A TÖRVÉNYSZÉK ÍTÉLETE (nyolcadik tanács)

2010. június 18.*

A T-549/08. sz. ügyben,

a **Luxemburgi Nagyhercegség** (képviseli: M. Fisch, meghatalmazotti minőségben, segítője: P. Kinsch ügyvéd)

felperesnek

az **Európai Bizottság** (képviselik: A. Steiblytė és B. Conte, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen

* Az eljárás nyelve: francia.

a 3. célkitűzés körébe tartozó közösségi strukturális támogatások címén, egységes programozási dokumentum alapján az Európai Szociális Alapból (ESZA) Luxemburg területén teljesített időközi kifizetések felfüggesztéséről szóló, 2008. szeptember 24-i C (2008) 5383 bizottsági határozat, valamint a munkaerőpiachoz kapcsolódó hátrányos megkülönböztetés és egyenlőtlenségek elleni küzdelemmel kapcsolatos közösségi kezdeményezés programjából (EQUAL) Luxemburg területén teljesített időközi kifizetések felfüggesztéséről szóló, 2008. október 6-i C (2008) 5730 bizottsági határozat megsemmisítése iránti keresete tárgyában,

A TÖRVÉNYSZÉK (nyolcadik tanács),

tagjai: M. E. Martins Ribeiro elnök, S. Papasavvas és N. Wahl (előadó) bírák,

hivatalvezető: T. Weiler tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2010. március 4-i tárgyalásra,

meghozta a következő

Ítéletet

Jogi háttér

1 Az EK 146. cikk alapján létrehozott Európai Szociális Alap (ESZA) kezelését az EK 147. cikk első bekezdése az Európai Közösségek Bizottságára bízza. Az EK 159. cikk első bekezdésének megfelelően az ESZA a strukturális alapok egyike.

2 A jelen esetben releváns, 2000 és 2006 közötti programozási időszakot illetően a strukturális alapok jogi hátterét – különösen a célkitűzéseket, a szervezetet, a működést és a támogatások megvalósítását csakúgy, mint e területen a Bizottság és a tagállamok szerepét és hatásköreit – alapvetően a strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló, 1999. június 21-i 1260/1999/EK tanácsi rendelet (HL L 161., 1. o., magyar nyelvű különkiadás 14. fejezet, 1. kötet, 31. o.) határozza meg.

3 E rendelet 9. cikkének n) pontja szerint irányító hatóság az e rendelet alkalmazása céljából valamely támogatás irányítását végző bármely, a tagállam által kijelölt, közjogi vagy magánjogi, országos, regionális vagy helyi szintű szerv vagy szervezet, illetve maga a tagállam, amennyiben az látja el az említett feladatot. E rendelet 9. cikkének o) pontja a kifizető hatóságot úgy definiálja, mint „a tagállam által kijelölt egy vagy

több, országos, regionális vagy helyi hatóság vagy szerv, amelynek feladata a kifizetés iránti kérelmek készítése és benyújtása, valamint a Bizottságtól érkező kifizetések fogadása".

4 Az 1260/1999 rendelet 34. cikke (1) bekezdésének f) pontja előírja, hogy az irányító hatóság felelős különösen a támogatás keretében finanszírozott műveletek szabályszerűségének biztosításáért, különösen a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveivel összhangban lévő belső ellenőrzési intézkedések végrehajtása révén.

5 Az 1260/1999 rendelet 38. cikke kimondja:

„(1) A Bizottságnak az Európai Közösségek [helyesen: az Európai Unió] főköltségvetése végrehajtásáért való felelőssége sérelme nélkül, elsődlegesen a tagállamok vállalnak felelősséget a támogatások pénzügyi ellenőrzéséért. E célból többek között a következő intézkedéseket hozzák:

a) meggyőződnek arról, hogy az irányítási és ellenőrzési rendszereket oly módon alakították ki és működtetik, hogy a közösségi források hatékony és szabályszerű felhasználása biztosított legyen;

b) az említett rendszerek leírását a Bizottság rendelkezésére bocsátják;

c) biztosítják, hogy a támogatások irányítása valamennyi irányadó közösségi szabállyal összhangban legyen, és hogy a rendelkezésükre bocsátott alapok felhasználása összhangban legyen a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveivel;

d) igazolják, hogy a Bizottságnak bemutatott kiadásigazoló nyilatkozatok pontosak, valamint biztosítják, hogy azok ellenőrzésre alkalmas bizonylatokkal alátámasztott számviteli rendszerekből származzanak;

e) megelőzik, felderítik és orvosolják a szabálytalanságokat, a szabályoknak megfelelően közlik ezeket a Bizottsággal és folyamatosan tájékoztatják a Bizottságot az államigazgatási és bírósági eljárások előrehaladásáról;

f) minden támogatás befejezésekor bemutatnak a Bizottságnak egy a kijelölt irányító hatóságtól funkcionálisan független személy vagy szervezeti egység által készített nyilatkozatot. Ebben a nyilatkozatban összegezni kell a korábbi években végzett ellenőrzések során tett megállapításokat, és el kell bírálni a záró kifizetés iránti kérelem érvényességét, valamint a kiadásokról szóló záró igazolás tárgyát képező ügyletek jogszerűségét és szabályszerűségét. A tagállamok, amennyiben szükségesnek tartják, az igazoláshoz csatolhatják saját véleményüket;

g) együttműködnek a Bizottsággal annak biztosítása érdekében, hogy a közösségi források felhasználása a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveivel összhangban legyen;

h) behajtják a feltárt szabálytalanság következtében elveszett összegeket, és szükség esetén késedelmi kamatot számítanak fel.

(2) A Bizottság az Európai Közösségek [helyesen: az Európai Unió] főköltségvetésének végrehajtásáért való hatáskörében biztosítja, hogy a tagállamok zavartalanul működő irányítási és ellenőrzési rendszerekkel rendelkezzenek a közösségi alapok hatékony és szabályszerű felhasználása érdekében.

E célból, a tagállamok által a nemzeti törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezésekkel összhangban végzett ellenőrzések sérelme nélkül, a Közösség [helyesen: a Bizottság] tisztviselői, illetve alkalmazottai, a (3) bekezdésben leírt együttműködés keretében a tagállammal kötött megállapodásnak megfelelően, legalább egy munkanappal korábban történő előzetes értesítés mellett, az alapokból finanszírozott műveletekre vonatkozó, valamint az irányítási és ellenőrzési rendszerekre vonatkozó helyszíni ellenőrzéseket végezhetnek, beleértve a szúrópróbaszerű ellenőrzéseket. A Bizottság minden szükséges segítség végett az érintett tagállamhoz fordul. Az érintett tagállam tisztviselői, illetve alkalmazottai részt vehetnek az ilyen ellenőrzésen.

A Bizottság igényelheti az érintett tagállamtól, hogy egy vagy több ügylet szabályszerűségének megállapítása érdekében végezzen helyszíni ellenőrzést. A Bizottság tisztviselői, illetve alkalmazottai részt vehetnek az ilyen ellenőrzéseken.

(3) A Bizottság és a tagállamok kétoldalú közigazgatási megállapodások alapján, az elvégzett ellenőrzések maximális hasznosítása érdekében együttműködnek az ellenőrzésre vonatkozó tervek, módszerek és az ellenőrzés végrehajtásának koordinálásában. Az elvégzett ellenőrzések eredményeit haladéktalanul kicserélik egymással.

Évente legalább egyszer, és mindenképpen a 34. cikk (2) bekezdésében előírt éves felülvizsgálatot megelőzően a következőket kell megvizsgálni és értékelni:

a) a tagállam és a Bizottság által végzett ellenőrzések eredményei;

b) más nemzeti, illetve közösségi ellenőrző szerv vagy intézmény esetleges észrevételei;

c) a megállapított szabálytalanságok pénzügyi hatása, az ezek orvoslására tett, vagy még megteendő lépések, és szükség szerint az irányítási és ellenőrzési rendszer [helyesen: rendszerek] kiigazítása.

