ÜLDKOHTU OTSUS (kaheksas koda)

18. juuni 2010 *

Kohtuasjas T-549/08,

Luksemburgi Suurhertsogiriik, esindaja: M. Fisch, keda abistas advokaat P. Kinsch,

hageja,

versus

Euroopa Komisjon, esindajad: A. Steiblytė ja B. Conte,

kostja,

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

mille ese on nõue tühistada komisjoni 24. septembri 2008. aasta otsus K(2008) 5383, millega peatatakse Euroopa Sotsiaalfondist (ESF) tehtavad vahemaksed Luksemburgi Suurhertsogiriigis eesmärgi 3 kohaseid ühenduse struktuurifondide abimeetmeid puudutavale ühtsele programmdokumendile, ning komisjoni 6. oktoobri 2008. aasta otsus K(2008) 5730, millega peatatakse vahemaksed ühenduse algatusprogrammist võitluseks diskrimineerimise ja ebavõrdsuse vastu Luksemburgi tööturul (EQUAL),

ÜLDKOHUS (kaheksas koda),

koosseisus: president E. Martins Ribeiro, kohtunikud S. Papasavvas ja N. Wahl (ettekandja),

kohtusekretär: ametnik T. Weiler,

arvestades kirjalikus menetluses ja 4. märtsi 2010. aasta kohtuistungil esitatut,

on teinud järgmise

otsuse

Õiguslik raamistik

1 EÜ artikli 147 esimene lõik teeb Euroopa Ühenduste Komisjonile ülesandeks hallata Euroopa Sotsiaalfondi (ESF), mis on loodud EÜ artikli 146 alusel. Vastavalt EÜ artikli 159 esimesele lõigule on ESF üks struktuurifondidest.

2 Õiguslik raamistik, mis reguleerib struktuurifonde, eelkõige struktuuriabi eesmärke, organiseerimist ja rakendamist ning komisjoni ja liikmesriikide ülesandeid ja pädevust selles valdkonnas, on käesolevas asjas kõne all oleva 2000.–2006. aasta programmiperioodi osas kindlaks määratud nõukogu 21. juuni 1999. aasta määruses (EÜ) nr 1260/1999, millega nähakse ette üldsätted struktuurifondide kohta (EÜT L 161, lk 1; ELT eriväljaanne 14/01, lk 31).

3 Selle määruse artikli 9 punkti n kohaselt on „korraldusasutus" riikliku, piirkondliku või kohaliku tasandi riiklik või eraasutus või -organ, mille liikmesriik on määranud kõnesoleva määruse kohaldamisel abi korraldama, või liikmesriik, kui ta täidab seda ülesannet ise. Määruse artikli 9 punktis o on „makseasutus" määratletud kui „riikliku,

piirkondliku või kohaliku tasandi asutus(ed) või organ(id), mille liikmesriigid on määranud selleks, et koostada ja esitada väljamaksetaotlusi ja võtta komisjonilt vastu makseid".

4 Määruse nr 1260/1999 artikli 34 lõike 1 punkt f näeb muu hulgas ette, et korraldusasutus vastutab abi raames rahastatavate tegevuste nõuetekohasuse tagamise eest, eelkõige teostades sisekontrolli usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtete järgimise üle.

5 Määruse nr 1260/1999 artikkel 38 sätestab:

„1. Ilma et see piiraks komisjoni vastutust Euroopa ühenduste üldeelarve rakendamise eest, vastutavad abi finantskontrolli eest eelkõige liikmesriigid. Sel eesmärgil tuleb neil võetavate meetmete raames teha järgmist:

a) kontrollida juhtimis- ja kontrollisüsteemide kehtestamist ja rakendamist viisil, mis tagab ühenduse vahendite tõhusa ja nõuetekohase kasutamise;

b) esitada komisjonile nimetatud korra kirjeldus;

c) tagada, et abi korraldatakse kooskõlas kõikide kohaldatavate ühenduse eeskirjadega ja liikmesriikide käsutuses olevaid vahendeid kasutatakse kooskõlas usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtetega;

d) tõendada, et komisjonile esitatavad kuludeklaratsioonid on täpsed, ning tagada, et need on koostatud, kasutades raamatupidamissüsteeme, mis põhinevad kontrollitavatel tõendavatel dokumentidel;

e) vältida, avastada ja parandada eeskirjade eiramist ning vastavalt eeskirjadele teatada nendest ja haldus- ning kohtumenetluse kulgemisest komisjonile;

f) esitada iga abi lõppedes komisjonile deklaratsioon, mille on koostanud määratud korraldusasutusest sõltumatu isik või talitus. Nimetatud deklaratsioonis võetakse kokku eelmistel aastatel tehtud kontrolli järeldused ning antakse hinnang lõppmaksetaotluste kehtivuse kohta ja lõplikke kulusid käsitlevas tõendis sisalduvate tehingute seaduslikkuse ja nõuetekohasuse kohta. Kui liikmesriigid peavad seda vajalikuks, võivad nad lisada nimetatud tõendile oma arvamuse;

g) teha koostööd komisjoniga, et tagada ühenduse vahendite kasutamine vastavalt usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtetele;

h) nõuda tagasi summad, mis on kaotatud avastatud eeskirjade eiramiste tulemusel, ja nõuda vajaduse korral viivist.

2. Olles vastutav Euroopa Liidu üldeelarve eest, tagab komisjon, et liikmesriikidel on tõrgeteta toimivad juhtimis- ja kontrollisüsteemid, mis kindlustavad ühenduse vahendite tõhusa ja nõuetekohase kasutamise.

Sel eesmärgil võivad komisjoni ametnikud või teenistujad lõikes 3 kirjeldatud koostöö raames liikmesriigiga kokkulepitud korras kohapeal kontrollida, sealhulgas pisteliselt, fondide rahastatavaid tegevusi ning juhtimis- ja kontrollisüsteeme, teatades sellest vähemalt üks tööpäev ette, ilma et see piiraks liikmesriikide poolt vastavalt siseriiklikele õigus- ja haldusnormidele teostatavat kontrolli. Komisjon teatab sellest asjaomasele liikmesriigile, et saada vajalikku abi. Sellises kontrollis võivad osaleda ka asjaomase liikmesriigi ametnikud ja teenistujad.

Komisjon võib asjaomaselt liikmesriigilt nõuda kohapealset kontrolli, et kontrollida tehingu või tehingute nõuetekohasust. Sellises kontrollis võivad osaleda ka komisjoni ametnikud ja teenistujad.

3. Komisjon ja liikmesriik teevad kahepoolse halduskorralduse alusel koostööd kontrolli kavade, meetodite ja rakendamise kooskõlastamiseks, et saada kontrollimisest võimalikult suurt kasu. Komisjon ja liikmesriik teatavad viivitamata teineteisele kontrolli tulemustest.

Vähemalt kord aastas ja igal juhul enne artikli 34 lõikega 2 ettenähtud iga-aastast läbivaatamist kontrollitakse ja hinnatakse järgmist:

a) liikmesriigi ja komisjoni tehtud kontrolli tulemused;

b) muude liikmesriigi või ühenduse kontrolliorganite või -institutsioonide märkused;

c) avastatud eeskirjade eiramiste finantsmõju, nende parandamiseks võetud või vajalikud meetmed ning vajaduse korral kohandused juhtimis- ja kontrollisüsteemides.

