SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (osmi senat)

z dne 18. junija 2010 *

V zadevi T-549/08,

Veliko vojvodstvo Luksemburg, ki ga zastopa M. Fisch, zastopnica, skupaj s P. Kinschem, odvetnikom,

tožeča stranka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopata A. Steiblytė in B. Conte, zastopnici,

tožena stranka,

* Jezik postopka: francoščina.

zaradi predloga za razglasitev ničnosti odločbe Komisije C(2008) 5383 z dne 24. septembra 2008 o odložitvi vmesnih plačil iz Evropskega socialnega sklada (ESS) na podlagi enotnega programskega dokumenta za strukturne pomoči Skupnosti v okviru Cilja 3 v Luksemburgu ter odločbe Komisije C(2008) 5730 z dne 6. oktobra 2008 o odložitvi vmesnih plačil iz programa pobude Skupnosti za boj zoper diskriminacijo in neenakost v zvezi s trgom dela (EQUAL) v Luksemburgu,

SPLOŠNO SODIŠČE (osmi senat),

v sestavi M. E. Martins Ribeiro, predsednica, S. Papasavvas in N. Wahl (poročevalec), sodnika,

sodna tajnica: T. Weiler, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 4. marca 2010

izreka naslednjo

Sodbo

Pravni okvir

1 Člen 147, prvi odstavek, ES določa, da Komisija Evropskih skupnosti upravlja Evropski socialni sklad (ESS), ustanovljen na podlagi člena 146 ES. V skladu s členom 159, prvi odstavek, ES je ESS eden od strukturnih skladov.

2 Pravni okvir, ki ureja strukturne sklade, zlasti cilje, organizacijo, delovanje in izvajanje pomoči ter vlogo in pristojnosti Komisije in držav članic na tem področju, je za programsko obdobje 2000–2006, upoštevno v obravnavanem primeru, v glavnem določen z Uredbo Sveta (ES) št. 1260/1999 z dne 21. junija 1999 o splošnih določbah o Strukturnih skladih (UL L 161, str. 1).

3 V skladu s členom 9(n) te uredbe je „organ upravljanja“ vsak javni ali zasebni organ ali subjekt na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni, ki ga določi država članica, ali država članica, če sama opravlja te naloge, da upravlja pomoč za namene te uredbe. V členu 9(o) te uredbe pa je „plačilni organ“ opredeljen kot „eden ali več nacionalnih,

regionalnih ali lokalnih organov ali subjektov, ki jih določijo države članice, da sestavljajo in vlagajo zahtevke za plačilo in prejemajo plačila od Komisije“.

4 Člen 34(1)(f) Uredbe št. 1260/1999 med drugim določa, da je organ upravljanja odgovoren za zagotavljanje pravilnosti aktivnosti, ki se financirajo iz pomoči, zlasti z izvajanjem notranjega nadzora v skladu z načeli dobrega finančnega poslovodenja.

5 Člen 38 Uredbe št. 1260/1999 določa:

„1. Brez poseganja v pristojnost Komisije glede izvrševanja splošnega proračuna Evropskih skupnosti so za finančni nadzor pomoči odgovorne predvsem države članice. V ta namen sprejmejo zlasti naslednje ukrepe:

(a) preverjajo, ali so bili vzpostavljeni sistemi upravljanja in nadzora in ali se izvajajo tako, da je zagotovljena učinkovita in pravilna uporaba sredstev skladov Skupnosti;

(b) posredujejo opis teh sistemov Komisiji;

(c) zagotavljajo, da se pomoč upravlja v skladu z vsemi veljavnimi predpisi Skupnosti in da se sredstva, ki so jim dana na razpolago, uporabljajo v skladu z načeli dobrega finančnega poslovodenja;

(d) potrjujejo, da so izjave o izdatkih, predložene Komisiji, točne, in zagotavljajo, da izhajajo iz računovodskih sistemov, ki temeljijo na preverljivih spremnih listinah;

(e) preprečujejo, odkrivajo in popravljajo nepravilnosti, o njih uradno obveščajo Komisijo v skladu s predpisi in obveščajo Komisijo o napredku upravnih in sodnih postopkov;

(f) ko je posamezna pomoč zaključena, predložijo Komisiji izjavo, ki jo sestavi oseba ali organ, ki deluje neodvisno od določenega organa upravljanja. Ta izjava povzema ugotovitve pregledov, izvedenih v predhodnih letih, in oceni veljavnost zahtevka za končno plačilo ter zakonitost in pravilnost transakcij, zajetih v končnem potrdilu o izdatkih. Države članice lahko priložijo svoje lastno mnenje k temu potrdilu, če menijo, da je potrebno;

(g) sodelovanje s Komisijo za zagotovitev, da se sredstva skladov Skupnosti uporabljajo po načelih dobrega finančnega poslovodenja;

(h) povračilo vsakega izgubljenega zneska zaradi odkrite nepravilnosti in, kjer je primerno, zaračunavanje zamudnih obresti.

2. Komisija, ki je odgovorna za izvrševanje splošnega proračuna Evropskih skupnosti, zagotovi, da upravljalni in nadzorni sistemi držav članic nemoteno delujejo, tako da se sredstva skladov Skupnosti učinkovito in pravilno uporabljajo.

V ta namen lahko, brez poseganja v preglede, ki jih opravijo države članice v skladu z nacionalnimi zakoni in drugimi predpisi, uradniki in uslužbenci Komisije v skladu z ureditvami, dogovorjenimi z državo članico, v okviru sodelovanja iz odstavka 3 izvedejo preglede na kraju samem, vključno s pregledi vzorcev aktivnosti, ki jih financirajo skladi, ter upravljalnih in nadzornih sistemov, če to sporočijo najmanj en delovni dan prej. Komisija obvesti zadevno državo članico, zato da dobi vso potrebno pomoč. Uradniki in uslužbenci države članice lahko sodelujejo pri teh pregledih.

Komisija lahko zahteva od zadevne države članice, da izvede pregled na kraju samem, zato da preveri pravilnost ene ali več transakcij. Uradniki in uslužbenci Komisije lahko sodelujejo pri teh pregledih.

3. Komisija in države članice na podlagi dvostranskih upravnih dogovorov sodelujejo pri koordiniranju načrtov, metod in izvajanju pregledov, zato da se dosežejo največji možni koristni učinki izvedenih pregledov. Takoj si izmenjajo rezultate izvedenih pregledov.

