RETTENS DOM (Ottende Afdeling)

18. juni 2010 *

I sag T-549/08,

Storhertugdømmet Luxembourg ved M. Fisch, som befuldmægtiget, bistået af avocat P. Kinsch,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved A. Steiblytė og B. Conte, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

* Processprog: fransk.

vedrørende en påstand om annullation af Kommissionens beslutning K(2008) 5383 af 24. september 2008 vedrørende suspension af mellemliggende betalinger fra Den Europæiske Socialfond (ESF) til enhedsprogrammeringsdokumentet for fællesskabsstøtte til strukturelle interventioner henhørende under mål nr. 3 i Luxembourg og af Kommissionens beslutning K(2008) 5730 af 6. oktober 2008 vedrørende suspension af mellemliggende betalinger for programmet efter EF-initiativ til bekæmpelse af forskelsbehandling og uligheder i forbindelse med arbejdsmarkedet (EQUAL) i Luxembourg,

har

RETTEN (Ottende Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, E. Martins Ribeiro, og dommerne S. Papasavvas og N. Wahl (refererende dommer),

justitssekretær: fuldmægtig T. Weiler,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 4. marts 2010,

afsagt følgende

Dom

Retsforskrifter

1 Ifølge artikel 147, stk. 1, EF varetager Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber administrationen af Den Europæiske Socialfond (ESF), der er oprettet i medfør af artikel 146 EF. Det fremgår af artikel 159, stk. 1, EF, at ESF er en af strukturfondene.

2 De retlige rammer for strukturfondene, navnlig vedrørende formålene, organisationen, forvaltningen og iværksættelse af interventionerne samt Kommissionens og medlemsstaternes beføjelser på området, er for så vidt angår programmeringsperioden 2000-2006, der er relevant i denne sag, i det væsentlige fastsat i Rådets forordning (EF) nr. 1260/1999 af 21. juni 1999 om vedtagelse af generelle bestemmelser for strukturfondene (EFT L 161, s. 1).

3 Det fremgår af forordningens artikel 9, litra n), at en »forvaltningsmyndighed« er alle offentlige eller private nationale, regionale eller lokale myndigheder eller organer, som medlemsstaten udpeger til at forvalte en intervention som defineret i forordningen, eller medlemsstaten, når den selv udøver denne funktion. I forordningens artikel 9, litra o), defineres »betalingsmyndigheden« som »en eller flere nationale, regionale

eller lokale myndigheder eller organer, som medlemsstaterne udpeger til at udarbejde og forelægge betalingsanmodninger og modtage betalinger fra Kommissionen«.

4 I artikel 34, stk. 1, litra f), i forordning nr. 1260/1999 er det bl.a. fastsat, at forvaltningsmyndigheden er ansvarlig for korrekt gennemførelse af de operationer, der finansieres under interventionen, herunder iværksættelse af interne kontrolforanstaltninger, der er i overensstemmelse med principperne for forsvarlig økonomisk forvaltning.

5 Artikel 38 i forordning nr. 1260/1999 bestemmer:

»1. Med forbehold af Kommissionens ansvar for gennemførelsen af De Europæiske Fællesskabers almindelige budget er medlemsstaterne i første række ansvarlige for den finansielle kontrol med interventionerne. I den forbindelse skal medlemsstaterne blandt andet:

a) kontrollere, at der er etableret forvaltnings- og kontrolsystemer, og at disse gennemføres på en sådan måde, at der sikres en korrekt og effektiv anvendelse af fællesskabsfondenes midler

b) sende Kommissionen en beskrivelse af disse systemer

c) sikre sig, at interventionerne forvaltes i overensstemmelse med alle Fællesskabets relevante retsforskrifter, og at de midler, der stilles til deres rådighed, anvendes i overensstemmelse med principperne for forsvarlig økonomisk forvaltning

d) attestere, at de udgiftsanmeldelser, der forelægges Kommissionen, er nøjagtige, og sikre sig, at de er udarbejdet på grundlag af regnskabssystemer, der er baseret på udgiftsbilag, som kan kontrolleres

e) forebygge, afsløre og korrigere uregelmæssigheder og i overensstemmelse med gældende retsforskrifter give Kommissionen meddelelse herom samt om udviklingen i sager, hvor der er indledt administrativ eller retslig forfølgning

f) ved afslutningen af hver intervention forelægge Kommissionen en erklæring, der er udfærdiget af en ekspert eller myndighed, der fungerer uafhængigt af forvaltningsmyndigheden. Erklæringen skal indeholde et sammendrag af konklusionerne af den kontrol, der er gennemført de foregående år, og en udtalelse om, hvorvidt betalingsanmodningen vedrørende restbeløbet er holdbar, og hvorvidt de operationer, der ligger til grund for den endelige udgiftserklæring, har været lovlige og formelt rigtige. Medlemsstaterne kan, hvis de finder det nødvendigt, vedlægge en redegørelse for deres synspunkter

g) samarbejde med Kommissionen med henblik på at sikre, at fællesskabsmidlerne anvendes i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning

h) geninddrive midler, der er gået tabt som følge af en konstateret uregelmæssighed, idet de i givet fald opkræver morarenter.

2. Kommissionen skal som ansvarlig for gennemførelsen af De Europæiske Fællesskabers almindelige budget forvisse sig om, at der i medlemsstaterne findes velfungerende forvaltnings- og kontrolsystemer, således at fællesskabsmidlerne anvendes effektivt og korrekt.

I den forbindelse kan Kommissionen uden at gribe ind i den kontrol, medlemsstaterne foretager i henhold til nationale love og administrative bestemmelser, lade sine tjenestemænd eller andre ansatte foretage kontrol på stedet i overensstemmelse med arrangementer, der er indgået med medlemsstaten inden for rammerne af det samarbejde, der er beskrevet i stk. 3, f.eks. stikprøvekontrol, af de transaktioner, der finansieres af fonden, samt af forvaltnings- og kontrolsystemerne med mindst en hverdags varsel. Kommissionen underretter den pågældende medlemsstat herom, så den kan få den fornødne bistand. Medlemsstatens tjenestemænd og andre ansatte kan deltage i en sådan kontrol.

Kommissionen kan anmode den pågældende medlemsstat om at foretage kontrol på stedet til konstatering af, om en eller flere operationer er forskriftsmæssige. Tjenestemænd eller andre ansatte i Kommissionen kan deltage i en sådan kontrol.

3. Kommissionen og medlemsstaterne samarbejder om en samordning af programmer, metoder og gennemførelse af kontrol på grundlag af bilaterale administrative ordninger med henblik på at opnå den størst mulige nyttevirkning. Medlemsstaten og Kommissionen sender straks hinanden resultaterne af den kontrol, der er foretaget.

Mindst en gang om året og under alle omstændigheder inden den årlige gennemgang, der er nævnt i artikel 34, stk. 2, skal følgende gennemgås og evalueres:

a) resultaterne af den kontrol, som medlemsstaten og Kommissionen har foretaget

b) eventuelle bemærkninger fremsat af andre kontrolorganer eller -institutioner på nationalt plan eller på fællesskabsplan

c) de finansielle virkninger af konstaterede uregelmæssigheder og de foranstaltninger, der allerede er truffet eller skal træffes for at korrigere sådanne uregelmæssigheder, og i givet fald ændringer af forvaltnings- og kontrolsystemerne.

