TRIBUNALENS DOM (åttonde avdelningen)

den 18 juni 2010*

I mål T-549/08,

Storhertigdömet Luxemburg, företrätt av M. Fisch, i egenskap av ombud, biträdd av P. Kinsch, avocat,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av A. Steiblytė och B. Conte, båda i egenskap av ombud,

svarande,

* Rättegångsspråk: franska.

angående en talan om ogiltigförklaring av dels kommissionens beslut K(2008) 5383 av den 24 september 2008 om att hålla inne löpande utbetalningar från Europeiska socialfonden (ESF) till den samlade programplaneringen för gemenskapens strukturåtgärder avseende målområde 3 i Luxemburg, dels kommissionens beslut K(2008) 5370 av den 6 oktober 2008 om att hålla inne löpande utbetalningar från programmet för gemenskapsinitiativet om bekämpning av diskriminering och ojämlikheter som har samband med arbetsmarknaden (EQUAL) i Luxemburg,

meddelar

TRIBUNALEN (åttonde avdelningen)

sammansatt av ordföranden E. Martins Ribeiro samt domarna S. Papasavvas och N. Wahl (referent),

justitiesekreterare: handläggaren T. Weiler,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 4 mars 2010,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

1 Genom artikel 147 första stycket ges Europeiska gemenskapernas kommission i uppgift att förvalta Europeiska socialfonden (nedan kallad ESF), vilken upprättats med stöd av artikel 146 EG. Enligt artikel 159 första stycket EG är ESF en av strukturfonderna.

2 De bestämmelser som reglerade strukturfonderna under programperioden 2000–2006, vilken är relevant i förevarande mål, finns i rådets förordning (EG) nr 1260/1999 av den 21 juni 1999 om allmänna bestämmelser för strukturfonderna (EGT L 161, s. 1). Såväl verksamhetens syften, organisation, funktion och tillämpning, som kommissionens och medlemsstaternas aktuella uppgifter och befogenheter, fastställs huvudsakligen i denna förordning.

3 Enligt artikel 9 n i förordningen anses som ”förvaltningsmyndighet” varje myndighet eller nationellt, regionalt eller lokalt, offentligt eller privat organ, som har utsetts av medlemsstaten – eller medlemstaten, då denna själv fullgör denna uppgift – för att förvalta en stödform i enlighet med denna förordning. I artikel 9 o i förordningen definieras, i sin tur, ”den utbetalande myndigheten” som ”en eller flera nationella,

regionala eller lokala myndigheter eller organ som har utsetts av medlemsstaterna för att utarbeta och inlämna utbetalningsansökningar och erhålla betalningar från kommissionen”.

4 I artikel 34.1 f i förordning nr 1260/1999 föreskrivs bland annat att förvaltningsmyndigheten ansvarar för att säkerställa att de insatser eller projekt som finansieras enligt stödformen genomförs på ett korrekt sätt, särskilt genom att det genomförs interna kontrollåtgärder enligt principerna för en sund ekonomisk förvaltning.

5 I artikel 38 i förordning nr 1260/1999 föreskrivs följande:

”1. Utan att det påverkar kommissionens ansvar för genomförandet av Europeiska unionens allmänna budget skall ansvaret för den finansiella kontrollen av stödet i första hand ligga hos medlemsstaterna. I detta syfte skall medlemsstaterna vidta följande åtgärder:

a) Kontrollera att förvaltning och kontrollsystem har inrättats och att de genomförs på ett sådant sätt att det säkerställs att gemenskapens fonder används på ett effektivt och korrekt sätt.

b) Överlämna en beskrivning av dessa system till kommissionen.

c) Säkerställa att stödet förvaltas i enlighet med alla tillämpliga gemenskapsbestämmelser och att de medel som ställs till deras förfogande används i överensstämmelse med principerna för en sund ekonomisk förvaltning.

d) Intyga att de utgiftsdeklarationer som lämnas in till kommissionen är tillförlitliga och säkerställa att de härrör från redovisningssystem som är grundade på kontrollerbara verifikationer.

e) Förebygga, upptäcka och korrigera oegentligheter och underrätta kommissionen om dessa i enlighet med gällande bestämmelser samt hålla kommissionen underrättad om hur det administrativa och rättsliga förfarandet fortskrider.

f) När varje stödform avslutas, lämna en deklaration till kommissionen som upprättats av en person eller en avdelning som är fristående från den utsedda förvaltningsmyndigheten. Deklarationen skall utgöra en sammanställning av slutsatserna från de kontroller som genomförts under de föregående åren och skall bedöma giltigheten i ansökan om slutbetalning samt lagligheten och korrektheten i de operationer som berörs av det slutliga intyget om utgifterna. Om medlemsstaterna anser det nödvändigt kan de till detta intyg bifoga ett eget yttrande.

g) Samarbeta med kommissionen för att säkerställa att gemenskapens medel används enligt principerna om en sund ekonomisk förvaltning.

h) Återkräva de medel som förlorats till följd av en konstaterad oegentlighet och i förekommande fall kräva dröjsmålsränta.

2. Kommissionen skall såsom ansvarig för genomförandet av Europeiska unionens allmänna budget säkerställa att det i medlemsstaterna finns väl fungerande förvaltnings- och kontrollsystem så att gemenskapens medel används effektivt och korrekt.

I detta syfte, och utan att det påverkar de kontroller som utförs av medlemsstaterna i enlighet med nationella lagar och andra författningar, får kommissionens tjänstemän eller andra företrädare för kommissionen, i enlighet med överenskommelser som ingåtts med medlemsstaten inom ramen för det samarbete som avses i punkt 3, utföra kontroller på platsen, inklusive stickprovskontroller, beträffande insatser och projekt som finansieras av fonderna samt av förvaltnings- och kontrollsystem med minst en arbetsdags varsel. Kommissionen skall underrätta den berörda medlemsstaten, för att få all hjälp som behövs. Medlemsstatens tjänstemän eller andra företrädare för medlemsstaten får delta i dessa kontroller.

Kommissionen får begära att den berörda medlemsstaten utför en kontroll på platsen för att kontrollera korrektheten i en eller flera insatser eller ett eller flera projekt. Kommissionens tjänstemän eller andra företrädare för kommissionen får delta i dessa kontroller.

3. Kommissionen och medlemsstaterna skall på grundval av bilaterala administrativa överenskommelser samarbeta för att samordna planerna för, metodiken vid och genomförandet av kontrollerna så att största möjliga nytta dras av de kontroller som genomförs. Medlemsstaterna och kommissionen skall utan dröjsmål utbyta resultaten från de kontroller som utförts.

Åtminstone en gång per år, och i alla händelser före den årliga granskning som avses i artikel 34.2, skall följande granskas och utvärderas:

a) Resultaten av de kontroller som utförts av medlemsstaten och kommissionen.

b) Eventuella iakttagelser från andra kontrollorgan eller kontrollinstitutioner på nationell nivå eller gemenskapsnivå.

c) De ekonomiska följderna av de oegentligheter som uppmärksammas, de åtgärder som redan har vidtagits eller som kommer att bli nödvändiga för att rätta till dem och, i förekommande fall, förändringar av förvaltnings- och kontrollsystemen.