Najmanj enkrat na leto in v vsakem primeru pred letnim pregledom, predvidenim v členu 34(2), se preverijo in ovrednotijo:

(a) rezultati pregledov, ki jih izvedeta država članica in Komisija;

(b) vse morebitne pripombe drugih nacionalnih ali nadzornih organov Skupnosti ali institucije;

(c) finančni vpliv opaženih nepravilnosti, ukrepi, ki so bili že uvedeni ali so še potrebni za njihovo odpravo, in kjer je potrebno, prilagoditve upravljalnih in nadzornih sistemov.

4. Po tem pregledu in ovrednotenju ter brez poseganja v ukrepe, ki jih nemudoma sprejme država članica po tem členu in členu 39, lahko Komisija pripravi ugotovitve, zlasti glede finančnega vpliva odkritih nepravilnosti. Te ugotovitve se naslovijo na državo članico in organ upravljanja za zadevno pomoč. Ugotovitvam se lahko po potrebi priložijo zahteve po korektivnih ukrepih, da se odpravijo pomanjkljivosti v upravljanju in popravijo odkrite nepravilnosti, ki še niso bile odpravljene. Država članica ima možnost dati pripombe k tem ugotovitvam.

Če po pripombah države članice ali v njihovi odsotnosti Komisija sprejme sklepne ugotovitve, država članica uvede potrebne ukrepe v rokih, določenih za izpolnitev zahtev Komisije, in obvesti Komisijo o svojih ukrepih.

5. Brez poseganja v ta člen lahko Komisija po ustreznem preverjanju odloži celotno vmesno plačilo ali njegov del, če ugotovi, da je zadevni izdatek povezan s hujšo nepravilnostjo, ki ni bila popravljena, in da je potreben takojšen ukrep. Komisija obvesti zadevno državo članico o sprejetem ukrepu in razlogih zanj. Če po petih mesecih razlogi za odložitev ostanejo ali zadevna država članica ne obvesti Komisije o ukrepih, sprejetih za odpravo hujše nepravilnosti, se uporabijo določbe iz člena 39.

6. Za obdobje treh let, če ni drugače dogovorjeno z dvostranskimi upravnimi dogovori, ki sledi končnemu plačilu Komisije za katero koli pomoč, odgovorni organi na razpolago Komisiji hranijo vse spremne listine (bodisi izvirnike bodisi overjene

različice na splošno sprejetih nosilcih podatkov, ki se ujemajo z izvirniki) glede izdatkov in pregledov zadevne pomoči. To obdobje se prekine bodisi v primeru sodnih postopkov bodisi na ustrezno utemeljeno zahtevo Komisije."

6 Člen 39 Uredbe št. 1260/1999 z naslovom „Finančni popravki" določa:

„1. Države članice so odgovorne predvsem za raziskavo nepravilnosti, ukrepanje ob dokazu večje spremembe, ki vpliva na naravo ali pogoje za izvajanje ali nadzor pomoči, in za izvedbo potrebnih finančnih popravkov.

Država članica izvede zahtevane finančne popravke v zvezi s posamezno ali sistemsko nepravilnostjo. Popravki, ki jih izvede država članica, preklicujejo celoten ali delni prispevek Skupnosti. Sredstva skladov Skupnosti, sproščena na ta način, lahko država članica ponovno uporabi za zadevno pomoč v skladu z določbami, ki se opredelijo na podlagi člena 53(2).

2. Če po končanju potrebnega preverjanja Komisija ugotovi, da:

[…]

(c) obstajajo hujše pomanjkljivosti v upravljalnih ali nadzornih sistemih, ki lahko vodijo v sistemske nepravilnosti,

Komisija odloži zadevna vmesna plačila in z navedbo svojih razlogov zahteva, da država članica predloži svoje pripombe, in kjer je primerno, v določenem časovnem obdobju izvede popravke.

Če država članica nasprotuje ugotovitvam Komisije, jo ta povabi na zaslišanje, v katerem se obe strani v sodelovanju, ki temelji na partnerstvu, trudita doseči dogovor o ugotovitvah in na njih temelječih sklepih.

3. Na koncu obdobja, ki ga določi Komisija, lahko ta, če ni dosežen dogovor in država članica ne opravi popravkov in ob upoštevanju pripomb države članice v treh mesecih odloči, da:

(a) zmanjša plačilo na račun iz člena 32(2);

ali

(b) izvede potrebne finančne popravke s preklicem celotnega ali delnega prispevka skladov za zadevno pomoč.

Komisija pri določanju zneska popravka v skladu z načelom sorazmernosti upošteva vrsto nepravilnosti ali spremembe ter obseg in finančne posledice pomanjkljivosti, ugotovljenih v upravljalnih ali nadzornih sistemih države članice.

Če ni sprejet sklep, da se stori bodisi (a) bodisi (b), odložitev vmesnih plačil takoj preneha.

[…]“

7 V skladu s členom 3(a) Uredbe Komisije (ES) št. 438/2001 z dne 2. marca 2001 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999 glede sistemov upravljanja in nadzora pomoči, dodeljene v okviru Strukturnih skladov (UL L 63, str. 21), sistemi upravljanja in nadzora organov upravljanja, plačilnih organov in posredniških teles ob upoštevanju sorazmernosti glede obsega upravljane pomoči omogočajo jasno določitev in razdelitev, ter če je to potrebno za zagotavljanje dobrega finančnega poslovodenja, zadostno ločitev nalog znotraj zadevne organizacije.

8 Člen 4 Uredbe št. 438/2001 določa:

„Sistemi upravljanja in nadzora vključujejo postopke za preverjanje zagotavljanja sofinanciranih izdelkov in storitev ter resničnost navedenih izdatkov, pa tudi zagotavljanje upoštevanja pogojev, določenih v ustrezni odločbi Komisije po členu 28 Uredbe […] št. 1260/1999 ter z veljavnimi nacionalnimi predpisi in predpisi Skupnosti, ki se

nanašajo zlasti na upravičenost izdatkov za pomoč iz Strukturnih skladov v okviru zadevne pomoči, javna naročila, državne pomoči (vključno s pravili o združevanju pomoči), varstvo okolja in enakost med moškimi in ženskami.

Postopki določajo, da se preverjanja posameznih aktivnosti zabeležijo na kraju samem. V evidencah se navedejo opravljeno delo, rezultati preverjanj in ukrepi, sprejeti v zvezi z ugotovljenimi nepravilnostmi. Kadar fizična ali upravna preverjanja niso temeljita, ampak so bila opravljena na vzorcu aktivnosti, je treba v evidencah predstaviti izbrane aktivnosti in opisati metodo vzorčenja."

9 Člen 7 Uredbe št. 438/2001 določa:

„1. Sistemi upravljanja in nadzora držav članic morajo zagotavljati zadostno revizijsko sled.

