UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kahdeksas jaosto)

18 päivänä kesäkuuta 2010 *

Asiassa T-549/08,

Luxemburgin suurherttuakunta, asiamiehenään M. Fisch, avustajanaan asianajaja P. Kinsch,

kantajana,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinään A. Steiblytė ja B. Conte,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

jossa vaaditaan sen komission 24.9.2008 tekemän päätöksen K(2008) 5383 kumoamista, jolla keskeytetään Euroopan sosiaalirahastosta (ESR) suoritettavat välimaksut tavoitteen 3 mukaisia yhteisön rakenteellisia tukitoimia Luxemburgissa koskevalle yhtenäiselle ohjelma-asiakirjalle, sekä sen komission 6.10.2008 tekemän päätöksen K(2008) 5730 kumoamista, jolla keskeytetään välimaksut työmarkkinoilla esiintyvän syrjinnän ja eriarvoisuuden torjumista (EQUAL) Luxemburgissa koskevasta yhteisöaloiteohjelmasta,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (kahdeksas jaosto),

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

kirjaaja: hallintovirkamies T. Weiler,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 4.3.2010 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Asiaa koskevat oikeussäännöt

1 EY 147 artiklan 1 kohdassa Euroopan yhteisöjen komissio määrätään vastaamaan EY 146 artiklan nojalla perustetun Euroopan sosiaalirahaston (ESR) hallinnosta. EY 159 artiklan 1 kohdan mukaan ESR on yksi rakennerahastoista.

2 Rakennerahastojen tavoitteista, organisaatiosta, toiminnasta ja tukitoimien täytäntöönpanosta sekä komission ja asianomaisten jäsenvaltioiden tehtävistä ja toimivallasta säädetään nyt esillä olevan ohjelmakauden 2000–2006 osalta pääosin rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä 21.6.1999 annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1260/1999 (EYVL L 161, s. 1).

3 Mainitun asetuksen 9 artiklan n alakohdan mukaan ”hallintoviranomaisella” tarkoitetaan jokaista julkista tai yksityistä kansallista, alueellista tai paikallista viranomaista tai elintä, jonka jäsenvaltio on nimennyt hallinnoimaan tässä asetuksessa tarkoitettua tukitointa, tai jäsenvaltiota, jos se itse vastaa tästä tehtävästä. Mainitun asetuksen 9 artiklan o alakohdan mukaan ”maksuviranomaisella” tarkoitetaan puolestaan ”yhtä

tai useampaa paikallista, alueellista tai kansallista viranomaista tai elintä, joiden tehtäväksi jäsenvaltio on antanut laatia ja välittää maksupyyntöjä sekä ottaa vastaan komission suorittamat maksut”.

4 Asetuksen N:o 1260/1999 34 artiklan 1 kohdan f alakohdassa säädetään nimenomaisesti, että hallintoviranomainen on velvollinen varmistamaan tukitoimen puitteissa rahoitettujen toimien moitteettomuuden erityisesti tekemällä sisäisiä tarkastuksia moitteettoman varainhoidon periaatteiden noudattamisen varmistamiseksi.

5 Asetuksen N:o 1260/1999 38 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Varainhoidon valvonnasta vastaavat ensisijaisesti jäsenvaltiot, sanotun kuitenkaan rajoittamatta komission vastuuta Euroopan unionin yleisen talousarvion toteuttamisesta. Tätä varten jäsenvaltioiden on toteutettava muun muassa seuraavat toimenpiteet:

a) on tarkastettava, että hallinto- ja valvontajärjestelmät on otettu käyttöön ja pantu täytäntöön tavalla, jolla varmistetaan yhteisön varojen tehokas ja moitteeton käyttö;

b) on toimitettava komissiolle näiden järjestelmien kuvaus;

c) on varmistettava, että tukitoimien hallinnassa noudatetaan sovellettavaa yhteisön sääntelyä ja että niiden käyttöön saatetut varat käytetään moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti;

d) on todistettava, että komissiolle esitetyt ilmoitukset menoista ovat asianmukaisia, ja huolehdittava, että ne on laadittu todennettavissa oleviin tositteisiin perustuvan kirjanpitojärjestelmän mukaan;

e) on ehkäistävä, tutkittava ja oikaistava väärinkäytökset ja ilmoitettava niistä voimassa olevan sääntelyn mukaisesti komissiolle sekä tiedotettava komissiolle hallinnollisten ja oikeudellisten toimenpiteiden edistymisestä;

f) on esitettävä komissiolle kunkin tukitoimen päättyessä lausuma, jonka on laatinut nimetystä hallintoviranomaisesta riippumattomassa tehtävässä oleva henkilö tai yksikkö. Ilmoituksessa esitetään yhteenveto edellisinä vuosina suoritettujen tarkastusten perusteella tehdyistä päätelmistä ja annetaan arvio loppuerän maksatushakemuksen pätevyydestä sekä lopullisista kuluista annetun todistuksen kattamien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Jäsenvaltiot voivat liittää kyseiseen todistukseen oman lausuntonsa, jos ne katsovat sen tarpeelliseksi;

g) on tehtävä yhteistyötä komission kanssa sen varmistamiseksi, että yhteisön varoja käytetään moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti;

h) on perittävä takaisin varat, jotka on menetetty todetun väärinkäytöksen vuoksi, ja perittävä tarvittaessa viivästyskorkoa.

2. Euroopan unionin yleisen talousarvion toteuttamisesta vastaava komissio varmistaa, että jäsenvaltioissa on yhteisön varojen tehokkaan ja asianmukaisen käytön varmistavat hallinto- ja valvontajärjestelmät, jotka toimivat moitteettomasti.

Tätä varten komission virkamiehet tai muut sen palveluksessa olevat voivat vähintään yhden työpäivän varoitusajalla jäsenvaltion kanssa 3 kohdassa tarkoitetun yhteistyön puitteissa sovittujen järjestelyjen mukaisesti, esimerkiksi pistokokein, valvoa paikalla rahastoista rahoitettuja toimia sekä hallinto- ja valvontajärjestelmiä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta jäsenvaltioiden kansallisten lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaisesti suorittamia tarkastuksia. Komissio ilmoittaa valvonnasta asianomaiselle jäsenvaltiolle kaiken tarpeellisen avun saamiseksi. Jäsenvaltion virkamiehet tai muut sen palveluksessa olevat voivat osallistua näihin tarkastuksiin.

Komissio voi pyytää asianomaista jäsenvaltiota suorittamaan tarkastuksen paikalla tarkastaakseen yhden tai useamman toimen asianmukaisuuden. Komission virkamiehet tai muut sen palveluksessa olevat voivat osallistua tarkastuksiin.

3. Komissio ja jäsenvaltiot tekevät kahdenvälisten hallintojärjestelyjen pohjalta yhteistyötä sovittaakseen yhteen suunnitelmat, valvontamenetelmät ja tarkastusten toteuttamisen, jotta tehdyistä tarkastuksista olisi mahdollisimman suuri hyöty. Jäsenvaltio ja komissio toimittavat toisilleen tehtyjen tarkastusten tulokset välittömästi.

Vähintään kerran vuodessa ja ainakin ennen 34 artiklan 2 kohdassa säädettyä vuositarkastusta tarkastellaan ja arvioidaan seuraavia seikkoja:

a) jäsenvaltion ja komission suorittamien tarkastusten tulokset;

b) muiden kansallisten tai yhteisön valvonnasta vastaavien elinten tai toimielinten mahdolliset huomautukset;

c) todettujen väärinkäytösten taloudelliset vaikutukset, jo toteutetut tai vielä tarpeelliset toimenpiteet niiden oikaisemiseksi ja tarvittaessa muutokset hallinto- ja valvontajärjestelmiin.