4. Pärast läbivaatamist ja hindamist võib komisjon teha märkusi eelkõige kõigi avastatud eeskirjade eiramiste finantsmõju kohta, ilma et see piiraks meetmeid, mida liikmesriigid peavad viivitamatult võtma vastavalt käesolevale artiklile ja artiklile 39. Need märkused adresseeritakse liikmesriigile ja asjaomase abiga seotud korraldusasutusele. Vajaduse korral lisatakse märkustele nõudmised võtta parandusmeetmeid, et parandada juhtimises avastatud puudujääke ning veel parandamata eeskirjade eiramisi. Liikmesriigil on võimalus anda nende märkuste kohta seletusi.

Kui komisjon võtab liikmesriikide seletuste saamise järel või nende puudumise korral vastu arvamuse, võtab liikmesriik vajalikud meetmed komisjoni nõuete täitmiseks määratud tähtaja jooksul ja teatab komisjonile oma toimingutest.

5. Kui komisjon leiab, et asjassepuutuvad kulutused on seotud tõsise eeskirjade eiramisega, mida ei ole parandatud, ja et viivitamatult tuleb võtta meetmeid, võib ta pärast nõuetekohast kontrolli vahemakse täielikult või osaliselt peatada, ilma et see piiraks käesoleva artikli kohaldamist. Komisjon teatab asjaomasele liikmesriigile võetud meetmetest ja nende põhjustest. Kui pärast viit kuud on peatamise põhjused endiselt olemas või asjaomane liikmesriik ei ole komisjonile tõsise eeskirjade eiramise parandamiseks võetud meetmetest teatanud, kohaldatakse artiklit 39.

6. Kui kahepoolses halduskorralduses ei ole otsustatud teisiti, hoiavad vastutavad asutused kolme aasta jooksul pärast komisjoni poolt mis tahes abi raames tehtud lõppmakset komisjonile kättesaadavana kõik kulusid ja asjassepuutuva abi kontrolli

käsitlevad tõendavad dokumendid (kas originaalid või originaalile vastavaks tunnistatud koopiad üldtunnustatud andmekandjatel). See periood katkeb kohtumenetluse või komisjoni nõuetekohaselt põhjendatud taotluse korral."

6 Määruse nr 1260/1999 artikkel 39 „Finantskorrektsioonid" on sõnastatud järgmiselt:

„1. Eeskirjade eiramise uurimise eest, meetmete võtmise eest abi laadi või selle rakendamise ja kontrollimise tingimusi puudutavate suuremate muudatuste avastamise korral ning nõutavate finantskorrektsioonide tegemise eest vastutavad eelkõige liikmesriigid.

Liikmesriik teeb üksiku või süstemaatilise eeskirjade eiramisega seoses nõutavad finantskorrektsioonid. Liikmesriigi tehtavad korrektsioonid sisaldavad ühenduse toetuse täielikku või osalist tühistamist. Sel viisil vabanenud ühenduse vahendeid võivad liikmesriigid asjassepuutuva abi raames uuesti kasutada vastavalt artikli 53 lõikes 2 määratletud menetlusele.

2. Kui komisjon otsustab pärast vajalikku kontrolli, et:

[…]

c) juhtimis- või kontrollisüsteemis on tõsiseid puudusi, mis võivad põhjustada süstemaatilist eeskirjade eiramist,

peatab komisjon kõik kõnesolevad vahemaksed ja, esitades oma põhjendused, nõuab, et liikmesriik esitaks oma seletused ja teeks vajaduse korral tähtaja jooksul korrektsioonid.

Kui liikmesriik vaidlustab komisjoni märkused, kutsub komisjon liikmesriigi ärakuulamisele, kus pooled püüavad partnerlusel põhinevas koostöös jõuda kokkuleppele märkuste ja nendest tehtavate järelduste suhtes.

3. Kui komisjoni määratud tähtaja lõpuks ei ole kokkuleppele jõutud ja liikmesriik ei ole korrektsioone teinud, võib komisjon, võttes arvesse liikmesriigi seletusi, otsustada kolme kuu jooksul:

a) vähendada artikli 32 lõikes 2 nimetatud ettemakset

või

b) teha nõutavad finantskorrektsioonid, tühistades asjaomase abi raames antava fondide toetuse täielikult või osaliselt.

Korrektsiooni ulatuse üle otsustades võtab komisjon proportsionaalsuse põhimõtet järgides arvesse eeskirjade eiramise või muudatuse liiki ning liikmesriikide juhtimis- ja kontrollisüsteemides leitud puuduste ulatust ja finantsmõju.

Kui otsust tegutseda vastavalt punktile a või b ei ole tehtud, lõpeb vahemaksete peatamine viivitamata.

[…]”.

7 Komisjoni 2. märtsi 2001. aasta määruse (EÜ) nr 438/2001, millega kehtestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 1260/1999 üksikasjalikud rakenduseeskirjad juhtimis- ja kontrollisüsteemi kohta seoses struktuurifondidest antava abiga (EÜT L 63, lk 21; ELT eriväljaanne 14/01, lk 132), artikli 3 punktis a on sätestatud, et korraldus- ja makseasutuste ning vahendusasutuste juhtimis- ja kontrollisüsteemid näevad proportsionaalsuse alusel ning vastavalt nende poolt hallatava abi mahule ette ülesannete selge kindlaksmääramise, jaotamise ning, kui see on vajalik usaldusväärse finantstegevuse tagamiseks, ülesannete piisava eraldamise asjaomase organisatsiooni piires.

8 Määruse nr 438/2001 artikkel 4 sätestab:

„Juhtimis- ja kontrollisüsteemid sisaldavad menetlust, mille kohaselt kontrollitakse kaasfinantseeritud toodete üleandmist ja teenuste osutamist ning deklareeritud kulude vastavust tegelikkusele ning tagatakse määruse […] nr 1260/1999 artikli 28 alusel vastava komisjoni otsuse tingimuste ning kohaldatavate siseriiklike ning ühenduse normide täitmine, eelkõige kulude vastavus struktuurifondidest toetuse saamise

tingimustele seoses asjaomase abiliigi ning riigihangete, riigiabi (sealhulgas abi kumuleerumist käsitlevate eeskirjade), keskkonnakaitse ja võrdsete võimalustega.

Menetlused nõuavad üksiktegevuste kontrolli dokumenteerimist kohapeal. Dokumentides näidatakse tehtud töö, kontrolli tulemused ning lahknevuste suhtes võetud meetmed. Kui füüsiline või halduskontroll ei hõlma kõiki tegevusi, vaid ainult nende valimit, tuleb dokumentides märkida, millised tegevused valiti, ja kirjeldada valikumeetodit."

9 Määruse nr 438/2001 artikkel 7 sätestab:

„1. Liikmesriikide juhtimis- ja kontrollisüsteemid tagavad piisava kontrolljälje.

2. Kontrolljälg loetakse piisavaks, kui see võimaldab:

a) komisjonile esitatud tõendatud kogusummade võrdlemist üksikkulude dokumentatsiooniga ja tõendavate dokumentidega eri haldustasanditel ja lõplike abisaajate tasandil, sealhulgas, kui viimased ei ole summade lõppsaajad, tegevusi teostavate asutuste või äriühingute tasandil; ja

b) kontrollida eraldisi ja ülekandeid, mis on tehtud olemasolevatest ühenduse ja liikmesriigi rahastamisvahenditest.