(4) E vizsgálatot és értékelést követően, továbbá az e cikk és a 39. cikk alapján a tagállam által haladéktalanul megteendő intézkedések sérelme nélkül, a Bizottság észrevételeket tehet, különösen a feltárt szabálytalanságok pénzügyi hatását illetően. Ezeket az észrevételeket a tagállamnak és a kérdéses támogatás irányító hatóságának kell címezni. Az észrevételeket szükség esetén az irányítás terén megállapított hiányosságok orvoslására és a feltárt, de még ki nem javított szabálytalanságok kijavítására irányuló korrekciós intézkedések iránti kérelem kíséri. A tagállam ezekre az észrevételekre észrevételeket tehet.

Amennyiben a tagállam észrevételeit követően vagy azok hiányában a Bizottság következtetéseket fogad el, a tagállam az előírt határidőn belül megteszi a Bizottság kéréseinek teljesítésére irányuló szükséges lépéseket és tájékoztatja a Bizottságot lépéseiről.

(5) E cikk rendelkezéseinek sérelme nélkül, a Bizottság, kellő vizsgálatot követően, részben vagy egészben felfüggesztheti az időközi kifizetéseket, ha megállapítja, hogy a szóban forgó kiadással kapcsolatban súlyos szabálytalanság történt, amelyet még nem orvosoltak, és azonnali lépésre van szükség. A Bizottság tájékoztatja az érintett tagállamot a megtett lépésről és annak okairól. Ha öt hónap elteltével is fennállnak a felfüggesztés okai, vagy az érintett tagállam nem értesítette a Bizottságot a súlyos szabálytalanság orvoslására irányuló intézkedésekről, a 39. cikkben megállapított rendelkezéseket kell alkalmazni.

(6) Ha a kétoldalú közigazgatási megállapodásokban másként nem rendelkeznek, az adott támogatás utolsó részletének a Bizottság általi kifizetését követő három éven keresztül a felelős hatóságok a Bizottság rendelkezésére tartanak minden, a szóban forgó támogatás keretébe tartozó kiadásokra és ellenőrzésekre vonatkozó bizonylatot

(vagy eredeti példányban, vagy általánosan elfogadott adathordozón az eredetivel megegyezőként hitelesített példányban). Ez az időtartam bírósági eljárás esetében, illetve a Bizottság megfelelően indokolt kérelmére félbeszakad."

6 Az 1260/1999 rendelet „Pénzügyi korrekciók" elnevezésű 39. cikkének szövegezése szerint:

„(1) Elsődlegesen a tagállamok feladata a szabálytalanságok kivizsgálása, a támogatás végrehajtásának, illetve ellenőrzésének jellegét, illetve feltételeit befolyásoló minden jelentősebb változás megállapítása nyomán történő fellépés, valamint a szükséges pénzügyi korrekciók elvégzése.

A tagállam végzi el az egyedi vagy a rendszerből adódó szabálytalansággal összefüggésben szükséges pénzügyi korrekciókat. A tagállam által végzett korrekció a közösségi hozzájárulás egészének vagy részének visszavonása. Az ily módon felszabadult közösségi alapokat a tagállam, az 53. cikk (2) bekezdése alapján meghatározandó szabályokat tiszteletben tartva, a kérdéses támogatás céljából újra felhasználhatja.

(2) Ha a szükséges vizsgálatokat követően a Bizottság azt állapítja meg, hogy:

[…]

c) olyan súlyos hibák [helyesen: hiányosságok] vannak az irányítási, illetve az ellenőrzési rendszerben [helyesen: rendszerekben], amelyek a rendszerből [helyesen: amelyek rendszerből] adódó szabálytalanságokhoz vezethetnek,

a Bizottság felfüggeszti a szóban forgó időszaki kifizetéseket, és indokainak megállapítása mellett kéri a tagállamot, hogy meghatározott időn belül nyújtsa be észrevételeit és szükség szerint végezze el a korrekciókat.

Ha a tagállam kifogást emel a Bizottság által tett észrevételekkel szemben, a Bizottság a tagállamot meghallgatásra hívja, amelyen mindkét fél, a partnerségen alapuló együttműködés szellemében, törekszik az észrevételek és az azokból levonandó következtetések tárgyában történő megállapodásra.

(3) A Bizottság által megállapított időszak végén, amennyiben nem jött létre megállapodás és a tagállam nem végezte el a korrekciókat, figyelembe véve a tagállam esetleges észrevételeit, a Bizottság három hónapon belül határozhat úgy, hogy:

a) csökkenti a 32. cikk (2) bekezdésben említett előleg összegét;

vagy

b) a kérdéses támogatáshoz az alapokból nyújtott hozzájárulás részben vagy egészben történő visszavonása révén elvégzi a szükséges pénzügyi korrekciókat.

A korrekció összegéről való döntéskor a Bizottság az arányosság elvével összhangban figyelembe veszi a szabálytalanság, illetve változás fajtáját, valamint a tagállamok irányítási, illetve ellenőrzési rendszerében [helyesen: rendszereiben] megállapított hiányosságok mértékét és pénzügyi következményeit.

Ha sem az a), sem a b) pont szerinti eljárásról nem hoznak határozatot, az időközi kifizetések felfüggesztése haladéktalanul megszűnik.

[…]”

7 A strukturális alapok keretében nyújtott támogatások irányítási és ellenőrzési rendszerei tekintetében az 1260/1999/EK tanácsi rendelet végrehajtása részletes szabályainak megállapításáról szóló, 2001. március 2-i 438/2001/EK bizottsági rendelet (HL L 63., 21. o.; magyar nyelvű különkiadás 14. fejezet, 1. kötet, 132. o.) 3. cikkének a) pontja értelmében az irányító és kifizető hatóságok, valamint a közvetítő szervezetek irányítási és ellenőrzési rendszerei – a kezelt támogatások nagyságát is figyelembe véve – kötelesek gondoskodni a feladatok világos meghatározásáról és elosztásáról, és a hatékony és eredményes pénzügyi gyakorlat biztosításához szükséges mértékben a feladatok megfelelő szétválasztásáról az érintett szervezeten belül.

8 A 438/2001 rendelet 4. cikke kimondja:

„Az irányítási és ellenőrzési rendszereknek tartalmazniuk kell olyan eljárásokat, amelyek révén ellenőrizni lehet a társfinanszírozott termékek szállítását és az ilyen szolgáltatások nyújtását, továbbá a bejelentett kiadások valós voltát és biztosítani az 1260/1999[…] rendelet 28. cikke szerinti bizottsági határozattal megállapított feltételek tiszteletben tartását, a hatályos nemzeti és közösségi szabályokkal együtt, [helyesen: bizottsági határozattal és az azon hatályos nemzeti és közösségi szabályokkal megállapított feltételek tiszteletben tartását,] amelyek különösen az adott támogatás

keretében a strukturális alapokból nyújtott támogatás kiadásainak támogathatóságára, a közbeszerzésekre, az állami támogatásokra (ideértve a támogatások halmozására vonatkozó szabályokat is), a környezetvédelemre és az esélyegyenlőségre vonatkoznak.

Az eljárások előírják, hogy az egyedi műveletek ellenőrzésének írásos dokumentációját a helyszínen kell megőrizni. Az írásos dokumentációnak tartalmaznia kell az elvégzett munka leírását, az ellenőrzés eredményeit és a megállapított eltérésekkel szemben hozott intézkedéseket. Ha a fizikai vagy az igazgatási ellenőrzések nem teljes körűek, de a tevékenységekre vonatkozóan szúrópróbaszerűen történnek, akkor a dokumentációnak fel kell tüntetnie a mintaként kiválasztott műveleteket és le kell írnia a mintavétel módszerét."

9 A 438/2001 rendelet 7. cikkének értelmében:

„(1) A tagállamok irányítási és ellenőrzési rendszereinek megfelelő ellenőrzési eljárásról kell rendelkezniük.

