellt ist.

Zu diesem Zweck können – unbeschadet der von den Mitgliedstaaten gemäß den einzelstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften durchgeführten Kontrollen – Beamte oder Bedienstete der Kommission im Einklang mit den Vereinbarungen, die im Rahmen der in Absatz 3 beschriebenen Zusammenarbeit getroffen werden, vor Ort die Operationen, die aus den Fonds finanziert werden, und die Verwaltungs- und Kontrollsysteme unter anderem im Stichprobenverfahren kontrollieren, wobei die Vorankündigungsfrist mindestens einen Arbeitstag beträgt. Die Kommission setzt den betreffenden Mitgliedstaat davon in Kenntnis, damit ihr die erforderliche Unterstützung zuteilwird. Beamte oder Bedienstete des betreffenden Mitgliedstaats können an diesen Kontrollen teilnehmen.

Die Kommission kann von dem betreffenden Mitgliedstaat zur Überprüfung der Ordnungsmäßigkeit einer oder mehrerer Operationen eine Kontrolle vor Ort verlangen. Beamte oder Bedienstete der Kommission können an diesen Kontrollen teilnehmen.

(3) Die Kommission und die Mitgliedstaaten arbeiten auf der Grundlage bilateraler administrativer Vereinbarungen zusammen, um die Pläne, die Methodik und die Durchführung der Kontrollen zu koordinieren und damit deren Nutzeffekt zu optimieren. Der betreffende Mitgliedstaat und die Kommission übermitteln einander unverzüglich die Ergebnisse der durchgeführten Kontrollen.

Mindestens einmal jährlich und in jedem Fall vor der jährlichen Überprüfung gemäß Artikel 34 Absatz 2 ist Folgendes zu prüfen und zu bewerten:

a) die Ergebnisse der von dem Mitgliedstaat und der Kommission durchgeführten Kontrollen;

b) die etwaigen Feststellungen der anderen nationalen oder gemeinschaftlichen Organe oder Einrichtungen der Kontrolle;

c) die finanziellen Auswirkungen der festgestellten Unregelmäßigkeiten, die bereits getroffenen oder noch erforderlichen Abhilfemaßnahmen und gegebenenfalls die Änderungen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme.

(4) Aufgrund dieser Prüfung und Bewertung und unbeschadet der von dem Mitgliedstaat gemäß diesem Artikel und gemäß Artikel 39 unmittelbar zu treffenden Maßnahmen kann die Kommission Feststellungen treffen, insbesondere bezüglich der finanziellen Auswirkungen der gegebenenfalls festgestellten Unregelmäßigkeiten. Diese Feststellungen werden dem Mitgliedstaat und der für die Verwaltung der betreffenden Intervention zuständigen Behörde übermittelt. Die Feststellungen werden gegebenenfalls durch Aufforderungen zu Abhilfemaßnahmen ergänzt, mit denen die Mängel der Verwaltung zu beseitigen und die aufgedeckten und noch nicht korrigierten Unregelmäßigkeiten zu berichtigen sind. Der Mitgliedstaat hat Gelegenheit, zu diesen Feststellungen Bemerkungen zu unterbreiten.

Wenn die Kommission nach Eingang der oder dem Ausbleiben von Bemerkungen des Mitgliedstaats Schlussfolgerungen angenommen hat, unternimmt der Mitgliedstaat innerhalb der festgesetzten Frist die erforderlichen Schritte, um den Aufforderungen der Kommission nachzukommen, und unterrichtet die Kommission über die von ihm getroffenen Maßnahmen.

(5) Unbeschadet dieses Artikels kann die Kommission nach ordnungsgemäßer Überprüfung eine Zwischenzahlung ganz oder teilweise aussetzen, wenn sie im Zusammenhang mit den betreffenden Ausgaben eine erhebliche Unregelmäßigkeit feststellt, die nicht berichtigt worden ist und ein unmittelbares Handeln erfordert. Sie setzt den Mitgliedstaat von den ergriffenen Maßnahmen und den Gründen für diese Maßnahmen in Kenntnis. Wenn nach fünf Monaten die Gründe, die die Aussetzung gerechtfertigt haben, fortbestehen oder wenn der betreffende Mitgliedstaat der Kommission die Maßnahmen zur Behebung der erheblichen Unregelmäßigkeit nicht mitgeteilt hat, so gilt Artikel 39.

(6) Sofern in den bilateralen administrativen Vereinbarungen nichts anderes beschlossen wurde, bewahren die zuständigen Behörden, nachdem die Kommission den Restbetrag für eine Intervention ausgezahlt hat, drei Jahre lang alle Belege für die

im Rahmen der betreffenden Intervention getätigten Ausgaben und durchgeführten Kontrollen entweder in Urschrift oder als beglaubigte Abschrift auf allgemein üblichen Datenträgern zur Einsicht durch die Kommission auf. Diese Frist wird im Fall von Gerichtsverfahren oder auf begründeten Antrag der Kommission ausgesetzt."

6 Art. 39 der Verordnung Nr. 1260/1999 trägt die Überschrift „Finanzkorrekturen" und bestimmt:

„(1) Es obliegt in erster Linie den Mitgliedstaaten, bei Unregelmäßigkeiten Nachforschungen anzustellen, bei nachgewiesenen erheblichen Veränderungen der Art oder der Durchführungs- und Kontrollbedingungen einer Intervention tätig zu werden und die erforderlichen Finanzkorrekturen vorzunehmen.

Der Mitgliedstaat nimmt die in Bezug auf die individuelle oder systematische Unregelmäßigkeit erforderlichen Finanzkorrekturen vor. Die von dem Mitgliedstaat vorgenommenen Korrekturen bestehen in der Streichung oder Kürzung der Gemeinschaftsbeteiligung. Der Mitgliedstaat kann die auf diese Weise freigesetzten Mittel unter Einhaltung der aufgrund von Artikel 53 Absatz 2 festzulegenden Bestimmungen für die betreffende Intervention wiederverwenden.

(2) Wenn die Kommission nach Abschluss der erforderlichen Überprüfungen feststellt, dass

…

c) bei den Verwaltungs- und Kontrollsystemen beträchtliche Mängel vorliegen, die zu systematischen Unregelmäßigkeiten führen könnten,

so setzt die Kommission die ausstehenden Zwischenzahlungen aus und fordert den Mitgliedstaat unter Angabe ihrer Gründe auf, sich innerhalb einer bestimmten Frist zu äußern und gegebenenfalls alle erforderlichen Korrekturen vorzunehmen.

Erhebt der Mitgliedstaat Einwände gegen die Bemerkungen der Kommission, so wird er von der Kommission zu einer Anhörung eingeladen, bei der beide Seiten in Zusammenarbeit auf der Grundlage der Partnerschaft bemüht sind, zu einer Einigung über die Bemerkungen und die daraus zu ziehenden Schlüsse zu gelangen.

(3) Kommt nach Ablauf des von der Kommission festgelegten Zeitraums keine Einigung zustande und hat der Mitgliedstaat bis dahin keine Korrekturen vorgenommen, so kann die Kommission unter Berücksichtigung etwaiger Bemerkungen des Mitgliedstaats innerhalb von drei Monaten beschließen,

a) die Vorauszahlung gemäß Artikel 32 Absatz 2 zu kürzen

oder

b) die erforderlichen Finanzkorrekturen vorzunehmen und die Fondsbeteiligung für die betreffende Intervention ganz oder teilweise zu streichen.