2. Revizijska sled je zadostna, kadar omogoča naslednje:

(a) uskladitev skupnih zneskov, potrjenih pri Komisiji, z evidencami posameznih izdatkov in njihovimi spremljevalnimi listinami, ki se hranijo na različnih upravnih ravneh in pri končnih upravičencih ter, če ti niso končni prejemniki sredstev, pri organih ali podjetjih, ki izvajajo aktivnosti; ter

(b) preverjanje dodeljevanja in prenosov razpoložljivih sredstev Skupnosti in držav članic.

Okvirni opis informacij, zahtevanih za zadostno revizijsko sled, je dan v Prilogi I.

[…]“

10 Člen 9 te uredbe, ki se nanaša na potrjevanje izdatkov, določa:

„1. Potrdila poročil o vmesnih in končnih izdatkih, na katera se nanaša člen 32(3) in (4) Uredbe […] št. 1260/1999, v obliki, ki je predpisana v Prilogi II, izdela oseba ali služba plačilnega organa, ki deluje neodvisno od vsake druge službe, ki odobri zahtevke.

2. Preden plačilni organ potrdi posamezno poročilo o izdatkih, se prepriča, da so izpolnjeni naslednji pogoji:

(a) da so organ upravljanja in posredniška telesa izpolnili določbe Uredbe […] št. 1260/1999, zlasti člena 38(1)(c) in (e) ter člena 32(3) in (4), ter spoštovali pogoje odločbe Komisije po členu 28 Uredbe;

(b) poročilo o izdatkih vsebuje samo izdatke:

(i) ki so dejansko nastali v obdobju upravičenosti, določenem v odločbi, in ustrezajo izdatkom, ki so jih plačali končni upravičenci v smislu točk 1.2, 1.3 in 2 pravila št. 1 Priloge k Uredbi Komisije (ES) št. 1685/2000 [z dne 28. julija 2000 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999 glede upravičenosti izdatkov za aktivnosti, ki se sofinancirajo iz Strukturnih skladov (UL L 193, str. 39], ter so podprti s prejetimi računi ali računovodskimi listinami enake dokazne vrednosti;

(ii) ki se nanašajo na aktivnosti, izbrane za sofinanciranje v okviru zadevne pomoči v skladu z merili in postopki za izbor in za katere so za celotno obdobje nastajanja izdatkov veljali predpisi Skupnosti; in

(iii) ki se nanašajo na ukrepe, za katere je Komisija, če je bilo to relevantno, uradno odobrila vse državne pomoči.

3. Da bi se pred predložitvijo poročila o izdatkih Komisiji vsak trenutek lahko ugotovilo, ali sta sistem nadzora in revizijska sled zadostna, skrbi organ upravljanja, in sicer tako da obvešča plačilni organ o postopkih, ki ga on in posredniško telo uporabljata za:

(a) preverjanje zagotavljanja dobave sofinanciranih izdelkov in izvedbe storitev ter resničnosti navedenih izdatkov;

(b) zagotavljanje skladnosti z veljavnimi predpisi; in

(c) ohranjanje revizijske sledi.

4. Če sta organ upravljanja in plačilni organ isti organ ali pripadata istemu organu, ta organ zagotovi izvajanje postopkov, ki nudijo standarde nadzora, enakovredne tistim iz odstavkov 2 in 3."

Dejansko stanje

11 Komisija je 8. avgusta 2000 sprejela Odločbo C(2000) 1128 o odobritvi enotnega programskega dokumenta za strukturne pomoči Skupnosti v okviru Cilja 3 v Luksemburgu (CCI št. 1999LU053DO001), v kateri je predviden skupni strošek znašal 93.578.900 EUR, sofinanciranje Skupnosti pa je znašalo največ 39.452.700 EUR. Ta odločba je bila nazadnje spremenjena z Odločbo C(2007) 4256 z dne 10. septembra 2007, v kateri je skupni strošek znašal 83.289.224 EUR, najvišji znesek finančnega prispevka iz ESS pa 35.576.935 EUR.

12 Komisija je 22. marca 2001 sprejela odločbo C(2001) 42 o odobritvi programa pobude Skupnosti za boj zoper diskriminacijo in neenakost v zvezi s trgom dela (EQUAL) v Luksemburgu (CCI št. 2000LU050PC001), v kateri je skupni strošek znašal 8.800.000 EUR, prispevek iz ESS pa 4.400.000 EUR. Ta odločba je bila nazadnje

spremenjena z odločbo C(2007) 3658 z dne 24. julija 2007, v kateri je skupni strošek znašal 8.707.522 EUR, prispevek iz ESS pa 4.353.761 EUR.

13 Luksemburški organi so na podlagi člena 5 Uredbe št. 438/2001 z dopisom z dne 7. februarja 2002 poslali opis svojih sistemov upravljanja in nadzora za pomoči, na kateri se nanašata odločbi C(2000) 1128 in C(2001) 42 (v nadaljevanju: zadevni pomoči).

14 Službe Komisije so na podlagi člena 38(2) Uredbe št. 1260/1999 in na podlagi opisa, ki so ga poslali luksemburški organi, med 8. in 10. julijem 2002 izvedle predhodno revizijsko misijo za programsko obdobje 2000–2006, da bi ovrednotile vzpostavljene sisteme upravljanja in nadzora.

15 Komisija je z dopisom z dne 22. avgusta 2002 luksemburškim organom poslala končno revizijsko poročilo. Službe Komisije so v tem poročilu na podlagi teoretičnega pregleda med drugim ugotovile, da imajo sistemi upravljanja in nadzora, ki jih je vzpostavilo Veliko vojvodstvo Luksemburg, zagotovila za spoštovanje obstoječe ureditve in meril dobrega upravljanja, ki so splošno sprejeta.

16 Službe Komisije so v okviru revizijske misije, katere namen je bil med drugim narediti poročilo o postopkih za zaprtje programskega obdobja 1994–1999, 7. in 8. julija 2003 pregledale tudi sisteme, vzpostavljene za programsko obdobje 2000–2006.

17 Luksemburškim organom so revizijsko poročilo o tem pregledu poslale z dopisom z dne 4. septembra 2003. Službe Komisije so v tem revizijskem poročilu ugotovile, da so se priporočila iz prejšnjega revizijskega poročila večinoma upoštevala.

18 Komisija je med 14. in 16. junijem 2004 izvedla revizijo sistemov upravljanja in nadzora za program EQUAL. Revizijsko poročilo o tej misiji je poslala z dopisom z dne 11. februarja 2005. V skladu s tem revizijskim poročilom so ti sistemi izpolnjevali merila iz pravnih predpisov s pridržkom tako imenovanih 5-odstotnih pregledov, ki še niso bili opravljeni.