4. Tarkastelun ja arvioinnin pohjalta komissio voi tehdä huomautuksia erityisesti todettujen väärinkäytösten taloudellisista vaikutuksista, sanotun kuitenkaan rajoittamatta toimenpiteitä, jotka jäsenvaltion on viipymättä toteutettava tämän artiklan ja 39 artiklan mukaisesti. Huomautukset osoitetaan kunkin tukitoimen kohteena olevalle jäsenvaltiolle ja kyseisen tukitoimen hallintoviranomaisille. Huomautuksiin liitetään tarvittaessa pyynnöt oikaisutoimenpiteistä, joiden tarkoituksena on oikaista todetut hallinnon puutteet ja havaitut, vielä oikaisemattomat väärinkäytökset. Jäsenvaltiolle annetaan mahdollisuus kommentoida huomautuksia.

Jos komissio jäsenvaltion kommentit saatuaan tai jos kommentteja ei ole annettu, vahvistaa päätelmänsä, asianomaisen jäsenvaltion on asetetussa määräajassa toteutettava komission pyyntöjen perusteella tarpeelliset toimenpiteet sekä tiedotettava komissiolle toimistaan.

5. Komissio voi asianmukaisen ja perustellun tarkastuksen jälkeen keskeyttää välimaksun maksatuksen osittain tai kokonaisuudessaan, jos se katsoo, että kyseisiin menoihin liittyy merkittävä väärinkäytös, jota ei ole oikaistu, ja että välittömät toimet ovat tarpeen, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän artiklan soveltamista. Komissio ilmoittaa asianomaiselle jäsenvaltiolle toteutetuista toimenpiteistä ja niiden perusteluista. Jos viiden kuukauden kuluttua keskeytyksen syyt ovat edelleen olemassa tai jos asianomainen jäsenvaltio ei ole ilmoittanut komissiolle merkittävän väärinkäytöksen oikaisemiseksi toteutetuista toimenpiteistä, sovelletaan 39 artiklaa.

6. Jollei kahdenvälisissä hallintojärjestelyissä toisin päätetä, vastuussa olevien viranomaisten on kolmen vuoden ajan komission suorittamasta loppuerän maksusta säilytettävä komission saatavilla kaikki kyseisen tukitoimen kustannuksiin ja valvontaan

liittyvät asiakirjat (joko alkuperäiset tai yleisesti hyväksyttyjä tietojärjestelmiä käyttäen oikeaksi todistetut jäljennökset). Kyseisen määräajan laskeminen keskeytyy oikeuskäsittelyn ajaksi tai komission perustellusta pyynnöstä."

6 Asetuksen N:o 1260/1999 39 artiklan, jonka otsikkona on "Varainhoitoa koskevat oikaisut", sanamuoto on seuraava:

"1. Jäsenvaltioilla on ensisijainen vastuu väärinkäytösten tutkimisesta ja toimista silloin kun havaitaan tukitoimen luonteeseen tai täytäntöönpanon tai valvonnan edellytyksiin vaikuttavia merkittäviä muutoksia, sekä tarpeellisten varainhoitoa koskevien oikaisujen tekemisestä.

Jäsenvaltion on tehtävä varainhoitoa koskevat oikaisut, jotka liittyvät yksittäiseen tai järjestelmälliseen väärinkäytökseen. Jäsenvaltion tekemiin oikaisuihin sisältyy yhteisön tuen peruuttaminen kokonaan tai osittain. Jäsenvaltio voi käyttää näin vapautuneet yhteisön varat uudelleen kyseiseen tukitoimeen 53 artiklan 2 kohdan nojalla määriteltäviä yksityiskohtaisia sääntöjä noudattaen.

2. Jos tarvittavien tarkistusten jälkeen komissiolla on perusteltua aihetta päätellä, että

– –

c) hallinto- tai valvontajärjestelmissä on merkittäviä puutteita, jotka saattavat johtaa järjestelmällisiin väärinkäytöksiin,

komissio keskeyttää kyseiset välimaksut ja esittää jäsenvaltiolle perustellun pyynnön, että se toimittaa huomautukset ja tarvittaessa toteuttaa oikaisut määräajassa.

Jos jäsenvaltio ei hyväksy komission huomioita, komissio kutsuu jäsenvaltion tapaamiseen, jossa molemmat osapuolet pyrkivät kumppanuuteen perustuvan yhteistyön avulla pääsemään sopimukseen huomautuksista ja niistä tehtävistä päätelmistä.

3. Jos sopimukseen ei ole päästy ja jos jäsenvaltio ei ole tehnyt oikaisuja komission asettamassa määräajassa, komissio voi, ottaen huomioon jäsenvaltion esittämät kommentit, päättää kolmen kuukauden kuluessa

a) vähentää 32 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua ennakkomaksua

tai

b) tehdä vaadittavat varainhoitoa koskevat oikaisut peruuttamalla kyseiselle tukitoimelle tulevan rahaston osuuden kokonaisuudessaan tai osittain.

Vahvistaessaan oikaisun määrän komissio ottaa huomioon suhteellisuusperiaatteen mukaisesti väärinkäytöksen tai muutoksen luonteen sekä jäsenvaltioiden hallinto- tai valvontajärjestelmissä havaittujen puutteiden laajuuden ja taloudelliset vaikutukset.

Jos päätöstä a tai b alakohdan mukaisista toimista ei ole tehty, välimaksujen maksatuksen keskeyttäminen lakkaa välittömästi.

_ _”

7 Asetuksen (EY) N:o 1260/1999 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä rakennerahastoista myönnettävän tuen hallinto- ja valvontajärjestelmien osalta 2.3.2001 annetun komission asetuksen (EY) N:o 438/2001 (EYVL L 63, s. 21) 3 artiklan a alakohdan mukaan hallinto- ja maksuviranomaisten sekä välittävien elinten hallinto- ja valvontajärjestelmissä on suhteellisuusperiaatteen mukaisesti suhteessa hallinnoidun tukitoimen kokoon säädettävä tehtävien selkeästä määrityksestä, selkeästä jaosta ja moitteettoman taloudellisen käytännön varmistamiseksi tarvittavasta riittävästä erottelusta asianomaisessa organisaatiossa.

8 Asetuksen N:o 438/2001 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Hallinto- ja valvontajärjestelmissä on oltava menettelyt, joilla todennetaan yhteisrahoitettujen tuotteiden ja palveluiden toimittaminen ja aiheutuneiden menojen tosiasiallisuus sekä varmistetaan yhdenmukaisuus asetuksen – – N:o 1260/1999 28 artiklan mukaisessa asiaa koskevassa komission päätöksessä olevien edellytyksien ja sovellettavien kansallisien ja yhteisön sääntöjen kanssa, erityisesti menojen tukikelpoisuudesta

rakennerahastoista kyseisen tukitoimen osalta, julkisista hankinnoista, valtiontuesta (mukaan lukien säännöt tuen kasaantumisesta), ympäristönsuojelusta ja yhtäläisistä mahdollisuuksista.

Menettelyissä on vaadittava, että yksittäisten toimien paikan päällä tapahtuva varmentaminen kirjataan. Kirjaamisten on osoitettava tehty työ, varmennuksen tulokset ja poikkeavuuksien suhteen toteutetut toimenpiteet. Jos jotkin fyysiset tai hallinnolliset varmennukset eivät ole kattavia vaan ne perustuvat otokseen, kirjaamisissa on yksilöitävä valitut toimet ja kuvattava otantamenetelmä."

9 Asetuksen N:o 438/2001 7 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmissä on varmistettava riittävä jäljitysketju.

2. Jäljitysketjua pidetään riittävänä, jos se mahdollistaa

a) sen tarkistamisen, että komissiolle vahvistetut kokonaismäärät vastaavat yksittäisiä kulutositteita ja selventäviä asiakirjoja eri hallinnon ja lopullisten edunsaajien tasoilla, mukaan lukien, milloin viimeksi mainitut eivät ole lopullisia tuensaajia, toimen täytäntöönpanevat elimet tai yritykset, ja

b) avustusmäärän sekä käytettävissä olevien yhteisön ja kansallisten varojen siirtojen todentamisen.

Liitteessä I on suuntaa antava kuvaus riittävän jäljitysketjun tietoja koskevista vaatimuksista.

– –”

10 Mainitun asetuksen 9 artiklan, joka koskee menojen todentamista, sanamuoto on seuraava:

”1. Maksuviranomaisessa työskentelevän henkilön tai maksuviranomaisen osaston, joka on toiminnallisesti riippumaton kaikista menojen hyväksymisestä vastaavista yksiköistä, on laadittava asetuksen – – N:o 1260/1999 32 artiklan 3 ja 4 kohdassa välija loppumaksuihin liittyvät todistukset liitteessä II olevan mallin mukaisesti.