4. Efter denne gennemgang og evaluering, og uden at dette berører de foranstaltninger, som medlemsstaten straks skal træffe, navnlig i henhold til nærværende artikel eller artikel 39, kan Kommissionen fremsætte bemærkninger, blandt andet vedrørende den finansielle virkning af eventuelle konstaterede uregelmæssigheder. Bemærkningerne sendes til medlemsstaten og til forvaltningsmyndigheden for den pågældende intervention. I forbindelse hermed kan der om nødvendigt fremsættes anmodning om at gennemføre korrigerende foranstaltninger, der kan råde bod på de konstaterede mangler ved forvaltningen og korrigere de afslørede uregelmæssigheder, der ikke allerede er korrigeret. Medlemsstaten skal have mulighed for at kommentere disse bemærkninger.

Hvis Kommissionen efter eller i mangel af bemærkninger fra medlemsstaten vedtager konklusioner, tager medlemsstaten inden for de fastsatte frister de nødvendige skridt til at efterkomme Kommissionens anmodninger og underretter denne om sine foranstaltninger.

5. Uden at anvendelsen af denne artikel derved indskrænkes, kan Kommissionen efter behørig kontrol suspendere en mellemliggende betaling eller en del deraf, hvis den konstaterer, at de pågældende udgifter er behæftet med en væsentlig uregelmæssighed, som ikke er blevet korrigeret, og at øjeblikkelig indskriden er nødvendig. Kommissionen underretter medlemsstaten om sine foranstaltninger og årsagerne hertil. Er årsagerne til suspensionen fortsat til stede fem måneder senere, eller har den pågældende medlemsstat fem måneder senere ikke underrettet Kommissionen om, hvilke foranstaltninger den har truffet med henblik på at korrigere den væsentlige uregelmæssighed, finder artikel 39 anvendelse.

6. De ansvarlige myndigheder opbevarer i en periode på tre år efter Kommissionens betaling af restbeløbet vedrørende en intervention alle udgifts- og kontrolbilag vedrørende interventionen, (enten i form af de originale dokumenter eller i versioner,

der er attesteret som værende i overensstemmelse med originalerne på almindeligt anerkendte datamedier), medmindre der træffes anden beslutning under de bilaterale administrative ordninger. Denne frist afbrydes, hvis der indledes retsforfølgning, eller hvis Kommissionen fremsætter begrundet anmodning herom.«

6 Artikel 39 i forordning nr. 1260/1999 med overskriften »Finansielle korrektioner« har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne er i første række ansvarlige for at forfølge uregelmæssigheder, herunder træffe foranstaltninger vedrørende enhver væsentlig ændring, der påvirker arten af, gennemførelsesbetingelserne for eller kontrollen med en intervention, samt for at foretage de nødvendige finansielle korrektioner.

Medlemsstaten foretager de finansielle korrektioner, der er nødvendige i forbindelse med den enkelte eller systematiske uregelmæssighed. Medlemsstatens korrektioner består i hel eller delvis annullering af Fællesskabets medfinansiering. Medlemsstaten kan omfordele de således frigjorte fællesskabsmidler inden for den pågældende intervention efter regler, der skal fastlægges i henhold til artikel 53, stk. 2.

2. Hvis Kommissionen efter afslutningen af de nødvendige undersøgelser har grund til at formode:

[…]

c) at forvaltnings- eller kontrolsystemerne er behæftet med betydelige mangler, som vil kunne føre til uregelmæssigheder af systemkarakter

suspenderer den de pågældende mellemliggende betalinger, ligesom den fremsætter en begrundet anmodning til medlemsstaten om inden for en bestemt frist at fremsætte sine bemærkninger og om fornødent foretage eventuelle korrektioner.

Hvis medlemsstaten har indvendinger mod Kommissionens bemærkninger, opfordrer Kommissionen medlemsstaten til at deltage i en høring, ved hvilken lejlighed begge parter samarbejder om at nå til enighed om bemærkningerne og de konklusioner, der skal drages af dem.

3. Efter udløbet af denne frist kan Kommissionen, hvis der ikke er tilvejebragt enighed, og hvis medlemsstaten endnu ikke har foretaget korrektioner, og under hensyn til eventuelle bemærkninger fra medlemsstaten inden tre måneder beslutte:

a) at nedsætte det acontobeløb, der er nævnt i artikel 32, stk. 2,

eller

b) at foretage de finansielle korrektioner, der er nødvendige. Dette indebærer hel eller delvis annullering af fondenes deltagelse i den pågældende intervention.

Kommissionen fastsætter korrektionsbeløbet under hensyntagen til uregelmæssighedens eller ændringens art og til omfanget og de potentielle virkninger af forvaltnings- eller kontrolsystemets eventuelle mangler. Disse afgørelser skal træffes under overholdelse af proportionalitetsprincippet.

Hvis der ikke er truffet afgørelse om at gøre hverken a) eller b) ved udgangen af den foreskrevne periode, ophører suspensionen af de mellemliggende betalinger øjeblikkeligt.

[…]«

7 Det fremgår af artikel 3, litra a), i Kommissionens forordning (EF) nr. 438/2001 af 2. marts 2001 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1260/1999 for så vidt angår forvaltnings- og kontrolsystemerne for strukturfondenes interventioner (EFT L 63, s. 21), at forvaltnings- og betalingsmyndighedernes samt de formidlende organers forvaltnings- og kontrolsystemer under hensyntagen til størrelsen af den forvaltede intervention skal sikre en klar definition, en klar tildeling og, som er nødvendigt for at sikre forsvarlig økonomisk praksis, en tilstrækkelig adskillelse af funktionerne i den pågældende organisation.

8 Følgende er fastsat i artikel 4 i forordning nr. 438/2001:

»Forvaltnings- og kontrolsystemerne skal omfatte procedurer til kontrol af, om de medfinansierede produkter eller tjenester leveres og rigtigheden af de anmeldte udgifter, samt til sikring af, at betingelserne i den relevante kommissionsbeslutning i henhold til artikel 28 i forordning […] nr. 1260/1999 og de gældende nationale regler og fællesskabsregler, især om udgifternes berettigelse til støtte fra strukturfondene

under den pågældende intervention, offentlige udbud, statsstøtte (herunder reglerne om kumulering af støtte), miljøbeskyttelse og lige muligheder overholdes.

Procedurerne skal sikre, at der udarbejdes registreringer om kontrollerne med de enkelte operationer på stedet. Registreringerne skal give oplysning om det udførte arbejde, resultaterne af kontrollen og de foranstaltninger, der er truffet med hensyn til behandlingen af uoverensstemmelser. Er den fysiske eller administrative kontrol ikke fuldstændig, men gennemføres på grundlag af stikprøver, skal det i registreringerne anføres, hvilke operationer der har været undersøgt, og der skal gøres rede for udvælgelsesmetoden.«

9 I artikel 7 i forordning nr. 438/2001 bestemmes:

»1. Medlemsstaternes forvaltnings- og kontrolsystemer skal sikre et tilstrækkeligt revisionsspor.

2. Et tilstrækkeligt revisionsspor er et revisionsspor, der tillader:

a) afstemning af de samlede beløb, der attesteres over for Kommissionen, med de enkelte udgiftskonteringer og de bilag, der opbevares på de forskellige administrationsniveauer og hos de endelige støttemodtagere og, hvor sidstnævnte ikke er de endelige modtagere af midlerne, hos de organisationer eller virksomheder, der gennemfører operationer, og

b) kontrol af tildelingen og overførslerne af de disponible fællesskabsmidler og nationale midler.