Die Kommission setzt den Betrag einer Korrektur unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und unter Berücksichtigung der Art der Unregelmäßigkeit oder der Änderung sowie des Umfangs und der finanziellen Auswirkungen der festgestellten Mängel der Verwaltungs- oder Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten fest.

Wurde bis zum Ablauf der hierfür vorgesehenen Frist kein Beschluss über ein Vorgehen gemäß Buchstabe a) oder Buchstabe b) gefasst, so wird die Aussetzung der Zwischenzahlungen unverzüglich aufgehoben.

…“

7 Gemäß Art. 3 Buchst. a der Verordnung (EG) Nr. 438/2001 der Kommission vom 2. März 2001 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates in Bezug auf die Verwaltungs- und Kontrollsysteme bei Strukturfondsinterventionen (ABl. L 63, S. 21) sorgen die Verwaltungs- und Kontrollsysteme von Verwaltungsbehörden, Zahlstellen und zwischengeschalteten Stellen unter Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit hinsichtlich des verwalteten Fördervolumens für eine eindeutige Definition, klare Zuweisung und, soweit es für die Sicherstellung der wirtschaftlichen Haushaltspraxis erforderlich ist, eine ausreichende Trennung von Aufgaben innerhalb der betreffenden Organisation.

8 Art. 4 der Verordnung Nr. 438/2001 bestimmt:

„Verwaltungs- und Kontrollsysteme schließen Verfahren ein, um die Erbringung der kofinanzierten Wirtschaftsgüter oder Dienstleistungen und die Richtigkeit der in Rechnung gestellten Ausgaben zu prüfen und die Einhaltung der Bedingungen der einschlägigen Entscheidung der Kommission nach Artikel 28 der Verordnung … Nr. 1260/1999 und der einschlägigen nationalen und Gemeinschaftsvorschriften, insbesondere hinsichtlich der Zuschussfähigkeit der Ausgaben aus den Strukturfonds

im Rahmen der betroffenen Intervention, der Vergabe öffentlicher Aufträge, staatlicher Beihilfen einschließlich der Vorschriften bezüglich der Kumulierung von Beihilfen, des Schutzes der Umwelt und der Gleichstellung von Männern und Frauen, sicherzustellen.

Die Verfahren schreiben vor, dass über die Prüfung einzelner Operationen vor Ort Aufzeichnungen zu erstellen sind. In den Aufzeichnungen sind die dabei verrichteten Prüfvorgänge, die Ergebnisse der Prüfung sowie die Maßnahmen aufzuführen, die bei vorgefundenen Abweichungen getroffen wurden. Sofern physische oder Akten-Prüfungen nicht erschöpfend sind, sondern aufgrund von Stichproben von Operationen durchgeführt werden, so sind in den Aufzeichnungen die ausgewählten Operationen anzugeben und die Stichprobenmethode darzulegen."

9 Art. 7 der Verordnung Nr. 438/2001 lautet:

„(1) Die Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten müssen einen ausreichenden Prüfpfad aufweisen.

(2) Ein Prüfpfad ist ausreichend, wenn er Folgendes ermöglicht:

a) den Abgleich der der Kommission bescheinigten Gesamtbeträge mit den einzelnen Kostenaufstellungen und Belegen, die auf den verschiedenen Verwaltungsebenen und bei den Endbegünstigten und, wenn diese nicht die Endempfänger der Fördermittel sind, bei den mit der Durchführung der Operation befassten Einrichtungen oder Unternehmen aufbewahrt werden, und

b) die Überprüfung der Zuteilung und Überweisung der von der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten bereitgestellten Mittel.

Eine indikative Beschreibung der Erfordernisse für einen ausreichenden Prüfpfad ist im Anhang I enthalten.

…“

10 Art. 9 der Verordnung betrifft Ausgabenbescheinigungen und bestimmt:

„(1) Die in Artikel 32 Absätze 3 und 4 der Verordnung … Nr. 1260/1999 vorgesehenen Bescheinigungen der Ausgaben zu Zwischen- und Abschlusszahlungen werden in der in Anhang II vorgeschriebenen Form von einer Person oder Abteilung der Zahlstelle erstellt, die in ihrer Funktion von allen Dienststellen, die Zahlungsanträge bewilligen, unabhängig ist.

(2) Bevor sie eine Ausgabenerklärung bescheinigt, vergewissert sich die Zahlstelle, dass folgende Voraussetzungen erfüllt sind,

a) die Verwaltungsbehörde und die zwischengeschalteten Stellen haben die Voraussetzungen der Verordnung … Nr. 1260/1999, insbesondere Artikel 38 Absatz 1 Buchstaben c) und e) und Artikel 32 Absätze 3 und 4 erfüllt und die Bedingungen der von der Kommission gemäß Artikel 28 erlassenen Entscheidung eingehalten, und

b) die Ausgabenerklärung enthält nur Ausgaben,

i) die während des in der Entscheidung für die Zuschussfähigkeit der Ausgaben festgesetzten Zeitraums tatsächlich getätigt wurden, und zwar in Form der von den Endbegünstigten entsprechend den Ziffern 1.2, 1.3 und 2 der Regel Nr. 1 des Anhangs der Verordnung (EG) Nr. 1685/2000 der Kommission [vom 28. Juli 2000 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates hinsichtlich der Zuschussfähigkeit der Ausgaben für von den Strukturfonds kofinanzierte Operationen (ABl. L 193, S. 39)] getätigten Ausgaben, welche durch quittierte Rechnungen oder gleichwertige Buchungsbelege belegt werden können;

ii) die für Operationen getätigt wurden, die im Rahmen der betroffenen Intervention in Übereinstimmung mit den festgelegten Auswahlkriterien und Verfahren ausgewählt wurden und mit den Gemeinschaftsvorschriften während des gesamten Zeitraumes, in dem die Ausgaben getätigt wurden, im Einklang standen und

iii) die nur Maßnahmen betreffen, für die – sofern relevant – alle staatlichen Beihilfen von der Kommission offiziell genehmigt wurden.

(3) Damit vor Einreichung einer Ausgabenerklärung bei der Kommission zu jeder Zeit beurteilt werden kann, ob das Kontrollsystem und der Prüfpfad ausreichend sind, sorgt die Verwaltungsbehörde dafür, dass die Zahlstelle regelmäßig über die in dieser Behörde und in zwischengeschalteten Stellen angewandten Verfahren unterrichtet wird,

a) nach denen die Erbringung der kofinanzierten Wirtschaftsgüter oder Dienstleistungen und die Richtigkeit der in Rechnung gestellten Ausgaben geprüft,

b) die Einhaltung der einschlägigen Vorschriften sichergestellt und

c) der Prüfpfad aufrechterhalten wird.

(4) Sofern die Verwaltungsbehörde und die Zahlstelle dieselbe Stelle oder Einrichtung sind oder ihr angehören, sorgt diese für die Anwendung von Verfahren, die Kontrollstandards bieten, die den in den Absätzen 2 und 3 beschriebenen gleichwertig sind."

Vorgeschichte des Rechtsstreits

11 Am 8. August 2000 erließ die Kommission die Entscheidung C (2000) 1128 zur Genehmigung des einheitlichen Programmplanungsdokuments für die Strukturinterventionen der Gemeinschaft für das Ziel 3 in Luxemburg (CCI Nr. 1999LU053DO001), die Gesamtkosten in Höhe von 93 578 900 Euro und eine gemeinschaftliche Kofinanzierung in Höhe von maximal 39 452 700 Euro vorsah. Die Entscheidung wurde zuletzt durch die Entscheidung C (2007) 4256 vom 10. September 2007 geändert, die die Gesamtkosten auf 83 289 224 Euro und den Höchstbetrag der finanziellen Beteiligung des ESF auf 35 576 935 Euro festlegte.