2. Ennen menoilmoituksen todentamista maksuviranomaisen on varmistettava, että seuraavat edellytykset täyttyvät:

a) hallintoviranomainen ja välittävät elimet ovat noudattaneet asetusta – – N:o 1260/1999, ja erityisesti sen 38 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtaa ja 32 artiklan 3 ja 4 kohtaa sekä huomioineet mainitun asetuksen 28 artiklan mukaisen komission päätöksen edellytykset;

b) menoilmoitukseen sisältyy ainoastaan menoja, jotka

i) ovat päätöksessä asetetun tukikelpoisuusajan kuluessa tosiasiallisesti maksettuja lopullisen edunsaajan – – asetuksen (EY) N:o 1685/2000 liitteen säännössä 1 olevan 1.2, 1.3 ja 2 kohdan tarkoittamia menoja, jotka ovat todennettavissa kuitteihin liitetyillä alkuperäisillä laskuilla tai vastaavasti todistusvoimaisilla kirjanpitotositteilla;

ii) ovat aiheutuneet sellaisista toimista, jotka on valittu rahoitettaviksi kyseisen tukitoimen osana sitä koskevia valintaperusteita ja menettelyjä noudattaen ja joissa on noudatettu yhteisön sääntöjä sinä ajanjaksona, jona menot ovat syntyneet; ja

iii) ovat aiheutuneet toimenpiteistä, joiden valtiontuet komissio on hyväksynyt virallisesti tarvittaessa.

3. Jotta valvontajärjestelmien ja jäljitysketjun riittävyys voidaan aina ottaa huomioon ennen menoilmoituksen esittämistä komissiolle, hallintoviranomaisen on varmistettava, että maksuviranomaiselle ilmoitetaan hallintoviranomaisen ja välittävien elinten käyttämistä menettelyistä:

a) todentamaan yhteisrahoitettujen tuotteiden ja palveluiden toimitus ja esitettyjen menojen todenmukaisuus;

b) varmentamaan yhdenmukaisuus sovellettavien sääntöjen kanssa;

c) pitämään yllä jäljitysketjua.

4. Jos hallinto- ja maksuviranomainen on sama elin tai hallinto- ja maksuviranomainen kuuluvat samaan elimeen, kyseisen elimen on varmistettava, että sovelletaan menettelyjä, jotka täyttävät 2 ja 3 kohdassa säädettyjä vaatimuksia vastaavat valvontavaatimukset."

Asian tausta

11 Komissio teki 8.8.2000 päätöksen K(2000) 1128, jolla se hyväksyi tavoitteen 3 mukaisia yhteisön rakenteellisia tukitoimia Luxemburgissa koskevan yhtenäisen ohjelma-asiakirjan (CCI 1999LU053DO001), jonka kokonaiskustannukset olivat 93 578 900 euroa ja jolle myönnettäisiin osarahoitusta yhteisön varoista enintään 39 452 700 euroa. Mainittua päätöstä on muutettu viimeksi 10.9.2007 tehdyllä päätöksellä K(2007) 4256, jonka mukaan kokonaiskustannukset olivat 83 289 224 euroa ja ESR:n varoista suoritettava osuus enintään 35 576 935 euroa.

12 Komissio teki 22.3.2001 päätöksen K(2001) 42, jolla se hyväksyi työmarkkinoilla esiintyvän syrjinnän ja eriarvoisuuden torjumista Luxemburgissa koskevan yhteisöaloiteohjelman (EQUAL) (CCI 2000LU050PC001), jonka kokonaiskustannukset olivat 8 800 000 euroa ja ESR:n osuus 4 400 000 euroa. Mainittua päätöstä on muutettu

viimeksi 24.7.2007 tehdyllä päätöksellä K(2007) 3658, jonka mukaan kokonaiskustannukset olivat 8 707 522 euroa ja ESR:n osuus 4 353 761 euroa.

13 Luxemburgin viranomaiset toimittivat 7.2.2002 päivätyllä kirjeellä asetuksen N:o 438/2001 5 artiklan mukaisen kuvauksen hallinto- ja valvontajärjestelmistään päätöksissä K(2000) 1128 ja K(2001) 42 tarkoitettujen kahden tukitoimen (jäljempänä kyseiset tukitoimet) osalta.

14 Komission yksiköt suorittivat 8. ja 10.7.2002 välisenä aikana asetuksen N:o 1260/1999 38 artiklan 2 kohdan nojalla Luxemburgin viranomaisten toimittaman kuvauksen pohjalta ennakkotilintarkastuksen ohjelmakauden 2000–2006 yhteydessä hallinto- ja valvontajärjestelmien toteutumisen arvioimiseksi.

15 Komissio lähetti 22.8.2002 päivätyllä kirjeellä lopullisen tilintarkastuskertomuksen Luxemburgin viranomaisille. Komission yksiköt totesivat mainitussa kertomuksessa teoreettisen tarkastelun pohjalta nimenomaisesti, että Luxemburgin suurherttuakunnan toteuttamat hallinto- ja valvontajärjestelmät antavat riittävät takuut voimassa olevan lainsäädännön ja yleisesti hyväksyttyjen hyvää hallintoa koskevien kriteereiden noudattamisesta.

16 Ohjelmakauden 1994–1999 päättymistä koskevan luetteloinnin toteuttamista varten 7. ja 8.7.2003 suorittamansa tilintarkastuksen yhteydessä komission yksiköt tarkastelivat myös ohjelmakautta 2000–2006 varten toteutettuja järjestelmiä.

17 Mainittua tarkastusta koskeva tilintarkastuskertomus lähetettiin Luxemburgin viranomaisille 4.9.2003 päivätyllä kirjeellä. Komission yksiköt totesivat mainitussa

tarkastuskertomuksessa, että edellisessä tarkastuskertomuksessa annettuja suosituksia oli pääpiirteittäin noudatettu.

18 Komissio suoritti 14. ja 16.6.2004 välisenä aikana EQUAL-ohjelman hallinto- ja valvontajärjestelmiä koskevan tarkastuksen. Komissio lähetti tähän liittyvän tarkastuskertomuksen 11.2.2005 päivätyllä kirjeellä. Mainitun tarkastuskertomuksen mukaan kyseiset järjestelmät täyttivät lainsäädännössä asetetut vaatimukset, lukuun ottamatta niin kutsuttuja viiden prosentin tarkastuksia, joita ei vielä ollut toteutettu.

19 Komission yksiköt suorittivat 11.6. ja 13.7.2007 välisenä aikana useita tarkastuksia satunnaisen otoksen pohjalta kyseisten tukitoimien yhteydessä toteutettujen hallinto- ja valvontajärjestelmien varmuustason vahvistamiseksi. Mainittuja tarkastuksia koskeva kertomus toimitettiin Luxemburgin viranomaisille 29.11.2007 päivätyllä kirjeellä (jäljempänä 29.11.2007 päivätty tilintarkastuskertomus). Mainitussa kertomuksessa korostettiin kyseisiä tukitoimia koskevien hallinto- ja valvontajärjestelmien aineellisia puutteita, jotka koskivat hallintoviranomaisen ja maksuviranomaisen tehtävien erottamista, hallintoviranomaisen suorittamia ensimmäisen tason tarkastuksia, maksuviranomaisen suorittamaa menoilmoitusten todentamista ja jäljitysketjua.

20 Luxemburgin viranomaiset esittivät 16.1.2008 päivätyllä kirjeellä 29.11.2007 päivättyä tilintarkastuskertomusta koskevat huomautuksensa.

21 Komissio huomautti 29.1.2008 päivätyllä kirjeellä Luxemburgin viranomaisille, että näiden on noudatettava kyseisten tukitoimien osalta hyvän hallinnon periaatteita, erityisesti moitteettoman varainhoidon periaatetta, ja otettava huomioon yhteisöjen tulo- ja menoarviolle koituvat riskit.