19 Službe Komisije so med 11. junijem in 13. julijem 2007 opravile več misij, da bi na podlagi naključno izbranih vzorcev potrdile raven, ki jo zagotavljajo sistemi upravljanja in nadzora, vzpostavljeni v okviru zadevnih pomoči. Revizijsko poročilo o tej misiji je bilo poslano luksemburškim organom z dopisom z dne 29. novembra 2007 (v nadaljevanju: revizijsko poročilo z dne 29. novembra 2007). V tem poročilu so bile poudarjene dejanske pomanjkljivosti v sistemih upravljanja in nadzora za zadevni pomoči, ki so se nanašale na ločitev nalog organa upravljanja od nalog plačilnega organa, prvo raven preverjanj, ki jih opravlja organ upravljanja, potrjevanje poročil o izdatkih s strani plačilnega organa in revizijsko sled.

20 Luksemburški organi so z dopisom z dne 16. januarja 2008 poslali pripombe k revizijskemu poročilu z dne 29. novembra 2007.

21 Komisija je z dopisom z dne 29. januarja 2008 opozorila luksemburške organe, da je njihova naloga ponovno vzpostaviti dobro upravljanje zadevnih pomoči, zlasti z vidika načela dobrega finančnega poslovodenja in ob upoštevanju tveganj za proračun Skupnosti.

22 Komisija je na letnem sestanku 29. februarja 2008 luksemburške organe opozorila, da lahko, če ne bodo ponovno vzpostavili obveznega dobrega upravljanja za zadevni pomoči, sprejme odločbo o odložitvi vmesnih plačil.

23 Komisija je z dopisom z dne 13. maja 2008 sporočila, da vztraja pri svojem stališču, in odgovorila na trditve luksemburških organov iz dopisa z dne 16. januarja 2008. Navedla je, da na podlagi predloženih podatkov nobenega priporočila iz revizijskega poročila z dne 29. novembra 2007 ni mogoče šteti za „izpolnjenega“. Komisija je v skladu s členom 39(2) Uredbe št. 1260/1999 pozvala luksemburške organe, naj ji v dveh mesecih po prejemu tega dopisa sporočijo pripombe ter opis korektivnih ukrepov, ki so bili sprejeti za izboljšanje delovanja sistemov upravljanja in nadzora za zadevni pomoči, in potrebnih finančnih popravkov.

24 Na sestanku predstavnikov luksemburškega generalnega inšpektorata za finance in služb Komisije 20. maja 2008 so te natančneje opisale razloge za svoje stališče v zvezi s pomanjkljivostmi v sistemih upravljanja in nadzora. Luksemburški organi pa so navedli, da vztrajajo pri stališču iz dopisa z dne 16. januarja 2008. Tudi na sestanku med predstavniki luksemburškega organa upravljanja in službami Komisije 17. junija 2008 je organ upravljanja ponovil svoje stališče.

25 Komisija je z Odločbo C(2008) 5383 z dne 24. septembra 2008 o odložitvi vmesnih plačil iz ESS na podlagi enotnega programskega dokumenta za strukturne pomoči Skupnosti v okviru Cilja 3 v Luksemburgu ter Odločbo C(2008) 5730 z dne 6. oktobra 2008 o odložitvi vmesnih plačil iz programa EQUAL v Luksemburgu (v nadaljevanju: izpodbijani odločbi) odložila vmesna plačila iz ESS za zadevni pomoči. Ugotovila

je, da v sistemih upravljanja in nadzora za ti pomoči obstajajo hujše pomanjkljivosti, ki lahko vodijo v sistemske nepravilnosti v smislu člena 39(2)(c) Uredbe št. 1260/1999.

Postopek in predlogi strank

26 Veliko vojvodstvo Luksemburg je 16. decembra 2008 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložilo to tožbo.

27 Na podlagi poročila sodnika poročevalca je Splošno sodišče (osmi senat) odločilo, da začne ustni postopek.

28 Stranki sta na obravnavi 4. marca 2010 stališča podali ustno in odgovorili na vprašanja Splošnega sodišča.

29 Veliko vojvodstvo Luksemburg Splošnemu sodišču predlaga, naj:

– izpodbijani odločbi razglasi za ničnI;

– Komisiji naloži plačilo stroškov.

30 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:

– tožbo v delu, ki se nanaša na Odločbo C(2008) 5383, razglasi za nedopustno;

– tožbo v preostalem zavrne;

– Velikemu vojvodstvu Luksemburg naloži plačilo stroškov.

Dopustnost

Trditve strank

31 Komisija meni, da je ta tožba prepozna in zato ni dopustna v delu, ki se nanaša na Odločbo C(2008) 5383. V skladu s členom 230, peti odstavek, ES se ničnostne tožbe vložijo v dveh mesecih od uradnega obvestila tožniku. V tem primeru pa naj bi stalno predstavništvo Velikega vojvodstva Luksemburg pri Uniji Odločbo C(2008) 5383 prejelo 25. septembra 2008. Ta tožba naj bi bila torej v delu, ki se nanaša na Odločbo C(2008) 5383, vložena po izteku roka.

32 V zvezi s tem Veliko vojvodstvo Luksemburg v vlogah ni navedlo nobene pripombe. Na obravnavi pa je v odgovoru na vprašanje Splošnega sodišča navedlo, da ne ugovarja temu, da je Odločbo C(2008) 5383 prejelo 25. septembra 2008, kar se je vpisalo v zapisnik obravnave.

Presoja Splošnega sodišča

33 Treba je opozoriti, da se v skladu s členom 230, peti odstavek, ES ničnostna tožba vloži v dveh mesecih od vročitve izpodbijanega akta tožniku. V skladu s členom 102(2) Poslovnika Splošnega sodišča je treba ta rok zaradi oddaljenosti podaljšati za enkratno obdobje desetih dni.

34 V skladu z ustaljeno sodno prakso je ta pritožbeni rok zavezujoč ter ga stranke in sodišče ne morejo spreminjati, saj je bil določen zaradi zagotovitve jasnosti in varnosti pravnih položajev in izognitve vsakršni diskriminaciji ali samovoljnemu ravnanju pri vodenju sodnih postopkov (sodba Sodišča z dne 23. januarja 1997 v zadevi Coen, C-246/95, Recueil, str. I-403, točka 21, in sodba Splošnega sodišča z dne 18. septembra 1997 v združenih zadevah Mutual Aid Administration Services proti Komisiji, T-121/96 in T-151/96, Recueil, str. II-1355, točka 38).