12 Am 22. März 2001 erließ die Kommission die Entscheidung C (2001) 42 zur Genehmigung des Programms im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative über die Bekämpfung von Diskriminierungen und Ungleichheiten im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt (EQUAL) in Luxemburg (CCI Nr. 2000LU050PC001), die Gesamtkosten in Höhe von 8 800 000 Euro und eine Beteiligung des ESF in Höhe von 4 400 000 Euro vorsah. Die Entscheidung wurde zuletzt durch die Entscheidung C (2007) 3658 vom

24. Juli 2007 geändert, die die Gesamtkosten auf 8 707 522 Euro und die Beteiligung des ESF auf 4 353 761 Euro festlegte.

13 Mit Schreiben vom 7. Februar 2002 übermittelten die Luxemburger Behörden gemäß Art. 5 der Verordnung Nr. 438/2001 eine Darstellung ihrer Verwaltungs- und Kontrollsysteme für die zwei Interventionen, auf die sich die Entscheidungen C (2000) 1128 und C (2001) 42 richteten (im Folgenden: fragliche Interventionen).

14 Zwischen dem 8. und dem 10. Juli 2002 führten die Dienststellen der Kommission gemäß Art. 38 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1260/1999 auf der Grundlage der Darstellung der Luxemburger Behörden eine vorbeugende Prüfung im Rahmen des Programmplanungszeitraums 2000—2006 durch, um die Einrichtung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme zu bewerten.

15 Mit Schreiben vom 22. August 2002 übermittelte die Kommission den Luxemburger Behörden den endgültigen Prüfbericht. In dem Prüfbericht kamen die Dienststellen der Kommission auf der Grundlage einer theoretischen Aufstellung u. a. zu dem Ergebnis, dass die vom Großherzogtum Luxemburg eingerichteten Verwaltungs- und Kontrollsysteme ausreichende Garantien für die Einhaltung der bestehenden Vorschriften und der allgemein anerkannten Kriterien für eine einwandfreie Verwaltung böten.

16 Im Rahmen einer Prüfung am 7. und 8. Juli 2003, die u. a. zur Erfassung der Verfahren in Bezug auf den Abschluss des Programmplanungszeitraums 1994—1999 durchgeführt wurde, prüften die Dienststellen der Kommission auch die Systeme, die für den Programmplanungszeitraum 2000—2006 eingerichtet worden waren.

17 Mit Schreiben vom 4. September 2003 wurde der Prüfbericht zu diesem Kontrollauftrag den Luxemburger Behörden übermittelt. In diesem Prüfbericht stellten die

Dienststellen der Kommission fest, dass den Empfehlungen des vorhergehenden Prüfberichts weitgehend gefolgt worden sei.

18 Zwischen dem 14. und 16. Juni 2004 führte die Kommission eine Prüfung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme des EQUAL-Programms durch. Mit Schreiben vom 11. Februar 2005 wurde der Prüfbericht zu diesem Auftrag übermittelt. Dem Prüfbericht zufolge entsprachen die Verwaltungs- und Kontrollsysteme den rechtlichen Kriterien vorbehaltlich der als „5 %“ bezeichneten noch nicht durchgeführten Kontrollen.

19 Zwischen dem 11. Juni und 13. Juli 2007 führten die Dienststellen der Kommission mehrere Zufallsstichproben durch, um den Sicherheitsgrad der im Rahmen der fraglichen Interventionen eingerichteten Verwaltungs- und Kontrollsysteme zu bestätigen. Mit Schreiben vom 29. November 2007 wurde den Luxemburger Behörden der Prüfbericht zu diesem Auftrag übermittelt (im Folgenden: Prüfbericht vom 29. November 2007). In diesem Bericht wurden den Verwaltungs- und Kontrollsystemen, die für die fraglichen Interventionen eingerichtet worden waren, materielle Mängel attestiert. Diese betrafen die Trennung der Aufgaben der Verwaltungsbehörde von den Aufgaben der Zahlstelle, die Kontrollmaßnahmen der ersten Stufe durch die Verwaltungsbehörde, die Ausgabenbescheinigung der Zahlstelle und den Prüfpfad.

20 Mit Schreiben vom 16. Januar 2008 übermittelten die Luxemburger Behörden ihre Bemerkungen zum Prüfbericht vom 29. November 2007.

21 Mit Schreiben vom 29. Januar 2008 erinnerte die Kommission die Luxemburger Behörden daran, dass sie zur Wiederherstellung einer einwandfreien Verwaltung der fraglichen Interventionen — u. a. in Übereinstimmung mit dem Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung und unter Berücksichtigung der Risiken für den Gemeinschaftshaushalt — verpflichtet seien.

22 Auf der Jahresbesprechung am 29. Februar 2008 warnte die Kommission die Luxemburger Behörden, dass sie im Fall eines Verstoßes gegen die Verpflichtung, die einwandfreie Verwaltung der fraglichen Interventionen wiederherzustellen, entscheiden könne, die Zwischenzahlungen auszusetzen.

23 Mit Schreiben vom 13. Mai 2008 wies die Kommission darauf hin, dass sie ihren Standpunkt aufrechterhalte, und nahm Stellung zu dem mit Schreiben vom 16. Januar 2008 übermittelten Vorbringen der Luxemburger Behörden. Sie trug vor, dass keine der Empfehlungen des Prüfberichts vom 29. November 2007 auf der Grundlage der übermittelten Angaben „abgeschlossen" werden könne. Gemäß Art. 39 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1260/1999 forderte die Kommission die Luxemburger Behörden auf, sich innerhalb von zwei Monaten nach Erhalt des genannten Schreibens zu äußern und ihr eine Darstellung der Abhilfemaßnahmen, die zur Verbesserung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme für die fraglichen Interventionen getroffen worden seien, und der erforderlichen Finanzkorrekturen zu übermitteln.

24 Am 20. Mai 2008 fand eine Besprechung zwischen Vertretern der Luxemburger Inspection générale des finances (Generalinspektion für Finanzen) und der Dienststellen der Kommission statt, bei der die Kommissionsvertreter ihren Standpunkt in Bezug auf die Mängel der Verwaltungs- und Kontrollsysteme genauer begründeten. Die Luxemburger Behörden wiesen ihrerseits darauf hin, dass sie ihren mit Schreiben vom 16. Januar 2008 vorgetragenen Standpunkt aufrechterhielten. Bei einer Besprechung am 17. Juni 2008 zwischen Vertretern der Luxemburger Verwaltungsbehörde und der Dienststellen der Kommission bekräftigte auch die Verwaltungsbehörde ihren Standpunkt.

25 Mit der Entscheidung C (2008) 5383 vom 24. September 2008 betreffend die Aussetzung von Zwischenzahlungen des ESF zum einheitlichen Programmplanungsdokument für gemeinschaftliche Strukturinterventionen für das Ziel 3 in Luxemburg und der Entscheidung C (2008) 5730 vom 6. Oktober 2008 betreffend die Aussetzung von Zwischenzahlungen aus dem EQUAL-Programm in Luxemburg (im Folgenden insgesamt: angefochtene Entscheidungen) setzte die Kommission die Zwischenzahlungen des ESF in Bezug auf die fraglichen Interventionen aus. Sie stellte fest, dass bei

den Verwaltungs- und Kontrollsystemen beträchtliche Mängel vorlägen, die zu systematischen Unregelmäßigkeiten im Sinne von Art. 39 Abs. 2 Buchst. c der Verordnung Nr. 1260/1999 führen könnten.