22 Komissio antoi 29.2.2008 pidetyn vuosikokouksen aikana Luxemburgin viranomaisille varoituksen, jonka mukaan komissio voisi tehdä välimaksujen keskeyttämistä koskevan päätöksen, jos kyseisten tukitoimien osalta ei palattaisi noudattamaan hyvän hallinnon periaatteita.

23 Komissio ilmoitti 13.5.2008 päivätyllä kirjeellä pitäytyvänsä kannassaan ja vastasi Luxemburgin viranomaisten 16.1.2008 päivätyssä kirjeessä esittämiin väitteisiin. Komissio totesi, ettei minkään 29.11.2007 päivätyssä tilintarkastuskertomuksessa esitetyn suosituksen osalta voida tehdä ”tilinpäätöstä” esitetyn aineiston perusteella. Komissio kehotti asetuksen N:o 1260/1999 39 artiklan 2 kohdan mukaisesti Luxemburgin viranomaisia esittämään sille kahden kuukauden kuluessa mainitun kirjeen vastaanottamisesta huomautuksensa sekä kuvauksen kyseisiä tukitoimia koskevien hallinto- ja valvontajärjestelmien toiminnan parantamiseksi toteuttamistaan korjaavista toimenpiteistä ja tarpeellisista taloudellisista oikaisuista.

24 Varojen yleisestä tarkastuksesta vastaavan Luxemburgin viranomaisen ja komission yksiköiden edustajien välisessä 20.5.2008 järjestetyssä kokouksessa komissio esitti yksityiskohtaisemmat perustelut kannalleen, jonka mukaan hallinto- ja valvontajärjestelmissä on puutteita. Luxemburgin viranomaiset ilmoittivat puolestaan pitäytyvänsä 16.1.2008 päivätyssä kirjeessä esittämässään kannassa. Myös Luxemburgin hallintoviranomaisen ja komission yksiköiden edustajien välisessä 17.6.2008 järjestetyssä kokouksessa hallintoviranomainen vahvisti edellä mainitun kantansa.

25 Tavoitteen 3 mukaisia yhteisön rakenteellisia tukitoimia Luxemburgissa koskevalle yhtenäiselle ohjelma-asiakirjalle ESR:stä suoritettavien välimaksujen keskeyttämistä koskevalla 24.9.2008 tehdyllä päätöksellä K(2008) 5383 ja EQUAL-ohjelmalle Luxemburgissa suoritettavien välimaksujen keskeyttämistä koskevalla 6.10.2008 tehdyllä päätöksellä K(2008) 5730 (jäljempänä yhteisesti riidanalaiset päätökset) komissio keskeytti kyseisiä tukitoimia koskevat ESR:stä suoritettavat välimaksut. Komissio totesi,

että hallinto- tai valvontajärjestelmissä oli vakavia puutteita, jotka saattaisivat johtaa mainittujen tukitoimien osalta asetuksen N:o 1260/1999 39 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitettuihin järjestelmällisiin väärinkäytöksiin.

Oikeudenkäyntimenettely ja asianosaisten vaatimukset

26 Luxemburgin suurherttuakunta nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen 16.12.2008 jättämällään kannekirjelmällä.

27 Unionin yleinen tuomioistuin (kahdeksas jaosto) päätti esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella aloittaa suullisen käsittelyn.

28 Asianosaisten lausumat ja vastaukset unionin yleisen tuomioistuimen esittämiin suullisiin kysymyksiin kuultiin 4.3.2010 pidetyssä istunnossa.

29 Luxemburgin suurherttuakunta vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– kumoaa riidanalaiset päätökset

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

30 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– jättää kanteen tutkimatta siltä osin kuin se koskee päätöstä K(2008) 5383

– hylkää kanteen muilta osin

– velvoittaa Luxemburgin suurherttuakunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Tutkittavaksi ottaminen

Asianosaisten lausumat

31 Komissio katsoo, että käsiteltävänä oleva kanne on nostettu liian myöhään ja että se on näin ollen jätettävä tutkimatta siltä osin kuin se koskee päätöstä K(2008) 5383. EY 230 artiklan viidennen kohdan mukaan kumoamiskanteet on nostettava kahden kuukauden määräajassa siitä, kun toimenpide on annettu kantajalle tiedoksi. Käsiteltävänä olevassa asiassa päätös K(2008) 5383 saapui Luxemburgin suurherttuakunnan pysyvään EU-edustustoon 25.9.2008. Käsiteltävänä oleva kanne on näin ollen komission mukaan päätöksen K(2008) 5383 osalta nostettu määräajan päättymisen jälkeen.

32 Luxemburgin suurherttuakunta ei esitä kirjelmissään tältä osin mitään huomautuksia. Se esitti kuitenkin suullisessa käsittelyssä vastauksena tuomioistuimen esittämään kysymykseen, ettei se kiistä sitä, että se vastaanotti päätöksen K(2008) 5383 25.9.2008, mikä merkittiin istuntopöytäkirjaan.

Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

33 On huomautettava, että EY 230 artiklan viidennen kohdan mukaan kumoamiskanne on nostettava kahden kuukauden määräajan kuluessa siitä, kun riidanalainen toimi on annettu kantajalle tiedoksi. Tuomioistuimen työjärjestyksen 102 artiklan 2 kohdan mukaan mainittua määräaikaa on pidennettävä kymmenellä päivällä, jos etäisyydet ovat pitkiä.

34 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan mainittu kanteen nostamisen määräaika on oikeusjärjestyksen perusteisiin kuuluva seikka, josta asianosaiset ja tuomioistuin eivät voi määrätä, ja se on säädetty oikeudellisten tilanteiden selkeyden ja oikeusvarmuuden turvaamiseksi sekä oikeushallinnon taholta tapahtuvan syrjinnän ja mielivaltaisen kohtelun estämiseksi (asia C-246/95, Coen, tuomio 23.1.1997, Kok., s. I-403, 21 kohta ja yhdistetyt asiat T-121/96 ja T-151/96, Mutual Aid Administration Services v. komissio, tuomio 18.9.1997, Kok., s. II-1355, 38 kohta).

35 Käsiteltävänä olevassa asiassa päätöstä K(2008) 5383 koskeva kanteen nostamiselle asetettu määräaika alkoi työjärjestyksen 101 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdan ja 2 kohdan mukaisesti kulua 26.9.2008, eli seuraavana päivänä siitä, kun mainittu päätös oli annettu Luxemburgin suurherttuakunnalle tiedoksi.

36 Mainittua päätöstä vastaan nostettavan kanteen nostamisen määräaika, joka käsitti EY 230 artiklan viidennessä kohdassa säädetyn kahden kuukauden määräajan lisäksi työjärjestyksen 102 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun pitkien etäisyyksien vuoksi määrätyn pidennyksen, päättyi näin ollen 5.12.2008.

37 Tästä seuraa, että siltä osin kuin käsiteltävänä oleva 16.12.2008 nostettu kumoamiskanne koskee päätöstä K(2008) 5383, se on nostettu liian myöhään ja on näin ollen jätettävä tutkimatta. Kanne on sitä vastoin otettava tutkittavaksi siltä osin, kuin se koskee päätöstä K(2008) 5730, koska viimeksi mainittu annettiin Luxemburgin suurherttuakunnalle tiedoksi vasta 7.10.2008.

Asiakysymys

38 Luxemburgin suurherttuakunta esittää kanteensa tueksi kaksi kanneperustetta. Ensimmäinen kanneperuste koskee luottamuksensuojan periaatteen loukkaamista. Toinen kanneperuste koskee asetuksen N:o 1260/1999 39 artiklan 2 kohdan c alakohdan rikkomista siltä osin kuin komissio keskeytti kyseessä oleviin tukitoimiin liittyvät maksut, vaikka vaaditut edellytykset eivät täyttyneet.

39 Asianosaiset ovat erimielisiä siitä, missä järjestyksessä Luxemburgin suurherttuakunnan esittämiä kanneperusteita on tarkasteltava, ja siltä osin vaikuttaa asianmukaiselta tarkastella asetuksen N:o 1260/1999 39 artiklan 2 kohdan c alakohdan rikkomista koskevaa kanneperustetta ennen luottamuksensuojan periaatteen loukkaamista koskevaa kanneperustetta.