Suunav kirjeldus piisava kontrolljälje andmeid puudutavate nõuete kohta on esitatud I lisas.

[…]".

10 Sama määruse artikkel 9, mis käsitleb kulude tõendamist, on sõnastatud järgmiselt:

„1. Määruse […] nr 1260/1999 artikli 32 lõigetes 3 ja 4 osutatud kulude vahe- ja lõpparuannete tõendi koostab oma tegevuses maksenõudeid kinnitavatest üksustest sõltumatu isik või makseasutuse osakond II lisas ette nähtud vormis.

2. Enne kuluaruande tõendamist veendub makseasutus, et järgmised tingimused on täidetud:

a) korraldusasutus ja vahendusasutused on täitnud määruse […] nr 1260/1999, eelkõige selle artikli 38 lõike 1 punktide c ja e ning artikli 32 lõigete 3 ja 4 nõudmised ning järginud kõnealuse määruse artikli 28 alusel tehtud komisjoni otsuses sätestatud tingimusi;

b) kuluaruanne hõlmab üksnes kulutusi, mis:

i) on tegelikult tehtud otsuses maksete abikõlblikkusperioodi jooksul lõplike abisaajate poolt komisjoni [28. juuli 2000. aasta] määruse (EÜ) nr 1685/2000 [millega kehtestatakse määruse nr 1260/1999 üksikasjalikud rakenduseeskirjad seoses struktuurifondide kaasfinantseeritavate meetmetega seotud kulutuste abikõlblikkusega (EÜT L 193, lk 39; ELT eriväljaanne 14/01, lk 122)] lisas eeskirja nr 1 punktide 1.2, 1.3 ja 2 tähenduses ja mida võib tõendada maksekviitungite või samaväärse tõendusjõuga raamatupidamisdokumentidega;

ii) mis on tekkinud tegevuste käigus, mis on valitud asjaomase abiliigi raames toetuse saamiseks vastavalt selle valikukriteeriumidele ja -korrale ning mille suhtes on kogu kulude tekkimise aja vältel kehtinud ühenduse eeskirjad; ja

iii) tulenevad meetmetest, mille suhtes komisjon on kogu riigiabi ametlikult kinnitanud, kui see on asjakohane.

3. Et enne kuluaruande esitamist komisjonile saaks alati arvesse võtta kontrollisüsteemi ja kontrolljälje piisavust, tagab korraldusasutus, et makseasutust teavitatakse korraldusasutuses ja vahendusasutustes kehtivast korrast, mille kohaselt:

a) kontrollitakse kaasfinantseeritavate toodete üleandmist ja teenuste osutamist ning deklareeritud kulude vastavust tegelikkusele;

b) tagatakse kehtivate eeskirjade järgimine; ja

c) jäetakse kontrolljälg.

4. Juhtudel, mil korraldusasutus ja makseasutus on sama asutus või kuuluvad sama asutuse juurde, tagab see asutus, et kohaldatakse korda, mis tagab lõigetes 2 ja 3 sätestatud menetlustega võrdväärsed kontrollistandardid."

Vaidluse taust

11 Komisjon võttis 8. augustil 2000 vastu otsuse K(2000) 1128 Luksemburgis eesmärgi 3 kohaseid ühenduse struktuurifondide abimeetmeid puudutava ühtse programmdokumendi kinnitamise kohta (CCI nr 1999LU053DO001), mis nägi ette kogukulud 93 578 900 eurot ja ühenduse kaasfinantseerimise summas kuni 39 452 700 eurot. Seda otsust muudeti viimati 10. septembri 2007. aasta otsusega K(2007) 4256, millega vähendati kogukulusid 83 289224 eurole ja ESF-i rahalist toetust 35 576 935 eurole.

12 Komisjon võttis 22. märtsil 2001 vastu otsuse K(2001) 42, millega kiideti heaks ühenduse algatusprogramm võitluseks diskrimineerimise ja ebavõrdsuse vastu Luksemburgi tööturul (EQUAL) (CCI nr 2000LU050PC001), mis nägi ette kogukulud 8 800 000 eurot ja ESF-i toetuse 4 400 000 eurot. Seda otsust muudeti viimati 24. juuli

2007. aasta otsusega K(2007) 3658, millega vähendati kogukulusid 8 707 522 eurole ja ESF-i toetust 4 353 761 eurole.

13 Luksemburgi ametiasutused edastasid 7. veebruari 2002. aasta kirjaga määruse nr 438/2001 artikli 5 alusel kirjelduse oma juhtimis- ja kontrollisüsteemidest otsustega K(2000) 1128 ja K(2001) 42 ette nähtud abimeetmete (edaspidi „kõnesolevad abimeetmed") jaoks.

14 Ajavahemikul 8.–10. juulini 2002 korraldasid komisjoni talitused määruse nr 1260/1999 artikli 38 lõike 2 kohaselt ja Luksemburgi ametiasutuste edastatud kirjelduse alusel preventiivse auditi 2000.–2006. aasta programmiperioodi raames, et hinnata juhtimis- ja kontrollisüsteeme.

15 Komisjon saatis 22. augusti 2002. aasta kirjaga auditi lõpparuande Luksemburgi ametiasutustele. Selles aruandes jõudsid komisjoni talitused teoreetilise andmiku põhjal eelkõige järeldusele, et Luksemburgi Suurhertsogiriigis kehtestatud juhtimis- ja kontrollisüsteemid tagavad piisavalt, et järgitakse kehtivaid õigusnorme ja usaldusväärse finantsjuhtimise üldtunnustatud kriteeriume.

16 7.–8. juulini 2003 toimunud auditi käigus, mille eesmärk oli eelkõige koostada andmik 1994.–1999. aasta programmiperioodi sulgemisega seotud menetluste kohta, uurisid komisjoni talitused ka 2000.–2006. aasta programmiperioodi jaoks kehtestatud süsteeme.

17 Selle auditi aruanne saadeti Luksemburgi ametiasutustele 4. septembri 2003. aasta kirjaga. Auditiaruandes tõdesid komisjoni talitused, et eelmises auditiaruandes antud soovitusi on üldjoontes järgitud.

18 Komisjon viis 14.–16. juunini 2004 läbi auditi, mis käsitles programmi EQUAL juhtimis- ja kontrollisüsteeme. Sellega seotud auditiaruande edastas ta 11. veebruari 2005. aasta kirjaga. Auditiaruande kohaselt vastasid vaadeldavad süsteemid õigusaktidega kehtestatud nõuetele, välja arvatud nn 5% kontrollid, mida ei olnud veel toimunud.

19 11. juunist 13. juulini 2007 korraldasid komisjoni talitused mitu auditit, et juhusliku valimi alusel kontrollida kõnesolevate abimeetmete raames kehtestatud juhtimis- ja kontrollisüsteemide kindlusastet. Selle auditi aruanne saadeti Luksemburgi ametiasutustele 29. novembri 2007. aasta kirjaga (edaspidi „29. novembri 2007. aasta auditiaruanne"). Selles aruandes rõhutati, et kõnesolevate abimeetmete juhtimis- ja kontrollisüsteemides on tõsiseid puudusi seoses korraldusasutuse ja makseasutuse ülesannete lahususega, korraldusasutuse teostatava esmatasandi kontrolliga, kuludeklaratsioonide tõendamisega makseasutuse poolt ja kontrolljäljega.