Verfahren und Anträge der Parteien

26 Mit am 16. Dezember 2008 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangener Klageschrift hat das Großherzogtum Luxemburg die vorliegende Klage erhoben.

27 Auf Bericht des Berichterstatters hat das Gericht (Achte Kammer) beschlossen, die mündliche Verhandlung zu eröffnen.

28 In der Sitzung vom 4. März 2010 haben die Parteien mündlich verhandelt und Fragen des Gerichts beantwortet.

29 Das Großherzogtum Luxemburg beantragt,

— die angefochtenen Entscheidungen für nichtig zu erklären;

— der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

30 Die Kommission beantragt,

— die Klage für unzulässig zu erklären, soweit sie die Entscheidung C (2008) 5383 betrifft;

— die Klage im Übrigen abzuweisen;

— dem Großherzogtum Luxemburg die Kosten aufzuerlegen.

Zur Zulässigkeit

Vorbringven der Parteien

31 Die Kommission ist der Ansicht, dass die vorliegende Klage verspätet und daher unzulässig sei, soweit sie sich gegen die Entscheidung C (2008) 5383 richtet. Nach Art. 230 Abs. 5 EG seien Nichtigkeitsklagen nämlich binnen zwei Monaten ab Mitteilung der betreffenden Handlung an den Kläger zu erheben. In der vorliegenden Rechtssache habe die Ständige Vertretung des Großherzogtums Luxemburg bei der Union die Entscheidung C (2008) 5383 am 25. September 2008 erhalten. Daher sei die vorliegende Klage, soweit sie die Entscheidung C (2008) 5383 betreffe, nicht fristgerecht eingelegt worden.

32 Das Großherzogtum Luxemburg hat sich hierzu in seinen Schriftsätzen nicht geäußert. Es hat jedoch in der mündlichen Verhandlung auf eine Frage des Gerichts darauf hingewiesen, dass es nicht bestreite, dass die Entscheidung C (2008) 5383 am 25. September 2008 bei ihm eingegangen sei, was im Sitzungsprotokoll vermerkt worden ist.

Würdigung durch das Gericht

33 Nach Art. 230 Abs. 5 EG sind Nichtigkeitsklagen binnen zwei Monaten ab Mitteilung der angefochtenen Handlung an den Kläger zu erheben. Gemäß Art. 102 § 2 der Verfahrensordnung des Gerichts muss diese Frist um eine pauschale Entfernungsfrist von zehn Tagen verlängert werden.

34 Nach ständiger Rechtsprechung ist diese Klagefrist zwingenden Rechts und steht nicht zur Disposition der Parteien und des Gerichts, da sie zur Gewährleistung der Klarheit und Sicherheit der Rechtsverhältnisse und zur Vermeidung jeder Diskriminierung oder willkürlichen Behandlung bei der Gewährung von Rechtsschutz eingeführt wurde (Urteile des Gerichtshofs vom 23. Januar 1997, Coen, C-246/95, Slg. 1997, I-403, Randnr. 21, und des Gerichts vom 18. September 1997, Mutual Aid Administration Services/Kommission, T-121/96 und T-151/96, Slg. 1997, II-1355, Randnr. 38).

35 In der vorliegenden Rechtssache begann der Lauf der Klagefrist im Hinblick auf die Entscheidung C (2008) 5383 gemäß Art. 101 § 1 Buchst. a und b und § 2 der Verfahrensordnung am 26. September 2008, dem Tag nach der Mitteilung der Entscheidung an das Großherzogtum Luxemburg.

36 Daher endete die Frist für die Erhebung einer Klage gegen diese Entscheidung, die nicht nur die Frist von zwei Monaten gemäß Art. 230 Abs. 5 EG, sondern auch die Entfernungsfrist gemäß Art. 102 § 2 der Verfahrensordnung beinhaltete, am 5. Dezember 2008.

37 Folglich ist die vorliegende am 16. Dezember 2008 eingereichte Nichtigkeitsklage, soweit sie sich gegen die Entscheidung C (2008) 5383 richtet, verspätet erhoben worden und daher für unzulässig zu erklären. Soweit sich die Klage gegen die Entscheidung C (2008) 5730 richtet, ist sie hingegen zulässig, da diese Entscheidung dem Großherzogtum Luxemburg erst am 7. Oktober 2008 mitgeteilt wurde.

Zur Begründetheit

38 Das Großherzogtum Luxemburg stützt seine Klage im Wesentlichen auf zwei Klagegründe. Mit dem ersten Klagegrund wird ein Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes gerügt. Mit dem zweiten Klagegrund wird geltend gemacht, es liege ein Verstoß gegen Art. 39 Abs. 2 Buchst. c der Verordnung Nr. 1260/1999 vor, da die Kommission die Zahlungen für die fraglichen Interventionen ausgesetzt habe, obwohl die notwendigen Voraussetzungen nicht vorgelegen hätten.

39 Was die Reihenfolge betrifft, in der die vom Großherzogtum Luxemburg erhobenen Klagegründe zu prüfen sind und über die die Parteien uneinig sind, erscheint es zweckmäßig, den Klagegrund, der sich auf einen Verstoß gegen Art. 39 Abs. 2 Buchst. c der Verordnung Nr. 1260/1999 bezieht, vor dem Klagegrund zu prüfen, der sich auf eine Verletzung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes stützt.

Zum Klagegrund der Verletzung von Art. 39 Abs. 2 Buchst. c der Verordnung Nr. 1260/1999

Vorbringen der Parteien

40 Das Großherzogtum Luxemburg macht geltend, dass die Kommission gegen Art. 39 Abs. 2 Buchst. c der Verordnung Nr. 1260/1999 verstoßen habe, da sie die Zahlungen für die fraglichen Interventionen ausgesetzt habe, obwohl die notwendigen Voraussetzungen dieser Vorschrift nicht vorgelegen hätten. Die Feststellung, dass beträchtliche Mängel vorlägen, die zu systematischen Unregelmäßigkeiten führen könnten, sei offensichtlich fehlerhaft. Selbst wenn man davon ausgehe, dass Mängel vorlägen, seien diese geringfügig und nicht systematisch gewesen.

41 Was erstens die Organisation der Verwaltungsbehörde und der Zahlstelle betreffe, ständen weder Art. 3 der Verordnung Nr. 438/2001 noch eine sonstige Bestimmung dieser Verordnung dem Umstand entgegen, dass beide Behörden derselben Einrichtung angehörten. Im Übrigen sehe Art. 9 Abs. 4 der Verordnung diese Möglichkeit vor, und eine gemeinsame Durchführung der Prüfungen durch die Verwaltungsbehörde und die Zahlstelle sei nicht verboten. Die Kommission habe einen Rechtsfehler begangen, als sie eine funktionale Trennung dieses Ausmaßes verlangt habe. In seiner Erwiderung hebt das Großherzogtum Luxemburg hervor, dass die Prüfer der beiden Behörden zwar gleichzeitig beim gleichen Endbegünstigten die Kontrolle durchführten, jedoch aufgrund der ethischen Regeln, die in Luxemburg für den öffentlichen Dienst gälten, keine Gefahr der Komplizenschaft zwischen Prüfer und Geprüftem bestehe.