35 V obravnavanem primeru je v skladu s členom 101(1)(a) in (b) ter (2) Poslovnika rok za vložitev tožbe zoper Odločbo C(2008) 5383 začel teči 26. septembra 2008, to je prvi dan po vročitvi odločbe Velikemu vojvodstvu Luksemburg.

36 Rok za vložitev tožbe zoper to odločbo, ki ni vključeval le dvomesečnega roka iz člena 230, peti odstavek, ES, ampak tudi podaljšanje roka zaradi oddaljenosti iz člena 102(2) Poslovnika, se je torej iztekel 5. decembra 2008.

37 Iz tega sledi, da je bila ta ničnostna tožba, vložena 16. decembra 2008, v delu, ki se nanaša na Odločbo C(2008) 5383, vložena prepozno, zato jo je treba razglasiti za nedopustno. Nasprotno pa je tožba dopustna v delu, ki se nanaša na Odločbo C(2008) 5730, saj je bila ta odloča Velikemu vojvodstvu Luksemburg vročena 7. oktobra 2008.

Vsebinska presoja

38 Veliko vojvodstvo Luksemburg v utemeljitev tožbe v bistvu navaja dva tožbena razloga. Prvi tožbeni razlog se nanaša na kršitev načela varstva legitimnih pričakovanj. Drugi tožbeni razlog se nanaša na kršitev člena 39(2)(c) Uredbe št. 1260/1999 s strani Komisije, ki je odložila plačila za zadevni pomoči, ker zahtevani pogoji niso bili izpolnjeni.

39 V zvezi z vrstnim redom, v katerem je treba preučiti tožbena razloga, ki ju navaja Veliko vojvodstvo Luksemburg, o čemer se stranki ne strinjata, je smiselno tožbeni razlog, ki se nanaša na kršitev člena 39(2)(c) Uredbe št. 1260/1999, preučiti pred tožbenim razlogom, ki se nanaša na kršitev načela varstva legitimnih pričakovanj.

Tožbeni razlog, ki se nanaša na kršitev člena 39(2)(c) Uredbe št. 1260/1999

Trditve strank

40 Veliko vojvodstvo Luksemburg trdi, da je Komisija kršila člen 39(2)(c) Uredbe št. 1260/1999 s tem, ko je odložila zadevno pomoč, čeprav pogoji iz te določbe niso bili izpolnjeni. Ugotovitev, da obstajajo hujše pomanjkljivosti, ki lahko vodijo v sistemske nepravilnosti, naj ne bi bila pravilna. Tudi če bi nepravilnosti res obstajale, bi bile to manjše, nesistemske nepravilnosti.

41 Prvič, v zvezi z organiziranostjo organa upravljanja in plačilnega organa ne člen 3 Uredbe št. 438/2001 ne katera koli druga določba te uredbe ne nasprotujeta temu, da oba organa delujeta v okviru iste organizacije. Poleg tega naj bi to možnost dopuščal člen 9(4) te uredbe in nič naj ne bi prepovedovalo tega, da organ upravljanja in plačilni organ skupaj opravljata preverjanja. Komisija naj bi z zahtevo po taki stopnji neodvisnosti delovanja napačno uporabila pravo. Veliko vojvodstvo Luksemburg v repliki pojasni, da tudi če nadzorniki obeh organov hkrati opravljajo pregled pri istem končnem upravičencu, to ob upoštevanju etičnih pravil, ki veljajo za luksemburške javne uslužbence, ne pomeni tveganja za sodelovanje med pregledovalcem in pregledovancem.

42 Drugič, v zvezi s prvo ravnjo preverjanj, ki jih opravlja organ upravljanja, in potrjevanjem izdatkov s strani plačilnega organa Veliko vojvodstvo Luksemburg trdi, da je serijsko potrjevanje izdatkov, to je odločitev organa upravljanja, da v poročilo o izdatkih vključi izdatke, o katerih obstaja dvom, vendar s pravnega vidika neupravičenost

teh izdatkov, ko so bili navedeni, ni bila ugotovljena, skladno s členom 4 Uredbe št. 438/2001. Prav tako dejstvo, da se izključi samo neveljavni, tako imenovani „delno neupravičeni“, del izdatka, ne pa ves izdatek, naj ne bi kršilo te določbe. Ta naj bi namreč nacionalnim organom dovoljevala, da prosto presojajo o delovanju svojih sistemov upravljanja in nadzora, če ti sistemi vključujejo postopke za preverjanje zagotavljanja sofinanciranih izdelkov in storitev ter resničnosti navedenih izdatkov in zagotavljajo spoštovanje pogojev, določenih v ustreznih odločbah Komisije. Poleg tega Veliko vojvodstvo Luksemburg navaja, da delovni dokument z dne 21. decembra 2005 o dobrih praksah pri preverjanjih upravljanja, ki jih morajo izvesti države članice, za projekte, ki se sofinancirajo iz strukturnih skladov in kohezijskega sklada, na katerega se sklicuje Komisija v utemeljitev svoje razlage, med izvajanjem programov ni veljal. Nazadnje, ob upoštevanju naknadnih pregledov, ki so jih opravili luksemburški organi, naj bi bili finančni interesi Unije zaščiteni.

43 Tretjič, Veliko vojvodstvo Luksemburg meni, da ugotovitve iz revizijskega poročila z dne 29. novembra 2007 v zvezi z revizijsko sledjo, ki so povzete v točkah od 30 do 32 izpodbijanih odločb in v skladu s katerimi naj spisi, ki jih hrani organ upravljanja, ne bi bili popolni in naj ne bi vsebovali določenih podatkov, bistvenih za dokazovanje upravičenosti in zakonitosti izdatkov, niso pravilne. To so luksemburški organi že navedli v pripombah z dne 16. januarja 2008, v katerih naj bi bilo med drugim poudarjeno, da je bilo vse informacije v zvezi s podrobnim proračunom in z zastavljenimi rezultati mogoče najti v prijavi za vsak financiran projekt. Nazadnje Veliko vojvodstvo Luksemburg v dupliki poudarja, da Komisija od nacionalnih organov ni nikdar zahtevala domnevno manjkajočih informacij.

44 Komisija nasprotuje vsem trditvam Velikega vojvodstva Luksemburg. Poudarja, da v nasprotju z njegovimi trditvami v obravnavanem primeru nikakor ne gre za manjše nepravilnosti, ampak za določeno število hujših pomanjkljivosti, ki se nanašajo na

organiziranost, prvo raven preverjanj, ki jih opravlja organ upravljanja, potrjevanje poročil o izdatkih s strani plačilnega organa in revizijsko sled, ki so najpomembnejši elementi sistemov upravljanja in nadzora, vsaka od teh pomanjkljivosti pa bi upravičila odložitev vmesnih plačil.