20 Luksemburgi ametiasutused esitasid oma märkused 29. novembri 2007. aasta auditiaruande kohta 16. jaanuari 2008. aasta kirjaga.

21 Komisjon meenutas 29. jaanuari 2008. aasta kirjas Luksemburgi ametiasutustele, et neil lasub kohustus taastada kõnesolevate abimeetmete usaldusväärne juhtimine, lähtudes eelkõige usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõttest ja võttes arvesse riske ühenduse eelarvele.

22 29. veebruaril 2008 toimunud aastakoosolekul hoiatas komisjon Luksemburgi ametiasutusi, et kui ei täideta kohustust taastada kõnesolevate abimeetmete usaldusväärne juhtimine, võib komisjon võtta vastu otsuse vahemaksete peatamise kohta.

23 13. mai 2008. aasta kirjas teatas komisjon, et ta jääb oma seisukoha juurde, ning vastas argumentidele, mida Luksemburgi ametiasutused olid esitanud 16. jaanuari 2008. aasta kirjas. Komisjon märkis, et esitatud andmete põhjal ei saa „sulgeda" ühtegi 29. novembri 2007. aasta auditiaruande soovitust. Vastavalt määruse nr 1260/1999 artikli 39 lõikele 2 palus komisjon Luksemburgi ametiasutustel esitada talle kahe kuu jooksul pärast kirja kättesaamist oma märkused ning kõnesolevate abimeetmete juhtimis- ja kontrollisüsteemide paremaks toimimiseks võetud meetmete ja vajalike finantskorrektsioonide kirjeldus.

24 Luksemburgi finantsinspektsiooni esindajate ja komisjoni talituste 20. mai 2008. aasta koosolekul põhjendasid komisjoni talitused üksikasjalikumalt oma seisukohta juhtimis- ja kontrollisüsteemide puuduste osas. Luksemburgi ametiasutused teatasid omalt poolt, et nad jäävad oma 16. jaanuari 2008. aasta kirjas väljendatud seisukoha juurde. Luksemburgi korraldusasutuse esindajate ja komisjoni talituste 17. juuni 2008. aasta koosolekul taaskinnitas ka korraldusasutus oma seisukohta.

25 Komisjon peatas kõnesolevate abimeetmetega seotud ESF-i vahemaksed 24. septembri 2008. aasta otsusega K(2008) 5383, millega peatatakse ESF-ist tehtavad vahemaksed Luksemburgis eesmärgi 3 kohaseid ühenduse struktuurifondide abimeetmeid puudutavale ühtsele programmdokumendile, ja 6. oktoobri 2008. aasta otsusega K(2008) 5730, millega peatatakse vahemaksed ühenduse algatusprogrammist võitluseks diskrimineerimise ja ebavõrdsuse vastu Luksemburgi tööturul (EQUAL) (edaspidi „vaidlustatud otsused"). Komisjon leidis, et juhtimis- ja kontrollisüsteemides on

tõsiseid puudusi, mis võivad kõnesolevate abimeetmete puhul põhjustada süstemaatilist eeskirjade eiramist määruse nr 1260/1999 artikli 39 lõike 2 punkti c mõttes.

Menetlus ja poolte nõuded

26 Luksemburgi Suurhertsogiriik esitas hagi, mis saabus Üldkohtu kantseleisse 16. detsembril 2008.

27 Ettekandja-kohtuniku ettekande põhjal otsustas Üldkohus (kaheksas koda) alustada suulist menetlust.

28 Poolte kohtukõned ja vastused Üldkohtu küsimustele kuulati ära 4. märtsi 2010. aasta kohtuistungil.

29 Luksemburgi Suurhertsogiriik palub Üldkohtul:

– tühistada vaidlustatud otsused;

– mõista kohtukulud välja komisjonilt.

30 Komisjon palub Üldkohtul:

– tunnistada hagi vastuvõetamatuks otsust K(2008) 5383 puudutavas osas;

– jätta hagi ülejäänud osas rahuldamata;

– mõista kohtukulud välja Luksemburgi Suurhertsogiriigilt.

Vastuvõetavus

Poolte argumendid

31 Komisjon leiab, et otsust K(2008) 5383 puudutavas osas on hagi esitatud hilinenult ja seetõttu vastuvõetamatu. EÜ artikli 230 viienda lõigu kohaselt tuleb tühistamishagi esitada kahe kuu jooksul meetme teatavakstegemisest hagejale. Antud juhul saabus otsus K(2008) 5383 Luksemburgi Suurhertsogiriigi alalisse esindusse Euroopa Liidu juures 25. septembril 2008. Seega on hagi esitatud otsuse K(2008) 5383 osas hilinenult.

32 Luksemburgi Suurhertsogiriik ei ole oma kirjalikes märkustes öelnud selle kohta midagi. Kohtuistungil märkis ta Üldkohtu küsimusele vastates siiski, et ta ei eita otsuse K(2008) 5383 kättesaamist 25. septembril 2008; see kanti kohtuistungi protokolli.

Üldkohtu hinnang

33 Olgu meenutatud, et EÜ artikli 230 viienda lõigu kohaselt tuleb tühistamishagi esitada kahe kuu jooksul alates vaidlustatud meetme teatavakstegemisest hagejale. Vastavalt kodukorra artikli 102 lõikele 2 pikendatakse seda tähtaega seoses suurte vahemaadega kümne päeva võrra.

34 Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on põhineb hagi esitamise tähtaeg avalikul huvil ning menetlusosalised ega kohus ei saa seda muuta, kuna see on kehtestatud õiguslike olukordade selguse ja kindluse tagamiseks ning õigusemõistmise käigus diskrimineerimise või meelevaldse kohtlemise ärahoidmiseks (Euroopa Kohtu 23. jaanuari 1997. aasta otsus kohtuasjas C-246/95: Coen, EKL 1997, lk I-403, punkt 21, ja Üldkohtu 18. septembri 1997. aasta otsus liidetud kohtuasjades T-121/96 ja T-151/96: Mutual Aid Administration Services *vs*. komisjon, EKL 1997, lk II-1355, punkt 38).

35 Antud juhul hakkas otsuse K(2008) 5383 tühistamise hagi esitamise tähtaeg kodukorra artikli 101 lõike 1 punktide a ja b ning artikli 101 lõike 2 kohaselt kulgema 26. septembril 2008, s.o päeval pärast selle otsuse teatavakstegemist Luksemburgi Suurhertsogiriigile.

36 Selle otsuse tühistamise hagi tähtaeg, mis ei koosne mitte üksnes EÜ artikli 230 viiendas lõigus ette nähtud kahekuulisest tähtajast, vaid ka kodukorra artikli 102 lõikes 2 ette nähtud tähtajapikendusest seoses suurte vahemaadega, lõppes seega 5. detsembril 2008.

37 Sellest järeldub, et otsust K(2008) 5383 puudutavas osas on 16. detsembril 2008 esitatud tühistamishagi esitatud hilinenult ja tuleb seetõttu vastuvõetamatuks tunnistada. Otsust K(2008) 5730 puudutavas osas on aga hagi vastuvõetav, kuna mainitud otsus tehti Luksemburgi Suurhertsogiriigile teatavaks alles 7. oktoobril 2008.