Asetuksen N:o 1260/1999 39 artiklan 2 kohdan c alakohdan rikkomista koskeva kanneperuste

Asianosaisten lausumat

40 Luxemburgin suurherttuakunta väittää, että komissio on rikkonut asetuksen N:o 1260/1999 39 artiklan 2 kohdan c alakohtaa keskeyttäessään kyseiset tukitoimet, vaikka mainitussa säännöksessä asetetut edellytykset eivät täyttyneet. Toteamus, jonka mukaan järjestelmissä on vakavia puutteita, jotka saattavat johtaa järjestelmällisiin väärinkäytöksiin, on Luxemburgin suurherttuakunnan mukaan selvästi virheellinen. Vaikka oletettaisiin, että väärinkäytöksiä olisi voitu todeta, väärinkäytökset olisivat luonteeltaan varsin vähäisiä, eivätkä ne olisi järjestelmällisiä.

41 Ensinnäkin on todettava hallintoviranomaisen ja maksuviranomaisen organisaation osalta, ettei asetuksen N:o 438/2001 3 artiklan eikä minkään muunkaan mainitun asetuksen säännöksen mukaan ole estettä sille, että mainitut kaksi viranomaista kuuluvat samaan elimeen. Mainitun asetuksen 9 artiklan 4 kohdassa on lisäksi tällainen olettama, eikä hallintoviranomaisen ja maksuviranomaisen tarkistusten suorittamiselle yhdessä ole mitään estettä. Kun komissio vaati mainittujen tehtävien erottamista toisistaan, se teki Luxemburgin suurherttuakunnan mukaan oikeudelliseen virheen. Luxemburgin suurherttuakunta täsmentää vastauskirjelmässään, että vaikka on totta, että molempien viranomaisten tarkastajat suorittavat tarkastuksen samanaikaisesti saman lopullisen tuensaajan luona, tästä ei aiheudu mitään väärinkäytösten vaaraa tarkastajan ja tarkastettavan välille, kun otetaan huomioon Luxemburgin valtion virkamiehiä velvoittavat eettiset säännöt.

42 Toiseksi Luxemburgin suurherttuakunta väittää hallintoviranomaisen suorittamien ensimmäisen tason tarkastusten ja maksuviranomaisen suorittaman menojen varmentamisen osalta, että menojen varmentaminen ketjutettuina, toisin sanoen se, että

kansallinen hallintoviranomainen ilmoittaa sellaiset menot, joiden osalta on olemassa epäilys mutta joiden oikeudellista luonnehdintaa menoiksi, jotka eivät ole tukikelpoisia, ei ole vielä vahvistettu ilmoitusta tehtäessä, on asetuksen N:o 438/2001 4 artiklan mukaista. Myöskään se, että niin kutsutusta ”osittain tukikelvottomasta” menosta suljetaan pois ainoastaan tukikelvoton osa eikä menoa kokonaisuudessaan, ei Luxemburgin suurherttuakunnan mukaan ole mainitun säännöksen vastaista. Itse asiassa tämä jättää kansallisille viranomaisille harkintavaltaa niiden hallinto- ja valvontajärjestelmien toiminnan suhteen, edellyttäen että mainittuihin järjestelmiin sisältyvät menettelyt yhteisrahoitettujen tuotteiden ja palveluiden toimittamisen ja ilmoitettujen menojen todenmukaisuuden tarkistamiseksi ja että niissä turvataan vastaavissa komission päätöksissä asetettujen edellytysten noudattaminen. Luxemburgin suurherttuakunnan mukaan sellaisia hallinnon tarkastuksia, joita jäsenvaltioiden on suoritettava rakennerahastoista ja koheesiorahastoista rahoitettavien hankkeiden osalta, koskevia hyviä menettelytapoja koskeva 21.12.2005 päivätty valmisteluasiakirja, johon komissio on vedonnut tulkintansa tueksi, ei ollut voimassa mainittujen ohjelmien täytäntöönpanon ajankohtana. Viime kädessä unionin taloudelliset intressit tulevat Luxemburgin suurherttuakunnan mukaan turvatuiksi, kun otetaan huomioon Luxemburgin viranomaisten jälkikäteen suorittama valvonta.

43 Kolmanneksi Luxemburgin suurherttuakunta katsoo, että jäljitysketjua koskevassa 29.11.2007 päivätyssä tilintarkastuskertomuksessa esitetyt toteamukset, jotka ilmenevät myös riidanalaisten päätösten 30–32 perustelukappaleesta ja joiden mukaan hallintoviranomaisen asiakirjat ovat puutteellisia, koska niissä ei ole tiettyjä keskeisiä osia, jotka osoittaisivat menojen tukikelpoisuuden ja sääntöjenmukaisuuden, ovat virheellisiä. Tämän kohdan Luxemburgin viranomaiset ottivat esiin jo 16.1.2008 päivätyissä huomautuksissaan, joissa korostettiin erityisesti sitä, että kaikki yksityiskohtaiseen talousarvioon ja saavutettaviin tuloksiin liittyvät tiedot olivat löydettävissä kuhunkin rahoitettuun hankkeeseen liittyvästä hakemuksesta. Luxemburgin suurherttuakunta toteaa vastauskirjelmässään lopuksi, ettei komissio koskaan edes pyytänyt puuttuviksi väitettyjä tietoja kansallisilta viranomaisilta.

44 Komissio kiistää kaikki Luxemburgin suurherttuakunnan väitteet. Komissio korostaa, että päinvastoin kuin Luxemburgin suurherttuakunta väittää, nyt esillä olevassa asiassa ei missään nimessä ole kyse vähäisistä väärinkäytöksistä vaan tietyistä

vakavista puutteista, jotka koskevat organisaatiota, hallintoviranomaisen suorittamia ensimmäisen tason tarkistuksia, maksuviranomaisen suorittamaa menoilmoitusten todentamista ja jäljitysketjua, jotka ovat hallinto- ja valvontajärjestelmien keskeisiä osia ja joista jokaiseen liittyvät puutteet olisivat jo yksinään perusteena välimaksujen keskeyttämiselle.

Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

45 Aluksi on huomautettava, että oikeuskäytännöstä ilmenee, että sääntö, jonka mukaan ainoastaan yhteisön sääntöjen mukaisesti toteutetut kansallisten viranomaisten menot maksetaan yhteisön tulo- ja menoarviosta, koskee myös ESR:stä myönnettävää taloudellista tukea (asia C-199/03, Irlanti v. komissio, tuomio 15.9.2005, Kok., s. I-8027, 26 kohta).

46 Komissio keskeyttää välimaksut asetuksen N:o 1260/1999 39 artiklan 2 kohdan c alakohdan nojalla, jos sillä on tarvittavien tarkistusten jälkeen perusteltua aihetta päätellä, että hallinto- tai valvontajärjestelmissä on merkittäviä puutteita, jotka saattavat johtaa järjestelmällisiin väärinkäytöksiin. Saman asetuksen 39 artiklan 3 kohdasta ilmenee, että komissio voi tämän jälkeen tarvittaessa tehdä vaadittavat varainhoitoa koskevat oikaisut peruuttamalla kyseiselle tukitoimelle tulevan rahaston osuuden kokonaisuudessaan tai osittain.

47 Moitteetonta varainhoitoa koskevan vaatimuksen, jonka noudattamista rakennerahastojen täytäntöönpano edellyttää, mukaisesti ja mainittuun täytäntöönpanoon liittyvät kansallisten viranomaisten velvollisuudet huomioon ottaen, hallinto- ja

valvontajärjestelmän luomista koskeva jäsenvaltioiden velvollisuus, josta säädetään asetuksen N:o 1260/1999 38 artiklan 1 kohdassa ja johon liittyvät yksityiskohtaiset säännöt on täsmennetty asetuksen N:o 438/2001 2–8 artiklassa, on varsin keskeinen.