4. Efter denna granskning och utvärdering, och utan att det påverkar de åtgärder som medlemsstaten utan dröjsmål skall vidta enligt denna artikel och artikel 39, får kommissionen göra påpekanden, särskilt rörande de ekonomiska följderna av de oegentligheter som eventuellt konstaterats. Dessa påpekanden skall meddelas medlemsstaten och förvaltningsmyndigheten för den berörda stödformen. Påpekandena skall vid behov åtföljas av begäran om att åtgärda bristerna i förvaltningen och rätta till de oegentligheter som upptäckts men inte redan korrigerats. Medlemsstaten skall ges tillfälle att kommentera dessa påpekanden.

När kommissionen efter kommentarer från medlemsstaten, eller i avsaknad av sådana kommentarer, antar sina slutsatser, skall medlemsstaten inom utsatt tid vidta de åtgärder som krävs för att följa kommissionens krav samt underrätta kommissionen om sina åtgärder.

5. Utan att det påverkar tillämpningen av denna artikel får kommissionen, efter vederbörlig kontroll, helt eller delvis tillfälligt hålla inne en löpande betalning om det konstateras att de aktuella utgifterna hör samman med en allvarlig oegentlighet som inte har korrigerats och att det krävs omedelbara åtgärder. Kommissionen skall underrätta den berörda medlemsstaten om de åtgärder som vidtagits och om skälen till detta. Om det efter fem månader fortfarande finns skäl att hålla inne betalningen eller om den berörda medlemsstaten inte har underrättat kommissionen om de åtgärder som har vidtagits för att rätta till denna allvarliga oegentlighet skall artikel 39 tillämpas.

6. Under de tre år, såvida inte något annat bestämts i de bilaterala administrativa överenskommelserna, som följer efter kommissionens slutbetalning i samband med en stödform skall de ansvariga myndigheterna för kommissionen hålla tillgängliga

samtliga verifikationer, antingen i form av originalhandlingar eller i form av kopior som vidimerats av informationstransportörer som accepterats gemensamt, som rör utgifterna och kontrollerna för det berörda stödet. Denna tidsfrist skall avbrytas antingen vid rättsliga åtgärder eller när kommissionen lämnar en motiverad begäran om detta."

6 Artikel 39 i förordning nr 1260/1999, med rubriken "Finansiella korrigeringar", har följande lydelse:

"1. Medlemsstaterna skall ha det huvudsakliga ansvaret för att utreda oegentligheter genom att agera vid alla uppenbara betydande ändringar som påverkar sättet och villkoren för utformning eller övervakning av stöd och genomföra de nödvändiga finansiella korrigeringarna.

Medlemsstaten skall genomföra de finansiella korrigeringar som är nödvändiga i samband med den enskilda eller systematiska oegentligheten. Detta skall bestå i att bidraget från gemenskapen helt eller delvis dras in. De gemenskapsmedel som på detta sätt frigörs får medlemsstaten på nytt använda till det berörda stödet enligt de närmare bestämmelser som skall fastställas med stöd av artikel 53.2.

2. Om kommissionen, efter att ha slutfört de verifieringar som är nödvändiga, finner

…

c) att det förekommer allvarliga brister i förvaltnings- eller kontrollsystemen som kan leda till systembetingade oegentligheter,

skall kommissionen tillfälligt hålla inne de berörda löpande betalningarna och med angivande av skälen begära att medlemsstaten lämnar sina synpunkter och i tillämpliga fall gör eventuella korrigeringar inom en fastställd tidsfrist.

Om medlemsstaten invänder mot kommissionens anmärkningar inbjuds den till en överläggning hos kommissionen, där båda parter i ett samarbete grundat på partnerskapet anstränger sig för att nå en uppgörelse om anmärkningarna och de slutsatser som därav kan dras.

3. Om ingen överenskommelse uppnåtts och medlemsstaten inte har genomfört korrigeringarna vid utgången av den tidsfrist som kommissionen fastställt, och med hänsyn till eventuella synpunkter som medlemsstaten lämnat, kan kommissionen inom tre månader besluta att

a) reducera det förskottsbelopp som avses i artikel 32.2,

eller

b) göra de finansiella korrigeringar som är nödvändiga genom att helt eller delvis dra in fondernas bidrag till den berörda stödformen.

Kommissionen skall när den med iakttagande av proportionalitetsprincipen beslutar om med vilket belopp korrigeringen skall göras ta hänsyn till oegentlighetens eller ändringens art och omfattning och till de finansiella effekterna av bristerna i medlemsstaternas förvaltnings- eller kontrollsystem.

Om det inte fattas något beslut om att handla i enlighet med punkterna a och b skall de löpande utbetalningarna omedelbart återupptas.

…”

7 Enligt artikel 3 a i kommissionens förordning (EG) nr 438/2001 av den 2 mars 2001 om genomförandebestämmelser till rådets förordning (EG) nr 1260/1999 beträffande förvaltnings- och kontrollsystemen för stöd som beviljas inom ramen för strukturfonderna (EGT L 63, s. 21) ska förvaltnings- och kontrollsystemen för förvaltningsmyndigheter och utbetalande myndigheter samt förmedlande organ, med beaktande av den förvaltade stödvolymen, tillgodose en tydlig definition, en tydlig fördelning och – i den mån sund ekonomisk praxis så kräver – en lämplig uppdelning av funktioner inom den berörda organisationen.

8 I artikel 4 i förordning nr 438/2001 föreskrivs följande:

”Förvaltnings- och kontrollsystem skall omfatta förfaranden för att kontrollera att medfinansierade varor och tjänster har levererats och att det rör sig om faktiska utgifter samt att säkerställa efterlevnaden av villkoren i relevanta kommissionsbeslut enligt artikel 28 i förordning … nr 1260/1999, samt tillämpliga nationella bestämmelser och gemenskapsbestämmelser, särskilt om utgifternas berättigande till stöd från

strukturfonderna under den aktuella stödformen, offentlig upphandling, statligt stöd (även reglerna för kumulering av stöd), miljöskydd och likaberättigande.

Förfarandena skall kräva att kontroller av enskilda insatser på platsen registreras. Registren skall innehålla uppgift om det utförda arbetet, resultatet av kontrollerna och de åtgärder som vidtagits i fråga om avvikelser. Om någon fysisk eller administrativ kontroll inte är uttömmande utan genomförts på grundval av ett urval av insatser, skall registren identifiera utvalda insatser och beskriva urvalsmetoden."

9 Artikel 7 i förordning nr 438/2001 har följande lydelse:

"1. I medlemsstaternas förvaltnings- och kontrollsystem skall det finnas en tillfredsställande verifieringskedja.