(2) Egy ellenőrzési eljárás akkor tekinthető megfelelőnek, ha lehetővé teszi a következőket:

a) a Bizottság számára igazolt végösszegek összehasonlítása a különböző igazgatási szinteken és a végső kedvezményezetteknél tartott egyedi kiadási nyilvántartásokkal és az azokat alátámasztó bizonylatokkal, és ha a végső kedvezményezettek nem a finanszírozás végső címzettjei, akkor a műveleteket végző szervezetek vagy vállalkozások [helyesen: bizonylatokkal, a végső kedvezményezettek közé értve, amennyiben ezek nem a finanszírozás végső címzettjei, a műveleteket végző szervezeteket vagy vállalkozásokat]; és

b) a rendelkezésre álló közösségi és nemzeti alapokból származó támogatások elosztásának és átutalásának ellenőrzése.

A megfelelő ellenőrzési eljáráshoz szükséges információk indikatív leírása az I. mellékletben található.

[…]”

10 A rendelet kiadások igazolására vonatkozó 9. cikkének szövegezése szerint:

„(1) Az 1260/1999[…] rendelet 32. cikkének (3) és (4) bekezdésében említett időközi és záró kifizetések igazolását a II. mellékletben megadott formában kell kiállítania a kifizető hatóságon belül annak a személynek vagy osztálynak [helyesen: megadott formában a kifizető hatóságon belül valamely olyan személynek vagy osztálynak kell kiállítania], aki, illetve amely a működését illetően független a kérelmeket jóváhagyó szolgálatoktól.

(2) Mielőtt egy adott költségkimutatást igazolna, a kifizető hatóságnak meg kell bizonyosodnia arról, hogy a következő feltételek teljesültek-e:

a) az irányító hatóság és a közvetítő szervezetek tiszteletben tartották az 1260/1999[…] rendelet – különösen a 38. cikk (1) bekezdésének c) és e) pontjának és a 32. cikk (3) és (4) bekezdésének – rendelkezéseit, és betartották a Bizottságnak a rendelet 28. cikke szerint elfogadott határozatát;

b) a költségkimutatás csak olyan kiadásokat tartalmaz:

i) amelyek valóban felmerültek a határozatban megállapított támogatási időszak alatt, és megfelelnek a végső kedvezményezettek által az 1685/2000/EK bizottsági rendelet […] melléklete 1. szabályának 1.2, 1.3 és 2. pontja értelmében teljesített kifizetéseknek, és amelyek nyugtázott számlákkal vagy azokkal azonos bizonyító erejű könyvelési bizonylatokkal igazolhatók;

ii) amelyek olyan műveletek során merültek fel, amelyeket az adott támogatás keretében a kiválasztási szempontok és eljárások alapján finanszírozásra [helyesen: társfinanszírozásra] kiválasztottak, és amelyek a kiadások felmerülésének teljes időszaka alatt a közösségi szabályok hatálya alá tartoztak; és

iii) amelyek olyan intézkedésekből erednek, amelyek számára adott esetben a Bizottság minden állami támogatást az előírásoknak megfelelően jóváhagyott.

(3) Ahhoz, hogy az ellenőrzési rendszerek és az ellenőrzési eljárás megfelelőségét mindig figyelembe lehessen venni, a költségkimutatás Bizottsághoz történő benyújtását megelőzően, az irányító hatóság köteles gondoskodni arról, hogy a kifizető hatóság tájékoztatást kapjon az irányító hatóság és a közvetítő szervezetek által alkalmazott eljárásokról, hogy:

a) a társfinanszírozott termékek szállítását és az ilyen szolgáltatások nyújtását, illetve a kért kiadások valós voltát ellenőrizhesse[helyesen: a társfinanszírozott termékekkel és szolgáltatásokkal kapcsolatos szolgáltatás valós voltát ellenőrizhesse];

b) a hatályos szabályok betartását biztosíthassa; és

c) az ellenőrzési eljárást fenntarthassa.

(4) Azokban az esetekben, amikor az irányító hatóság és a kifizető hatóság ugyanaz a szervezet vagy ugyanahhoz a szervezethez tartozik, akkor ennek a szervezetnek kell gondoskodnia arról, hogy olyan eljárásokat alkalmazzanak, amelyek a (2) és (3) bekezdésben előírtakkal egyenértékű ellenőrzési követelményeket nyújtanak [helyesen: támasztanak]."

A jogvita előzményei

11 2000. augusztus 8-án a Bizottság elfogadta a 3. célkitűzés körébe tartozó közösségi strukturális támogatások egységes programozási dokumentumának Luxemburg területén való jóváhagyásáról szóló C (2000) 1128 határozatot (CCI 1999LU053DO001), amely 93 578 900 euró összköltséget és 39 452 700 euró maximális összegű közösségi társfinanszírozást irányzott elő. Ezt a határozatot utoljára a 2007. szeptember 10-i C (2007) 4256 határozat módosította, amely az összköltséget 83 289 224 euróra, az ESZA pénzügyi hozzájárulásának maximális összegét pedig 35 576 935 euróra csökkentette.

12 2001. március 22-én a Bizottság elfogadta a munkaerőpiachoz kapcsolódó hátrányos megkülönböztetés és egyenlőtlenségek elleni küzdelemmel kapcsolatos közösségi kezdeményezés programjának (EQUAL) Luxembourg területén való jóváhagyásáról szóló C (2001) 42 határozatot (CCI 2000LU050PC001), amely 8 800 000 euró összköltséget és az ESZA 4 400 000 eurós hozzájárulását irányozta elő. Ezt a határozatot

utoljára a 2007. július 24-i C (2007) 3658 határozat módosította, amely az összköltséget 8 707 522 euróra, az ESZA hozzájárulását pedig 4 353 761 euróra csökkentette.

13 2002. február 7-i levelükben – a 438/2001 rendelet 5. cikkének megfelelően – a luxemburgi hatóságok megküldték a C (2000) 1128 és C (2001) 42 határozatban szereplő két támogatás vonatkozásában (a továbbiakban: a szóban forgó támogatások) az irányítási és ellenőrzési rendszerük leírását.

14 2002. július 8. és 10. között – az 1260/1999 rendelet 38. cikke (2) bekezdésének alkalmazásával – a luxemburgi hatóságok által megküldött leírás alapján a Bizottság szolgálatai a 2000 és 2006 közötti programozási időszak keretében előzetes ellenőrzést végeztek az irányítási és ellenőrzési rendszerek kialakításának értékelése érdekében.

15 2002. augusztus 22-i levelében a Bizottság megküldte a luxemburgi hatóságoknak a végleges ellenőrzési jelentést. Ebben a jelentésben a Bizottság szolgálatai egy elméleti kimutatás alapján többek között arra a következtetésre jutottak, hogy a Luxemburgi Nagyhercegség által kialakított irányítási és ellenőrzési rendszerek a hatályos szabályozás tiszteletben tartásának és az eredményes és hatékony gazdálkodás általánosan elfogadott kritériumainak elegendő garanciáját nyújtják.

16 A 2003. július 7. és 8. között, különösen az 1994 és 1999 közötti programozási időszak lezárására vonatkozó eljárások jegyzékének vonatkozásában lefolytatott ellenőrzés keretében a Bizottság szolgálatai szintén megvizsgálták a 2000 és 2006 közötti programozási időszakra kialakított rendszereket.

17 2003. szeptember 4-én az erre az ellenőrzésre vonatkozó ellenőrzési jelentést levélben megküldték a luxemburgi hatóságoknak. Ebben az ellenőrzési jelentésben a Bizottság

szolgálatai megállapították, hogy az előző ellenőrzési jelentésben szereplő ajánlásokat teljes egészében betartották.

18 2004. július 14. és 16. között a Bizottság az EQUAL program irányítási és ellenőrzési rendszereire vonatkozó ellenőrzést folyatatott le. 2005. február 11-i levelében megküldte az erre vonatkozó ellenőrzési jelentést. Az ellenőrzési jelentés szerint ezek a rendszerek – a még nem teljesített, ún. 5%-os ellenőrzés kivételével – megfelelnek a rendeletben meghatározott szempontoknak.