48 Esillä olevassa asiassa on ratkaistava, oliko komissio oikeutettu keskeyttämään EQUAL-ohjelmaan Luxemburgin suurherttuakunnassa liittyvät välimaksut, kun otetaan huomioon komission tunnistamat puutteet, jotka liittyvät ensinnäkin hallintoviranomaisen ja maksuviranomaisen organisaatioon, toiseksi hallintoviranomaisen suorittamiin ensimmäisen tason tarkistuksiin ja maksuviranomaisen suorittamaan menoilmoitusten todentamiseen ja kolmanneksi jäljitysketjuun.

49 Komissio toteaa ensinnäkin hallintoviranomaisen ja maksuviranomaisen organisaation osalta 29.11.2007 päivätyn tilintarkastuskertomuksen 3.1.1.5 kohdassa, että ”on ilmeistä, että [asetuksen N:o 438/2001] 4 artiklassa säädetyistä tarkistuksista ja [mainitun asetuksen] 9 artiklan mukaisesta menojen todentamisesta vastaavat henkilöt suorittivat mainitut tehtävät yhdessä”.

50 Komissio on johtanut mainitusta päätelmästä päätöksen K(2008) 5730 18 perustelukappaleessa, että ”hallintoviranomaisen ja maksuviranomaisen organisaatiota ei voida pitää asianmukaisena, eikä se täytä asetuksen N:o 438/2001 3 artiklassa säädettyjä vaatimuksia (tehtävien selkeästä määrityksestä, selkeästä jaosta ja tehtävien hyvän suorittamisen varmistamiseksi tarvittavasta riittävästä erottelusta)”. Luxemburgin suurherttuakunta väittää, että päinvastoin kuin komissio asian tulkitsee, päätöksessä K(2008) 5730 tarkoitettuun tukitoimeen (jäljempänä EQUAL-tukitoimi) liittyvien hallintoviranomaisen ja maksuviranomaisen tarkastusten suorittaminen rinnakkain siten, että maksuviranomainen ja hallintoviranomainen suorittavat kumpikin omat tehtävänsä, ei ole asetuksen N:o 438/2001 säännösten vastaista.

51 Tässä kohdin on huomautettava, että asetuksen N:o 438/2001 3 artiklan a alakohdassa säädetään, että ”hallinto- ja maksuviranomaisten sekä välittävien elinten hallintoja valvontajärjestelmissä on suhteellisuusperiaatteen mukaisesti suhteessa hallinnoidun tukitoimen kokoon säädettävä tehtävien selkeästä määrityksestä, selkeästä jaosta ja moitteettoman taloudellisen käytännön varmistamiseksi tarvittavasta riittävästä erottelusta asianomaisessa organisaatiossa”.

52 Vaikka on niin, kuten Luxemburgin suurherttuakunta väittää, että mainitun asetuksen 9 artiklan 4 kohdan mukaan ei ole estettä sille, että hallintoviranomainen ja maksuviranomainen kuuluvat samaan elimeen, kyseisen organisaation sisällä on kuitenkin oltava tehtävien ”selkeä jako” ja ”riittävä erottelu”.

53 Tältä osin päätöksen K(2008) 5730 perusteluista ilmenee selvästi, ettei komissio korosta niinkään mainittujen viranomaisten suorittamissa tarkastuksissa todettuja väärinkäytöksiä vaan viranomaisiin kohdistuvan luottamuksen puutetta. Komission mukaan hallintoon ja maksuihin liittyvien tehtävien hoitaminen rinnakkain herättää epäilyksiä mainituista tarkastuksista vastaavien virkamiesten puolueettomuudesta, kun otetaan huomioon heidän lähekkäin ja ”työtovereina” tapahtuva työskentelynsä. Erityisesti päätöksen K(2008) 5730 17 perustelukappaleesta seuraa, että ”asetuksen N:o 438/2001 4 artiklassa säädettyjä tarkistuksia ja saman asetuksen 9 artiklassa säädettyä valvontaa ei – – saada suorittaa yhdessä, koska tästä aiheutuisi vaara, että maksupyyntöjen todentamisesta vastaavan viranomaisen arviointikyky saattaisi vääristyä”.

54 Mainittu päätelmä on hyväksyttävä. Koska hallintoviranomaisen ja maksuviranomaisen on ESR:n varoista rahoitettaviin tukitoimiin sovellettavien säännösten mukaan suoritettava luonteeltaan erilaisia tarkastuksia eri vaiheissa, mainituille viranomaisille annettujen tehtävien suorittaminen samanaikaisesti aiheuttaa huomionarvoisen vaaran mainittujen tarkastusten yhteensovittamisesta ja jopa sulautumisesta ja on siten omiaan herättämään epäilyksiä mainittujen tarkastusten luotettavuudesta.

55 Lisäksi – ja ilman että olisi tarpeen viitata komission yksiköiden jäsenvaltioille esittämässä maksuviranomaisen todentamista koskevaan tehtävään sovellettavia hyviä menettelytapoja koskevassa valmisteluasiakirjassa esitettyyn, johon komissio on viitannut – on todettava, että komissio on oikeassa katsoessaan, että Luxemburgin maksuviranomaisen ja hallintoviranomaisen organisaatio on asetuksen N:o 438/2001 3 artiklan vastainen.

56 Toiseksi Luxemburgin suurherttuakunta väittää hallintoviranomaisen suorittamissa ensimmäisen tason tarkistuksissa ja maksuviranomaisen suorittamassa menoilmoitusten todentamisessa olevien puutteiden osalta, että komissio on ensimmäisen tason tarkistuksia ja EQUAL-tukitoimeen liittyviä varmennuksia koskevaa järjestelmää arvostellessaan jättänyt huomiotta, ettei jälkikäteen suoritetussa valvonnassa tosiasiassa laskettu mukaan yhtään tukikelvotonta menoa ja että viime kädessä yhteisön taloudellisia intressejä suojattiin.

57 On kuitenkin korostettava, että komissio totesi 29.11.2007 päivätyssä tilintarkastuskertomuksessaan, että tiettyjen menojen osalta sen lisäksi, että hallintoviranomainen oli asetuksen N:o 1260/1999 34 artiklan ja asetuksen N:o 438/2001 4 artiklan vastaisesti laiminlyönyt ensimmäisen tason tarkistusten suorittamisen tai suorittanut ne puutteellisesti, myöskään maksuviranomainen ei ollut suorittanut menojen todentamista asetuksen N:o 1260/1999 38 artiklan 1 kohdan d alakohdan ja asetuksen N:o 438/2001 9 artiklan mukaisesti. Mainitut viranomaiset ilmoittivat muutamissa tapauksissa menoja, joiden suhteen niillä oli epäilyksiä. Tarkemmin sanoen hallintoviranomaisen suorittamat menoilmoituksia koskevat tarkistukset olivat puutteellisia. Maksuviranomainen ei myöskään ottanut menoilmoitusten todentamisvaiheessa järjestelmällisesti huomioon mahdollisia ensimmäisen tason tarkistusten yhteydessä todettuja väärinkäytöksiä.

58 Mainitut laiminlyönnit ovat sellaisia hallinto- ja valvontajärjestelmissä olevia vakavia puutteita, jotka saattavat johtaa järjestelmällisiin väärinkäytöksiin. Kansallisten viranomaisten on etukäteen ja tyhjentävästi varmistettava esitettyjen menojen todenmukaisuus ja yhdenmukaisuus sekä niiden hallintoviranomaisen suorittamien ensimmäisen tason tarkistusten että maksuviranomaisen suorittaman todentamisen yhteydessä, jotka ovat takeita moitteettomasta varainhoidosta. Päinvastoin kuin Luxemburgin suurherttuakunta väittää, ei riitä, että kansalliset viranomaiset suorittavat tarkistukset jälkikäteen ja tekevät sen jälkeen tarvittavat varainhoidolliset oikaisut.

59 Kolmanneksi mainitut päätelmät koskevat myös asetuksen N:o 438/2001 7 artiklassa tarkoitettua jäljitysketjua. Tältä osin Luxemburgin suurherttuakunta ei ole näyttänyt toteen, että pelkkä viittaus EQUAL-tukitoimeen liittyviin hakemuksiin voisi yksinään antaa kaikki mainitun asetuksen 7 artiklan 2 ja 3 kohdassa vaaditut täsmälliset tiedot.