2. En verifieringskedja skall anses tillfredsställande om den gör det möjligt

a) att kontrollera att de sammanlagda belopp som redovisats till kommissionen överensstämmer med enskilda utgiftsposter och verifikationer på de olika administrativa nivåerna och hos de slutliga stödmottagarna, inbegripet de organ eller företag som utfört insatser, om de slutliga stödmottagarna inte är de som slutligen uppbär medlen,

b) att kontrollera hur de tillgängliga medlen från gemenskapen och de nationella medlen fördelas och överförs.

I bilaga I finns en vägledande beskrivning av de informationskrav som en tillfredsställande verifieringskedja skall uppfylla.

…”

10 Artikel 9 i förordningen, vari attestering av utgifter behandlas, har följande lydelse:

”1. De intyg om löpande och slutliga utgiftsdeklarationer som avses i artikel 32.3 och 32.4 i förordning … nr 1260/1999 skall utfärdas i den form som anges i bilaga II av en person eller avdelning inom den utbetalande myndigheten som är fristående från de avdelningar som godkänner ansökningar om utbetalning.

2. Innan en viss utgiftsdeklaration attesteras, skall den utbetalande myndigheten förvissa sig om att följande villkor har uppfyllts:

a) Förvaltningsmyndigheten och de förmedlande organen har uppfyllt kraven i förordning … nr 1260/1999, särskilt artikel 38.1 c och 38.1 e och artikel 32.3 och 32.4, samt iakttagit villkoren i kommissionens beslut enligt artikel 28 i förordningen.

b) Att utgiftsdeklarationen endast omfattar utgifter

i) som faktiskt betalats inom den stödberättigande period som anges i beslutet i form av utgifter som betalats av den slutliga stödmottagaren, i den mening som avses i punkterna 1.2, 1.3 och 2 i regel 1 i bilagan till kommissionens förordning (EG) nr 1685/2000 [av den 28 juli 2000 om närmare bestämmelser för genomförandet av förordning (EG) nr 1260/1999 vad gäller stödberättigande utgifter i samband med insatser som medfinansieras av strukturfonderna (EUT L 193, s. 39)], och som kan verifieras med kvitterade fakturor eller bokföringsunderlag som har motsvarande bevisvärde,

ii) för insatser som valts ut för finansiering under stödformen i fråga i enlighet med urvalskriterierna och urvalsförfarandena för detta, och som har omfattats av gemenskapsregler under hela den period som utgifterna hänför sig till,

iii) för åtgärder för vilka allt statligt stöd formellt har godkänts av kommissionen, i den utsträckning det är nödvändigt.

3. För att hänsyn alltid skall kunna tas till att kontrollsystemet och verifieringskedjan är tillfredsställande innan en utgiftsdeklaration lämnas in till kommissionen, skall förvaltningsmyndigheten se till att den utbetalande myndigheten hålls underrättad om de förfaranden som förvaltningsmyndigheten och de förmedlande organen använder för att

a) kontrollera att medfinansierade varor och tjänster har levererats och att det rör sig om faktiska utgifter,

b) säkerställa att tillämpliga regler har följts,

c) säkerställa att verifieringskedjan är obruten.

4. Om förvaltningsmyndigheten och den utbetalande myndigheten ingår i eller tillhör samma organ, skall detta organ se till att förfaranden som erbjuder samma kontrollnivå som de som anges i punkterna 2 och 3 tillämpas.”

Bakgrund till tvisten

11 Den 8 augusti 2000 antog kommissionen beslut K(2000) 1128 om godkännande av det samlade programdokumentet för gemenskapens strukturåtgärder avseende målområde 3 i Luxemburg (CCI nr 1999LU053DO001), i vilket den totala kostnaden beräknades uppgå till 93 578 900 euro och gemenskapens medfinansiering till högst 39 452 700 euro. Detta beslut ändrades senast genom beslut K(2007) 4256 av den 10 september 2007, i vilket den totala kostnaden beräknades uppgå till 83 289 224 euro och ESF:s finansiella stöd till högst 35 576 935 euro.

12 Den 22 mars 2001 antog kommissionen beslut K(2001) 42 om godkännande av programmet för gemenskapsinitiativet om bekämpning av diskriminering och ojämlikheter som har samband med arbetsmarknaden (EQUAL) i Luxemburg (CCI nr 2000LU050PC001), i vilket den totala kostnaden beräknades uppgå till 8 800 000 euro och EFS:s bidrag till 4 400 000 euro. Detta beslut ändrades senast

genom beslut K(2007) 3658 av den 24 juli 2007, i vilket den totala kostnaden beräknades uppgå till 8 707 522 euro och EFS:s bidrag till 4 353 761 euro.

13 Den 7 februari 2002 skickade de luxemburgska myndigheterna en skrivelse, enligt artikel 5 i förordning nr 438/2001, med en beskrivning av sina förvaltnings- och kontrollsystem för de två stödformer som framgår av beslut K(2000) 1128 och K(2001) 42 (nedan kallade de aktuella stödformerna).

14 Den 8–10 juli 2002 utförde kommissionen, i enlighet med artikel 38.2 i förordning nr 1260/1999, en förebyggande revision avseende programperioden 2000–2006. Revisionen byggde på den beskrivning som de luxemburgska myndigheterna hade skickat in och syftade till att göra en bedömning av hur förvaltnings- och kontrollsystemen hade inrättats.

15 Den 22 augusti 2002 skickade kommissionen en skrivelse med den slutliga revisionsrapporten till de luxemburgska myndigheterna. I denna rapport konstaterade kommissionen bland annat att de förvaltnings- och kontrollsystem som hade inrättats av Storhertigdömet Luxemburg, utifrån vad som framgick av det teoretiska underlaget, ställde upp tillräckliga garantier för att gällande bestämmelser och allmänt vedertagna kriterier avseende sund ekonomisk förvaltning skulle respekteras.

16 Under en revision som utfördes den 7 och den 8 juli 2003, vilken bland annat syftade till att upprätta dokumentation över förfarandena i samband med avslutandet av programperioden 1994–1999, granskade kommissionen även de system som inrättats för programperioden 2000–2006.

17 Genom skrivelse av den 4 september 2003 delgavs de luxemburgska myndigheterna revisionsrapporten avseende denna granskning. Kommissionen konstate-

rade att rekommendationerna i den föregående revisionsrapporten i stort sett hade följts.

18 Den 14–16 juni 2004 utförde kommissionen en revision av förvaltnings- och kontrollsystemen för programmet EQUAL. Genom skrivelse av den 11 februari 2005 kommunicerade kommissionen rapporten för denna revision. Enligt revisionsrapporten motsvarade systemen de uppställda kriterierna med undantag av de så kallade 5 % -kontrollerna, som ännu ej hade införts.

19 Den 11 juni–13 juli 2007 utförde kommissionen flera stickprovskontroller för att försäkra sig om säkerhetsnivån hos de förvaltnings- och kontrollsystem som hade inrättats för de aktuella stödformerna. Genom skrivelse av den 29 november 2007 delgavs de luxemburgska myndigheterna revisionsrapporten avseende denna granskning (nedan kallad revisionsrapporten av den 29 november 2007). I denna rapport framhölls materiella brister i förvaltnings- och kontrollsystemen för de aktuella stödformerna. Bristerna avsåg uppgiftsfördelningen mellan förvaltningsmyndigheten och den utbetalande myndigheten, förvaltningsmyndighetens förstahandskontroller, den utbetalande myndighetens attestering av utgiftsdeklarationer och verifieringskedjorna.