19 2007. július 11. és 13. között a Bizottság szolgálatai több ellenőrzést is lefolytattak a szóban forgó támogatások keretében kialakított irányítási és ellenőrzési rendszerek biztonsági szintjének véletlenszerű mintavétel útján történő megállapítása érdekében. 2007. november 29-i levélben az ellenőrzési jelentést megküldték a luxemburgi hatóságoknak (a továbbiakban: 2007. november 29-i ellenőrzési jelentés). E jelentés hangsúlyozta a szóban forgó támogatások irányítási és ellenőrzési rendszereiben meglévő, az irányító hatóság és a kifizető hatóság feladatainak elválasztását, az irányító hatóság által elvégzett első szintű ellenőrzéseket, a költségkimutatások kifizető hatóság általi jóváhagyását és az ellenőrzési eljárást illető tárgyi hiányosságokat.

20 A luxemburgi hatóságok 2008. január 16-i levelükben megküldték a 2007. november 29-i ellenőrzési jelentésre vonatkozó észrevételeiket.

21 A Bizottság 2008. január 29-i levelében emlékeztette a luxemburgi hatóságokat arra, hogy rájuk hárul a szóban forgó támogatások hatékony és eredményes kezelésének helyreállítása, különös tekintettel a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvére és figyelemmel a közösségi költségvetés kockázataira.

22 A 2008. február 29-i éves megbeszélés során a Bizottság figyelmeztette a luxemburgi hatóságokat arra a tényre, hogy a szóban forgó támogatások hatékony és eredményes kezelésének helyreállítására vonatkozó kötelezettség nem teljesítése esetén felfüggesztheti az időközi kifizetéseket.

23 A Bizottság 2008. május 13-i levelében jelezte, hogy fenntartja álláspontját, és válaszolt a luxemburgi hatóságok által a 2008. január 16-i levélben felhozott érvekre. Jelezte, hogy a szolgáltatott adatok alapján a 2007. november 29-i ellenőrzési jelentés egyetlen javaslata sem „zárható le". Az 1260/1999 rendelet 39. cikkének (2) bekezdése alapján a Bizottság felhívta a luxemburgi hatóságokat észrevételeiknek, valamint a szóban forgó támogatások irányítási és ellenőrzési rendszerei működésének javítása érdekében elfogadott korrekciós intézkedések és a szükséges pénzügyi korrekciók leírásának a levél kézhezvételétől számított két hónapon belüli közlésére.

24 A luxemburgi pénzügyi főfelügyelet (Inspection général des Finances) képviselői és a Bizottság szolgálatai közötti 2008. május 20-i megbeszélés során a Bizottság szolgálatai részletesebben kifejtették az irányítási és ellenőrzési rendszerek hiányosságaira vonatkozó álláspontjukat alátámasztó érveket. A luxemburgi hatóságok jelezték, hogy fenntartják a 2008. január 16-i levelükben kifejtett álláspontjukat. A 2008. június 17-én a luxemburgi irányító hatóság képviselői és a Bizottság szolgálatai közötti megbeszélés során az irányító hatóság szintén megerősítette álláspontját.

25 A 3. célkitűzés körébe tartozó közösségi strukturális támogatások címén, egységes programozási dokumentum alapján az ESZÁ-ból Luxemburg területén teljesített időközi kifizetések felfüggesztéséről szóló, 2008. szeptember 24-i C (2008) 5383 bizottsági határozattal, valamint az EQUAL programból Luxemburg területén teljesített időközi kifizetések felfüggesztéséről szóló, 2008. október 6-i C (2008) 5730 bizottsági határozattal (a továbbiakban együttesen: megtámadott határozatok) a Bizottság felfüggesztette az ESZÁ-ból a szóban forgó támogatásokra vonatkozóan teljesített

időközi kifizetéseket. Megállapította, hogy súlyos hiányosságok találhatók az irányítási, illetve az ellenőrzési rendszerekben, amelyek az említett támogatásokat illetően az 1260/1999 rendelet 39. cikke (2) bekezdésének c) pontja szerinti, rendszerből adódó szabálytalanságokhoz vezethetnek.

Az eljárás és a felek kérelmei

26 A Luxemburgi Nagyhercegség a Törvényszék Hivatalához 2008. december 16-án benyújtott keresetlevéllel elindította a jelen eljárást.

27 Az előadó bíró jelentésére tekintettel a Törvényszék (nyolcadik tanács) a szóbeli eljárás megnyitásáról határozott.

28 A felek szóbeli előterjesztését és a Törvényszék által feltett kérdésekre adott válaszait a 2010. március 4-i tárgyaláson hallgatták meg.

29 A Luxemburgi Nagyhercegség azt kéri, hogy a Törvényszék:

– semmisítse meg a megtámadott határozatokat;

– kötelezze a Bizottságot a költségek viselésére.

30 A Bizottság azt kéri, hogy a Törvényszék:

– állapítsa meg, hogy a C (2008) 5383 határozatot érintő részben a kereset elfogadhatatlan;

– ezt meghaladó részében utasítsa el a keresetet;

– kötelezze a Luxemburgi Nagyhercegséget a költségek viselésére.

Az elfogadhatóságról

A felek érvei

31 A Bizottság úgy véli, hogy a C (2008) 5383 határozatot illető részében a jelen kereset elkésett és – következésképpen – elfogadhatatlan. Az EK 230. cikk ötödik bekezdése értelmében a megsemmisítés iránti kereseteket az aktus felperessel történő közléstől számított két hónapon belül kell megindítani. Márpedig jelen esetben a C (2008) 5383 határozatot 2008. szeptember 25-én küldték meg a Luxemburgi Nagyhercegség Unió melletti állandó képviseletére. A jelen keresetet tehát a C (2008) 5383 határozatot illető részében határidőn túl nyújtották be.

32 A Luxemburgi Nagyhercegség beadványaiban e tekintetben semmilyen észrevételt nem tett. A tárgyaláson azonban – a Törvényszék által feltett kérdésre adott válaszában – jelezte, hogy nem vitatja azt, hogy a C (2008) 5383 határozatot 2008. szeptember 25-én küldték meg neki, amit a tárgyalásról készült jegyzőkönyvben rögzítettek.

A Törvényszék álláspontja

33 Emlékeztetni kell arra, hogy az EK 230. cikk ötödik bekezdése értelmében a megsemmisítés iránti keresetet a vitatott aktus felperessel történő közlésétől számított két hónapon belül kell megindítani. A Törvényszék eljárási szabályzata 102. cikkének 2. §-a szerint ez a határidő a távolságra tekintettel tíznapos átalányhatáridővel meghosszabbodik.

34 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint, mivel a keresetindítási határidőt a jogviszonyok egyértelműségének és biztonságának biztosítása, valamint az igazságszolgáltatás során előforduló bármiféle hátrányos megkülönböztetés vagy önkényes bánásmód elkerülése érdekében vezették be, az hivatalból vizsgálandó, és nem a felek és a bíró döntésétől függ (a Bíróság C-246/95. sz. Coen-ügyben 1997. január 23-án hozott ítéletének [EBHT 1997., I-403. o.] 21. pontja és a Törvényszék T-121/96. és T-151/96. sz., Mutual Aid Administration Services kontra Bizottság egyesített ügyekben 1997. szeptember 18-án hozott ítéletének [EBHT 1997., II-1355. o.] 38. pontja).

35 Jelen esetben az eljárási szabályzat 101. cikke 1. §-ának a) és b) pontja, valamint 101. cikkének 2. §-a értelmében a C (2008) 5383 határozat vonatkozásában a keresetindítási határidő folyása 2008. szeptember 26-án – az érintett határozat Luxemburgi Nagyhercegséggel történő közlését követő napon – kezdődött.

36 Az e határozat elleni kereset benyújtásának határideje tehát – amely nem csupán az EK 230. cikk ötödik bekezdésében előírt két hónapos határidőt, hanem az eljárási szabályzat 102. cikkének 2. §-ában szereplő, a távolságra tekintettel járó határidőt is tartalmazza – 2008. december 5-én járt le.

37 Ebből az következik, hogy a C (2008) 5383 határozatot érintő része tekintetében a 2008. december 16-án benyújtott jelen megsemmisítés iránti keresetet késedelmesen terjesztették elő, következésképpen elfogadhatatlannak kell nyilvánítani. Ezzel szemben a kereset elfogadható a C (2008) 5730 határozatot érintő részében, tekintve, hogy ez utóbbit csak 2008. október 7-én közölték a Luxemburgi Nagyhercegséggel.