Sisulised küsimused

38 Oma hagi põhjenduseks esitab Luksemburgi Suurhertsogiriik sisuliselt kaks väidet. Esimene väide käsitleb õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte rikkumist. Teine väide käsitleb määruse nr 1260/1999 artikli 39 lõike 2 punkti c rikkumist seeläbi, et komisjon peatas kõnesolevate abimeetmetega seotud maksed, kuigi nõutavad tingimused ei olnud täidetud.

39 Mis puudutab Luksemburgi Suurhertsogiriigi esitatud väidete käsitlemise järjekorra küsimust, milles pooled on eriarvamusel, siis tundub otstarbekas käsitleda määruse nr 1260/1999 artikli 39 lõike 2 punkti c rikkumise väidet enne kui õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte rikkumise väidet.

Väide, et rikutud on määruse nr 1260/1999 artikli 39 lõike 2 punkti c

Poolte argumendid

40 Luksemburgi Suurhertsogiriik väidab, et komisjon on rikkunud määruse nr 1260/1999 artikli 39 lõike 2 punkti c, kuna ta on peatanud kõnesolevad abimeetmed, kuigi ei olnud täidetud selles sättes ette nähtud tingimused. Järeldus, et esineb tõsiseid puudusi, mis võivad põhjustada süstemaatilist eeskirjade eiramist, on ilmselgelt ekslik. Isegi kui oletada, et eeskirjade eiramisi oleks võinud ette tulla, oleksid need olnud väheolulised, mitte süstemaatilised.

41 Esiteks, mis puudutab korraldusasutuse ja makseasutuse organisatsioonilist struktuuri, siis ei välista määruse nr 438/2001 artikkel 3 ega ükski muu selle määruse säte nende kahe asutuse samasse organisatsiooni kuulumist. Nimetatud määruse artikli 9 lõige 4 näeb pealegi ette sellise võimaluse ning miski ei keela korraldusasutusel ja makseasutusel teostada oma kontrollimisi ühiselt. Sellisel astmel ülesannete lahusust nõudes rikkus komisjon õigusnormi. Luksemburgi Suurhertsogiriik täpsustab oma repliigis, et kuigi nende kahe asutuse kontrollijad kontrollivad üheaegselt ühte ja sama lõplikku abisaajat, ei tulene Luksemburgi avalikus teenistuses kohaldatavaid eetikareegleid arvestades sellest mingit ohtu, et kontrollijad ja kontrollitavad omavahel kokku lepiksid.

42 Teiseks, mis puudutab korraldusasutuse teostatavat esmatasandi kontrolli ning kulude tõendamist makseasutuse poolt, siis väidab Luksemburgi Suurhertsogiriik, et kumulatiivsete kulude tõendamine, s.o siseriikliku korraldusasutuse valikuvõimalus deklareerida kulud, mille osas on kahtlusi, kuid mille kohta ei ole deklareerimise hetkel

tuvastatud, et õiguslikult tuleb neid pidada abikõlbmatuks, on määruse nr 438/2001 artikliga 4 kooskõlas. Samuti ei riku seda sätet asjaolu, et välistatakse üksnes reeglitevastane element nn osaliselt abikõlbmatutest kuludest ja mitte kulud tervikuna. Mainitud säte jätab siseriiklikele asutustele kaalutlusruumi nende juhtimis- ja kontrollisüsteemide toimimise osas, tingimusel et need süsteemid sisaldavad menetlust, mille kohaselt kontrollitakse kaasfinantseeritud toodete üleandmist ja teenuste osutamist ning deklareeritud kulude vastavust tegelikkusele ning tagatakse vastava komisjoni otsuse tingimuste täitmine. Lisaks on Luksemburgi Suurhertsogiriik seisukohal, et programmide täitmise ajal ei olnud kohaldatav komisjoni poolt oma tõlgenduse põhjenduseks viidatud 21. detsembri 2005. aasta töödokument, mis käsitleb head tava seoses juhtimiskontrolliga, mida liikmesriigid peavad teostama struktuurifondidest ja ühtekuuluvusfondidest kaasfinantseeritavate projektide üle. Luksemburgi ametiasutuste teostatavat järelkontrolli arvestades olid liidu finantshuvid kaitstud.

43 Kolmandaks leiab Luksemburgi Suurhertsogiriik, et 29. novembri 2007. aasta auditiaruandes esitatud järeldused kontrollijälje kohta, mida on korratud vaidlustatud otsuste punktides 30–32 ja mille kohaselt on kontrolliasutuse toimikud mittetäielikud ega sisalda teatavaid kulude abikõlblikkuse ja eeskirjadele vastavuse tõendamiseks olulisi andmeid, on ebatäpsed. Seda küsimust käsitlesid Luksemburgi ametiasutused juba oma 16. jaanuari 2008. aasta märkustes, kus nad eelkõige toonitasid, et kogu teave üksikasjaliku eelarve ja taotletavate eesmärkide kohta on esitatud iga rahastatava projekti taotlusvormil. Oma vastureplиigis toonitas Luksemburgi Suurhertsogiriik, et väidetavalt puuduvat teavet ei ole komisjon siseriiklikelt asutustelt kunagi küsinud.

44 Komisjon ei nõustu Luksemburgi Suurhertsogiriigi argumentidega. Komisjon rõhutab, et erinevalt sellest, mida väidab Luksemburgi Suurhertsogiriik, ei ole käesolevas

asjas mingil juhul tegemist eeskirjade väheoluliste eiramistega, vaid terve rea oluliste puudustega, mis on seotud organisatsioonilise struktuuriga, esmatasandi kontrolliga korraldusasutuse poolt, kuludeklaratsioonide tõendamisega makseasutuse poolt ja kontrollijäljega – need on aga juhtimis- ja kontrollisüsteemi olulised elemendid ning igaüks neist oleks õigustanud vahemaksete peatamist.

Üldkohtu hinnang

45 Kõigepealt olgu meenutatud, et kohtupraktikast tulenevalt on põhimõte, mille kohaselt kaetakse eelarvest ainult siseriiklike ametiasutuste poolt kooskõlas ühenduse õigusnormidega tehtud kulutused, kohaldatav ka ESF-i antava finantsabi puhul (Euroopa Kohtu 15. septembri 2005. aasta otsus kohtuasjas C-199/03: Iirimaa *vs.* komisjon, EKL 2005, lk I-8027, punkt 26).

46 Määruse nr 1260/1999 artikli 39 lõike 2 punkti c kohaselt peatab komisjon vahemaksed, kui ta otsustab pärast vajalikku kontrolli, et juhtimis- või kontrollisüsteemis on tõsiseid puudusi, mis võivad põhjustada süstemaatilist eeskirjade eiramist. Sama määruse artikli 39 lõige 3 näeb ette, et komisjon võib seejärel vajadusel teha nõutavad finantskorrektsioonid, tühistades asjaomase abi raames antava fondide toetuse täielikult või osaliselt.

47 Vastavalt struktuurifondide rakendamise aluseks olevale usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõttele ja võttes arvesse siseriiklike ametiasutuste vastutust sellisel rakendamisel, on oluline liikmesriikidel lasuv juhtimis- ja kontrollisüsteemide kehtestamise

ülesanne, mis on ette nähtud määruse nr 1260/1999 artikli 38 lõikes 1 ja mille üksikasjalikud rakenduseeskirjad on sätestatud määruse nr 438/2001 artiklites 2–8.