20 Genom en skrivelse av den 16 januari 2008, framförde de luxemburgska myndigheterna sina synpunkter på revisionsrapporten av den 29 november 2007.

21 Genom en skrivelse av den 29 januari 2008, erinrade kommissionen de luxemburgska myndigheterna om att de, i enlighet med bland annat principen om sund ekonomisk förvaltning och med hänsyn till riskerna för gemenskapsbudgeten, var skyldiga att återupprätta en god förvaltning av de aktuella stödformerna.

22 Vid det årliga mötet den 29 februari 2008 meddelade kommissionen de luxemburgska myndigheterna att i det fall de åsidosatte skyldigheten att återupprätta en god förvaltning av de aktuella stödåtgärderna skulle kommissionen kunna anta ett beslut om att tillfälligt hålla inne löpande utbetalningar.

23 Genom skrivelse av den 13 maj 2008 anförde kommissionen att den höll fast vid sin ståndpunkt och svarade på de argument som de luxemburgska myndigheterna hade framfört i sin skrivelse av den 16 januari 2008. Kommissionen anförde att ingen av rekommendationerna i revisionsrapporten av den 29 november 2007 kunde anses ”avslutade” på grundval av de upplysningar som hade tillhandahållits. Kommissionen begärde, enligt artikel 39.2 i förordning nr 1260/1999, att de luxemburgska myndigheterna inom två månader från att ha tagit emot skrivelsen skulle lämna sina synpunkter. Kommissionen begärde även en beskrivning av dels korrigerande åtgärder som vidtagits för att förbättra funktionen hos förvaltnings- och kontrollsystemen för de aktuella stödformerna, dels nödvändiga finansiella korrigeringar.

24 Vid ett möte den 20 maj 2008 mellan företrädare för den luxemburgska finansinspektionen och kommissionen, beskrev kommissionen mer i detalj de grunder på vilka den baserat sin ståndpunkt avseende bristerna i förvaltnings- och kontrollsystemen. De luxemburgska myndigheterna framhöll, för sin del, att de stod fast vid den ståndpunkt som de hade framfört i sin skrivelse av den 16 januari 2008. Vid ett möte den 17 juni 2008 mellan företrädare för den luxemburgska förvaltningsmyndigheten och kommissionen, framförde förvaltningsmyndigheten ånyo sin ståndpunkt.

25 Genom beslut K(2008) 5383 av den 24 september 2008 om att tillfälligt hålla inne löpande utbetalningar från ESF till den samlade programplaneringen för gemenskapens strukturåtgärder avseende målområde 3 i Luxemburg och beslut K(2008) 5730 av den 6 oktober 2008 om att tillfälligt hålla inne löpande utbetalningar från programmet EQUAL i Luxemburg (nedan kallade de angripna besluten), höll kommissionen tillfälligt inne ESF:s löpande betalningar avseende de aktuella stödformerna. Kom-

missionen gjorde bedömningen att det förekom allvarliga brister i förvaltnings- eller kontrollsystemen som kunde leda till systembetingade oegentligheter, i den mening som avses i artikel 39.2 c i förordning nr 1260/1999, i samband med nämnda stödformer.

Förfarandet och parternas yrkanden

26 Storhertigdömet Luxemburg väckte förevarande talan genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 16 december 2008.

27 Mot bakgrund av referentens rapport beslutade tribunalen (åttonde avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet.

28 Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens frågor vid förhandlingen den 4 mars 2010.

29 Storhertigdömet Luxemburg har yrkat att tribunalen ska

— ogiltigförklara de angripna besluten, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

30 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska

— avvisa talan i den del den avser beslut K(2008) 5383,

— ogilla talan i övrigt, och

— förplikta Storhertigdömet Luxemburg att ersätta rättegångskostnaderna.

Upptagande till sakprövning

Parternas argument

31 Kommissionen anser att förevarande talan har väckts för sent och att den, i den del den avser beslut K(2008) 5383, således inte kan tas upp till sakprövning. Enligt artikel 230 femte stycket EG ska talan om ogiltigförklaring väckas inom två månader från den dag då rättsakten delgavs sökanden. I förevarande fall kom beslut K(2008) 5383 Storhertigdömet Luxemburgs ständiga representation vid Europeiska unionen till handa den 25 september 2008. Förevarande talan har således väckts för sent, i den del den avser beslut K(2008) 5383.

32 Storhertigdömet Luxemburg har i sina skrivelser inte yttrat sig i denna fråga. Medlemsstaten har dock, under förhandlingen, som svar på en fråga från tribunalen medgett att den inte bestrider att beslut K(2008) 5383 mottogs den 25 september 2008. Detta har antecknats i förhandlingsprotokollet.

Tribunalens bedömning

33 Enligt artikel 230 femte stycket EG ska talan om ogiltigförklaring väckas inom två månader från den dag då den angripna rättsakten delgavs sökanden. Enligt artikel 102.2 i tribunalens rättegångsregler ska denna tidsfrist förlängas med tio dagar med hänsyn till avstånd i samtliga fall.

34 Det framgår av fast rättspraxis att tidsfristen för att väcka talan utgör tvingande rätt och något som varken parterna eller domstolen kan råda över, eftersom den upprättats för att säkerställa tydlighet och säkerhet i rättsliga situationer och för att undvika diskriminerande eller godtycklig behandling i rättsliga förfaranden (domstolens dom av den 23 januari 1997 i mål C-246/95, Coen, REG 1997, s. I-403, punkt 21, och förstainstansrättens dom av den 18 september 1997 i de förenade målen T-121/96 och T-151/96, Mutual Aid Administration Services mot kommissionen, REG 1997, s. II-1355, punkt 38).

35 Enligt artikel 101.1 a och b och 101.2 i rättegångsreglerna började tidsfristen för att väcka talan mot beslut K(2008) 5383 löpa den 26 september 2008, dagen efter att beslutet delgavs Storhertigdömet Luxemburg.

36 Tidsfristen för att väcka talan mot detta beslut innefattar inte endast den tidsfrist på två månader som anges i artikel 230 femte stycket EG utan även den tidsfrist med hänsyn till avstånd som anges i artikel 120.2 i rättegångsreglerna. Tidsfristen för att väcka talan löpte således ut den 5 december 2008.

37 Härav följer att förevarande talan om ogiltighet som väcktes den 16 december 2008, i den del den avser beslut K(2008) 5383, har väckts för sent och därför inte kan tas upp till sakprövning. Däremot kan talan tas upp till sakprövning i den del den avser beslut K(2008) 5730, eftersom detta beslut inte delgavs Storhertigdömet Luxemburg förrän den 7 oktober 2008.