42 Was zweitens die von der Verwaltungsbehörde vorzunehmenden Kontrollmaßnahmen der ersten Stufe und die Ausgabenbescheinigungen der Zahlstelle betreffe, sei die mehrstufige Ausgabenbescheinigung, d. h. die Entscheidung der nationalen Verwaltungsbehörde, Ausgaben in Rechnung zu stellen, hinsichtlich deren Zweifel beständen, deren fehlende Zuschussfähigkeit jedoch zu dem Zeitpunkt, zu dem sie

in Rechnung gestellt worden seien, aus rechtlicher Sicht noch nicht festgestanden habe, mit Art. 4 der Verordnung Nr. 438/2001 vereinbar. Auch der Umstand, dass nur der fehlerhafte Bestandteil einer sogenannten „teilweise nicht zuschussfähigen" Ausgabe und nicht die gesamte Ausgabe ausgeschlossen werde, verstoße nicht gegen diese Bestimmung. Die Vorschrift räume den nationalen Behörden nämlich in Bezug auf die Arbeitsweise ihrer Verwaltungs- und Kontrollsysteme einen Gestaltungsspielraum ein, vorausgesetzt, die Verwaltungs- und Kontrollsysteme schlössen Verfahren ein, um die Erbringung der kofinanzierten Wirtschaftsgüter oder Dienstleistungen und die Richtigkeit der in Rechnung gestellten Ausgaben zu prüfen und die Einhaltung der Bedingungen der einschlägigen Entscheidungen der Kommission sicherzustellen. Im Übrigen sei das von der Kommission zur Stützung ihrer Auslegung angeführte Arbeitspapier vom 21. Dezember 2005 zu vorbildlichen Verfahren im Zusammenhang mit den Verwaltungsprüfungen durch die Mitgliedstaaten bei von den Strukturfonds oder dem Kohäsionsfonds kofinanzierten Projekten zum Zeitpunkt der Durchführung der Programme nicht verbindlich gewesen. Letztlich seien die finanziellen Interessen der Union aufgrund der im Nachhinein vorgenommenen Kontrollen der Luxemburger Behörden gewahrt worden.

43 Drittens seien die Feststellungen unrichtig, die im Prüfbericht vom 29. November 2007 zum Prüfpfad getroffen worden seien und in den Nrn. 30 bis 32 der angefochtenen Entscheidungen aufgegriffen würden und denen zufolge die von der Verwaltungsbehörde geführten Akten unvollständig seien und bestimmte Angaben nicht enthielten, die für den Nachweis der Zuschussfähigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben wesentlich seien. Dieser Punkt sei im Übrigen von den Luxemburger Behörden bereits in ihren Bemerkungen vom 16. Januar 2008 vorgebracht worden, als sie u. a. geltend gemacht hätten, dass es durchaus möglich sei, dem Bewerbungsbogen für jedes finanzierte Projekt alle Informationen zum ausführlichen Finanzplan und zu den voraussichtlichen Ergebnissen zu entnehmen. In seiner Gegenerwiderung trägt das Großherzogtum Luxemburg schließlich vor, dass die angeblich fehlenden Informationen zu keinem Zeitpunkt von der Kommission bei den nationalen Behörden angefordert worden seien.

44 Die Kommission tritt der gesamten Argumentation des Großherzogtums Luxemburg entgegen. Entgegen dem Vorbringen des Großherzogtums Luxemburg handle es sich

in der vorliegenden Rechtssache keineswegs um geringfügige Unregelmäßigkeiten, sondern um eine Reihe schwerwiegender Mängel im Zusammenhang mit der Organisation, den von der Verwaltungsbehörde vorzunehmenden Kontrollmaßnahmen der ersten Stufe, den Ausgabenbescheinigungen der Zahlstelle und dem Prüfpfad. Diese seien zentrale Merkmale der Verwaltungs- und Kontrollsysteme, und jeder Mangel rechtfertige für sich genommen eine Aussetzung der Zwischenzahlungen.

Würdigung durch das Gericht

45 Vorab ist daran zu erinnern, dass der Grundsatz, dem zufolge allein die im Einklang mit den Gemeinschaftsvorschriften vorgenommenen Ausgaben zulasten des Gemeinschaftshaushalts gehen, nach der Rechtsprechung auch für die Gewährung eines Zuschusses des ESF gilt (Urteil des Gerichtshofs vom 15. September 2005, Irland/Kommission, C-199/03, Slg. 2005, I-8027, Randnr. 26).

46 Gemäß Art. 39 Abs. 2 Buchst. c der Verordnung Nr. 1260/1999 setzt die Kommission die ausstehenden Zwischenzahlungen aus, wenn sie nach Abschluss der erforderlichen Überprüfungen feststellt, dass bei den Verwaltungs- und Kontrollsystemen beträchtliche Mängel vorliegen, die zu systematischen Unregelmäßigkeiten führen könnten. Nach Art. 39 Abs. 3 dieser Verordnung kann die Kommission anschließend gegebenenfalls die erforderlichen Finanzkorrekturen vornehmen und die Fondsbeteiligung für die betreffende Intervention ganz oder teilweise streichen.

47 Entsprechend dem Erfordernis der wirtschaftlichen Haushaltsführung, die bei der Durchführung der Strukturfonds verfolgt wird, und angesichts der Aufgaben, die den nationalen Behörden für die Durchführung übertragen wurden, kommt der in Art. 38

Abs. 1 der Verordnung Nr. 1260/1999 enthaltenen und in den Art. 2 bis 8 der Verordnung Nr. 438/2001 genauer geregelten Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Verwaltungs- und Kontrollsysteme einzuführen, wesentliche Bedeutung zu.

48 Im vorliegenden Fall ist zu prüfen, ob die Kommission berechtigt war, angesichts der von ihr festgestellten Mängel, die erstens die Organisation der Verwaltungsbehörde und der Zahlstelle, zweitens die von der Verwaltungsbehörde vorzunehmenden Kontrollmaßnahmen der ersten Stufe und die Ausgabenbescheinigungen der Zahlstelle und drittens den Prüfpfad betreffen, die Zwischenzahlungen für das EQUAL-Programm an das Großherzogtum Luxemburg auszusetzen.

49 Was erstens die Organisation der Verwaltungsbehörde und der Zahlstelle betrifft, stellte die Kommission in Nr. 3.1.1.5 ihres Prüfberichts vom 29. November 2007 fest, dass „die Personen, die mit der Durchführung der Prüfungen nach Art. 4 [der Verordnung Nr. 438/2001] und für die Zwecke der Ausgabenbescheinigungen nach Art. 9 [der Verordnung Nr. 438/2001] beauftragt waren, diese Aufgaben offensichtlich gemeinsam wahrnahmen".

50 Aus dieser Feststellung folgerte die Kommission im 18. Erwägungsgrund der Entscheidung C (2008) 5730, dass „die Organisation der Verwaltungsbehörde und der Zahlstelle nicht als angemessen angesehen werden [konnte] und nicht den Anforderungen von Art. 3 der Verordnung Nr. 438/2001 entsprach (eindeutige Definition, klare Zuweisung und ausreichende Trennung von Aufgaben; Gewährleistung der ordnungsgemäßen Ausführung der Aufgaben)". Das Großherzogtum Luxemburg macht im Wesentlichen geltend, dass die gemeinsame Durchführung der von der Verwaltungsbehörde bzw. der Zahlstelle vorgenommenen Kontrollen der Verwaltungsbehörde und der Zahlstelle in Bezug auf die Intervention, die Gegenstand der Entscheidung C (2008) 5730 sei (im Folgenden: EQUAL-Intervention), entgegen der Auslegung der Kommission nicht gegen die Verordnung Nr. 438/2001 verstoße.