Bilag I indeholder en vejledende beskrivelse af informationskravene til et tilstrækkeligt revisionsspor.

[…]«

10 Samme forordnings artikel 9 vedrørende udgiftsattestering har følgende ordlyd:

»1. De attester for mellemliggende og endelige udgiftsanmeldelser, der omhandles i artikel 32, stk. 3 og 4, i forordning […] nr. 1260/1999, udstedes i den i bilag II foreskrevne form af en person eller afdeling under betalingsmyndigheden, der fungerer uafhængigt af de afdelinger, der godkender betalingsanmodninger.

2. Inden attestering af en given udgiftsanmeldelse sikrer betalingsmyndigheden sig, at følgende betingelser er opfyldt:

a) Forvaltningsmyndigheden og de formidlende organer har overholdt forordning […] nr. 1260/1999, særlig artikel 38, stk. 1, litra c) og e), og artikel 32, stk. 3 og 4, samt betingelserne i Kommissionens beslutning i medfør af samme forordnings artikel 28.

b) Udgiftsanmeldelsen vedrører kun udgifter:

i) som inden for støtteberettigelsesperioden som fastsat i beslutningen faktisk er blevet afholdt af den endelige støttemodtager i form af betalinger, som defineret i nr. 1.2, 1.3 og 2 i regel 1 i bilaget til Kommissionens forordning (EF) nr. 1685/2000 [Kommissionens forordning (EF) nr. 1685/2000 af 28. juli 2000 om fastsættelse af gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 1260/1999 for så vidt angår støtteberettigede udgifter i forbindelse med foranstaltninger medfinansieret af strukturfondene (EFT L 193, s. 39)] og dokumenteret ved kvitterede fakturaer eller regnskabsbilag med tilsvarende dokumentationsværdi

ii) der er afholdt for operationer, som er udvalgt til finansiering under den pågældende intervention i overensstemmelse med udvælgelseskriterierne og -procedurerne for den, og som har været omfattet af fællesskabsregler i hele den periode, som udgifterne er afholdt i, og

iii) i forbindelse med foranstaltninger, for hvilke al statsstøtte officielt er godkendt af Kommissionen, hvor det er relevant.

3. Med henblik på altid før fremsendelsen af udgiftsanmeldelsen til Kommissionen at vurdere, om kontrolsystemet og revisionssporet er tilstrækkelige, sikrer forvaltningsmyndigheden, at betalingsmyndigheden holdes underrettet om de af denne og af de formidlende organer anvendte procedurer til:

a) kontrol af leveringen af de medfinansierede produkter eller tjenester og efterprøvelse af rigtigheden af de afholdte udgifter

b) sikring af overholdelsen af de gældende regler

c) opretholdelsen af revisionssporet.

4. Når forvaltningsmyndigheden og betalingsmyndigheden er eller tilhører samme organ, sikrer dette organ, at der anvendes procedurer, der sikrer kontrol af en standard svarende til det, der er omhandlet i stk. 2 og 3.«

Tvistens baggrund

11 Den 8. august 2000 vedtog Kommissionen beslutning K(2000) 1128 om godkendelse af det samlede programmeringsdokument for EF's strukturinterventioner, der er omfattet af mål nr. 3 i Luxembourg (CCI nr. 1999LU053DO001), og som indebar samlede omkostninger på 93 578 900 EUR og en samfinansiering fra Fællesskabet på maksimalt 39 452 700 EUR. Denne beslutning blev senest ændret ved beslutning K(2007) 4256 af 10. september 2007, der fastsatte de samlede omkostninger til 83 289 224 EUR og ESF's maksimale finansielle deltagelse til 35 576 935 EUR.

12 Den 22. marts 2001 vedtog Kommissionen beslutning K(2001) 42 om godkendelse af EF-initiativprogrammet til bekæmpelse af forskelsbehandling og uligheder i forbindelse med arbejdsmarkedet (EQUAL) i Luxembourg (CCI nr. 2000LU050PC001), som indebar samlede omkostninger på 8 800 000 EUR og en deltagelse fra ESF på 4 400 000 EUR. Denne beslutning blev senest ændret ved beslutning K(2007) 3658 af

24. juli 2007, der fastsatte de samlede omkostninger til 8 707 522 EUR og ESF's deltagelse til 4 353 761 EUR.

13 Ved skrivelse af 7. februar 2002 fremsendte de luxembourgske myndigheder i overensstemmelse med artikel 5 i forordning nr. 438/2001 en beskrivelse af deres forvaltnings- og kontrolsystemer vedrørende de to interventioner, der er omhandlet i beslutning K(2000) 1128 og K(2001) 42 (herefter »de omhandlede interventioner«) til Kommissionen.

14 Mellem den 8. og den 10. juli 2002 gennemførte Kommissionens tjenestegrene i medfør af artikel 38, stk. 2, i forordning nr. 1260/1999 og på grundlag af den beskrivelse, som de luxembourgske myndigheder havde fremsendt, et forebyggende revisionsbesøg inden for rammerne af programmeringsperioden 2000-2006 for at evaluere etableringen af forvaltnings- og kontrolsystemerne.

15 Med skrivelse af 22. august 2002 sendte Kommissionen den endelige revisionsrapport til de luxembourgske myndigheder. I rapporten konkluderede Kommissionens tjenestegrene på grundlag af en teoretisk registrering bl.a., at de forvaltnings- og kontrolsystemer, der er etableret af Storhertugdømmet Luxembourg, gav tilstrækkelige garantier for overholdelse af de gældende forskrifter og af de almindeligt anerkendte kriterier for god forvaltning.

16 Under et revisionsbesøg, der blev gennemført den 7. og den 8. juli 2003 med henblik på bl.a. at foretage en registrering af procedurerne for afslutning af programmeringsperioden 1994-1999, undersøgte Kommissionens tjenestegrene ligeledes de systemer, der var etableret for programmeringsperioden 2000-2006.

17 Med skrivelse af 4. september 2003 blev revisionsrapporten vedrørende dette kontrolbesøg tilsendt de luxembourgske myndigheder. I denne revisionsrapport konstaterede

Kommissionens tjenestegrene, at henstillingerne i den foregående revisionsrapport stort set var blevet fulgt.

18 Fra den 14. til den 16. juni 2004 udførte Kommissionen en revision, der vedrørte forvaltnings- og kontrolsystemerne under EQUAL-programmet. Med skrivelse af 11. februar 2005 fremsendte den revisionsrapporten vedrørende nævnte revisionsbesøg. Ifølge revisionsrapporten opfyldte disse systemer de fastsatte kriterier med forbehold af kontrollen af de såkaldte »5%«, der endnu ikke var blevet udført.

19 Mellem den 11. juni og den 13. juli 2007 aflagde Kommissionens tjenestegrene flere kontrolbesøg for på grundlag af stikprøver at bekræfte sikkerhedsniveauet for de forvaltnings- og kontrolsystemer, der er etableret inden for rammerne af de omhandlede interventioner. Med skrivelse af 29. november 2007 blev revisionsrapporten vedrørende dette besøg fremsendt til de luxembourgske myndigheder (herefter »revisionsrapporten af 29. november 2007«). I rapporten blev det påpeget, at forvaltnings- og kontrolsystemerne vedrørende de omhandlede interventioner var behæftet med materielle mangler med hensyn til adskillelsen af de funktioner, der henhører under forvaltningsmyndigheden, og dem, der henhører under betalingsmyndigheden, idet kontrollen på første niveau blev foretaget af forvaltningsmyndigheden og kontrollen med udgiftsanmeldelser af betalingsmyndigheden og revisionssporet.