48 Käesolevas asjas tuleb kindlaks teha, kas komisjonil oli õigus peatada programmiga EQUAL seotud vahemaksed Luksemburgi Suurhertsogiriigile, võttes arvesse avastatud puudusi, mis on seotud esiteks korraldusasutuse ja makseasutuse organisatsioonilise struktuuriga, teiseks esmatasandi kontrolliga korraldusasutuse poolt ja kuludeklaratsioonide tõendamisega makseasutuse poolt ning kolmandaks kontrollijäljega.

49 Esiteks, mis puudutab korraldusasutuse ja makseasutuse organisatsioonilist struktuuri, siis märgib komisjon 29. novembri 2007. aasta auditiaruande punktis 3.1.1.5, et „on selgunud, et isikud, kelle ülesanne oli teostada [määruse nr 438/2001] artiklis 4 ette nähtud kontrolli, ja isikud, kelle ülesanne oli teostada [selle määruse] artiklis 9 ette nähtud kontrollimisi seoses kulude tõendamisega, täitsid neid ülesandeid ühiselt".

50 Selle tõdemuse põhjal järeldas komisjon otsuse K(2008) 5730 põhjenduses 18, et „korraldusasutuse ja makseasutuse organisatsioonilist struktuuri ei saa pidada sobivaks ning see ei vasta määruse nr 438/2001 artiklis 3 ette nähtud nõuetele (ülesannete selge kindlaksmääramine ja jaotamine ning piisav eraldamine; ülesannete rahuldava täitmise tagamine)". Luksemburgi Suurhertsogiriik väidab, et vastupidi komisjoni tõlgendusele ei ole otsuse K(2008) 5730 esemeks oleva abimeetmega (edaspidi „EQUAL-i abimeede") seonduvate kontrollide ühine teostamine korraldusasutuse ja makseasutuse poolt vastuolus määrusega nr 438/2001.

51 Sellega seoses olgu meenutatud, et määruse nr 438/2001 artikli 3 punkt a sätestab, et „[k]orraldus- ja makseasutuste ning vahendusasutuste juhtimis- ja kontrollisüsteemid näevad proportsionaalsuse alusel ning vastavalt nende poolt hallatava abi mahule ette järgmist: ülesannete selge kindlaksmääramine, jaotamine ning, kui see on vajalik usaldusväärse finantstegevuse tagamiseks, ülesannete piisav eraldamine asjaomase organisatsiooni piires".

52 Kui on nii, nagu väidab Luksemburgi Suurhertsogiriik, et korraldusasutuse ja makseasutuse kuulumine samasse organisatsiooni ei ole selle määruse artikli 9 lõikega 4 vastuolus, on veel vaja, et vastava organisatsiooni sees eksisteeriks ülesannete „selge jaotamine" ja „piisav eraldamine".

53 Antud juhul nähtub otsuse K(2008) 5730 sellekohastest põhjendustest selgelt, et komisjon ei rõhuta mitte niivõrd eeskirjade eiramisi nende asutuste poolt teostatud kontrollimistel, vaid usaldusväärsuse puudumist. Komisjoni arvates annab korraldus- ja makseülesannete ühine täitmine alust kahelda kontrolliülesannet täitvate isikute erapooletuses, võttes arvesse lähedust ja „üksmeelt", mida selline ülesannete ühine täitmine tähendab. Eelkõige nähtub otsuse K(2008) 5730 põhjendusest 17, et „määruse nr 438/2001 artiklis 4 ja artiklis 9 ette nähtud kontrollimisi ei saa läbi viia ühiselt, sest see tekitaks maksenõuete tõendamise eest vastutava asutuse otsuse moonutamise ohu".

54 Selle põhjendusega tuleb nõustuda. Kuna korraldusasutusel ja makseasutusel tuleb ESF-i rahastatavatele abimeetmetele kohaldatavate õigusnormide kohaselt teostada erinevat laadi kontrollimisi erinevates staadiumides, toob neil asutustel lasuvate ülesannete üheaegne täitmine kaasa nende kontrollimiste koordineerimise või isegi ühtesulamise ohu, mida ei tohi alahinnata ning mis võib tekitada kahtlusi nende kontrollimiste usaldusväärsuses.

55 Tarvitsemata tugineda andmetele, mis on toodud komisjoni tsiteeritud töödokumendis, mis käsitleb makseasutuse tõendamisülesandele kohaldatavaid häid tavasid ja mille komisjoni talitused esitasid liikmesriikidele, oli komisjonil õigus, kui ta leidis, et Luksemburgi makse- ja korraldusasutuse organisatsiooniline struktuur on määruse nr 438/2001 artikliga 3 vastuolus.

56 Teiseks, seoses puudustega korraldusasutuse teostatavas esmatasandi kontrollis ning kulude tõendamisel makseasutuse poolt väidab Luksemburgi Suurhertsogiriik sisuliselt, et esmatasandi kontrollisüsteeme ja EQUAL-i abimeetmega seonduvaid tõendamisi kritiseerides eiras komisjon asjaolu, et ühtki abikõlbmatut kulu ei võetud tegelikult järelkontrolli käigus arvesse ning et lõppkokkuvõttes olid ühenduse finantshuvid kaitstud.

57 Tuleb toonitada, et 29. novembri 2007. aasta auditiaruandes märkis komisjon, et teatud kulude puhul mitte ainult ei jätnud korraldusasutus määruse nr 1260/1999 artiklit 34 ja määruse nr 438/2001 artiklit 4 rikkudes tegemata esmatasandi kontrolli või tegi seda ebapiisavalt, vaid ka makseasutus ei tõendanud kulusid vastavalt määruse nr 1260/1999 artikli 38 lõike 1 punktile d ja määruse nr 438/2001 artiklile 9. Real juhtudel deklareerisid need asutused kulusid, mille suhtes neil oli kahtlusi. Täpsemalt, korraldusasutus ei kontrollinud deklareeritud kulusid täielikult. Lisaks ei võtnud makseasutus kuludeklaratsioonide tõendamise staadiumis süstemaatiliselt arvesse esmatasandi kontrolli käigus eeskirjade eiramise võimalikku tuvastamist.

58 Kirjeldatud puudused on tõsised puudused juhtimis- või kontrollisüsteemis, mis võivad põhjustada süstemaatilist eeskirjade eiramist. Nii korraldusasutuse teostatava esmatasandi kontrolli staadiumis kui ka makseasutuse poolt tõendamise staadiumis – mis on usaldusväärse finantsjuhtimise tagatiseks – peavad siseriiklikud asutused olema eelnevalt kindlalt veendunud, et kavandatavad kulud on reaalsed ja eeskirjadele vastavad. Vastupidi Luksemburgi Suurhertsogiriigi seisukohale ei piisa sellest, kui siseriiklikud asutused teevad järelkontrolli, millele vajadusel järgnevad finantskorrektsioonid.

59 Kolmandaks, need kaalutlused kehtivad ka määruse nr 438/2001 artiklis 7 ette nähtud kontrollijälje osas. Luksemburgi Suurhertsogiriik ei ole tõendanud, et pelk viitamine EQUAL-i abimeetmega seotud taotlusvormidele võimaldaks saada kõik täpsed andmed, mis on mainitud määruse artikli 7 lõigete 2 ja 3 kohaselt nõutavad.

60 Sellega seoses tuleb rõhutada, et määruse nr 438/2001 lisas 1 „Suunav kirjeldus piisava kontrolljälje andmeid puudutavate nõuete kohta" on üksikasjalikult kirjeldatud siseriiklikel asutustel lasuvaid kohustusi. Lisas on selgelt märgitud, et need asutused peavad kohasel juhtimistasandil säilitama raamatupidamisandmiku ja kogu teabe iga kaasfinantseeritava tegevuse kohta.