51 In diesem Zusammenhang ist auf Art. 3 Buchst. a der Verordnung Nr. 438/2001 hinzuweisen, wonach „[d]ie Verwaltungs- und Kontrollsysteme von Verwaltungsbehörden, Zahlstellen und zwischengeschalteten Stellen … unter Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit hinsichtlich des verwalteten Fördervolumens für … eine eindeutige Definition, klare Zuweisung und, soweit es für die Sicherstellung der wirtschaftlichen Haushaltspraxis erforderlich ist, eine ausreichende Trennung von Aufgaben innerhalb der betreffenden Organisation“ sorgen.

52 Wie das Großherzogtum Luxemburg zu Recht vorgetragen hat, ist es zwar mit Art. 9 Abs. 4 der Verordnung vereinbar, dass die Verwaltungsbehörde und die Zahlstelle derselben Einrichtung angehören. Dennoch müssen die Aufgaben innerhalb der betreffenden Organisation im Sinne einer „klaren Zuweisung“ und einer „ausreichenden Trennung“ geregelt sein.

53 Im vorliegenden Fall geht hierzu aus der Begründung der Entscheidung C (2008) 5730 klar hervor, dass sich die Kommission nicht auf die festgestellten Unregelmäßigkeiten bei den von den genannten Behörden durchgeführten Kontrollen, sondern auf die fehlende Verlässlichkeit dieser Kontrollen stützte. Nach Auffassung der Kommission wirft die gemeinsame Ausübung der Verwaltungs- und Zahlungsaufgaben nämlich Zweifel auf hinsichtlich der Unparteilichkeit der Bediensteten, die mit den Kontrollen betraut sind, da eine solche gemeinsame Ausübung der Aufgaben eine enge Verbindung und „Komplizenschaft“ impliziere. Insbesondere aus dem 17. Erwägungsgrund der Entscheidung C (2008) 5730 geht hervor, dass „die Prüfungen nach Art. 4 der Verordnung Nr. 438/2001 und die Kontrollen nach Art. 9 der Verordnung nicht … gemeinsam durchgeführt werden können, da die Gefahr besteht, dass das Urteil der Behörde, die mit der Bescheinigung der Auszahlungsanträge betraut ist, verfälscht wird“.

54 Dieser Erwägung ist zuzustimmen. Da die Verwaltungsbehörde und die Zahlstelle nach dem Wortlaut der Regelung, die für die vom ESF finanzierten Interventionen gilt, unterschiedliche Arten von Kontrollen in unterschiedlichen Phasen durchzuführen haben, birgt die gleichzeitige Ausübung der diesen Behörden übertragenen Aufgaben nämlich die nicht zu vernachlässigende Gefahr in sich, dass die Kontrollen koordiniert oder sogar miteinander verbunden werden, so dass Zweifel an der Verlässlichkeit der Kontrollen aufkommen können.

55 Außerdem hat die Kommission, ohne dass auf die Angaben des den Mitgliedstaaten vorgelegten Arbeitspapiers der Dienststellen der Kommission zu vorbildlichen Verfahren, die für die Aufgabe der Bescheinigung durch die Zahlstelle gelten, Bezug genommen werden muss, zu Recht festgestellt, dass die Organisation der Luxemburger Verwaltungsbehörden und Zahlstellen gegen Art. 3 der Verordnung Nr. 438/2001 verstößt.

56 Was zweitens die Mängel der von der Verwaltungsbehörde vorzunehmenden Kontrollmaßnahmen der ersten Stufe und der Ausgabenbescheinigungen der Zahlstelle betrifft, macht das Großherzogtum Luxemburg im Wesentlichen geltend, die Kommission habe, als sie das System der Kontrollmaßnahmen der ersten Stufe und der Bescheinigungen betreffend die EQUAL-Intervention kritisiert habe, den Umstand verkannt, dass im Rahmen der im Nachhinein durchgeführten Kontrollen tatsächlich keine nicht zuschussfähige Ausgabe berücksichtigt worden sei und die finanziellen Interessen der Gemeinschaft letztlich gewahrt worden seien.

57 Die Kommission hob jedoch in ihrem Prüfbericht vom 29. November 2007 in Bezug auf bestimmte Ausgaben hervor, dass nicht nur die Verwaltungsbehörde keine bzw. unzureichende Kontrollmaßnahmen der ersten Stufe durchgeführt und somit gegen Art. 34 der Verordnung Nr. 1260/1999 und Art. 4 der Verordnung Nr. 438/2001 verstoßen habe, sondern auch die Zahlstelle keine Ausgabenbescheinigung gemäß Art. 38 Abs. 1 Buchst. d der Verordnung Nr. 1260/1999 und Art. 9 der Verordnung Nr. 438/2001 vorgenommen habe. Die Behörden stellten nämlich in einer Reihe von Fällen Ausgaben in Rechnung, hinsichtlich deren sie Zweifel hegten. Genauer gesagt hatte die Verwaltungsbehörde die in Rechnung gestellten Ausgaben nicht vollständig geprüft. Im Übrigen wurden etwaige Unregelmäßigkeiten, die im Rahmen der Kontrollmaßnahmen der ersten Stufe festgestellt worden waren, von der Zahlstelle nicht systematisch im Stadium der Ausgabenbescheinigungen berücksichtigt.

58 Derartige Fehler sind beträchtliche Mängel in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen, die zu systematischen Unregelmäßigkeiten führen können. Die nationalen Behörden müssen sich nämlich sowohl im Stadium der von der Verwaltungsbehörde durchgeführten Kontrollmaßnahmen der ersten Stufe als auch im Stadium der Bescheinigung durch die Zahlstelle, die beide die wirtschaftliche Haushaltspraxis gewährleisten, *ex ante* und abschließend davon überzeugen, dass die geplanten Ausgaben richtig und vorschriftsgemäß sind. Entgegen dem Vorbringen des Großherzogtums Luxemburg genügt es nicht, dass die nationalen Behörden im Nachhinein Kontrollen vornehmen, an die sich gegebenenfalls Finanzkorrekturen anschließen.

59 Drittens gelten diese Erwägungen auch im Hinblick auf die Kontrolle des Prüfpfads nach Art. 7 der Verordnung Nr. 438/2001. Das Großherzogtum Luxemburg hat nicht nachgewiesen, dass der bloße Verweis auf die Bewerbungsbögen für die EQUAL-Intervention für sich genommen sämtliche Details liefern konnte, die nach Art. 7 Abs. 2 und 3 der Verordnung verlangt werden.

60 Hierzu ist hervorzuheben, dass Anhang 1 der Verordnung Nr. 438/2001 unter der Überschrift „Indikative Beschreibung der Anforderungen für einen ausreichenden Prüfpfad" sehr genaue Angaben zu den Verpflichtungen der nationalen Behörden enthält. Diese schreiben jedoch eindeutig vor, dass die Behörden für jede kofinanzierte Operation auf der angemessenen Verwaltungsebene Buchführungsunterlagen führen und aufbewahren sowie eine Vielzahl von Informationen bereithalten müssen.