60 Tässä kohdin on tärkeää korostaa, että asetuksen N:o 438/2001 liitteessä 1, jonka otsikkona on ”Suuntaa antava kuvaus riittävän jäljitysketjun tietovaatimuksista”, on varsin täsmällisesti kerrottu kansallisten viranomaisten velvollisuudet. Siitä ilmenee selvästi, että mainittujen viranomaisten on ylläpidettävä ja säilytettävä asianmukaisella hallinnon tasolla kirjanpidollista arkistoa sekä tiettyjä tietoja jokaisen rahoitetun toimenpiteen osalta.

61 Kaikki edellä esitetty huomioon ottaen on todettava, että komissio on perustellusti katsonut, että hallinto- ja valvontajärjestelmissä on vakavia puutteita, jotka saattaisivat johtaa järjestelmällisiin väärinkäytöksiin, ja näin ollen perustellusti keskeyttänyt

välimaksujen suorittamisen EQUAL-tukitoimelle. Tässä kohdin on tärkeää huomauttaa, että yhteisön tukien hakijoiden ja tuensaajien velvollisuus varmistua siitä, että ne toimittavat komissiolle riittävän täsmälliset tiedot sen varmistamiseksi, että tukien myöntämisedellytysten täyttymisen tarkistamiseksi luodun valvonta- ja todistejärjestelmän on mahdollista toimia oikein, on luonnollinen osa ESR:n tukijärjestelmää ja olennainen sen toiminnan kannalta (ks. analogisesti yhdistetyt asiat T-251/05 ja T-425/05, Mediocurso v. komissio, tuomio 6.6.2007, 67 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

62 Käsiteltävänä olevaa kanneperustetta ei näin ollen voida hyväksyä.

Luottamuksensuojan periaatteen loukkaamista koskeva kanneperuste

Asianosaisten lausumat

63 Luxemburgin suurherttuakunta katsoo, että komissio on loukannut luottamuksensuojan periaatetta, koska se oli 22.8.2002 ja 4.9.2003 toimittamissaan ennakkotarkastuskertomuksissa ja lisäksi 7.2.2005 toimittamassaan kertomuksessa nimenomaisesti todennut, että kyseisiä tukitoimia koskevien hallinto- ja valvontajärjestelmien antamat takeet olivat varsin riittävät. Näin menetellessään komissio päätyi mainittujen tarkastusten aikana Luxemburgin suurherttuakunnan mukaan riidanalaisissa päätöksissä omaksumaansa kantaan nähden täysin vastakkaisiin lopputuloksiin.

64 Asetuksen N:o 1260/1999 38 artiklan 2 kohdan nojalla vuosina 2002 ja 2003 suoritetut ennakkotarkastukset olivat kuitenkin ainoat, jotka kyseisen ohjelmakauden aikana oli suoritettava, ja lisäksi riidanalaiset päätökset tehtiin vasta mainitun ajanjakson jälkeen suoritetun tarkastuksen seurauksena, toisin sanoen ajankohtana, jolloin kyseisten hallinto- ja valvontajärjestelmien muuttaminen ei enää ollut mahdollista. Luxemburgin viranomaisilla ei näin ollen ollut mitään syytä olla luottamatta mainituissa kertomuksissa esitettyyn, niiden hallinto- ja valvontajärjestelmien asianmukaisuutta koskevaan arvioon.

65 Luxemburgin suurherttuakunta täsmentää, että aikaisemmin suorittamiensa tarkastusten yhteydessä komission yksiköt olivat nimenomaisesti vahvistaneet hallintoviranomaisen ja maksuviranomaisen organisaatiomallin sekä jäljitysketjun seurannan ja Luxemburgin viranomaisten noudattaman ketjutetun menojen todentamismenettelyn.

66 Niiden hyviä menettelytapoja koskevien valmisteluasiakirjojen osalta, joihin komissio viittaa, on todettava, että ne luotiin todennäköisesti vuoden 2005 lopussa tai heti kyseessä olevaa ohjelmakautta koskevien tukitoimien aloittamisen jälkeen.

67 Vuoden 2004 kesäkuussa suoritettua lisätilintarkastusta, jonka komissio esitti vastineensa liitteenä, seuranneen 7.2.2005 päivätyn tarkastuskertomuksen osalta on todettava, että kyseisessä kertomuksessa vahvistetaan se, että komission yksiköt olivat pääpiirteittäin tyytyväisiä hankkeiden valintaa, menoilmoituksia ja valvontaa koskevaan järjestelmään.

68 Luxemburgin suurherttuakunta katsoo, että päinvastoin kuin komissio väittää, vuoden 2002 heinäkuussa, vuoden 2003 heinäkuussa ja vuoden 2004 kesäkuussa suoritetut tarkastukset eivät olleet laajuudeltaan rajallisia. Tarkasteltaessa näitä kolmea tilintarkastuskertomusta objektiivisesti käy ilmi, että ne ovat syntyneet sellaisen perusteellisen tarkastelun tuloksena, jonka tarkoituksena oli selvittää, vastasivatko

tosiasiassa noudatetut menettelyt niitä, joista komissiolle ilmoitettiin, ja olivatko ne sovellettavien säännösten mukaisia, sekä varmistaa otoksen perusteella erityisvastaavilta, että järjestelmät oli tosiasiallisesti mahdollista vahvistaa. Tältä osin ei voida väittää eikä moittia Luxemburgin suurherttuakuntaa siitä, että näissä tilintarkastuksissa suoritetun valvonnan kohteena oleva otos olisi ollut rajallinen eikä näin ollen riittävän edustava.

69 Komissio on Luxemburgin suurherttuakunnan mukaan näin ollen saanut kaikki tarvittavat tiedot ja hyväksynyt Luxemburgin hallinto- ja valvontajärjestelmät pääpiirteissään.

70 Komissio kiistää Luxemburgin suurherttuakunnan esittämät väitteet. Komissio väittää, että tilintarkastuskertomukset eivät ole omiaan aikaansaamaan perusteltua luottamusta eivätkä ne nyt esillä olevassa asiassa ole missään tapauksessa saaneet aikaan tällaista luottamusta.

Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

71 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan oikeus vedota luottamuksensuojan periaatteeseen edellyttää kolmen edellytyksen toteutumista. Yhteisön hallintoelimen on ensiksikin täytynyt toimittaa asianomaiselle täsmälliset, ehdottomat ja yhtäpitävät takeet, jotka on antanut valtuudet omaava ja luotettava taho. Näiden takeiden on toiseksi oltava sellaisia, että ne saavat aikaan perustellun odotuksen sen henkilön mielessä, jolle ne on osoitettu. Annettujen takeiden täytyy kolmanneksi olla sovellettavien normien mukaisia (ks. asia T-347/03, Branco v. komissio, tuomio 30.6.2005, Kok.,

s. II-2555, 102 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja asia T-282/02, Cementbouw Handel & Industrie v. komissio, tuomio 23.2.2006, Kok., s. II-319, 77 kohta).

72 Käsiteltävänä olevassa asiassa on kysyttävä, olivatko ESR:n varoista rahoitettavia hankkeita koskeviin vuosina 2002, 2003 ja 2005 laadittuihin tilintarkastuskertomuksiin sisältyneet arviot omiaan herättämään perustellun luottamuksen kansallisissa viranomaisissa, joiden tehtävänä on tukitoimen ensisijainen hallinto ja valvonta.