Prövning i sak

38 Storhertigdömet Luxemburg har i huvudsak åberopat två grunder till stöd för sin talan. Den första grunden hänför sig till ett åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar. Den andra grunden hänför sig till ett åsidosättande av artikel 39.2 c i förordning nr 1260/1999, i den mån som kommissionen tillfälligt har hållit inne utbetalningar avseende de aktuella stödformerna utan att de nödvändiga förutsättningarna för att göra detta förelåg.

39 Parterna är inte överens vad gäller i vilken ordning tribunalen bör pröva de grunder som Storhertigdömet Luxemburg har åberopat. Tribunalen finner det dock lämpligt att först pröva den grund som hänför sig till ett åsidosättande av artikel 39.2 c i förordning nr 1260/1999. Därefter prövas den grund som hänför sig till ett åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar.

Den grund som hänför sig till ett åsidosättande av artikel 39.2 c i förordning nr 1260/1999

Parternas argument

40 Storhertigdömet Luxemburg har gjort gällande att kommissionen åsidosatte artikel 39.2 c i förordning nr 1260/1999, eftersom den tillfälligt höll inne det aktuella stödet utan att de nödvändiga förutsättningarna för denna åtgärd förelåg. Bedömningen att det skulle ha förekommit allvarliga brister som skulle kunna leda till systembetingade oegentligheter är uppenbart oriktig. Även om det antas att det skulle ha förekommit oegentligheter så skulle dessa ha varit av mindre betydelse och inte systembetingade.

41 Vad gäller förvaltningsmyndighetens och den utbetalande myndighetens organisation utgör varken artikel 3 i förordning nr 438/2001 eller någon annan bestämmelse ett hinder för att dessa två myndigheter tillhör samma organ. Denna möjlighet beaktas också i artikel 9.4 i förordningen. Det finns inget förbud mot att förvaltningsmyndigheten och den utbetalande myndigheten gör gemensamma verifikationer. Kommissionen gjorde sig skyldig till en felaktig rättstillämpning när den krävde en sådan funktionsmässig uppdelning. I sin replik har Storhertigdömet Luxemburg preciserat att även om de två myndigheternas kontrollanter utför kontrollen av slutmottagaren samtidigt medför inte detta någon risk för intressegemenskap mellan kontrollanten och den som blir kontrollerad. Detta avvärjs genom etiska regler som är tillämpliga inom den offentliga sektorn i Luxemburg.

42 Vad gäller förvaltningsmyndighetens förstahandskontroller och den utbetalande myndighetens attestering av utgifter, har Storhertigdömet Luxemburg gjort gällande att attestering av utgifter på flera nivåer – det vill säga det val som den nationella förvaltningsmyndigheten gjort att deklarera utgifter avseende vilka det föreligger tvivel,

men som vid tidpunkten för deklarationen ännu inte rättsligt kvalificerats som icke-stödberättigande – är förenligt med artikel 4 i förordning nr 438/2001. Att endast utesluta den tvivelaktiga delen av en utgift som anses vara ”till viss del icke-stödberättigande”, och inte utgiften i sin helhet, är likaså förenligt med denna bestämmelse. Enligt bestämmelsen har de nationella myndigheterna ett utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller hur deras förvaltnings- och kontrollsystem ska fungera – så länge systemen omfattar förfaranden för att dels kontrollera att medfinansierade varor och tjänster har levererats och att det rör sig om faktiska utgifter, dels säkerställa efterlevnaden av villkoren i relevanta kommissionsbeslut. Som stöd för sin bedömning har kommissionen hänvisat till det arbetsdokument av den 21 december 2005 som avser god sed för förvaltningskontrollerna, vilka medlemsstaterna är skyldiga att utföra av projekt som medfinansieras av strukturfonden eller utvecklingsfonden. Storhertigdömet Luxemburg hävdar dock att detta arbetsdokument inte var gällande vid den tidpunkt då programmen genomfördes. Slutligen har, med beaktande av de luxemburgska myndigheternas efterhandskontroller, unionens ekonomiska intressen tillvaratagits.

43 Storhertigdömet Luxemburg har gjort gällande att de påståenden om verifieringskedjorna som gjordes i revisionsrapporten av den 29 november 2007 och som återgavs i punkterna 30–32 i de angripna besluten är oriktiga. Enligt dessa påståenden skulle förvaltningsmyndighetens register vara ofullständigt och sakna vissa uppgifter som är nödvändiga för att bedöma huruvida utgifterna är stödberättigande och giltiga. De luxemburgska myndigheterna poängterade redan i sitt yttrande av den 16 januari 2008 att dessa påståenden var oriktiga. Däri underströks bland annat att det var fullt möjligt att hitta all information om detaljbudgeten och de resultatmål som satts upp i ansökningsblanketten till varje stödfinansierat projekt. Storhertigdömet Luxemburg har i sin duplik understrukit att kommissionen aldrig bad de nationella myndigheterna om den information som den påstod saknades.

44 Kommissionen har bestritt samtliga av Storhertigdömet Luxemburgs argument. Den har understrukit att det, i motsats till vad Storhertigdömet Luxemburg har påstått, i det aktuella fallet inte alls är fråga om oegentligheter av mindre betydelse. Det rör

sig om ett antal allvarliga brister avseende organisationen, förvaltningsmyndighetens förstahandskontroller, den utbetalande myndighetens attestering av utgiftsdeklarationer och verifieringskedjorna. Var och en av bristerna hade kunnat motivera att de löpande betalningarna tillfälligt hölls inne, eftersom det rör sig om nyckelaspekter av förvaltnings- och kontrollsystemen.

Tribunalens bedömning

45 Det framgår av rättspraxis att regeln, att det bara är utgifter som nationella myndigheter har ådragit sig med iakttagande av gemenskapsrätten som kan omfattas av gemenskapsbudgeten, även gäller beviljandet av finansiellt stöd från ESF (domstolens dom av den 15 september 2005 i mål C-199/03, Irland mot kommissionen, REG 2005, s. I-8027, punkt 26).

46 Enligt artikel 39.2 c i förordning nr 1260/1999 ska kommissionen tillfälligt hålla inne de löpande betalningarna om den, efter att ha slutfört de verifieringar som är nödvändiga, finner att det förekommer allvarliga brister i förvaltnings- eller kontrollsystemen som kan leda till systembetingade oegentligheter. Det framgår av artikel 39.3 i förordningen att kommissionen i förekommande fall sedan kan göra de finansiella korrigeringar som är nödvändiga genom att helt eller delvis dra in fondens bidrag till den aktuella stödåtgärden.

47 I enlighet med det krav på en sund ekonomisk förvaltning som ligger till grund för tillämpningen av strukturfonderna, och med hänsyn till de nationella myndigheternas skyldigheter vid denna tillämpning, är medlemsstaternas skyldighet att inrätta

förvaltnings- och kontrollsystem väsentlig. Denna skyldighet föreskrivs i artikel 38.1 i förordning nr 1260/1999 och preciseras i artiklarna 2–8 i förordning nr 438/2001.