Presoja Splošnega sodišča

45 V uvodu je treba opozoriti, da v skladu s sodno prakso pravilo, da proračun Skupnosti bremenijo le tisti izdatki nacionalnih organov, ki so nastali v skladu s pravili Skupnosti, velja tudi za dodelitev finančne pomoči iz ESS (sodba Sodišča z dne 15. septembra 2005 v zadevi Irska proti Komisiji, C-199/03, ZOdl., str. I-8027, točka 26).

46 V skladu s členom 39(2)(c) Uredbe št. 1260/1999 Komisija odloži vmesna plačila, če po končanju potrebnega preverjanja ugotovi, da obstajajo hujše pomanjkljivosti v upravljalnih ali nadzornih sistemih, ki lahko vodijo v sistemske nepravilnosti. Člen 39(3) te uredbe določa, da Komisija nato, če je potrebno, lahko izvede potrebne finančne popravke s preklicem celotnega ali delnega prispevka skladov za zadevno pomoč.

47 V skladu z zahtevo po dobrem finančnem poslovodenju, ki je temeljna zahteva pri izvajanju strukturnih skladov, in ob upoštevanju odgovornosti, ki jo imajo nacionalni organi pri tem izvajanju, je zelo pomembna obveznost držav članic, da vzpostavijo

sisteme upravljanja in nadzora iz člena 38(1) Uredbe št. 1260/1999, za katere so določena podrobna pravila v členih od 2 do 8 Uredbe št. 438/2001.

48 V obravnavanem primeru je treba ugotoviti, ali je Komisija upravičeno odložila vmesna plačila za program EQUAL za Luksemburg glede na pomanjkljivosti, ki jih je ugotovila in so povezane, prvič, z organiziranostjo organa upravljanja in plačilnega organa; drugič, s prvo ravnjo preverjanj, ki jih opravlja organ upravljanja, in potrjevanjem poročil o izdatkih s strani plačilnega organa, in tretjič, z revizijsko sledjo.

49 Prvič, Komisija v zvezi z organiziranostjo organa upravljanja in plačilnega organa v točki 3.1.1.5 revizijskega poročila z dne 29. novembra 2007 navaja, da „se je izkazalo, da osebe, pooblaščene za opravljanje preverjanj iz člena 4 [Uredbe št. 438/2001] in iz člena 9 [iste uredbe] za namene potrjevanja izdatkov, izvajajo te naloge skupaj“.

50 Komisija je v točki 18 obrazložitve odločbe C(2008) 5730 na podlagi te ugotovitve sklepala, da „organiziranosti organa upravljanja in plačilnega organa ni [mogoče] šteti za ustrezno in da ne izpolnjuje zahtev iz člena 3 Uredbe št. 438/2001 (jasna določitev in razdelitev ter zadostna ločitev nalog; zagotovitev zadovoljivega izvajanja nalog)“. Veliko vojvodstvo Luksemburg v bistvu trdi, da v nasprotju z razlago Komisije skupno opravljanje pregledov organa upravljanja in plačilnega organa za pomoč, ki je predmet odločbe C(2008) 5730 (v nadaljevanju: pomoč EQUAL), ki jih opravljata plačilni organ in organ upravljanja, ni v nasprotju z Uredbo št. 438/2001.

51 V zvezi s tem je treba opozoriti, da člen 3(a) Uredbe št. 438/2001 določa, da „[s]istemi upravljanja in nadzora organov upravljanja, plačilnih organov ter posredniških teles ob upoštevanju sorazmernosti glede obsega upravljane pomoči omogočajo jasno določitev in razdelitev ter – če je to potrebno za zagotavljanje dobrega finančnega poslovodenja – zadostno ločitev nalog znotraj zadevne organizacije“.

52 Čeprav člen 9(4) te uredbe, kot trdi Veliko vojvodstvo Luksemburg, ne nasprotuje temu, da organ upravljanja in plačilni organ delujeta v okviru iste organizacije, pa morata obstajati še „jasna razdelitev“ in „zadostna ločitev“ nalog znotraj zadevne organizacije.

53 V tem primeru iz obrazložitve odločbe C(2008) 5730 v zvezi s tem jasno izhaja, da Komisija ni toliko poudarila nepravilnosti, ugotovljene pri pregledih, ki so jih opravili ti organi, ampak njihovo nezanesljivost. Po mnenju Komisije skupno izvajanje nalog upravljanja in plačevanja namreč ustvarja dvom glede nepristranskosti oseb, pooblaščenih za preglede, če upoštevamo bližino in „sodelovanje“, ki sta posledica takega skupnega delovanja. Zlasti iz točke 17 obrazložitve odločbe C(2008) 5730 izhaja, da „preverjanj iz člena 4 Uredbe št. 438/2001 in pregledov iz člena 9 te uredbe ni mogoče […] opravljati skupaj, ker obstaja tveganje, da bo presoja organa, pooblaščenega za potrjevanje zahtevkov za plačilo, izkrivljena“.

54 Tej ugotovitvi je treba pritrditi. Organ upravljanja in plačilni organ morata v skladu s predpisi, ki se uporabljajo za finančne pomoči iz ESS, v različnih fazah izvajati različne nadzore, zato sočasno izvajanje nalog, dodeljenih tema organoma, vključuje nezanemarljivo tveganje za usklajevanje in celo združitev teh nadzorov, zato lahko vzbudi dvom o njuni zanesljivosti.

55 Tako je Komisija, ne da bi se ji bilo treba sklicevati na navedbe v delovnem dokumentu o dobrih praksah, ki se uporabljajo za potrjevanje s strani plačilnega organa, ki so ga službe Komisije poslale državam članicam, pravilno ugotovila, da je organiziranost luksemburškega organa upravljanja in plačilnega organa v nasprotju s členom 3 Uredbe št. 438/2001.

56 Drugič, v zvezi s pomanjkljivostmi na prvi ravni preverjanj, ki jih opravlja organ upravljanja, in potrjevanjem izdatkov s strani plačilnega organa Veliko vojvodstvo Luksemburg v bistvu trdi, da je Komisija s tem, ko je kritizirala prvo raven sistema preverjanj in potrjevanje v zvezi s pomočjo EQUAL, napačno presodila dejstvo, da v okviru naknadnih pregledov dejansko ni bil upoštevan noben neupravičen izdatek in da so bili nazadnje finančni interesi Skupnosti zaščiteni.