73 Tältä osin vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että henkilö, joka on selvästi rikkonut voimassa olevia säännöksiä, ei voi vedota luottamuksensuojan periaatteeseen (ks. vastaavasti asia 67/84, Sideradria v. komissio, tuomio 12.12.1985, Kok., s. 3983, 21 kohta; asia C-18/03 P, Vela ja Tecnagrind v. komissio, määräys 25.11.2004, 117–119 kohta, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa ja asia T-217/01, Forum des migrants v. komissio, tuomio 9.4.2003, Kok., s. II-1563, 76 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

74 Oikeuskäytännössä on näin ollen jo täsmennetty, että luottamuksensuojan periaate ei voi olla esteenä yhteisön tuen keskeyttämiselle, jos kyseisen tuen myöntämiselle asetetut edellytykset ovat selvästi jääneet täyttymättä (ks. vastaavasti asia T-126/97, Sonasa v. komissio, tuomio 29.9.1999, Kok., s. II-2793, 39 kohta ja asia T-162/04, Branco v. komissio, tuomio 14.12.2006, 123 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

75 Kuten ensimmäisen kanneperusteen tarkastelusta ilmenee, komissio ei ole käsiteltävänä olevassa asiassa syyllistynyt vakavaan harkintavallan väärinkäyttöön katsoessaan päätöksessä K(2008) 5730, että ”hallinto- ja valvontajärjestelmissä on useita vakavia puutteita”, jotka saattavat johtaa järjestelmällisiin väärinkäytöksiin, ja että näin ollen EQUAL-tukitoimeen liittyvien välimaksujen keskeyttäminen oli asianmukaista.

76 Mainitunlaiset väärinkäytökset on, samoin kuin sellaisten yhteisön säännösten, joiden nojalla yhteisön tuen myöntämispäätös tehdään, tai mainittuun myöntämispäätökseen sisältyvien säännösten vakava noudattamatta jättäminen (ks. vastaavasti em. asia Sonasa v. komissio, tuomion 35, 36 ja 39 kohta ja em. asia Vela ja Tecnagrind v. komissio, määräyksen 117 ja 118 kohta), katsottava voimassa olevan lainsäädännön vakavaksi rikkomiseksi.

77 Mahdolliset väärinkäytökset, joita ei aikaisemmin ole saatettu tuomioistuimen käsiteltäviksi tai muuten havaittu, eivät voi milloinkaan perustaa perusteltua luottamusta (ks. vastaavasti ja analogisesti asia C-339/00, Irlanti v. komissio, tuomio 16.10.2003, Kok., s. I-11757, 81 kohta). Mikään ei näin ollen estä komissiota määräämästä taloudellisia seuraamuksia sen jälkeen, kun komissio on havainnut puutteita erityisesti tarkastuksessa. Kansalliset viranomaiset, jotka vastaavat ensisijaisesti tukitoimiin kohdistuvasta taloudellisesta valvonnasta (ks. asetuksen N:o 1260/1999 38 artiklan 1 kohta), eivät voi vapautua vastuustaan vetoamalla siihen, ettei komissio ole aikaisemmin suorittamassaan tarkastuksessa todennut väärinkäytöksiä (ks. vastaavasti asia C-28/94, Alankomaat v. komissio, tuomio 22.4.1999, Kok., s. I-1973, 76 kohta).

78 Koska vakavia väärinkäytöksiä suhteessa sovellettavaan lainsäädäntöön on todettu, Luxemburgin suurherttuakunta ei näin ollen voi vedota siihen, että vuosina 2002–2004 laadittuihin tilintarkastuskertomuksiin sisältyvät arviot ovat luoneet perusteltuja odotuksia käsiteltävänä olevassa asiassa tarkoitetun hallinto- ja valvontajärjestelmän yhdenmukaisuudesta yhteisön lainsäädännön kanssa ja näin ollen myös sen suhteen, että EQUAL-tukitoimelle myönnetyt maksut ovat lopullisia.

79 Joka tapauksessa – kuten komissio suullisen käsittelyn aikana korosti – sellaiset tilintarkastuskertomukset, joita sen yksiköt ovat rakennerahastoista rahoitettujen toimenpiteiden täytäntöönpanon yhteydessä laatineet, eivät lähtökohtaisesti voi perustaa edellä 71 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitettua perusteltua luottamusta niiden hallinto- ja valvontajärjestelmien sääntöjenmukaisuuteen, jotka jäsenvaltioiden on luotava. Mainitunlaiset kertomukset laaditaan yleensä pistokokein tukitoimeen liittyvien edustavien – muttei tyhjentävien otosten pohjalta, ja ne

kuvaavat ainoastaan tilintarkastuksen tekoajankohtana vallinnutta tilannetta. Lisäksi mainitut kertomukset heijastavat ainoastaan niiden virkamiesten ammatillista käsitystä, jotka ovat vastanneet tarkastustoimenpiteiden suorittamisesta paikan päällä, eivätkä komission käsitystä, joka ilmaistaan vasta kontradiktorisen menettelyn, johon kyseinen jäsenvaltio tiivisti osallistuu, jälkeen.

80 Mainittu päätelmä pätee varsinkin nyt esillä olevassa asiassa, koska asiakirja-aineistosta ei ilmene, että ennen 29.11.2007 päivättyä tilintarkastuskertomusta laadittuihin kertomuksiin olisi sisältynyt mitään täsmällistä vakuutusta, joka olisi ollut omiaan herättämään Luxemburgin viranomaisissa odotuksia EQUAL-tukitoimeen liittyvien hallinto- ja valvontajärjestelmien asianmukaisuuden osalta ja siten aikaansaamaan näissä perustellun luottamuksen siihen, ettei komissio keskeyttäisi mainitulle tukitoimelle myönnettyä yhteisön taloudellista tukea.

81 Aikaisempien tilintarkastuskertomusten kohde ja ulottuvuus oli selvästi eri kuin 29.11.2007 päivätyn tilintarkastuskertomuksen. Ensinnäkin 8. ja 12.7.2002 välisenä aikana suoritettua ennakkotilintarkastusta koskevasta kertomuksesta ilmenee selvästi, että tarkastuksen tavoitteena on laatia ”yleisluonteinen luettelo tukitoimiin liittyvän hallinto-, maksu- ja valvontajärjestelmän piirteistä”. Mainittu tarkastus oli kyseisen kertomuksen sanamuodon mukaan ainoastaan ”mahdollistanut teoreettisen tarkastelun perusteella sen näyttämisen toteen, että jäsenvaltion toteuttama hallinto- ja valvontajärjestelmä antoi riittävät takeet”. Toiseksi vuoden 2003 heinäkuussa suoritettuun tarkastukseen liittyvässä 4.9.2003 päivätyssä kertomuksessa mainitaan, että ohjelmakautta 1994–1999 koskevien tilinpäätösten lisäksi sen tarkoituksena oli ”arvioida vuoden 2002 tilintarkastuskertomuksen tilanne”. Kolmanneksi vuoden 2004 kesäkuun tilintarkastusta koskevan 7.2.2005 päivätyn kertomuksen tavoitteena oli arvioida tilanne tilintarkastajien esiintuomien lainkohtien perusteella (ks. mainitun kertomuksen I osan 6 kohta).

82 Mainittujen tilintarkastusten tavoitteena oli näin ollen suorittaa tiettyjä EQUAL-tukitoimeen liittyvien hallinto- ja valvontajärjestelmien toteuttamista koskevia tarkistuksia. Ainoastaan 29.11.2007 päivätty tilintarkastuskertomus, jossa sen tavoitteeksi mainitaan ”satunnaisen otannan pohjalta tapahtuva hankkeiden valvonta, jonka tarkoituksena on vahvistaa hallinto- ja valvontajärjestelmien varmuustaso ohjelmakaudelle 2000–2006”, oli omiaan vahvistamaan järjestelmiin aikaisemmissa paikan päällä suoritetuissa tarkastuksissa liitetyn varmuustason (ks. mainitun tarkastuskertomuksen 1 kohta). Siitä, että mainittu lopullinen tilintarkastuskertomus laadittiin vasta käsiteltävänä olevassa asiassa tarkoitetun ohjelmakauden 2000–2006 jälkeen, ei voida moittia komissiota, koska tämä on luonnollinen osa asetuksen N:o 1260/1999 mukaista taloudellista valvontajärjestelmää.

83 Näillä perusteilla myös toinen Luxemburgin suurherttuakunnan esittämä kanneperuste on hylättävä, ja näin ollen kanne on kokonaisuudessaan hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

84 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Luxemburgin suurherttuakunta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut, koska komissio on sitä vaatinut.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (kahdeksas jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kanne hylätään.

2) Luxemburgin suurherttuakunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Martins Ribeiro Papasavvas Wahl

Julistettiin Luxemburgissa 18 päivänä kesäkuuta 2010.

Allekirjoitukset