48 Tribunalen ska pröva huruvida kommissionen gjorde rätt när den tillfälligt höll inne de löpande betalningarna avseende programmet EQUAL i Storhertigdömet Luxemburg. Hänsyn ska tas till de brister som kommissionen identifierade och som avsåg, för det första, förvaltningsmyndighetens och den utbetalande myndighetens organisation, för det andra, förvaltningsmyndighetens förstahandskontroller och den utbetalande myndighetens attestering av utgiftsdeklarationer, och för det tredje, verifieringskedjorna.

49 Vad för det första gäller förvaltningsmyndighetens och den utbetalande myndighetens organisation, angav kommissionen i punkt 3.1.1.5 i revisionsrapporten av den 29 november 2007 att ”det framstår som om de personer som är ansvariga för att utföra de kontroller som föreskrivs i artikel 4 [i förordning nr 438/2001] och de kontroller som föreskrivs i artikel 9 [i förordning nr 438/2001], avseende attestering av utgifter, utför sina uppgifter gemensamt”.

50 Kommissionen drog härav, i skäl 18 i beslut K(2008) 5730, slutsatsen att ”förvaltningsmyndighetens och den utbetalande myndighetens organisation inte kunde anses vara lämplig och [inte motsvarade] de krav som ställs i artikel 3 i förordning nr 438/2001 (tydlig definition, tydlig fördelning, lämplig uppdelning av funktioner och garantier för att funktioner utförs på ett tillfredsställande sätt)”. Storhertigdömet Luxemburg har, i motsats till kommissionens tolkning, i huvudsak gjort gällande att de kontroller – avseende den stödform som åsyftas i beslut K(2008) 5730 (nedan kallad stödformen EQUAL) – som förvaltningsmyndigheten respektive den utbetalande myndigheten utförde gemensamt inte strider mot förordning nr 438/2001.

51 Det bör härvid erinras om att i artikel 3 a i förordning nr 438/2001 föreskrivs att ”[f]örvaltnings- och kontrollsystemen för förvaltningsmyndigheter och utbetalande myndigheter samt förmedlande organ skall med beaktande av den förvaltade stödvolymen tillgodose … [e]n tydlig definition, en tydlig fördelning och, i den mån sund ekonomisk praxis så kräver, en lämplig uppdelning av funktioner inom den berörda organisationen”.

52 Även om artikel 9.4 i förordningen, i enlighet med vad Storhertigdömet Luxemburg har gjort gällande, inte utgör något hinder för att förvaltningsmyndigheten och den utbetalande myndigheten tillhör samma organ, krävs en ”tydlig fördelning” och en ”lämplig uppdelning” av funktioner inom den berörda organisationen.

53 I det aktuella fallet framgår det tydligt av motiveringen i beslut K(2008) 5730 att kommissionen, i detta avseende, inte så mycket konstaterade oegentligheter i myndigheternas kontroller som påpekade kontrollernas bristande tillförlitlighet. Att förvaltnings- och utbetalningsfunktioner utförs gemensamt skapar, i kommissionens ögon, tvivel med avseende på hur objektiva de tjänstemän som utför kontrollerna är, med hänsyn till den närhet och intressegemenskap som ett sådant gemensamt utförande innebär. Det framgår särskilt av skäl 17 i beslut K(2008) 5730 att ”de kontroller som föreskrivs i artikel 4 [i förordning nr 438/2001] och de kontroller som föreskrivs i artikel 9 i förordningen inte kan … utföras gemensamt, då detta innebär en risk för att omdömet hos den myndighet som attesterar betalningskrav skulle förvanskas”.

54 Tribunalen delar kommissionens bedömning. Förvaltningsmyndigheten och den utbetalande myndigheten har, enligt det regelverk som är tillämpligt på stödformer som är finansierade av ESF, i uppgift att utföra olika typer av kontroller i olika skeden. Att samtidigt utföra de funktioner som dessa myndigheter ålagts innebär en inte obetydlig risk för samordning, rent av sammanslagning, av dessa kontroller. Ett sådant förfarande kan därmed skapa tvivel angående dessa kontrollers tillförlitlighet.

55 Tribunalen finner att kommissionen gjorde en riktig bedömning när den ansåg att organisationen av den luxemburgska utbetalande myndigheten och den luxemburgska förvaltningsmyndigheten står i strid med artikel 3 i förordning nr 438/2001. Det är härvid inte nödvändigt att hänföra sig till de anvisningar som förekommer i det av kommissionen åberopade arbetsdokumentet för god sed, som kommissionen riktade till medlemsstaterna och som är tillämpligt på den utbetalande myndighetens attesteringsfunktion.

56 Vad för det andra gäller bristerna i förvaltningsmyndighetens förstahandskontroller och den utbetalande myndighetens attestering av utgifter, har Storhertigdömet Luxemburg i huvudsak gjort gällande att kommissionen – genom att kritisera systemet för förstahandskontroller och attesteringar avseende stödformen EQUAL – bortsåg från att inte någon icke-stödberättigande utgift medgavs vid efterhandskontrollerna. Gemenskapens ekonomiska intressen har således tillvaratagits.

57 I sin revisionsrapport av den 29 november 2007 angav kommissionen, med hänsyn till vissa utgifter, dock inte bara att förvaltningsmyndigheten hade underlåtit att utföra förstahandskontroller eller utfört dessa på ett otillfredsställande sätt, i strid med artikel 34 i förordning nr 1260/1999 och artikel 4 i förordning nr 438/2001. Därutöver angavs att den utbetalande myndigheten inte hade utfört attesteringar av utgifterna i enlighet med artikel 38.1 d i förordning nr 1260/1999 och artikel 9 i förordning nr 438/2001. Dessa myndigheter deklarerade, vid ett antal tillfällen, utgifter avseende vilka det förelåg tvivel. Förvaltningsmyndigheten hade, mer specifikt, genomfört ofullständiga kontroller av de deklarerade utgifterna. Dessutom beaktade inte den utbetalande myndigheten eventuella oegentligheter som uppdagats vid förstahandskontrollerna på ett systematiskt sätt vid attesteringen av utgiftsdeklarationerna.

58 Dylika brister utgör allvarliga brister i förvaltnings- och kontrollsystemen som kan leda till systembetingade oegentligheter. De nationella myndigheterna måste, på förhand och på ett uttömmande sätt, försäkra sig om att de tilltänkta kostnaderna både är verkliga och överensstämmer med gemenskapsrätten. Denna skyldighet föreligger såväl vid förvaltningsmyndighetens förhandskontroller som vid den utbetalande myndighetens attesteringar. Båda dessa åtgärder utgör garantier för en sund ekonomisk förvaltning. I motsats till vad Storhertigdömet Luxemburg har gjort gällande finner tribunalen att efterhandskontroller av de nationella myndigheterna, som i förekommande fall åtföljs av finansiella korrigeringar, är otillräckliga.