Az ügy érdeméről

38 Keresete alátámasztására a Luxemburgi Nagyhercegség lényegében két jogalapot hoz fel. Az első a bizalomvédelem elvének megsértésére alapított jogalap. A Luxemburgi Nagyhercegség a második jogalapot az 1260/1999 rendelet 39. cikke (2) bekezdése c) pontjának megsértésére alapítja, mivel a Bizottság úgy függesztette fel a szóban forgó támogatásokhoz kapcsolódó kifizetéseket, hogy a szükséges feltételek nem teljesültek.

39 Azt a rendszert illetően, amelyben a Luxemburgi Nagyhercegség által felhozott jogalapokat meg kell vizsgálni – amely kérdés a felek között vitatott – hasznosnak tűnik a bizalomvédelem elvének figyelmen kívül hagyására alapított jogalapot megelőzően az 1260/1999 rendelet 39. cikke (2) bekezdése c) pontjának megsértésére alapított jogalapot megvizsgálni.

Az 1260/1999 rendelet 39. cikke (2) bekezdése c) pontjának megsértésére alapított jogalapról

A felek érvei

40 A Luxemburgi Nagyhercegség arra hivatkozik, hogy a szóban forgó támogatások felfüggesztésével a Bizottság megsértette az 1260/1999 rendelet 39. cikke (2) bekezdésének c) pontját, noha az e rendelkezésben előírt feltételek nem teljesültek. Az a megállapítás, amely szerint olyan a súlyos hiányosságok állnak fenn, amelyek rendszerből adódó szabálytalanságokhoz vezethetnek, nyilvánvalóan téves. Még ha feltételezzük is, hogy vannak szabálytalanságok, azok csupán csekélyek, és nem a rendszerből erednek.

41 Először is, ami az irányító hatóság és a kifizető hatóság szervezetét illeti, sem a 438/2001 rendelet 3. cikkével, sem e rendelet más rendelkezésével nem ellentétes az, ha ez a két hatóság egyazon szervezethez tartozik. Ez a lehetőség egyébként szerepel ugyanezen rendelet 9. cikkének (4) bekezdésében, és semmi nem tiltja ellenőrzésük – az irányító hatóság és a kifizető hatóság általi – közös megvalósítását. Az ilyen mértékű funkcionális különválasztás megkövetelésével a Bizottság tévesen alkalmazta a jogot. Válaszában a Luxemburgi Nagyhercegség kifejti, hogy – még ha a két hatóság ellenőrei ugyanazon végső kedvezményezettnél ugyanakkor folytatják is le az ellenőrzést – a luxemburgi közszolgálaton belül érvényesülő etikai szabályokra tekintettel az ellenőr és az ellenőrzött közötti összejátszás legcsekélyebb kockázata sem merül fel.

42 Másodszor, ami az irányító hatóság által elvégzett első szintű ellenőrzéseket és a költségkimutatások kifizető hatóság általi jóváhagyását illeti, a Luxemburgi Nagyhercegség azt állítja, hogy a kiadások lépcsőzetes jóváhagyása – nevezetesen a nemzeti irányító hatóság azon választása, hogy a kétséges, de jogilag támogathatatlannak a nyilatkozat

időpontjában még nem minősített kiadásokat bejelenti – megfelel a 438/2001 rendelet 4. cikkének. Ugyanígy az sem sérti ezt a rendelkezést, hogy a „részben támogathatatlannak" nevezett kiadások esetében csupán a hibás részt, és nem az egész kiadást törlik. Ez lényegében mérlegelési mozgásteret enged a nemzeti hatóságoknak az irányítási és ellenőrzési rendszerük működését illetően, feltéve, hogy ez a rendszer tartalmaz olyan eljárásokat, amelyek révén ellenőrizni lehet a társfinanszírozott termékek szállítását és az ilyen szolgáltatások nyújtását, továbbá a bejelentett kiadások valós voltát, és biztosítja a Bizottság vonatkozó döntéseiben megállapított feltételek tiszteletben tartását. Másrészt a Luxemburgi Nagyhercegség szerint a Bizottság által értelmezésének alátámasztása érdekében hivatkozott, a strukturális alapok és a kohéziós alapok által társfinanszírozott projektekre vonatkozóan a tagállam által lefolytatandó irányítás-ellenőrzést illető helyes gyakorlatra vonatkozó 2005. december 21-i munkadokumentum a programok végrehajtásának idején nem volt kötelező. Végső soron, tekintettel a luxemburgi hatóságok által lefolytatott utólagos ellenőrzésekre, az Unió pénzügyi érdekei nem sérültek.

43 Harmadszor, a Luxemburgi Nagyhercegség úgy véli, hogy pontatlanok a megtámadott határozatok 30–32. pontjában szereplő, az ellenőrzési eljárásról szóló 2007. november 29-i ellenőrzési jelentésben szereplő megállapítások, amelyek szerint az irányító hatóság által készített dokumentáció hiányos, és nem tartalmaz a kiadások támogathatósága és szabályossága igazolásához szükséges bizonyos lényeges adatokat. Ezt a kérdést egyébként a luxemburgi hatóságok már említették 2008. január 16-i észrevételeikben, amelyekben többek között hangsúlyozták, hogy a részletes költségvetésre és az elérendő eredményekre vonatkozó minden információ megtalálható az egyes finanszírozott projektekre vonatkozó pályázatokban. Végül, viszonválaszában a Luxemburgi Nagyhercegség hangsúlyozza, hogy az állítólagosan hiányzó információkat a Bizottság soha nem kérte a nemzeti hatóságoktól.

44 A Bizottság a Luxemburgi Nagyhercegség érveinek összességét kétségbe vonja. Hangsúlyozza, hogy a Luxemburgi Nagyhercegség állításával ellentétben jelen esetben

egyáltalán nem csekély szabálytalanságokról, hanem a szervezetet, az irányító hatóság által elvégzett első szintű ellenőrzéseket, a költségkimutatások kifizető hatóság általi jóváhagyását és az ellenőrzési eljárást érintő, bizonyos számú súlyos hiányosságról van szó, amelyek az irányítási és ellenőrzési rendszerek kulcselemeit képezik, és amelyek mindegyike önmagában is igazolja az időközi kifizetések felfüggesztését.

A Törvényszék álláspontja

45 Mindenekelőtt emlékeztetni kell arra, hogy az ítélkezési gyakorlat értelmében az a szabály, amely szerint a közösségi költségvetés csak a nemzeti hatóságok által a közösségi szabályozással összhangban teljesített kifizetéseket fedezi, az ESZA által nyújtott pénzügyi támogatásra is alkalmazandó (a Bíróság C-199/03. sz., Írország kontra Bizottság ügyben 2005. szeptember 15-én hozott ítéletének [EBHT 2005., I-8027. o.] 26. pontja).

46 Az 1260/1999 rendelet 39. cikke (2) bekezdésének c) pontja értelmében a Bizottság felfüggeszti az időközi kifizetéseket, ha a szükséges ellenőrzések lefolytatását követően azt állapítja meg, hogy olyan súlyos hiányosságok vannak az irányítási, illetve az ellenőrzési rendszerekben, amelyek rendszerből adódó szabálytalanságokhoz vezethetnek. Ugyanezen rendelet 39. cikkének (3) bekezdése kimondja, hogy adott esetben a Bizottság azután a kérdéses támogatáshoz az alapokból nyújtott hozzájárulás részben vagy egészben történő visszavonása révén elvégezheti a szükséges pénzügyi korrekciókat.

47 A strukturális alapok működésének alapját képező hatékony és eredményes pénzgazdálkodás követelményének megfelelően, valamint tekintettel az e működésben

a nemzeti hatóságokra háruló felelősségre, az irányítási és ellenőrzési rendszerek kialakítására irányuló – az 1260/1999 rendelet 38. cikkének (1) bekezdésében szereplő – tagállami kötelezettség, amelynek szabályait a 438/2001 rendelet 2–8. cikke részletezi, alapvető fontosságú.