61 Angesichts der vorstehenden Erwägungen konnte die Kommission zu Recht feststellen, dass bei den Verwaltungs- und Kontrollsystemen beträchtliche Mängel vorliegen, die zu systematischen Unregelmäßigkeiten führen könnten, und folglich die

Zwischenzahlungen für die EQUAL-Intervention aussetzen. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass die Verpflichtung der Personen, die eine Beteiligung der Gemeinschaft beantragen und erhalten, dafür Sorge zu tragen, dass sie der Kommission hinreichend genaue Angaben an die Hand geben, damit das Kontroll- und Beweissystem, das zur Nachprüfung der Erfüllung der Voraussetzungen für die Bewilligung der Beteiligung eingeführt worden ist, ordnungsgemäß funktionieren kann, dem System der Beteiligung durch den ESF inhärent und für sein einwandfreies Funktionieren grundlegend ist (vgl. entsprechend Urteil des Gerichts vom 6. Juni 2007, Mediocurso/Kommission, T-251/05 und T-425/05, nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 67 und die dort angeführte Rechtsprechung).

62 Der vorliegende Klagegrund greift daher nicht durch.

Zum Klagegrund des Verstoßes gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes

Vorbringen der Parteien

63 Das Großherzogtum Luxemburg ist der Auffassung, die Kommission habe gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes verstoßen, da sie in den Berichten zu den vorbeugenden Prüfungen, die am 22. August 2002 und am 4. September 2003 übermittelt worden seien, und außerdem im Prüfbericht vom 7. Februar 2005 ausdrücklich festgestellt habe, dass die Verwaltungs- und Kontrollsysteme für die fraglichen Interventionen sehr zufriedenstellende Garantien böten. Somit sei die Kommission im Rahmen dieser Prüfungsaufträge zu Ergebnissen gekommen, die den Ergebnissen, zu denen sie in den angefochtenen Entscheidungen gelangt sei, diametral entgegenständen.

64 Erstens handle es sich bei den vorbeugenden Prüfungen der Jahre 2002 und 2003 auf der Grundlage von Art. 38 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1260/1999 um die einzigen Prüfungen, die während des betreffenden Programmplanungszeitraums vorgenommen worden seien, und zweitens seien die angefochtenen Entscheidungen erst nach einer nach diesem Zeitraum vorgenommenen Prüfung erlassen worden, d. h. zu einem Zeitpunkt, in dem es nicht mehr möglich gewesen sei, die fraglichen Verwaltungs- und Kontrollsysteme zu ändern. Im vorliegenden Fall hätten die Luxemburger Behörden keinen Anlass gehabt, sich nicht auf die in den genannten Prüfberichten enthaltene Bewertung der Vorschriftsmäßigkeit ihrer Verwaltungs- und Kontrollsysteme zu verlassen.

65 Bei ihren früheren Prüfungsaufträgen hätten die Dienststellen der Kommission die Art und Weise, in der die Verwaltungsbehörde und die Zahlstelle organisiert gewesen seien, sowie die Kontrolle des Prüfpfads und das von den Luxemburger Behörden praktizierte mehrstufige Verfahren zur Ausgabenbescheinigung ausdrücklich für gültig erklärt.

66 Die von der Kommission angeführten Arbeitspapiere zu vorbildlichen Verfahren seien höchstwahrscheinlich Ende 2005 verfasst worden, d. h. deutlich nach Beginn der Interventionen des maßgeblichen Programmplanungszeitraums.

67 Der Bericht vom 7. Februar 2005, der nach der zusätzlichen Prüfung im Juni 2004 verfasst und von der Kommission in der Anlage zur Klagebeantwortung vorgelegt worden sei, bestätige den Umstand, dass die Dienststellen der Kommission mit dem System zur Projektauswahl, Ausgabenerklärung und Kontrolle im Großen und Ganzen zufrieden gewesen seien.

68 Entgegen der von der Kommission vertretenen Auffassung sei der Umfang der Prüfungen von Juli 2002, Juli 2003 und Juni 2004 nicht begrenzt. Die objektive Analyse der drei entsprechenden Prüfberichte ergebe, dass sie sich auf eine eingehende Prüfung bezögen, und zwar im Hinblick auf erstens die Frage, ob die tatsächlich vorhandenen

Verfahren den Verfahren entsprächen, die der Kommission angezeigt worden seien, und ob sie im Einklang mit der einschlägigen Regelung ständen, und zweitens die in Form von Stichproben bei spezifischen Trägern durchgeführte Prüfung, ob die Systeme konkret für gültig erklärt werden könnten. In diesem Zusammenhang könne nicht geltend gemacht und dem Großherzogtum Luxemburg vorgeworfen werden, dass die Stichproben der bei diesen Prüfungsaufträgen kontrollierten Operationen begrenzt und daher nicht repräsentativ gewesen seien.

69 Folglich sei die Kommission umfassend informiert gewesen, und sie habe die Luxemburger Verwaltungs- und Kontrollsysteme insgesamt genehmigt.

70 Die Kommission tritt der Argumentation des Großherzogtums Luxemburg entgegen. Sie macht im Wesentlichen geltend, dass die Prüfberichte kein berechtigtes Vertrauen begründen könnten und jedenfalls im vorliegenden Fall kein solches Vertrauen begründet hätten.

Würdigung durch das Gericht

71 Nach ständiger Rechtsprechung ist das Recht auf Vertrauensschutz an drei kumulative Voraussetzungen gebunden. Erstens muss die Verwaltung dem Betroffenen präzise, nicht an Bedingungen geknüpfte und übereinstimmende Zusicherungen von zuständiger und zuverlässiger Seite machen. Zweitens müssen diese Zusicherungen geeignet sein, begründete Erwartungen beim Adressaten zu wecken. Drittens müssen die gegebenen Zusicherungen den geltenden Vorschriften entsprechen (vgl. Urteile des Gerichts vom 30. Juni 2005, Branco/Kommission, T-347/03, Slg. 2005, II-2555, Randnr. 102 und die dort angeführte Rechtsprechung, und vom 23. Februar

2006, Cementbouw Handel & Industrie/Kommission, T-282/02, Slg. 2006, II-319, Randnr. 77).

72 Im vorliegenden Fall stellt sich die Frage, ob die Bewertungen der vom ESF kofinanzierten Projekte in den Prüfberichten der Jahre 2002, 2003 und 2005 geeignet waren, bei den nationalen Behörden, die an erster Stelle für die Verwaltung und Kontrolle der Intervention zuständig sind, begründete Erwartungen zu wecken.

73 Nach ständiger Rechtsprechung kann ein Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes nicht von einer Person geltend gemacht werden, die sich einer offensichtlichen Verletzung der geltenden Bestimmungen schuldig gemacht hat (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichtshofs vom 12. Dezember 1985, Sideradria/Kommission, 67/84, Slg. 1985, 3983, Randnr. 21, und Beschluss des Gerichtshofs vom 25. November 2004, Vela und Tecnagrind/Kommission, C-18/03 P, nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnrn. 117 bis 119, Urteil des Gerichts vom 9. April 2003, Forum des migrants/Kommission, T-217/01, Slg. 2003, II-1563, Randnr. 76 und die dort angeführte Rechtsprechung).

74 Nach der Rechtsprechung kann der Grundsatz des Vertrauensschutzes der Aussetzung einer Beteiligung der Gemeinschaft nicht entgegenstehen, wenn die Bedingungen, die für die Beteiligung festgelegt wurden, offensichtlich nicht eingehalten wurden (vgl. in diesem Sinne Urteile des Gerichts vom 29. September 1999, Sonasa/Kommission, T-126/97, Slg. 1999, II-2793, Randnr. 39, und vom 14. Dezember 2006, Branco/Kommission, T-162/04, nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 123 und die dort angeführte Rechtsprechung).