20 Med skrivelse af 16. januar 2008 fremsendte de luxembourgske myndigheder deres bemærkninger til revisionsrapporten af 29. november 2007.

21 Med skrivelse af 29. januar 2008 indskærpede Kommissionen over for de luxembourgske myndigheder, at det påhvilede dem at retablere den forsvarlige forvaltning af de pågældende interventioner, bl.a. i henhold til princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning og i betragtning af risikoen for fællesskabsbudgettet.

22 På det årlige møde den 29. februar 2008 henledte Kommissionen de luxembourgske myndigheders opmærksomhed på den omstændighed, at den i tilfælde af tilsidesættelse af forpligtelsen til at retablere en forsvarlig forvaltning af de pågældende interventioner kunne træffe en beslutning om suspension af de mellemliggende betalinger.

23 Ifølge skrivelse af 13. maj 2008 fastholdt Kommissionen sit standpunkt og imødegik de argumenter, som de luxembourgske myndigheder havde fremført i deres skrivelse af 16. januar 2008. Den anførte, at ingen af henstillingerne i revisionsrapporten af 29. november 2007 kunne »lukkes« på grundlag af de fremlagte oplysninger. Kommissionen anmodede i overensstemmelse med artikel 39, stk. 2, i forordning nr. 1260/1999 de luxembourgske myndigheder om, inden to måneder efter modtagelsen af skrivelsen at fremsætte deres bemærkninger samt angive de korrektionsforanstaltninger, der var truffet for at forbedre såvel forvaltnings- og kontrolsystemerne vedrørende de omhandlede interventioner som de fornødne finansielle korrektioner.

24 På et møde, der blev afholdt den 20. maj 2008 mellem repræsentanter for Luxembourgs Inspection générale des finances og Kommissionens tjenestegrene, gav sidstnævnte en mere udførlig beskrivelse af de grunde, der støttede deres synspunkt med hensyn til manglerne ved forvaltnings- og kontrolsystemerne. De luxembourgske myndigheder oplyste, at de fastholdt deres standpunkt som udtrykt i skrivelsen af 16. januar 2008. På et møde, der blev afholdt den 17. juni 2008 mellem repræsentanterne for den luxembourgske forvaltningsmyndighed og Kommissionens tjenestegrene, gentog forvaltningsmyndigheden ligeledes sit synspunkt.

25 Ved beslutning K(2008) 5383 af 24. september 2008 om suspension af ESF's mellemliggende betalinger til enhedsprogrammeringsdokumentet for fællesskabsstøtte til strukturelle interventioner henhørende under mål nr. 3 i Luxembourg og K(2008) 5730 af 6. oktober 2008 om suspension af de mellemliggende betalinger under EQUAL-programmet i Luxembourg (herefter samlet betragtet »de anfægtede beslutninger«) suspenderede Kommissionen de mellemliggende betalinger fra ESF i

relation til de omhandlede interventioner. Den konkluderede, at forvaltnings- eller kontrolsystemerne var behæftet med betydelige mangler, som vil kunne føre til uregelmæssigheder af systemkarakter som omhandlet i artikel 39, stk. 2, litra c), i forordning nr. 1260/1999 med hensyn til de pågældende interventioner.

Retsforhandlinger og parternes påstande

26 Ved stævning indgivet til Rettens Justitskontor den 16. december 2008 anlagde Storhertugdømmet Luxembourg denne sag.

27 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Ottende Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling.

28 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten i retsmødet den 4. marts 2010.

29 Storhertugdømmet Luxembourg har nedlagt følgende påstande:

— De anfægtede beslutninger annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

30 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises, for så vidt som den vedrører beslutning K(2008) 5383.

— I øvrigt frifindes sagsøgte.

— Storhertugdømmet Luxembourg tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Formaliteten

Parternes argumenter

31 Ifølge Kommissionen er sagen anlagt for sent, hvorfor den bør afvises, for så vidt som den er anlagt til prøvelse af beslutning K(2008) 5383. Efter artikel 230, stk. 5, EF skal annullationssøgsmål nemlig anlægges inden to måneder, efter at retsakten er meddelt sagsøgeren. I det foreliggende tilfælde indgik beslutning K(2008) 5383 til Storhertugdømmet Luxembourgs Faste Repræsentation ved Unionen den 25. september 2008. Nærværende søgsmål er således indgivet efter fristens udløb, for så vidt som det angår beslutning K(2008) 5383.

32 Storhertugdømmet Luxembourg har ikke knyttet bemærkninger hertil i sine skriftlige indlæg i sagen. Det anførte imidlertid under retsmødet i besvarelse af et spørgsmål fra Retten, at det ikke bestred, at beslutning K(2008) 5383 var nået frem til det den 25. september 2008, hvilket blev tilført retsprotokollen.

Rettens bemærkninger

33 Det bemærkes, at et annullationssøgsmål i henhold til artikel 230, stk. 5, EF skal anlægges inden to måneder, efter at den anfægtede retsakt er meddelt sagsøgeren. Ifølge artikel 102, stk. 2, i Rettens procesreglement skal denne frist forlænges under hensyn til afstanden med en særlig frist på ti dage.

34 Efter fast retspraksis er denne søgsmålsfrist præceptiv og er ikke undergivet parternes eller retsinstansernes rådighed, da formålet hermed er at tilvejebringe klarhed og retssikkerhed og undgå enhver forskelsbehandling og vilkårlighed i retsplejen (Domstolens dom af 23.1.1997, sag C-246/95, Coen, Sml. I, s. 403, præmis 21, og Rettens dom af 18.9.1997, forenede sager T-121/96 og T-151/96, Mutual Aid Administration Services mod Kommissionen, Sml. II, s. 1355, præmis 38).

35 I overensstemmelse med procesreglementets artikel 101, stk. 1, litra a) og b), og artikel 101, stk. 2, begyndte søgsmålsfristen i den foreliggende sag til prøvelse af beslutning K(2008) 5383 at løbe den 26. september 2008, dvs. dagen efter, at den anfægtede beslutning blev meddelt Storhertugdømmet Luxembourg.

36 Fristen for indlevering af stævning med henblik på prøvelse af denne beslutning, der ikke blot omfattede fristen på to måneder i artikel 230, stk. 5, EF, men ligeledes den særlige frist under hensyn til afstanden som omhandlet i procesreglementets artikel 102, stk. 2, udløb således den 5. december 2008.

37 Det følger heraf, at denne sag, der blev anlagt den 16. december 2008, for så vidt som den vedrører beslutning K(2008) 5383, er anlagt for sent og derfor skal afvises. Sagen skal derimod fremmes til realitetsbehandling, for så vidt som den vedrører beslutning K(2008) 5730, idet denne først blev meddelt Storhertugdømmet Luxembourg den 7. oktober 2008.