48 Jelen esetben azt kell megállapítani, hogy a Bizottság helyesen függesztette-e fel az EQUAL programból a Luxemburgi Nagyhercegség területén teljesített időközi kifizetéseket, tekintettel az általa felfedett hiányosságokra, amelyek egyrészt az irányító hatóság és a kifizető hatóság szervezetéhez, másrészt az irányító hatóság által elvégzett első szintű ellenőrzésekhez, valamint a költségkimutatások kifizető hatóság általi jóváhagyásához, és harmadrészt az ellenőrzési eljáráshoz kapcsolódnak.

49 Először, az irányító hatóság és kifizető hatóság szervezetét illetően a 2007. november 29-i ellenőrzési jelentésének 3.1.1.5. pontjában a Bizottság kifejti, hogy „kiderült, hogy a [438/2001 rendelet] 4. cikk[é]ben és [ugyanezen rendelet] 9. cikk[é]ben előírt, a kiadások jóváhagyását célzó ellenőrzések végrehajtásával megbízott személyek együttesen gyakorolták ezeket a feladatokat”.

50 A C (2008) 5730 határozat (18) preambulumbekezdésében a Bizottság ebből a megállapításból azt vezette le, hogy „az irányító hatóság és a kifizető hatóság szervezete nem tekinthető megfelelőnek, és nem felel meg a 438/2001 rendelet 3. cikkében előírt követelményeknek (a feladatok világos meghatározása és elosztása, valamint a feladatok megfelelő szétválasztása; a feladatok megfelelő ellátásnak biztosítása)”. A Luxemburgi Nagyhercegség lényegében arra hivatkozik, hogy a Bizottság által képviselt értelmezéssel ellentétben az, hogy az irányító hatóság, illetve a kifizető hatóság közösen végezte el a C (2008) 5730 határozat tárgyát képező támogatással (a továbbiakban: EQUAL támogatás) kapcsolatos ellenőrzéseket, nem ellentétes a 438/2001 rendelettel.

51 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a 438/2001 rendelet 3. cikkének a) pontja értelmében „[a]z irányító és kifizető hatóságok, valamint a közvetítő szervezetek irányítási és ellenőrzési rendszerei – a kezelt támogatás nagyságát is figyelembe véve – a következőkről kötelesek gondoskodni: a feladatok világos meghatározása és elosztása, és a hatékony és eredményes pénzügyi gyakorlat biztosításához szükséges mértékben, a feladatok megfelelő szétválasztása az érintett szervezeten belül".

52 Jóllehet – amint azt a Luxembourgi Nagyhercegség állítja – e rendelet 9. cikkének (4) bekezdésével nem ellentétes az, hogy az irányító hatóság és a kifizető hatóság ugyanahhoz a szervezethez tartozzon, biztosítani kell a feladatok érintett szervezeten belüli „világos elosztását" és „megfelelő szétválasztását".

53 Jelen esetben ezen a ponton a C (2008) 5730 határozat indoklásából egyértelműen kitűnik, hogy a Bizottság nem is annyira az említett hatóságok által lefolytatott ellenőrzésekben lévő szabálytalanságok tényét hangsúlyozza, hanem az ellenőrzések megbízhatóságának hiányát. A Bizottság véleménye szerint az irányítási és kifizetési feladatok együttes gyakorlása ugyanis kétségessé teszi az ellenőrzéssel megbízott tisztviselők elfogulatlanságát, tekintetbe véve azt a közelséget és „összejátszást", amit az ilyen közös feladat magában foglal. Különösen a C (2008) 5730 határozat (17) preambulumbekezdéséből következik, hogy „a 438/2001 rendelet 4. cikkében szereplő vizsgálatok és e rendelet 9. cikkében előírt ellenőrzések nem folytathatók le […] közösen, tekintettel a kifizetési kérelmek jóváhagyásával megbízott hatóság döntése befolyásolásának veszélyére".

54 Ezt a megállapítást el kell fogadni. Tekintve, hogy az ESZA által finanszírozott támogatásokra alkalmazandó szabályozás értelmében az irányító hatóság és a kifizető hatóság különböző fázisokban különböző jellegű ellenőrzéseket végez, az e hatóságokra rótt feladatok együttes gyakorlása az említett ellenőrzések összehangolásának, sőt összeolvadásának nem elhanyagolható kockázatával jár, és ennélfogva kétségeket ébreszt az említett ellenőrzések megbízhatóságát illetően.

55 Éppen ezért, és anélkül hogy utalni kellene a Bizottság szolgálatai által a tagállamokhoz címzett, a kifizető hatóság jóváhagyó funkciójára alkalmazandó helyes gyakorlatról szóló, a Bizottság által idézett munkadokumentumban szereplő javaslatokra, ez utóbbi helyesen következtetett arra, hogy a luxemburgi kifizető és irányító hatóságok szervezete ellentmond a 438/2001 rendelet 3. cikkének.

56 Másodszor, ami az irányító hatóság által elvégzett első szintű ellenőrzéseknek, valamint a kiadások kifizető hatóság általi jóváhagyásának hiányosságait illeti, a Luxemburgi Nagyhercegség lényegében arra hivatkozik, hogy az első szintű ellenőrzések és az EQUAL támogatáshoz kapcsolódó igazolások rendszerének kritizálásával a Bizottság figyelmen kívül hagyta azt a tényt, hogy egyetlen nem támogatható kiadást sem hagytak ténylegesen jóvá az utólagosan lefolytatott ellenőrzések keretében, és hogy végső soron a Közösség pénzügyi érdekei nem sérültek.

57 Márpedig hangsúlyozni kell, hogy a Bizottság a 2007. november 29-i ellenőrzési jelentésében kiemelte, hogy bizonyos kiadásokat illetően – az 1260/1999 rendelet 34. cikkét és a 438/2001 rendelet 4. cikkét megsértve – nem csupán az irányító hatóság mulasztotta el elvégezni az első szintű ellenőrzéseket, vagy nem megfelelően végezte el azokat, hanem a kifizető hatóság sem végezte el a kiadások – 1260/1999 rendelet 38. cikke (1) bekezdése d) pontjának és a 438/2001 rendelet 9. cikkének megfelelő – jóváhagyását. Ezek a hatóságok ugyanis az esetek egy bizonyos részében olyan kiadásokat jelentettek be, amelyekkel kapcsolatban kétségeik voltak. Pontosabban, az irányító hatóság hiányosan végezte el a bejelentett kiadások ellenőrzését. Másrészt pedig az első szintű ellenőrzések keretében tett, a szabálytalanságokra vonatkozó esetleges megállapításokat a kifizető hatóság rendszeresen nem vette figyelembe a költségkimutatások jóváhagyásának fázisában.

58 Az ilyen hiányosságok az irányítási és ellenőrzési rendszerben lévő súlyos hiányosságoknak minősülnek, amelyek rendszerből adódó szabálytalanságokhoz vezethetnek. Az irányító hatóság által elvégzett első szintű ellenőrzések fázisában, csakúgy, mint a költségkimutatások kifizető hatóság általi jóváhagyása során – amelyek a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás biztosítékát képezik – a nemzeti hatóságoknak előzetesen és teljes körűen meg kell győződniük az előirányzott kiadások hitelességéről, valamint azok szabályszerűségéről. A Luxemburgi Nagyhercegség állításával ellentétben nem elegendő, ha a nemzeti hatóságok utólagos ellenőrzést folytatnak le, adott esetben pénzügyi korrekciókkal kiegészítve.

59 Harmadrészt, ezek a megállapítások a 438/2001 rendelet 7. cikkében szereplő ellenőrzési eljárás lefolytatására is érvényesek. E tekintetben a Luxemburgi Nagyhercegség nem bizonyította, hogy az EQUAL támogatással kapcsolatos pályázatokra való egyszerű utalás önmagában meg képes adni az említett rendelet 7. cikkének (2) és (3) bekezdésében előírt pontos információk összességét.