57 Vendar je treba poudariti, da je Komisija v revizijskem poročilu z dne 29. novembra 2007 ugotovila ne le, da je organ upravljanja za nekatere izdatke opustil prvo raven preverjanja ali ga opravil pomanjkljivo in s tem kršil člen 34 Uredbe št. 1260/1999 in člen 4 Uredbe št. 438/2001, temveč tudi, da plačilni organ ni potrdil izdatkov v skladu s členom 38(1)(d) Uredbe št. 1260/1999 in členom 9 Uredbe št. 438/2001. Ta organa sta namreč v nekaterih primerih prijavila izdatke, o katerih sta dvomila. Natančneje, organ upravljanja ni popolnoma preveril prijavljenih izdatkov. Poleg tega plačilni organ pri potrjevanju poročil o izdatkih ni sistematično upošteval morebitnih nepravilnosti, ugotovljenih na prvi ravni preverjanja.

58 Take pomanjkljivosti so hujše pomanjkljivosti v sistemih upravljanja in nadzora, ki lahko vodijo v sistemske nepravilnosti. Tako v fazi prve ravni preverjanj, ki jih opravlja organ upravljanja, kot v fazi potrjevanja, ki ga opravlja plačilni organ, ki zagotavljata dobro finančno poslovodenje, morajo namreč nacionalni organi predhodno in izčrpno preveriti resničnost in skladnost predvidenih izdatkov. V nasprotju s trditvami Velikega vojvodstva Luksemburg ni dovolj, da nacionalni organi opravijo naknadna preverjanja in, če je potrebno, izvedejo finančne popravke.

59 Tretjič, te ugotovitve veljajo tudi za spremljanje revizijske sledi iz člena 7 Uredbe št. 438/2001. V zvezi s tem Veliko vojvodstvo Luksemburg ni dokazalo, da bi že napotitev na prijave za pomoč EQUAL lahko zagotovila natančne podatke, zahtevane v členu 7(2) in (3) te uredbe.

60 V zvezi s tem je treba poudariti, da so v Prilogi 1 k Uredbi št. 438/2001 z naslovom „Okvirni seznam informacij, zahtevanih za zadostno revizijsko sled“ zelo natančno navedene obveznosti nacionalnih organov. V njej je jasno navedeno, da morajo ti organi na ustreznih ravneh upravljanja voditi in hraniti računovodske evidence in vse informacije za vsako sofinancirano aktivnost.

61 Ob upoštevanju navedenega je Komisija pravilno ugotovila, da obstajajo hujše pomanjkljivosti v sistemih upravljanja in nadzora, ki lahko vodijo v sistemske nepravilnosti, zato je odložila vmesna plačila za pomoč EQUAL. S tega vidika je treba opozoriti, da

je obveznost prijaviteljev in upravičencev do pomoči Skupnosti, da Komisiji zagotovijo dovolj natančne informacije za dobro delovanje sistema nadzora in dokazovanja, vzpostavljenega za to, da se preveri, ali so pogoji za odobritev teh pomoči izpolnjeni, del sistema pomoči iz ESS in je bistvena za njegovo delovanje (glej po analogiji sodbo Splošnega sodišča z dne 6. junija 2007 v združenih zadevah Mediocurso proti Komisiji, T-251/05 in T-425/05, neobjavljena v ZOdl., točka 67 in navedena sodna praksa).

62 Temu tožbenemu razlogu zato ni mogoče ugoditi.

Tožbeni razlog, ki se nanaša na kršitev načela varstva legitimnih pričakovanj

Trditve strank

63 Veliko vojvodstvo Luksemburg meni, da je Komisija kršila načelo varstva legitimnih pričakovanj, ker je v predhodnih revizijskih poročilih, predanih 22. avgusta 2002 in 4. septembra 2003, in v poročilu z dne 7. februarja 2005 izrecno ugotovila, da imajo sistemi upravljanja in nadzora za zadevni pomoči zelo dobra zagotovila. S tem so ugotovitve Komisije s teh revizijskih misij popolnoma nasprotne ugotovitvam iz izpodbijanih odločb.

64 Vendar sta bili po eni strani predhodni reviziji iz let 2002 in 2003, opravljeni na podlagi člena 38(2) Uredbe št. 1260/1999, edini reviziji, ki ju je bilo treba opraviti v zadevnem programskem obdobju, po drugi strani pa sta bili izpodbijani odločbi izdani šele po reviziji, opravljeni po poteku zadevnega programskega obdobja, ko zadevnih sistemov upravljanja in nadzora ni bilo več mogoče spremeniti. V tem primeru luksemburški organi niso imeli nobenega razloga, da se ne bi zanesli na presojo iz teh poročil glede skladnosti svojih sistemov upravljanja in nadzora.

65 Veliko vojvodstvo Luksemburg pojasnjuje, da so službe Komisije med predhodnimi revizijskimi misijami izrecno potrdile način organiziranosti organa upravljanja in plačilnega organa ter spremljanje revizijske sledi in postopek serijskega potrjevanja izdatkov, ki ga izvajajo luksemburški organi.

66 Delovni dokumenti o dobrih praksah, na katere se sklicuje Komisija, naj bi bili po vsej verjetnosti pripravljeni konec leta 2005, kar je precej po začetku pomoči v ustreznem programskem obdobju.

67 Poročilo z dne 7. februarja 2005, ki je nastalo po dodatni reviziji junija 2004 in ga je Komisija priložila k odgovoru na tožbo, naj bi potrdilo, da so bile službe Komisije v glavnem zadovoljne s sistemom izbora projektov, prijave izdatkov in nadzora.

68 Veliko vojvodstvo Luksemburg meni, da v nasprotju s stališčem Komisije revizije julija 2002, julija 2003 in junija 2004 niso bile omejene. Iz objektivnega branja treh

revizijskih poročil, ki se nanašajo na te revizije, naj bi izhajalo, da so bile opravljene po poglobljenem pregledu, da se po eni strani ugotovi, ali dejanski postopki ustrezajo postopkom, ki so bili sporočeni Komisiji, in so v skladu z veljavnimi predpisi, in da se po drugi strani s pregledom vzorca pri določenih izvajalcih preveri, ali je te sisteme mogoče konkretno potrditi. V zvezi s tem ni mogoče ne trditi ne očitati Velikemu vojvodstvu Luksemburg, da je bil vzorec dejavnosti, pregledanih v teh revizijskih misijah, omejen in zato ni bil reprezentativen.