61 Kõike eelnevat arvesse võttes tuleb järeldada, et komisjonil oli õigus, kui ta leidis, et juhtimis- või kontrollisüsteemis on tõsiseid puudusi, mis võivad põhjustada süstemaatilist eeskirjade eiramist, ning peatas seetõttu EQUAL-i abimeetme vahemaksed.

Sellega seoses olgu meenutatud, et ühenduse toetuse taotlejate ja saajate kohustus tagada komisjonile piisavalt täpse teabe esitamine, et toetuse andmise tingimuste täitmise kontrollimiseks kehtestatud kontrolli- ja tõendamissüsteem saaks korrektselt toimida, on ESF-i toetustesüsteemiga lahutamatult seotud ja selle nõuetekohaseks toimimiseks hädavajalik (vt analoogia alusel Üldkohtu 6. juuni 2007. aasta otsus liidetud kohtuasjades T-251/05 ja T-425/05: Mediocurso *vs.* komisjon, kohtulahendite kogumikus ei avaldata, punkt 67 ja seal viidatud kohtupraktika).

62 Järelikult ei saa käesoleva väitega nõustuda.

Väide, et rikutud on õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet

Poolte argumendid

63 Luksemburgi Suurhertsogiriik leiab, et komisjon on rikkunud õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet, kuna preventiivsete auditite aruannetes, mis edastati vastavalt 22. augustil 2002 ja 4. septembril 2003, aga ka 7. veebruari 2005. aasta auditiaruandes märkis komisjon sõnaselgelt, et kõnesolevate abimeetmete juhtimis- ja kontrollisüsteemid pakuvad rahuldavaid tagatisi. Nii jõudis komisjon oma auditite käigus diametraalselt vastupidistele järeldustele kui vaidlustatud otsustes.

64 Need määruse nr 1260/1999 artikli 38 lõike 2 kohaselt korraldatud 2002. ja 2003. aasta preventiivsed auditid olid ainsad, mis vaadeldava programmiperioodi jooksul korraldati, ning vaidlustatud otsused võeti vastu alles pärast selle ajavahemiku möödumist korraldatud auditit ehk ajal, mil ei olnud enam võimalik kõnesolevaid juhtimis- ja kontrollisüsteeme muuta. Antud juhul ei olnud Luksemburgi ametiasutustel mingit alust mitte usaldada mainitud aruannetes sisalduvat hinnangut, mis puudutas nende juhtimis- ja kontrollisüsteemide nõuetele vastavust.

65 Luksemburgi Suurhertsogiriik täpsustab, et varasemate auditite käigus kiitsid komisjoni talitused sõnaselgelt heaks korraldusasutuse ja makseasutuse organisatsioonilise struktuuri, kontrollijälje ning Luksemburgi ametiasutuste praktiseeritava kumulatiivsete kulude tõendamise menetluse.

66 Mis puudutab komisjoni viidatud töödokumente heade tavade kohta, siis need koostati tõenäoliselt 2005. aasta lõpus, s.o pärast asjassepuutuva programmiperioodi alla kuuluvate abimeetmete algust.

67 Mis puudutab 7. veebruari 2005. aasta aruannet, mis järgnes juunis 2004 toimunud täiendavale auditile ja mille komisjon esitas kostja vastuse lisas, siis see kinnitab fakti, et komisjoni talitused olid projektide valiku, kulude tõendamise ja kontrollisüsteemiga üldjoontes rahul.

68 Luksemburgi Suurhertsogiriik leiab, et vastupidi komisjoni seisukohale ei olnud juulis 2002, juulis 2003 ja juunis 2004 toimunud auditid piiratud ulatusega. Nendega seotud kolme auditiaruande objektiivsel vaatlusel ilmneb, et need järgnesid põhjalikule kontrollile eesmärgiga teha esiteks kindlaks, kas tegelikult kehtestatud menetlused

vastavad tõepoolest nendele, millest teatati komisjonile, ja on kooskõlas kohaldatavate õigusnormidega, ning teiseks kontrollida väljavõtteliselt teatud arendajate puhul, kas neid süsteeme saab konkreetselt heaks kiita. Sellega seoses ei saa väita ega Luksemburgi Suurhertsogiriigile ette heita, et nende auditite käigus kontrollitud tegevuste valim oli piiratud ja seega mitte esinduslik.

69 Seega oli komisjon täielikult informeeritud ning ta kiitis Luksemburgi juhtimis- ja kontrollisüsteemi tervikuna heaks.

70 Komisjon ei nõustu Luksemburgi Suurhertsogiriigi argumentidega. Ta väidab sisuliselt, et auditiaruanded ei ole seda laadi, et need tekitaksid õiguspärast ootust, ja igal juhul ei tekitanud nad seda käesolevas asjas.

Üldkohtu hinnang

71 Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt eeldab õigus tugineda õiguspärase ootuse kaitsele seda, et täidetud on kolm tingimust. Esiteks peavad ametiasutused olema andnud isikule pädevatest ja usaldusväärsetest allikatest pärit täpseid, tingimusteta ja ühtelangevaid kinnitusi. Teiseks peavad need kinnitused olema sellised, et isikul, kellele need on antud, tekib õiguspärane ootus. Kolmandaks peavad antud kinnitused olema kooskõlas kohaldatavate õigusnormidega (vt Üldkohtu 30. juuni 2005. aasta

otsus kohtuasjas T-347/03: Branco *vs.* komisjon, EKL 2005, lk II-2555, punkt 102 ja seal viidatud kohtupraktika, ning 23. veebruari 2006. aasta otsus kohtuasjas T-282/02: Cementbouw Handel & Industrie *vs.* komisjon, EKL 2006, lk II-319, punkt 77).

72 Antud juhul tekib küsimus, kas 2002., 2003. ja 2005. aasta auditiaruandes sisalduvad hinnangud ESF-i kaasfinantseeritavatele projektidele on seda laadi, et tekitada õiguspärast ootust siseriiklikel ametiasutustel, kes on esmalt vastutavad abimeetme juhtimise ja kontrolli eest.

73 Selle kohta nähtub väljakujunenud kohtupraktikast, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte rikkumisele ei saa tugineda isik, kes on süüdi kehtivate õigusnormide ilmses rikkumises (vt selle kohta Euroopa Kohtu 12. detsembri 1985. aasta otsus kohtuasjas 67/84: Sideradria *vs.* komisjon, EKL 1985, lk 3983, punkt 21, ja Euroopa Kohtu 25. novembri 2004. aasta määrus kohtuasjas C-18/03 P: Vela ja Tecnagrind *vs.* komisjon, kohtulahendite kogumikus ei avaldata, punktid 117-119; Üldkohtu 9. aprilli 2003. aasta otsus kohtuasjas T-217/01: Forum des migrants *vs.* komisjon, EKL 2003, lk II-1563, punkt 76 ja seal viidatud kohtupraktika).