Om realiteten

38 Storhertugdømmet Luxembourg har i det væsentlige fremsat to anbringender til støtte for søgsmålet. Det første anbringende vedrører en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Det andet anbringende vedrører en tilsidesættelse af artikel 39, stk. 2, litra c), i forordning nr. 1260/1999, for så vidt som Kommissionen suspenderede betalingerne i relation til de omhandlede interventioner, selv om betingelserne herfor ikke var opfyldt.

39 Med hensyn til den rækkefølge, hvori Storhertugdømmet Luxembourgs anbringender skal påkendes — hvilket parterne er uenige om — finder Retten det hensigtsmæssigt at gennemgå anbringendet om tilsidesættelse af artikel 39, stk. 2, litra c), i forordning nr. 1260/1999, før anbringendet om tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning gennemgås.

Anbringendet om tilsidesættelse af artikel 39, stk. 2, litra c), i forordning nr. 1260/1999

Parternes argumenter

40 Storhertugdømmet Luxembourg har gjort gældende, at Kommissionen tilsidesatte artikel 39, stk. 2, litra c), i forordning nr. 1260/1999, idet den suspenderede de omhandlede interventioner, selv om betingelserne i bestemmelsen ikke var opfyldt. Konklusionen om, at der forelå betydelige mangler, som kunne føre til uregelmæssigheder af systemkarakter, er åbenbart urigtig. Selv hvis der måtte antages uregelmæssigheder, var disse mindre væsentlige og ikke af systemkarakter.

41 Hvad for det første angår organiseringen af forvaltningsmyndigheden og betalingsmyndigheden har Luxembourg anført, at hverken artikel 3 i forordning nr. 438/2001 eller nogen anden bestemmelse i forordningen er til hinder for, at disse to myndigheder tilhører samme organ. Forordningens artikel 9, stk. 4, åbner i øvrigt for denne mulighed, og der findes intet forbud mod, at forvaltnings- og betalingsmyndigheden udfører fælles kontrol. Kommissionen har foretaget en urigtig retsanvendelse ved at forlange en sådan grad af funktionel adskillelse. I replikken har Storhertugdømmet Luxembourg præciseret, at kontrollørerne fra de to myndigheder vel udfører kontrollen på samme tid hos den samme endelige støttemodtager, men at der derved ikke opstår nogen risiko for indforståede aftaler mellem kontrolløren og den kontrollerede, henset til de etiske regler, der finder anvendelse inden for den offentlige forvaltning i Luxembourg.

42 Hvad for det andet angår forvaltningsmyndighedens kontrol på første niveau og betalingsmyndighedens attestering af udgifter har Storhertugdømmet Luxembourg gjort gældende, at attestering af udgifter i kaskader, dvs. den omstændighed, at den nationale forvaltningsmyndighed har valgt at anmelde udgifter, der anses for tvivlsomme,

men hvis retlige kvalifikation som uberettiget endnu ikke er godtgjort på tidspunktet for deres anmeldelse, er i overensstemmelse med artikel 4 i forordning nr. 438/2001. Den fremgangsmåde, der består i kun at udelukke det mangelfulde element af en udgift, der betegnes som »delvist berettiget«, og ikke hele udgiften er ej heller i strid med denne bestemmelse. Den overlader nemlig de nationale myndigheder en skønsmargen med hensyn til indretningen af deres forvaltnings- og kontrolsystemer på den betingelse, at disse systemer omfatter procedurer til kontrol af, om de medfinansierede produkter og tjenester leveres, og rigtigheden af de anmeldte udgifter, samt til sikring af, at betingelserne i de relevante kommissionsbeslutninger overholdes. Ifølge Storhertugdømmet Luxembourg var arbejdsdokumentet af 21. december 2005 om den bedste praksis vedrørende den forvaltningskontrol, som medlemsstaterne skal foretage af projekter medfinansieret af strukturfondene og samhørighedsfonden — hvilket dokument Kommissionen har påberåbt sig til støtte for sin fortolkning — desuden ikke gældende på tidspunktet for gennemførelsen af programmerne. Endelig sikres Unionens økonomiske interesser i forbindelse med de efterfølgende kontroller, der udføres af de luxembourgske myndigheder.

43 Storhertugdømmet Luxembourg er for det tredje af den opfattelse, at de konstateringer, der er foretaget i revisionsrapporten af 29. november 2007 vedrørende revisionssporet, og som er gengivet i punkt 30-32 i de anfægtede beslutninger — hvorefter de sagsmapper, der opbevares af forvaltningsmyndigheden angiveligt er ufuldstændige og ikke indeholder visse af de oplysninger, som er afgørende for at sikre sig, at udgifterne er forskriftsmæssige og støtteberettigede — er ukorrekte. De luxembourgske myndigheder har desuden allerede nævnt dette punkt i deres bemærkninger af 16. januar 2008, hvori det bl.a. blev fremhævet, at det fuldt ud var muligt i ansøgningsskemaet vedrørende hvert af de finansierede projekter at finde samtlige oplysninger vedrørende det detaljerede budget og de tilstræbte resultater. Storhertugdømmet Luxembourg har endelig i duplikken understreget, at Kommissionen aldrig har anmodet de nationale myndigheder om at fremlægge de angiveligt manglende oplysninger.

44 Kommissionen har bestridt samtlige de argumenter, som Storhertugdømmet Luxembourg har fremført. Den lægger vægt på, at der i denne sag — i modsætning til det af

Luxembourg hævdede — på ingen måde er tale om mindre uregelmæssigheder, men om en række væsentlige mangler vedrørende organisationen, forvaltningsmyndighedens kontrol på første niveau, betalingsmyndighedens attestering af udgiftsanmeldelserne og revisionssporet, der udgør nøgleoplysninger med hensyn til forvaltnings- og kontrolsystemerne. Hver enkelt af disse mangler berettigede en suspension af de mellemliggende betalinger.

Rettens bemærkninger

45 Indledningsvis skal der henvises til retspraksis, hvorefter reglen om, at kun de udgifter, der er afholdt af de nationale myndigheder i overensstemmelse med fællesskabsbestemmelserne, kan afholdes over Fællesskabets budget, ligeledes finder anvendelse ved ydelse af finansiel støtte fra ESF (Domstolens dom af 15.9.2005, sag C-199/03, Irland mod Kommissionen, Sml. I. s. 8027, præmis 26).

46 I henhold til artikel 39, stk. 2, litra c), i forordning nr. 1260/1999 suspenderer Kommissionen de mellemliggende betalinger, hvis den efter afslutningen af de nødvendige undersøgelser har grund til at formode, at forvaltnings- eller kontrolsystemerne er behæftet med betydelige mangler, som vil kunne føre til uregelmæssigheder af systemkarakter. I samme forordnings artikel 39, stk. 3, er det fastsat, at Kommissionen derefter i påkommende tilfælde kan foretage de finansielle korrektioner, der er nødvendige, idet den helt eller delvist annullerer fondenes deltagelse i den pågældende intervention.

47 Henset til det krav om forsvarlig økonomisk forvaltning, der danner grundlag for iværksættelsen af strukturfondene, og henset til ansvar, der påhviler de nationale myndigheder ved denne iværksættelse, er medlemsstaternes forpligtelse til at

etablere forvaltnings- og kontrolsystemer som omhandlet i artikel 38, stk. 1, i forordning nr. 1260/1999, for hvilke der er fastsat nærmere regler i artikel 2-8 i forordning nr. 438/2001, af afgørende karakter.