59 För det tredje gäller dessa överväganden även i fråga om den verifieringskedja som föreskrivs i artikel 7 i förordning nr 438/2001. Storhertigdömet Luxemburg har inte visat att en hänvisning till ansökningsblanketterna avseende stödformen EQUAL i sig skulle kunna innefatta en redogörelse för alla de preciserade uppgifter som krävs i artikel 7.2 och 7.3 i förordningen.

60 I bilaga I till förordning nr 438/2001, med rubriken ”Vägledande beskrivning av de informationskrav som en tillfredställande verifieringskedja skall uppfylla”, tillhandahålls mycket preciserade uppgifter om de nationella myndigheternas skyldigheter. Det framgår klart däri att dessa myndigheter måste hålla räkenskaper och samlad information avseende varje medfinansierad insats tillgängligt på lämplig förvaltningsnivå.

61 Mot bakgrund av det föregående finner tribunalen att kommissionen gjorde en riktig bedömning, när den fann att det förekom allvarliga brister i förvaltnings- och kontrollsystemen som kunde leda till systembetingade oegentligheter och, följaktligen, tillfälligt höll inne de löpande utbetalningarna för stödformen EQUAL. Tribuna-

len erinrar om att sökande och mottagare av stöd från gemenskapen är skyldiga att garantera att de förser kommissionen med tillräckligt preciserade uppgifter. Detta krävs för att kontroll- och bevissystemet, som har införts för att avgöra om villkoren för att bevilja stöd är uppfyllda, ska fungera korrekt. Nämnda krav utgör en del av ESF:s stödsystem och är nödvändigt för att det ska fungera tillfredsställande (se, analogt, förstainstansrättens dom av den 6 juni 2007 i de förenade målen T-251/05 och T-425/05, Mediocurso mot kommissionen, ej publicerad i rättsfallssamlingen, punkt 67 och där angiven rättspraxis).

62 Talan kan följaktligen inte bifallas på denna grund.

Den grund som hänför sig till ett åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar

Parternas argument

63 Storhertigdömet Luxemburg har gjort gällande att kommissionen åsidosatte principen om skydd för berättigade förväntningar, eftersom kommissionen uttryckligen konstaterade – i rapporterna för de förebyggande revisionerna, som delgavs den 22 augusti 2002 respektive den 4 september 2003, men också i revisionsrapporten av den 7 februari 2005 – att förvaltnings- och kontrollsystemen för de aktuella stödåtgärderna gav fullt tillräckliga garantier. Kommissionen nådde alltså totalt motsatta slutsatser vid sina revisioner jämfört med dem som drogs i de angripna besluten.

64 De förebyggande revisionerna under 2002 och 2003, som utfördes i enlighet med artikel 38.2 i förordning nr 1260/1999, var de enda revisioner som utfördes under den berörda programperioden. De angripna besluten antogs först efter en revision som utfördes efter denna period, det vill säga vid en tidpunkt då det inte längre var möjligt att förändra de aktuella förvaltnings- och kontrollsystemen. De luxemburgska myndigheterna hade, under dessa omständigheter, inte någon anledning att inte förlita sig på den bedömning som framkom i revisionsrapporterna om att deras förvaltnings- och kontrollsystem var regelmässiga.

65 Storhertigdömet Luxemburg har poängterat att kommissionen, vid sina tidigare revisioner, uttryckligen godkände organisationsformen för förvaltningsmyndigheten och den utbetalande myndigheten, hur verifieringskedjan följdes samt den attestering av utgifter på flera nivåer som tillämpades av de luxemburgska myndigheterna.

66 Vad gäller de arbetsdokument om god sed, som kommissionen har hänvisat till, har de med all sannolikhet utarbetats vid slutet av år 2005, långt efter att de stödåtgärder som hänför sig till den aktuella programperioden började genomföras.

67 Vad gäller rapporten av den 7 februari 2005, som var ett resultat av tilläggsrevisionen i juni 2004 och som bifogades av kommissionen som en bilaga till svaromålet, bekräftar den att kommissionen var nöjd med systemet för urval av projekt, kostnadsdeklaration och kontroll i sin helhet.

68 Till skillnad från den uppfattning som kommissionen har gjort gällande, har Storhertigdömet Luxemburg hävdat att revisionerna från juli 2002, juli 2003 och juni 2004 inte hade en begränsad omfattning. Det framgår av en objektiv läsning av de tre revisionsrapporterna att var och en föregicks av en grundlig undersökning som syftade till att dels fastställa huruvida de processer som faktiskt hade inrättats motsvarade

dem som hade anmälts till kommissionen och huruvida de var förenliga med det tillämpliga regelverket, dels kontrollera – genom stickprov bland specifika entreprenörer – huruvida systemen faktiskt kunde godkännas. Det kan därvid inte hävdas, eller läggas Storhertigdömet Luxemburg till last, att urvalet av kontrollerade insatser och projekt vid dessa revisioner var begränsat och således inte representativt.

69 Följaktligen var kommissionen fullt informerad och godkände de luxemburgska förvaltnings- och kontrollsystemen i sin helhet.

70 Kommissionen har bestritt Storhertigdömet Luxemburgs argument. Kommissionen har i huvudsak gjort gällande att revisionsrapporterna inte kan skapa berättigade förväntningar och att de i vart fall inte har gjort det i det förevarande fallet.

Tribunalens bedömning

71 Det följer av fast rättspraxis att det, för att kunna åberopa skydd för berättigade förväntningar, krävs att tre kumulativa villkor är uppfyllda. Det ska inledningsvis föreligga preciserade garantier som är ovillkorliga och samstämmiga, som härrör från behöriga och tillförlitliga källor och som meddelats den berörde av institutionerna. Garantierna ska för det andra vara av beskaffenhet att leda till en berättigad förväntan hos mottagaren. Garantierna ska för det tredje vara förenliga med tillämpliga bestämmelser (se förstainstansrättens dom av den 30 juni 2005 i mål T-347/03, Branco mot kommissionen, REG 2005, s. II-2555, punkt 102 och där angiven rättspraxis, och av

den 23 februari 2006 i mål T-282/02, Cementbouw Handel & Industrie mot kommissionen, REG 2006, s. II-319, punkt 77).

72 I förevarande fall uppkommer frågan om huruvida de bedömningar som gjordes i revisionsrapporterna från åren 2002, 2003 och 2005, om projekt som medfinansierades av ESF, kunde skapa berättigade förväntningar hos de nationella myndigheterna, som i första hand är ansvariga för förvaltning och kontroll av stödformen.

73 Det följer av fast rättspraxis att ett åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar inte kan åberopas av en person som gjort sig skyldig till en uppenbar överträdelse av gällande bestämmelser (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 12 december 1985 i mål 67/84, Sideradria mot kommissionen, REG 1985, s. 3983, punkt 21, domstolens beslut av den 25 november 2004 i mål C-18/03 P, Vela och Tecnagrind mot kommissionen, ej publicerad i rättsfallssamlingen, punkterna 117-119, och förstainstansrättens dom av den 9 april 2003 i mål T-217/01, Forum des migrants mot kommissionen, REG 2003, s. II-1563, punkt 76 och där angiven rättspraxis).