74 Kohtupraktikas on juba täpsustatud, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõte ei saa välistada ühenduse toetuse peatamist, kui ilmselgelt ei ole järgitud selle toetuse andmiseks kehtestatud tingimusi (vt selle kohta Üldkohtu 29. septembri 1999. aasta otsus kohtuasjas T-126/97: Sonasa *vs.* komisjon, EKL 1999, lk II-2793, punkt 39, ja 14. detsembri 2006. aasta otsus kohtuasjas T-162/04: Branco *vs.* komisjon, kohtulahendite kogumikus ei avaldata, punkt 123 ja seal viidatud kohtupraktika).

75 Nagu nähtub esimese väite analüüsist, ei ole komisjon teinud käesolevas asjas ilmset hindamisviga, kui ta on otsuses K(2008) 5730 leidnud, et „juhtimis- ja kontrollisüsteemis on tõsiseid puudusi", mis võivad põhjustada süstemaatilist eeskirjade eiramist, ning et seetõttu tuleb EQUAL-i abimeetmega seotud vahemaksed peatada.

76 Sarnaselt juhuga, kui ilmselgelt on eiratud ühenduse toetuse andmise otsuse aluseks olnud ühenduse õigusnorme või toetuse andmise otsuse sätteid (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Sonasa *vs.* komisjon, punktid 35, 36 ja 39, ning eespool viidatud kohtumäärus Vela *vs.* komisjon, punktid 117 ja 118), tuleb käesolevas asjas kõne all olev eeskirjade eiramine kvalifitseerida kehtivate õigusnormide ilmselgeks rikkumiseks.

77 Võimalik eeskirjade eiramine, mida ei ole varem uuritud või avastatud, ei saa mingil juhul anda alust õiguspärasele ootusele (vt selle kohta analoogia alusel Euroopa Kohtu 16. oktoobri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-339/00: Iirimaa *vs.* komisjon, EKL 2003, lk I-11757, punkt 81). Samuti ei takista miski komisjonil pärast spetsiaalse kontrolli käigus avastatud rikkumisi kohaldada neist tulenevaid finantstagajärgi. Siseriiklikud asutused, kes eelkõige vastutavad abimeetmete finantskontrolli eest (vt määruse nr 1260/1999 artikli 38 lõige 1), ei vabane vastutusest, kui nad viitavad faktile, et eelmise kontrolli käigus ei tuvastanud komisjon eeskirjade eiramisi (vt selle kohta Euroopa Kohtu 22. aprilli 1999. aasta otsus kohtuasjas C-28/94: Madalmaad *vs.* komisjon, EKL 1999, lk I-1973, punkt 76).

78 Kuna kohaldatavate õigusnormidega seoses on tuvastatud tõsiseid eeskirjade eiramisi, ei saa järelikult Luksemburgi Suurhertsogiriik väita, et 2002. ja 2004. aasta vahelisel ajal koostatud auditiaruannetes sisalduvad hinnangud on andnud alust põhjendatud ootustele, et käesolevas asjas kõne all olev juhtimis- ja kontrollisüsteem on ühenduse õigusnormidega kooskõlas ja et seega on EQUAL-i abimeetme maksed lõplikud.

79 Nagu komisjon kohtuistungil rõhutas, ei ole auditiaruanded, mille komisjoni talitused koostasid struktuurifondidest rahastatava tegevuse rakendamise raames, ühelgi juhul sellised, et anda alust eespool punktis 71 viidatud kohtupraktika mõttes õiguspärasele ootusele, et juhtimis- ja kontrollisüsteemid, mis tuleb liikmesriikidel kehtestada, vastavad nõuetele. Niisugused auditiaruanded koostatakse üldjuhul pistelise kontrolli põhjal, lähtudes abimeetmega seotud andmetest, mis on representatiivsed, kuid mitte ammendavad, ning piirduvad olukorra kajastamisega auditi toimumise päeva seisuga.

Lisaks väljendavad need aruanded kõigest kontrolliülesannet täitvate isikute professionaalset arvamust, mitte komisjoni oma, kes võtab seisukoha alles hiljem, pärast võistlevat menetlust, millesse on kaasatud asjassepuutuv liikmesriik.

80 See kaalutlus peab antud juhul seda enam paika, sest toimikumaterjalidest ei nähtu, et enne 29. novembri 2007. aasta auditiaruannet koostatud aruannetes toodud järeldused oleksid andnud Luksemburgi ametiasutustele täpseid kinnitusi, mis oleks andnud alust ootustele, et EQUAL-i abimeetme juhtimis- ja kontrollisüsteem on nõuetele vastav, ning oleks seetõttu võinud tekitada õiguspärase ootuse, et komisjon ei peata sellele abimeetmele määratud ühenduse finantstoetust.

81 Varasemate auditiaruannete eesmärk ja ulatus ei olnud ilmselgelt sama mis 29. novembri 2007. aasta auditiaruandel. Esiteks, 8.–12. juulini 2002 toimunud preventiivse auditi aruandes on selgelt märgitud, et auditi eesmärk on koostada „üldandmik abimeetmetega seotud juhtimis-, makse- ja kontrollisüsteemi tunnusjoontest". Mainitud aruande kohaselt võimaldas see auditiülesanne „teoreetilise andmiku" põhjal kõigest „näidata, et liikmesriigi kehtestatud juhtimis- ja kontrollisüsteem pakub piisavaid tagatisi". Teiseks, juulis 2003 toimunud auditit puudutavas 4. septembri 2003. aasta aruandes on märgitud, et lisaks andmikule 1994.–1999. aasta programmiperioodi sulgemisega seotud menetluste kohta oli auditi eesmärgiks anda ülevaade „2002. aasta auditiaruande järelmeetmete olukorrast". Kolmandaks, juunis 2004 toimunud auditit puudutava 7. veebruari 2005. aasta aruande eesmärk oli anda ülevaade olukorrast, lähtudes õigusaktide eri aspektidest, mida audiitorid käsitlesid (vt selle aruande I osa punkt 6).

82 Seega oli nende auditite eesmärgiks teatud kontroll EQUAL-i abimeetme juhtimis- ja kontrollisüsteemi kasutuselevõtmise üle. Üksnes 29. novembri 2007. aasta auditiaruanne, milles on märgitud, et selle eesmärk on „kontrollida projekte juhusliku valimi alusel, et teha kindlaks 2000.–2006. aasta programmiperioodi jaoks kehtestatud juhtimis- ja kontrollisüsteemide kindlusaste", kinnitas kasutatavatele süsteemidele eelmistel audititel määratud kindlusastet (vt aruande punkt 1). Faktilist asjaolu, et see lõplik auditiaruanne ilmus alles pärast käesolevas asjas kõne all oleva programmiperioodi, s.o 2000.–2006. aasta programmiperioodi lõppemist, ei saa komisjonile ette heita, kuna see on määrusest nr 1260/1999 tulenevalt finantskontrollisüsteemile omane.

83 Neil põhjustel tuleb ka teine Luksemburgi Suurhertsogiriigi esitatud väide tagasi lükata ja jätta seetõttu hagi tervikuna rahuldamata.

Kohtukulud

84 Kodukorra artikli 87 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna Luksemburgi Suurhertsogiriik on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb komisjoni vastava nõude alusel mõista kohtukulud välja Luksemburgi Suurhertsogiriigilt.

Esitatud põhjendustest lähtudes

ÜLDKOHUS (kaheksas koda)

otsustab:

1. Jätta hagi rahuldamata.

2. Mõista kohtukulud välja Luksemburgi Suurhertsogiriigilt.

Martins Ribeiro Papasavvas Wahl

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 18. juunil 2010 Luxembourgis.

Allkirjad