48 I den foreliggende sag skal det afgøres, om det var med rette, at Kommissionen suspenderede de mellemliggende betalinger i relation til EQUAL-programmet i Storhertugdømmet Luxembourg på grund af de konstaterede mangler, der er forbundet med for det første forvaltningsmyndighedens og betalingsmyndighedens organisation, for det andet med den kontrol på første niveau, der foretages af forvaltningsmyndigheden, og den attestering af udgiftsanmeldelserne, der udføres af betalingsmyndigheden, samt for det tredje revisionssporet.

49 Hvad for det første angår forvaltningsmyndighedens og betalingsmyndighedens organisation har Kommissionen i punkt 3.1.1.5 i revisionsrapporten af 29. november 2007 anført, at »det har vist sig, at de personer, der har til opgave at foretage den kontrol, som er omhandlet i artikel 4 [i forordning nr. 438/2001], og den, der er omhandlet i [samme forordnings] artikel 9 med henblik på at attestere udgifterne, udførte disse funktioner samtidigt«.

50 Kommissionen udledte i betragtning 18 til beslutning K(2008) 5730 af denne konstatering, at »forvaltningsmyndighedens og betalingsmyndighedens organisation ikke kunne anses for at være passende og ikke opfyldte kravene i artikel 3 i forordning nr. 438/2001 (en klar definition, en klar tildeling og en tilstrækkelig adskillelse af funktionerne; sikring af, at funktionerne udføres på tilfredsstillende vis)«. Storhertugdømmet Luxembourg har i det væsentlige gjort gældende, at forvaltningsmyndighedens og betalingsmyndighedens samlede udførelse af den kontrol — i modsætning til den fortolkning, som Kommissionen forfægter — i relation til den intervention, der er genstand for beslutning K(2008) 5730 (herefter »EQUAL-interventionen«), der udføres af henholdsvis betalings- og forvaltningsmyndigheden, ikke er i strid med forordning nr. 438/2001.

51 Herved må det påpeges, at artikel 3, litra a), i forordning nr. 438/2001 bestemmer, at »[f]orvaltnings- og betalingsmyndighedernes samt de formidlende organers forvaltnings- og kontrolsystemer, under hensyntagen til størrelsen af den forvaltede intervention, [skal] sikre: a) en klar definition, en klar tildeling og, som er nødvendigt for at sikre forsvarlig økonomisk praksis, en tilstrækkelig adskillelse af funktionerne i den pågældende organisation«.

52 Selv om forordningens artikel 9, stk. 4 — som Storhertugdømmet Luxembourg har gjort gældende — ikke er til hinder for, at forvaltningsmyndigheden og betalingsmyndigheden tilhører samme organ, kræves det dog, at der foreligger en »klar tildeling« og en »tilstrækkelig adskillelse« af funktionerne internt i den pågældende organisation.

53 I det foreliggende tilfælde fremgår det klart af begrundelsen for beslutning K(2008) 5730 på dette punkt, at det ikke i så høj grad er konstateringen af uregelmæssigheder ved den kontrol, der foretages af de nævnte myndigheder, men den manglende pålidelighed heraf, der er fremhævet af Kommissionen. Efter Kommissionens opfattelse sår den samlede udførelse af forvaltnings- og betalingsfunktionerne nemlig tvivl om, hvorvidt de ansatte, der har til opgave at foretage kontrollen, er upartiske, henset til den nærhed og den »indforståethed«, som en sådan samtidig udførelse indebærer. Det fremgår særligt af betragtning 17 til beslutning K(2008) 5730, at »den kontrol, der er omhandlet i artikel 4 i forordning nr. 438/2001, og den kontrol, der er omhandlet i samme forordnings artikel 9, ikke kan […] udføres samlet, da der opstår en risiko for, at den bedømmelse, der foretages af den myndighed, der har til opgave at attestere betalingsanmodningerne, forvrænges«.

54 Denne betragtning må tiltrædes. Da forvaltningsmyndigheden og betalingsmyndigheden i henhold til de forskrifter, som gælder for interventioner finansieret af ESF, har til opgave at foretage kontroller af forskellig karakter og på forskellige stadier, indebærer den samtidige udførelse af de funktioner, der påhviler disse myndigheder, nemlig en ikke ubetydelig risiko for samordning af, eller endda fusion mellem, disse kontroller, og der kan derfor rejses tvivl om pålideligheden heraf.

55 Det er derfor — uden at det er fornødent at inddrage anvisningerne i arbejdsdokumentet om den bedste praksis at anvende på betalingsmyndighedens attesteringsfunktion, som Kommissionens tjenestegrene har forelagt for medlemsstaterne, og som Kommissionen har henvist til — med rette, at den konkluderede, at de luxembourgske betalings- og forvaltningsmyndigheders organisation var i strid med artikel 3 i forordning nr. 438/2001.

56 Med hensyn til forsømmelserne ved forvaltningsmyndighedens kontrol på første niveau og ved betalingsmyndighedens attestering af udgifterne har Storhertugdømmet Luxembourg for det andet i det væsentlige gjort gældende, at Kommissionen ved at kritisere kontrollen på første niveau og attesteringerne vedrørende EQUAL-interventionen har set bort fra den omstændighed, at der rent faktisk ikke var nogen ikke-støtteberettigede udgifter, som blev taget i betragtning i forbindelse med de kontroller, der blev foretaget efterfølgende, og at Fællesskabets økonomiske interesser generelt ikke blev bragt i fare.

57 Det skal imidlertid fremhæves, at Kommissionen i sin revisionsrapport af 29. november 2007 anførte, at forvaltningsmyndigheden for så vidt angår visse udgifter — i strid med artikel 34 i forordning nr. 1260/1999 og artikel 4 i forordning nr. 438/2001 — ikke blot havde undladt at foretage eller ikke i tilstrækkeligt omfang havde foretaget kontrol på første niveau, men at betalingsmyndigheden ligeledes ikke havde foretaget en attestering af udgifterne i henhold til artikel 38, stk. 1, litra d), i forordning nr. 1260/1999 og artikel 9 i forordning nr. 438/2001. Disse myndigheder har nemlig i en række tilfælde anmeldt udgifter, hvis rigtighed de betvivlede. Forvaltningsmyndigheden havde nærmere betegnet foretaget en ufuldstændig kontrol af de anmeldte udgifter. De eventuelle konstateringer af uregelmæssigheder, der var foretaget inden for rammerne af kontrollen på første niveau, var desuden ikke konsekvent taget i betragtning af betalingsmyndigheden ved attesteringen af udgiftsanmeldelserne.

58 Sådanne forsømmelser er betydelige mangler i forvaltnings- og kontrolsystemerne, som vil kunne føre til uregelmæssigheder af systemkarakter. Såvel på tidspunktet for forvaltningsmyndighedens kontrol på første niveau som på tidspunktet for betalingsmyndighedens attestering, der udgør garantier for en forsvarlig økonomisk forvaltning, skal de nationale myndigheder nemlig forlods og fuldt ud sikre sig såvel rigtigheden som overensstemmelsen af de påregnede udgifter. I modsætning til det af Storhertugdømmet Luxembourg hævdede er det ikke tilstrækkeligt, at de nationale myndigheder foretager efterfølgende kontroller, der i givet fald kan give anledning til finansielle korrektioner.