75 Die Prüfung des ersten Klagegrundes hat ergeben, dass die Kommission keinen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen hat, als sie in der Entscheidung C (2008) 5730 feststellte, dass „mehrere beträchtliche Mängel bei den Verwaltungs- und Kontrollsystemen“ vorlägen, die zu systematischen Unregelmäßigkeiten führen könnten, und folglich die Zwischenzahlungen für die EQUAL-Intervention auszusetzen seien.

76 Derartige Mängel, wie z. B. der offensichtliche Verstoß gegen die Gemeinschaftsbestimmungen, auf deren Grundlage eine Entscheidung über die Beteiligung der Gemeinschaft ergeht, oder gegen die Bestimmungen der Entscheidung über die Beteiligung (vgl. in diesem Sinne Urteil Sonasa/Kommission, Randnrn. 35, 36 und 39, und Beschluss Vela/Kommission, Randnrn. 117 und 118), sind als offensichtliche Verletzungen der geltenden Bestimmungen anzusehen.

77 Das etwaige Vorliegen von Mängeln, die bislang nicht verfolgt oder erkannt wurden, kann keinesfalls ein berechtigtes Vertrauen begründen (vgl. in diesem Sinne entsprechend Urteil des Gerichtshofs vom 16. Oktober 2003, Irland/Kommission, C-339/00, Slg. 2003, I-11757, Randnr. 81). Außerdem ist die Kommission, nachdem sie bei einer speziellen Kontrolle Mängel aufgedeckt hat, durch nichts gehindert, daraus finanzielle Konsequenzen zu ziehen. Die nationalen Behörden, die in erster Linie die Verantwortung für die Finanzkontrolle der Interventionen tragen (vgl. Art. 38 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1260/1999), können sich ihrer Verantwortung nicht unter Berufung darauf entziehen, dass die Kommission bei einer vorhergehenden Untersuchung keine Mängel festgestellt hat (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichtshofs vom 22. April 1999, Niederlande/Kommission, C-28/94, Slg. 1999, I-1973, Randnr. 76).

78 Da nachgewiesen wurde, dass im Hinblick auf die einschlägigen Vorschriften beträchtliche Mängel vorliegen, kann das Großherzogtum Luxemburg somit nicht geltend machen, dass die Bewertungen in den Berichten zu den Prüfungen der Jahre 2002 bis 2004 die begründete Erwartung geweckt hätten, dass das im vorliegenden Fall betroffene Verwaltungs- und Kontrollsystem mit den Gemeinschaftsvorschriften übereinstimme und die Zahlungen für die EQUAL-Intervention folglich definitiv gewährt würden.

79 Jedenfalls sind, wie die Kommission in der mündlichen Verhandlung geltend gemacht hat, die Prüfberichte, die die Dienststellen der Kommission im Rahmen der Einführung der von den Strukturfonds finanzierten Operationen verfassten, grundsätzlich nicht geeignet, ein berechtigtes Vertrauen im Sinne der oben in Randnr. 71 angeführten Rechtsprechung in Bezug auf die Vorschriftsmäßigkeit der von den Mitgliedstaaten einzurichtenden Verwaltungs- und Kontrollsysteme zu begründen. Solche Berichte beruhen im Allgemeinen auf Stichproben auf der Grundlage repräsentativer und nicht abschließender Elemente im Zusammenhang mit der Intervention, und sie beschränken sich auf eine Bestandsaufnahme der Situation, wie sie sich zum

Zeitpunkt der Prüfung darstellt. Darüber hinaus geben die Berichte nur die professionelle Meinung der Bediensteten wieder, die mit den Kontrollmaßnahmen vor Ort beauftragt sind, und nicht die Auffassung der Kommission, die diese erst später nach einem kontradiktorischen Verfahren unter enger Einbindung des betroffenen Mitgliedstaats äußert.

80 Dies gilt umso mehr für den vorliegenden Fall, da aus den Akten nicht hervorgeht, dass die Ergebnisse der Prüfberichte, die vor dem Prüfbericht vom 29. November 2007 verfasst wurden, den Luxemburger Behörden eine präzise Zusicherung gegeben hätten, die geeignet gewesen wäre, Erwartungen im Hinblick auf die Vorschriftsmäßigkeit der Verwaltungs- und Kontrollsysteme betreffend die EQUAL-Intervention zu begründen, und folglich ein berechtigtes Vertrauen darauf hätte hervorrufen können, dass die Kommission die finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft für diese Intervention nicht aussetzen würde.

81 Die früheren Prüfberichte hatten nämlich offensichtlich weder den gleichen Gegenstand noch den gleichen Umfang wie der Prüfbericht vom 29. November 2007. Erstens wird im Bericht zur vorbeugenden Prüfung vom 8. bis 12. Juli 2002 eindeutig darauf hingewiesen, dass der Prüfungsgegenstand darin besteht, eine „allgemeine Aufstellung der Merkmale des Verwaltungs-, Zahlungs- und Kontrollsystems in Bezug auf die Interventionen“ anzufertigen. Dieser Prüfungsauftrag hatte dem Bericht zufolge auf der Grundlage einer „theoretischen Aufstellung“ ausschließlich „den Nachweis ermöglicht, dass das vom Mitgliedstaat eingerichtete Verwaltungs- und Kontrollsystem ausreichende Garantien bot“. Zweitens wurde im Bericht vom 4. September 2003, der die Prüfung vom Juli 2003 betraf, darauf hingewiesen, dass der Bericht neben einer Aufstellung der Verfahren zum Abschluss des Programmplanungszeitraums 1994—1999 „einen Überblick zur Nachverfolgung des Prüfberichts von 2002“ verschaffen sollte. Drittens hatte der Bericht vom 7. Februar 2005, der die Prüfung vom Juni 2004 betraf, das Ziel, einen Überblick zur Grundlage der verschiedenen Aspekte der Gesetzgebung zu verschaffen, mit denen sich die Prüfer befasst hatten (vgl. Teil I, Nr. 6 des Berichts).

82 Folglich sollten mit diesen Prüfungen bestimmte Kontrollen hinsichtlich der Einführung der Systeme zur Verwaltung und Kontrolle der EQUAL-Intervention durchgeführt werden. Nur der Prüfbericht vom 29. November 2007, der seinem Wortlaut zufolge dem Ziel dient, „Projekte auf der Grundlage von Zufallsstichproben zu kontrollieren, um den Sicherheitsgrad der Verwaltungs- und Kontrollsysteme für den Programmplanungszeitraum 2000—2006 zu bestätigen", war geeignet, den Sicherheitsgrad zu bestätigen, der den vorhandenen Systemen bei den früheren Prüfungen zugeschrieben worden war (vgl. Nr. 1 des Berichts). Die Tatsache, dass der endgültige Prüfbericht erst nach dem in der vorliegenden Rechtssache betroffenen Programmplanungszeitraum, nämlich dem Zeitraum 2000—2006, erstellt wurde, kann der Kommission nicht vorgehalten werden, da dieser Umstand dem Finanzkontrollsystem der Verordnung Nr. 1260/1999 inhärent ist.

83 Aus diesen Gründen ist auch der zweite Klagegrund des Großherzogtums Luxemburg zurückzuweisen und folglich die Klage insgesamt abzuweisen.

Kosten

84 Gemäß Art. 87 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da das Großherzogtum Luxemburg unterlegen ist, sind ihm entsprechend dem Antrag der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Achte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Das Großherzogtum Luxemburg trägt die Kosten.

Martins Ribeiro Papasavvas Wahl

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 18. Juni 2010.

Unterschriften