74 Det har redan slagits fast i rättspraxis att principen om skydd för berättigade förväntningar inte utgör något hinder för innehållandet av gemenskapsstöd, när det är uppenbart att de villkor som uppställdes för att detta stöd skulle beviljas inte har iakttagits (se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 29 september 1999 i mål T-126/97, Sonasa mot kommissionen, REG 1999, s. II-2793, punkt 39, och av den 14 december 2006 i mål T-162/04, Branco mot kommissionen, ej publicerad i rättsfallssamlingen, punkt 123 och där angiven rättspraxis).

75 Det framgår av prövningen av den första grunden att kommissionen inte har gjort en uppenbart oriktig bedömning när den i beslut K(2008) 5730 drog slutsatsen att det förekom ”flera allvarliga brister i förvaltnings- [och] kontrollsystemen” som kunde leda till systembetingade oegentligheter och att de löpande utbetalningarna avseende stödformen EQUAL därför tillfälligt borde hållas inne.

76 Sådana oegentligheter ska kvalificeras som uppenbara överträdelser av gällande bestämmelser, i likhet med vad som gäller beträffande ett uppenbart åsidosättande av den gemenskapsreglering, på grundval av vilken ett gemenskapsstöd beviljas eller av de villkor som uppställs i ett beslut om beviljande av gemenskapsstöd (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Sonasa mot kommissionen, punkterna 35, 36 och 39, och beslutet i det ovannämnda målet Vela mot kommissionen, punkterna 117 och 118).

77 Den eventuella förekomsten av oegentligheter som inte har ifrågasatts eller upptäckts tidigare kan aldrig ligga till grund för berättigade förväntningar (se, för ett liknande resonemang, analogt, domstolens dom av den 16 oktober 2003 i mål C-339/00, Irland mot kommissionen, REG 2003, s. I-11757, punkt 81). Vidare finns det inget som hindrar kommissionen från att dra finansiella konsekvenser, om den vid en särskild kontroll skulle upptäcka brister. De nationella myndigheterna – som i första hand är ansvariga för den ekonomiska kontrollen av stödåtgärderna (se artikel 38.1 i förordning nr 1260/1999) – kan inte undandra sig sitt ansvar genom att göra gällande att kommissionen inte upptäckt några oegentligheter vid en tidigare kontroll (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 22 april 1999 i mål C-28/94, Nederländerna mot kommissionen, REG 1999, s. I-1973, punkt 76).

78 Storhertigdömet Luxemburg kan således inte – när väl förekomsten av allvarliga oegentligheter i förhållande till gällande bestämmelser har uppdagats – med framgång åberopa att bedömningarna i revisionsrapporterna från 2002–2004 skapade berättigade förväntningar om att det aktuella förvaltnings- och kontrollsystemet skulle vara förenligt med gemenskapsregleringen och att utbetalningarna för stödformen EQUAL därför slutligt skulle ha beviljats.

79 Såsom kommissionen anförde under förhandlingen kan revisionsrapporter – vilka kommissionens tjänstemän upprättar inom ramen för inrättandet av insatser och projekt som finansieras av strukturfonderna – i princip inte ligga till grund för berättigade förväntningar, i den mening som avses i den rättspraxis som anges i punkt 71 ovan, på att de förvaltnings- och kontrollsystem som medlemsstaterna inrättar överensstämmer med gemenskapsrätten. Sådana rapporter upprättas generellt på grundval av en undersökning som baserats på representativa, och inte uttömmande, uppgifter om stödformen. De visar bara situationen såsom den uppfattades vid den tidpunkt då

revisionen utfördes. Därutöver reflekterar dessa rapporter endast den yrkesmässiga uppfattningen hos de tjänstemän som är ansvariga för kontrollerna på plats och inte kommissionens ståndpunkt. Kommissionens ståndpunkt uttrycks först senare, i samband med ett kontradiktoriskt förfarande med ett nära deltagande av medlemsstaten.

80 Detta gäller i än högre grad i det förevarande fallet, eftersom det inte framgår av handlingarna i målet att de slutsatser som framkom i de revisionsrapporter som upprättades före rapporten av den 29 november 2007 skulle ha inneburit någon som helst preciserad försäkran till de luxemburgska myndigheterna som skulle ha kunnat ligga till grund för förväntningar på att förvaltnings- och kontrollsystemen för stödformen EQUAL överensstämde med gemenskapsrätten. Därmed kunde inte heller skapas några berättigade förväntningar om att kommissionen inte skulle komma att hålla inne det ekonomiska gemenskapsstöd som beviljats för denna stödform.

81 Det är uppenbart att de tidigare revisionsrapporterna varken hade samma syfte eller samma innehåll som revisionsrapporten av den 29 november 2007. I rapporten som avsåg den förebyggande revision som utfördes den 8–12 juli 2002 anges klart att den har till syfte att ge en ”allmän beskrivning av de kännetecknande dragen i förvaltnings-, betalnings- och kontrollsystemet för stödformerna”. Revisionen skulle, enligt rapporten, endast ”visa att det förvaltnings- och kontrollsystem som medlemsstaten inrättat gav tillräckliga garantier” på grundval av ett ”teoretiskt underlag”. I rapporten av den 4 september 2003, från revisionen som genomfördes i juli 2003, uppges att, förutom att ge en beskrivning av förfarandena för avslutande av programperioden 1994–1999, rapporten även syftade till att ”kontrollera vilka åtgärder som vidtagits för att följa revisionsrapporten från 2002”. Rapporten av den 7 februari 2005, från den revision som genomfördes i juni 2004, hade i sin tur till syfte att kontrollera grunderna för olika aspekter av lagstiftningen vilka revisorerna hade tagit upp (se del I, punkt 6 i rapporten).

82 Således syftade dessa revisioner till att utföra vissa kontroller av inrättandet av förvaltnings- och kontrollsystemen för stödformen EQUAL. Endast revisionsrapporten av den 29 november 2007, vars syfte var ”kontrollen av projekt genom stickprovskontroller för att bekräfta tillförlitligheten hos förvaltnings- och kontrollsystemen för programperioden 2000–2006”, var ägnad att bekräfta tillförlitligheten hos de system som var på plats vid de tidigare revisionerna (se punkt 1 i rapporten). Kommissionen kan inte klandras för den omständigheten att den slutliga revisionsrapporten inte upprättades förrän efter den aktuella programperioden, det vill säga perioden 2000–2006, eftersom det är en följd av det ekonomiska kontrollsystem som framgår av förordning nr 1260/1999.

83 Därav följer att talan inte heller kan bifallas på Storhertigdömet Luxemburgs andra grund. Talan ogillas således i sin helhet.

Rättegångskostnader

84 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Storhertigdömet Luxemburg ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Storhertigdömet Luxemburg har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (åttonde avdelningen)

följande:

1) Talan ogillas.

2) Storhertigdömet Luxemburg ska ersätta rättegångskostnaderna.

Martins Ribeiro Papasavvas Wahl

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 18 juni 2010.

Underskrifter