59 Disse betragtninger gælder for det tredje ligeledes for opfølgningen på det revisionsspor, der er omhandlet i artikel 7 i forordning nr. 438/2001. I den henseende har Storhertugdømmet Luxembourg ikke godtgjort, at den blotte henvisning til ansøgningsskemaerne vedrørende EQUAL-interventionen i sig selv kunne fremskaffe de præcise angivelser, der stilles krav om i forordningens artikel 7, stk. 2 og 3.

60 Herved skal det påpeges, at bilag I til forordning nr. 438/2001 med overskriften »Vejledende beskrivelse af informationskravene til et tilfredsstillende revisionsspor« indeholder meget præcise oplysninger om de forpligtelser, der påhviler de nationale myndigheder. Det anføres således klart i bilaget, at de pågældende myndigheder skal føre og opbevare regnskaber på det rette forvaltningsniveau samt ligge inde med en række oplysninger for hver medfinansierede operation.

61 Henset til ovenstående bemærkninger konkluderede Kommissionen med rette, at forvaltnings- og kontrolsystemerne var behæftet med betydelige mangler, som ville kunne føre til uregelmæssigheder af systemkarakter, og følgelig suspenderede de

mellemliggende betalinger vedrørende EQUAL-interventionen. Herved bemærkes, at forpligtelsen for ansøgere til og modtagere af fællesskabsstøtte til at påse, at de videregiver oplysninger til Kommissionen, der er tilstrækkeligt præcise med henblik på, at kontrol- og dokumentationssystemet til kontrol af, at betingelserne for udbetaling af støtte er opfyldt, kan fungere korrekt, er en del af ESF's støttesystem og afgørende for dets funktion (jf. analogt Rettens dom af 6.6.2007, forenede sager T-251/05 og T-425/05, Mediocurso mod Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 67 og den deri nævnte retspraksis).

62 Dette anbringende kan derfor ikke tiltrædes.

Anbringendet om tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

Parternes argumenter

63 Storhertugdømmet Luxembourg er af den opfattelse, at Kommissionen har tilsidesat princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, da den ikke blot i de forebyggende revisionsrapporter, som den fremsendte henholdsvis den 22. august 2002 og den 4. september 2003, men også i rapporten af 7. februar 2005 udtrykkeligt konstaterede, at forvaltnings- og kontrolsystemerne for de omhandlede interventioner indebar særdeles tilfredsstillende garantier. Ved disse revisionsbesøg nåede Kommissionen således frem til konklusioner, der er diametralt modsatte i forhold til dem, der er angivet i de anfægtede beslutninger.

64 Imidlertid var på den ene side disse forebyggende revisioner fra 2002 og 2003, der blev udført i henhold til artikel 38, stk. 2, i forordning nr. 1260/1999, de eneste, som blev foretaget i den omhandlede programmeringsperiode, på den anden side blev de anfægtede beslutninger først truffet efter en revision udført efter periodens afslutning, dvs. på et tidspunkt, hvor det ikke længere var muligt at ændre de omhandlede forvaltnings- og kontrolsystemer. I det foreliggende tilfælde havde de luxembourgske myndigheder overhovedet ingen grund til ikke at stole på den vurdering, der var indeholdt i disse rapporter, vedrørende overensstemmelsen af deres forvaltnings- og kontrolsystemer.

65 Storhertugdømmet Luxembourg har nærmere anført, at Kommissionens tjenestegrene under deres tidligere revisionsbesøg udtrykkeligt havde godkendt den måde, hvorpå forvaltningsmyndigheden og betalingsmyndigheden var organiseret, samt opfølgningen på revisionssporet og den procedure for attestering af udgifterne i kaskader, som de luxembourgske myndigheder fulgte.

66 De arbejdsdokumenter om den bedste praksis vedrørende finanskontrol, som Kommissionen har henvist til, blev efter al sandsynlighed udarbejdet ultimo 2005, dvs. ganske længe efter begyndelsen af de interventioner, der henhører under den relevante programmeringsperiode.

67 Rapporten af 7. februar 2005, der efterfulgte den supplerende revision i juni 2004, og som Kommissionen har fremlagt som et bilag til svarskriftet, bekræfter den omstændighed, at Kommissionens tjenestegrene generelt var tilfredse med systemerne vedrørende udvælgelse af projekter, anmeldelse af udgifter og kontrol.

68 Storhertugdømmet Luxembourg er i modsætning til Kommissionen af den opfattelse, at revisionerne i juli 2002, juli 2003 og juni 2004 ikke havde en begrænset rækkevidde. En objektiv gennemgang af de tre hermed forbundne revisionsrapporter viser, at de er udarbejdet efter en grundig undersøgelse med henblik på dels at afgøre, om de

faktiske procedurer svarede til dem, der var blevet meddelt Kommissionen, og var i overensstemmelse med de gældende forskrifter, dels ved hjælp af stikprøver hos specifikke aktører at kontrollere, at systemerne konkret kunne godkendes. Herved kan det ikke hævdes eller bebrejdes Storhertugdømmet Luxembourg, at de stikprøver, der blev foretaget af de pågældende operationer under disse revisionsbesøg, var begrænsede og dermed ikke repræsentative.

69 Kommissionen havde følgelig erholdt de fornødne oplysninger og havde generelt godkendt de luxembourgske forvaltnings- og kontrolsystemer.

70 Kommissionen har bestridt Storhertugdømmet Luxembourgs argumenter. Den har i det væsentlige gjort gældende, at revisionsrapporterne ikke er af en sådan art, at de er egnede til at skabe en berettiget forventning, og at de under alle omstændigheder ikke har skabt en sådan forventning i det foreliggende tilfælde.

Rettens bemærkninger

71 Ifølge fast retspraksis er retten til at påberåbe sig beskyttelsen af en berettiget forventning betinget af, at tre betingelser er opfyldt. For det første, at præcise, ubetingede og samstemmende forsikringer, der hidrører fra en pålidelig kilde med den nødvendige bemyndigelse, er fremsat af en fællesskabsmyndighed over for parten. For det andet, at disse forsikringer er af en sådan art, at de er egnede til at skabe en berettiget forventning hos den, til hvem de er rettet. For det tredje skal forsikringerne være i overensstemmelse med gældende regler (jf. Rettens dom af 30.6.2005, sag T-347/03, Branco mod Kommissionen, Sml. II, s. 2555, præmis 102 og den deri nævnte retspraksis, og

af 23.2.2006, sag T-282/02, Cementbouw Handel & Industrie mod Kommissionen, Sml. II, s. 319, præmis 77).

72 I det foreliggende tilfælde skal det afgøres, om vurderingerne i revisionsrapporterne fra 2002, 2003 og 2005 vedrørende de projekter, der blev medfinansieret af ESF, var egnede til at skabe en berettiget forventning hos de nationale myndigheder, som først og fremmest havde ansvar for forvaltningen af og kontrollen med interventionen.

73 Det fremgår herved af fast retspraksis, at en tilsidesættelse af beskyttelsen af den berettigede forventning ikke kan påberåbes af en person, der har gjort sig skyldig i en åbenbar overtrædelse af gældende regler (jf. i denne retning Domstolens dom af 12.12.1985, sag 67/84, Sideradria mod Kommissionen, Sml. s. 3983, præmis 21, og Domstolens kendelse af 25.11.2004, sag C-18/03 P, Vela og Tecnagrind mod Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 117-119, samt Rettens dom af 9.4.2003, sag T-217/01, Forum des migrants mod Kommissionen, Sml. II, s. 1563, præmis 76 og den deri nævnte retspraksis).