60 Ezzel kapcsolatban hangsúlyozni kell, hogy a 438/2001 rendelet I. melléklete, mely „A megfelelő ellenőrzési eljárás információigényének tájékoztató leírása" címet viseli, pontos információkat tartalmaz a nemzeti hatóságokra háruló kötelezettségeket illetően. Márpedig az egyértelműen kimondja, hogy ezek a hatóságok az irányítás megfelelő szintjén kötelesek vezetni és megőrizni az egyes társfinanszírozott műveletekre vonatkozó számviteli nyilvántartásokat, valamint az információk összességét.

61 A fentiekre figyelemmel a Bizottság helyesen következtetett olyan súlyos hiányosságok fennállására az irányítási, illetve az ellenőrzési rendszerekben, amelyek rendszerből adódó szabálytalanságokhoz vezethetnek, és – következésképpen – helyesen

függesztette fel az EQUAL támogatás keretében teljesített időközi kifizetéseket. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a közösségi támogatások kérelmezőinek és kedvezményezettjeinek azon kötelezettsége, hogy meggyőződjenek arról, hogy a Bizottság számára a támogatások odaítélési feltételei teljesülésének ellenőrzésére kialakított ellenőrzési és bizonyítási rendszer megfelelő működéséhez szükséges, kellően pontos információkat szolgáltatnak, az ESZA támogatások rendszerének elválaszthatatlan részét képezi, és elengedhetetlen annak megfelelő működéséhez (lásd analógia útján a Törvényszék T-251/05. és T-425/05. sz., Mediocurso kontra Bizottság ügyben 2007. június 6-án hozott ítéletének [az EBHT-ban nem tették közzé] 67. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

62 A jelen jogalapnak tehát nem lehet helyt adni.

A bizalomvédelem elvének megsértésére alapított jogalapról

A felek érvei

63 A Luxemburgi Nagyhercegség úgy véli, hogy a Bizottság megsértette a bizalomvédelem elvét, mivel a 2002. augusztus 22-én és 2003. szeptember 4-én megküldött előzetes ellenőrzési jelentéseiben, csakúgy, mint a 2005. február 7-i jelentésében kifejezetten megállapította, hogy a szóban forgó támogatások esetében az irányítási és ellenőrzési rendszerek megfelelő garanciákat nyújtanak. Ezzel a Bizottság ellenőrzései során a megtámadott határozatokban szereplővel szöges ellentétben álló következtetésekre jutott.

64 Márpedig, egyrészt az érintett programozási időszak alatt az 1260/1999 rendelet 38. cikke (2) bekezdésének alkalmazásával kizárólag a 2002-es és 2003-as előzetes ellenőrzéseket kellett lefolytatni, másrészt pedig a megtámadott határozatokat csupán az ezen időszak után lefolytatott ellenőrzést követően hozták meg, azaz egy olyan időpontban, amikor a szóban forgó irányítási és ellenőrzési rendszereket már nem lehetett átalakítani. Jelen esetben a luxemburgi hatóságoknak semmilyen indokuk nem volt arra, hogy ne bízzanak meg az említett jelentésekben szereplő, az irányítási és ellenőrzési rendszereik szabályosságára vonatkozó megállapításokban.

65 A Luxemburgi Nagyhercegség kifejti, hogy korábbi ellenőrzéseik során a Bizottság szolgálatai kifejezetten jóváhagyták az irányítási hatóság és a kifizető hatóság szervezeti felépítését, valamint az ellenőrzési eljárás lefolytatását és a költségek luxemburgi hatóságok által alkalmazott lépcsőzetes jóváhagyásának eljárását.

66 Ami a Bizottság által hivatkozott, helyes gyakorlatra vonatkozó munkadokumentumokat illeti, azokat minden valószínűség szerint a 2005. év végén dolgozták ki, vagyis jóval a releváns programozási időszakba tartozó támogatások kezdetét követően.

67 A 2004. júniusi kiegészítő ellenőrzést követő 2005. február 7-i jelentés – amelyet a Bizottság ellenkérelme mellékleteként benyújtott – megerősíti azt a tényt, hogy a Bizottság szolgálatai összességében elégedettek voltak a projektkiválasztás, a költségkimutatás és az ellenőrzés rendszerével.

68 A Luxemburgi Nagyhercegség úgy véli, hogy – a Bizottság által képviselt álláspontttal szemben – a 2002. júliusi, a 2003. júliusi és a 2004. júniusi ellenőrzések terjedelme nem volt korlátozott. A három vonatkozó ellenőrzési jelentés objektív olvasatából az következik, hogy azok alapos vizsgálat eredményét képezik, egyrészt annak megállapítását illetően, hogy a ténylegesen kialakított eljárások valóban megfelelnek-e a

Bizottsághoz bejelentetteknek, illetve összeegyeztethetőek-e az alkalmazandó szabályozással, és másrészt annak az egyes támogatottaktól történő mintavétel útján való ellenőrzése tekintetében, hogy a rendszerek konkrétan jóvahagyhatóak-e. E tekintetben nem kifogásolható, és nem is róható fel a Luxemburgi Nagyhercegségnek, hogy a vizsgált ügyletek mintavétele ezen ellenőrzések során korlátozott volt, és – következésképpen – nem volt reprezentatív.

69 Következésképpen a Bizottság teljes körű tájékoztatást kapott, és összességükben jóváhagyta a luxemburgi irányítási és ellenőrzési rendszereket.

70 A Bizottság vitatja a Luxemburgi Nagyhercegség érveit. Lényegében arra hivatkozik, hogy az ellenőrzési jelentések jellegüknél fogva nem teremtenek jogos bizalmat, és hogy jelen esetben mindenesetre nem teremtettek ilyen bizalmat.

A Törvényszék álláspontja

71 Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében a jogos bizalomra való hivatkozás jogának fennállásához három feltétel egyidejű teljesülése szükséges. Először az adminisztrációnak pontos, feltételhez nem kötött és egybehangzó, valamint hitelt érdemlő és megbízható forrásokból származó ígéreteket kell nyújtania az érdekelt számára. Másodszor ezen ígéreteknek jogos várakozást kell kelteniük abban a személyben, akihez azt intézik. Harmadszor az adott ígéreteknek összhangban kell állniuk a vonatkozó szabályokkal (lásd a Törvényszék T-347/03. sz., Branco kontra Bizottság ügyben 2005. június 30-án hozott ítéletének [EBHT 2005., II-2555. o.] 102. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot, és a T-282/02. sz., Cementbouw Handel & Industrie kontra

Bizottság ügyben 2006. február 23-án hozott ítéletének [EBHT 2006., II-319. o.] 77. pontját).

72 Jelen esetben az a kérdés merül fel, hogy a 2002., 2003. és 2005. évi ellenőrzési jelentésekben szereplő, az ESZA által társfinanszírozott projektekre vonatkozó megállapítások jellegüknél fogva jogos várakozást kelthettek-e a nemzeti hatóságokban, amelyek elsődlegesen a támogatás kezelésével és ellenőrzésével vannak megbízva.

73 E tekintetben a következetes ítélkezési gyakorlat szerint a bizalomvédelem elvének megsértésére nem hivatkozhat olyan személy, aki a hatályos rendelkezéseket nyilvánvalóan megsértette (lásd ebben az értelemben a Bíróság 67/84. sz., Sideradria kontra Bizottság ügyben 1985. december 12-én hozott ítéletének [EBHT 1985., 3983. o.] 21. pontját és a Bíróság C-18/03. P. sz., Vela és Tecnagrind kontra Bizottság ügyben 2004. november 25-én hozott végzésének [az EBHT-ban nem tették közzé] 117–119. pontját; a Törvényszék T-217/01. sz., Forum des migrants kontra Bizottság ügyben 2003. április 9-én hozott ítéletének [EBHT 2003., II-1563. o.] 76. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

74 Az ítélkezési gyakorlatban már kifejtésre került, hogy a bizalomvédelem elvével nem ellentétes valamely közösségi támogatás felfüggesztése, amennyiben a támogatás odaítéléséhez előírt feltételeket nyilvánvalóan nem tartották tiszteletben (lásd e tekintetben a Törvényszék T-126/97. sz., Sonasa kontra Bizottság ügyben 1999. szeptember 29-én hozott ítéletének [EBHT 1999., II-2793. o.] 39. pontját és a T-162/04. sz., Branco kontra Bizottság ügyben 2006. december 14-én hozott ítéletének [az EBHT-ban nem tették közzé] 123. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

75 Jelen esetben – amint az az első jogalap vizsgálatából kitűnik – a Bizottság a C (2008) 5730 határozatban nyilvánvaló mérlegelési hiba elkövetése nélkül állapította meg azt, hogy „több súlyos hiányosság található az irányítási és ellenőrzési rendszerben", amelyek rendszerből adódó szabálytalanságokhoz vezethetnek, és – következésképpen – helyénvaló az EQUAL támogatással kapcsolatos időközi kifizetések felfüggesztése.