74 Det er således allerede blevet præciseret i retspraksis, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ikke kan være til hinder for suspension af en fællesskabsstøtte, når betingelserne for tildeling af denne støtte åbenbart ikke er blevet overholdt (jf. i denne retning Rettens dom af 29.9.1999, sag T-126/97, Sonasa mod Kommissionen, Sml. II, s. 2793, præmis 39, og af 14.12.2006, sag T-162/04, Branco mod Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 123 og den deri nævnte retspraksis).

75 Som det fremgår af gennemgangen af det første anbringende, anlagde Kommissionen i det foreliggende tilfælde ikke noget åbenbart fejlskøn, da den i beslutning K(2008) 5730 konkluderede, at »forvaltnings- og kontrolsystemerne var behæftet med flere betydelige mangler«, som vil kunne føre til uregelmæssigheder af systemkarakter, og at de mellemliggende betalinger vedrørende EQUAL-interventionen følgelig skulle suspenderes.

76 Sådanne uregelmæssigheder må i lighed med en åbenbar tilsidesættelse af de fællesskabsbestemmelser, på hvis grundlag en beslutning om tildeling af fællesskabsstøtte træffes, eller af bestemmelserne i en beslutning om tildeling (jf. i denne retning dommen i sagen Sonasa mod Kommissionen, præmis 35, 36 og 39, og kendelsen i sagen Vela mod Kommissionen, præmis 117 og 118) kvalificeres som en åbenbar tilsidesættelse af de gældende regler.

77 Eventuelle uregelmæssigheder, der ikke er blevet påtalt eller opdaget tidligere, kan under ingen omstændigheder danne grundlag for en berettiget forventning (jf. i denne retning og analogt Domstolens dom af 16.10.2003, sag C-339/00, Irland mod Kommissionen, Sml. I, s. 11757, præmis 81). Intet hindrer derfor Kommissionen i, efter at den har opdaget mangler ved en specifik kontrol, at drage finansielle konsekvenser heraf. De nationale myndigheder, der i første række er ansvarlige for den finansielle kontrol med interventionerne (jf. artikel 38, stk. 1, i forordning nr. 1260/1999), kan ikke unddrage sig deres forpligtelse ved at påberåbe sig den omstændighed, at Kommissionen ikke har konstateret nogen uregelmæssigheder under en tidligere kontrol (jf. i denne retning Domstolens dom af 22.4.1999, sag C-28/94, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 1973, præmis 76).

78 Når der er godtgjort, at der foreligger betydelige uregelmæssigheder, henset til de gældende forskrifter, kan Storhertugdømmet Luxembourg ikke med føje hævde, at vurderingerne i de revisionsrapporter, der er udarbejdet i perioden fra 2002 til 2004, har givet anledning til begrundede forventninger med hensyn til overensstemmelsen med de i denne sag omhandlede fællesskabsregler om forvaltnings- og kontrolsystemerne og således med hensyn til den endelige tildeling af de betalinger, der er foretaget vedrørende EQUAL-interventionen.

79 Som Kommissionen fremhævede på retsmødet, er revisionsrapporter, der er udarbejdet af Kommissionens tjenestegrene i forbindelse med iværksættelsen af operationer finansieret af strukturfondene, under alle omstændigheder principielt ikke af en sådan art, at de kan danne grundlag for en berettiget forventning som omhandlet i den retspraksis, der er henvist til i præmis 71 i denne dom, om overensstemmelse af

de forvaltnings- og kontrolsystemer, som skal etableres af medlemsstaterne. Sådanne rapporter udfærdiges som regel ved hjælp af stikprøver på grundlag af repræsentative, men ikke udtømmende, oplysninger vedrørende interventionen, og de beskriver blot situationen, som den fremstår på den dato, hvor revisionen er blevet foretaget. Disse rapporter afspejler desuden kun den faglige vurdering hos de ansatte, der har til opgave at foretage kontrol på stedet, og ikke Kommissionens vurdering, som først kommer til udtryk efter en kontradiktorisk procedure i nært samarbejde med den berørte medlemsstat.

80 Denne betragtning gælder så meget desto mere i det foreliggende tilfælde, som det ikke fremgår af oplysningerne i sagens akter, at konklusionerne i de revisionsrapporter, der blev udarbejdet før rapporten af 29. november 2007, har givet de luxembourgske myndigheder præcise forsikringer af en sådan art, at de kan danne grundlag for forventninger med hensyn til overensstemmelsen af forvaltnings- og kontrolsystemerne vedrørende EQUAL-interventionen, og følgelig har kunnet fremkalde en berettiget forventning om, at Kommissionen ikke ville suspendere den finansielle fællesskabsstøtte, der blev tildelt for denne intervention.

81 Det er nemlig åbenbart, at de tidligere revisionsrapporter ikke havde hverken samme genstand eller samme rækkevidde som rapporten af 29. november 2007. For det første anføres det klart i rapporten vedrørende den forebyggende revision, der fandt sted mellem den 8. og den 12. juli 2002, at den har til formål at tilvejebringe »en generel registrering af kendetegnene ved forvaltnings-, betalings- og kontrolsystemet vedrørende interventionerne«. Ifølge rapporten havde dette revisionsbesøg kun »gjort det muligt at klarlægge, at forvaltnings- og kontrolsystemet, der var etableret af medlemsstaten, indebar tilstrækkelige garantier« på grundlag af en »teoretisk registrering«. For det andet nævnes det i rapporten af 4. september 2003 vedrørende den revision, der blev gennemført i juli 2003, at den ud over registrering af procedurerne for afslutning af programmeringsperioden 1994-1999 havde til formål at gøre »status for opfølgningen på revisionsrapporten fra 2002«. For det tredje havde rapporten af 7. februar 2005 vedrørende revisionen i juni 2004 til formål at gøre status over situationen på grundlag af de forskellige aspekter af lovgivningen, som revisorerne havde gennemgået (jf. rapportens del I, punkt 6).

82 Disse revisioner havde følgelig til formål at foretage en vis kontrol af etableringen af forvaltnings- og kontrolsystemer vedrørende EQUAL-interventionen. Kun revisionsrapporten af 29. november 2007, der angiver som sit formål at »kontrollere projekter på grundlag af vilkårlige stikprøver med henblik på at bekræfte niveauet for sikring af forvaltnings- og kontrolsystemer for programmeringsperioden 2000-2006«, var egnet til at bekræfte niveauet for sikringen af de systemer, der fandtes ved de tidligere revisioner (jf. rapportens punkt 1). Den omstændighed, at denne endelige revisionsrapport først blev fremlagt efter den i sagen omhandlede programmeringsperiode, nemlig perioden 2000-2006, kan ikke bebrejdes Kommissionen, da den er en integreret del af den ordning med finanskontrol, der følger af forordning nr. 1260/1999.

83 På dette grundlag skal det andet anbringende, som Storhertugdømmet Luxembourg har fremsat, ligeledes forkastes og dermed søgsmålet i sin helhed.

Sagens omkostninger

84 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Storhertugdømmet Luxembourg har tabt sagen og bør derfor pålægges at betale dens omkostninger i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Ottende Afdeling):

1) Europa-Kommissionen frifindes.

2) Storhertugdømmet Luxembourg betaler sagens omkostninger.

Martins Ribeiro Papasavvas Wahl

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 18. juni 2010.

Underskrifter