76 Az ilyen szabálytalanságokat – a valamely közösségi támogatás odaítéléséről szóló határozat meghozatalának alapjául szolgáló közösségi szabályozás vagy az ilyen határozatban szereplő rendelkezések nyilvánvaló figyelmen kívül hagyásának mintájára (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Sonasa kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 35., 36. és 39. pontját, valamint a fent hivatkozott Vela és Tecnagrind kontra Bizottság ügyben hozott végzés 117. és 118. pontját) – a hatályos szabályozás nyilvánvaló megsértésének kell tekinteni.

77 Olyan szabálytalanságok esetleges fennállása, amelyeket korábban nem vettek figyelembe vagy nem tártak fel, semmilyen esetben sem alapozhat meg jogos bizalmat (lásd ebben az értelemben és analógia útján a Bíróság C-339/00. sz., Írország kontra Bizottság ügyben 2003. október 16-án hozott ítéletének [EBHT 2003., I-11757. o.] 81. pontját). Ezenfelül semmi nem akadályozza a Bizottságot, hogy a kötelezettségszegések valamely különleges ellenőrzés során történő feltárását követően levonja annak pénzügyi következményeit. Azok a nemzeti hatóságok, amelyek elsődlegesen felelősek a támogatások pénzügyi ellenőrzéséért (lásd az 1260/1999 rendelet 38. cikkének (1) bekezdését), nem vonhatják ki magukat a felelősségük alól arra hivatkozva, hogy valamely korábbi ellenőrzés során a Bizottság nem állapított meg semmilyen szabálytalanságot (lásd ebben az értelemben a Bíróság C-28/94. sz., Hollandia kontra Bizottság ügyben 1999. április 22-én hozott ítéletének [EBHT 1999., I-1973. o.] 76. pontját).

78 Következésképpen, mihelyt az alkalmazandó szabályozásra tekintettel súlyos szabálytalanságok állapíthatók meg, a Luxemburgi Nagyhercegség nem állíthatja, hogy a 2002 és 2004 között készült ellenőrzési jelentésekben szereplő megállapítások a jelen esetben szóban forgó irányítási és ellenőrzési rendszer közösségi szabályozásnak való megfelelőségével, következésképpen az EQUAL támogatás keretében teljesített kifizetések végleges odaítélésével kapcsolatos megalapozott várakozásokat keltettek.

79 Mindenesetre – amint azt a Bizottság a tárgyalás során hangsúlyozta – a strukturális alapok által finanszírozott műveletek megvalósításának keretében a Bizottság szolgálatai által készített ellenőrzési jelentések főszabály szerint a 71. pontban felidézett ítélkezési gyakorlat értelmében jellegüknél fogva nem alapoznak meg jogos bizalmat a tagállamok által kialakítandó irányítási és ellenőrzési rendszerek szabályosságának tekintetében. Az ilyen jelentéseket általában szúrópróbaszerűen, a támogatásra vonatkozó, reprezentatív és nem kimerítő adatok alapján készítik, és azok csupán az

ellenőrzés lefolytatásának időpontjában fennálló helyzet megállapítására szorítkoznak. Ezenkívül ezek a jelentések csupán a helyszíni ellenőrzéssel megbízott tisztviselők szakmai véleményét tükrözik, és nem a Bizottságét, amely csupán később, az érintett tagállam szoros részvételével zajló kontradiktórius eljárást követően nyilvánít véleményt.

80 Ez a megállapítás a jelen esetben annál is inkább érvényes, mivel az ügy adataiból nem következik, hogy a 2007. november 29-ei előtt készített ellenőrzési jelentésekben szereplő következtetések bármilyen olyan jellegű konkrét ígéretet nyújtottak volna a luxemburgi hatóságoknak, amely az EQUAL-támogatás irányítási és ellenőrzési rendszereinek szabályosságát illetően várakozásokat kelthettek, és – következésképpen – jogos bizalmat válthattak ki azon tény tekintetében, hogy a Bizottság nem függeszti fel az adott tevékenységre odaítélt közösségi pénzügyi támogatást.

81 A korábbi ellenőrzési jelentéseknek egyértelműen más volt a tárgyuk és a terjedelmük, mint a 2007. november 29-inek. Először is, a 2002. július 8. és 12. között lefolytatott előzetes ellenőrzésre vonatkozó jelentés egyértelműen kimondja, hogy célja „a támogatásokra vonatkozó irányítási, kifizetési és ellenőrzési rendszer jellemzőire vonatkozó általános jegyzék" létrehozása. Az említett jelentés értelmében ez az ellenőrzés csupán „lehetővé tette annak bizonyítását, hogy a tagállam által létrehozott irányítási és ellenőrzési rendszer megfelelő biztosítékokat nyújt" egy „elméleti kimutatás" alapján. Másodszor, a 2003 júliusában lezajlott ellenőrzéshez kapcsolódó 2003. szeptember 4-i jelentés megemlíti, hogy az 1994 és 1999 közötti programozási időszakra vonatkozó megszűnési eljárások jegyzékén kívül „a 2002-es ellenőrzési jelentés nyomonkövetésének értékelését" is célozta. Harmadrészt, a 2004. júniusi ellenőrzéssel kapcsolatos 2005. február 7-i jelentés célja az volt, hogy a szabályozás ellenőrök által vizsgált különböző szempontjai alapján értékeljék a helyzetet (lásd az említett jelentés I. részének 6. pontját).

82 Következésképpen ezek az ellenőrzések az EQUAL-támogatás irányítási és ellenőrzési rendszereinek kialakítását illető bizonyos ellenőrzések elvégzését célozták. Egyedül „a 2000 és 2006 közötti programozási időszakra vonatkozó irányítási és ellenőrzési rendszerek biztonsági szintjének megerősítésére irányuló, a projektek véletlenszerű mintavétel alapján történő ellenőrzését" tárgyaként megjelölő, 2007. november 29-i ellenőrzési jelentés volt természeténél fogva olyan, hogy megerősíthette a kialakított rendszereknek a korábbi ellenőrzések során tulajdonított biztonsági szintet (lásd az említett jelentés 1. pontját). Az a tény, hogy ez a végleges ellenőrzési jelentés csupán a jelen esetben tárgyalt programozási időszakot – azaz a 2000 és 2006 közötti időszakot – követően készült el, nem róható fel a Bizottságnak, mivel az az 1260/1999 rendeletből következő pénzügyi ellenőrzési rendszer szerves részét képezi.

83 E körülményekre tekintettel a Luxemburgi Nagyhercegség által felhozott második jogalapot, és ebből kifolyólag a keresetet teljes egészében el kell utasítani.

A költségekről

84 Az eljárási szabályzat 87. cikkének 2. §-a alapján a Törvényszék a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A Luxembourgi Nagyhercegséget, mivel pervesztes lett, a Bizottság kérelmének megfelelően kötelezni kell a saját költségei és a Bizottságnál felmerült költségek viselésére.

A fenti indokok alapján,

A TÖRVÉNYSZÉK (nyolcadik tanács)

a következőképpen határozott:

1) A keresetet elutasítja.

2) A Luxemburgi Nagyhercegséget kötelezi a költségek viselésére.

Martins Ribeiro Papasavvas Wahl

Kihirdetve Luxembourgban, a 2010. június 18-i nyilvános ülésen.

Aláírások