69 Komisija naj bi bila zato dobro poučena in naj bi v celoti potrdila luksemburška sistema upravljanja in nadzora.

70 Komisija nasprotuje trditvam Velikega vojvodstva Luksemburg. V bistvu trdi, da revizijska poročila ne morejo ustvariti legitimnega pričakovanja in da ga v zadevnem primeru vsekakor niso ustvarila.

Presoja Splošnega sodišča

71 V skladu z ustaljeno sodno prakso morajo biti za uveljavljanje pravice do sklicevanja na legitimna pričakovanja hkrati izpolnjeni trije pogoji. Prvič, upravni organ mora upravičencu dati natančna, brezpogojna in skladna zagotovila, ki izhajajo iz pooblaščenih in zanesljivih virov. Drugič, ta zagotovila morajo biti taka, da pri subjektu, na katerega so naslovljena, ustvarijo legitimna pričakovanja. Tretjič, dana zagotovila morajo biti v skladu z veljavnimi predpisi (glej sodbi Splošnega sodišča z dne 30. junija 2005 v zadevi Branco proti Komisiji, T-347/03, ZOdl., str. II-2555, točka 102 in navedena

sodna praksa, in z dne 23. februarja 2006 v zadevi Cementbouw Handel & Industrie proti Komisiji, T-282/02, ZOdl., str. II-319, točka 77).

72 V obravnavanem primeru se postavlja vprašanje, ali bi presoje v revizijskih poročilih iz let 2002, 2003 in 2005 za projekte, ki so se sofinancirali iz ESS, lahko ustvarile legitimno pričakovanje pri nacionalnih organih, ki so pooblaščeni predvsem za upravljanje in nadzor pomoči.

73 V zvezi s tem iz ustaljene sodne prakse izhaja, da oseba, ki je očitno kršila veljavno zakonodajo, ne more uveljavljati kršitve varstva legitimnih pričakovanj (glej v tem smislu sodbo Sodišča z dne 12. decembra 1985 v zadevi Sideradria proti Komisiji, 67/84, Recueil, str. 3983, točka 21; sklep Sodišča z dne 25. novembra 2004 v zadevi Vela in Tecnagrind proti Komisiji, C-18/03 P, neobjavljen v ZOdl., točke od 117 do 119, in sodbo Splošnega sodišča z dne 9. aprila 2003 v zadevi Forum des migrants proti Komisiji, T-217/01, Recueil, str. II-1563, točka 76 in navedena sodna praksa).

74 V sodni praksi je že bilo pojasnjeno, da načelo varstva legitimnih pričakovanj ne more nasprotovati odložitvi pomoči Skupnosti, če je očitno, da pogoji za dodelitev te pomoči niso bili izpolnjeni (glej v tem smislu sodbi Splošnega sodišča z dne 29. septembra 1999 v zadevi Sonasa proti Komisiji, T-126/97, Recueil, str. II-2793, točka 39, in z dne 14. decembra 2006 v zadevi Branco proti Komisiji, T-162/04, neobjavljena v ZOdl., točka 123 in navedena sodna praksa).

75 V obravnavanem primeru je Komisija, kot izhaja iz presoje prvega tožbenega razloga, ne da bi storila očitno napako pri presoji, v Odločbi C(2008) 5730 ugotovila, da obstaja „več hujših pomanjkljivosti v sistemih upravljanja in nadzora“, ki lahko vodijo v sistemske nepravilnosti, zato je treba odložiti vmesna plačila za pomoč EQUAL.

76 Take nepravilnosti je treba tako kot pri očitni kršitvi predpisov Skupnosti, na podlagi katerih se sprejme odločba o dodelitvi pomoči Skupnosti, ali pri določbah odločbe o dodelitvi (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Sonasa proti Komisiji, točke 35, 36 in 39, in zgoraj navedeni sklep Vela proti Komisiji, točki 117 in 118) opredeliti kot očitne kršitve veljavne zakonodaje.

77 Obstoj morebitnih nepravilnosti, ki pred tem niso bile preganjane ne odkrite, nikakor ne more ustvariti legitimnega pričakovanja (glej v tem smislu in po analogiji sodbo Sodišča z dne 16. oktobra 2003 v zadevi Irska proti Komisiji, C-339/00, Recueil, str. I-11757, točka 81). Komisiji zato nič ne preprečuje, da potem ko je pri določenem nadzoru ugotovila pomanjkljivosti, na podlagi tega ne bi določila finančnih posledic. Nacionalni organi, ki so predvsem odgovorni za finančni nadzor pomoči (glej člen 38(1) Uredbe št. 1260/1999), se ne morejo razbremeniti odgovornosti s sklicevanjem na dejstvo, da Komisija pri prejšnjem nadzoru ni ugotovila nobene nepravilnosti (glej v tem smislu sodbo Sodišča z dne 22. aprila 1999 v zadevi Nizozemska proti Komisiji, C-28/94, Recueil, str. I-1973, točka 76).

78 Ker je bil dokazan obstoj hujših nepravilnosti glede na veljavne predpise, Veliko vojvodstvo Luksemburg ne more trditi, da so presoje iz revizijskih poročil iz let od 2002 do 2004 ustvarile utemeljena pričakovanja glede skladnosti zadevnega sistema upravljanja in nadzora s predpisi Skupnosti in s tem glede dokončne odobritve plačil za pomoč EQUAL.

79 Vsekakor, kot je na obravnavi poudarila Komisija, revizijska poročila, ki so jih pripravile službe Komisije v okviru izvajanja aktivnosti, ki se financirajo iz strukturnih skladov, načeloma ne morejo utemeljiti legitimnega pričakovanja v smislu sodne prakse, navedene v točki 71 zgoraj, da so sistemi upravljanja in nadzora, ki jih morajo vzpostaviti države članice, skladni. Taka poročila se običajno pripravijo na podlagi reprezentativnih vzorcev za neko pomoč, ne na podlagi popolnih pregledov, in so

omejena na posnetek stanja na datum, ko je bila opravljena revizija. Poleg tega so v teh poročilih zapisana strokovna mnenja oseb, pooblaščenih za preverjanje na kraju samem, ne pa mnenje Komisije, ki sledi šele pozneje, po kontradiktornem postopku, ki zahteva tesno sodelovanje zadevne države članice.

80 Ta ugotovitev v tem primeru velja še toliko bolj, ker iz elementov v spisu ne izhaja, da ugotovitve iz revizijskih poročil, napisanih pred 29. novembrom 2007, dajejo luksemburškim organom kakršno koli natančno zagotovilo, ki bi jim vzbujalo upanje, da so njihovi sistemi upravljanja in nadzora za pomoč EQUAL skladni, in zato legitimno pričakovanje, da Komisija ne bo odložila finančne pomoči Skupnosti, dodeljene za to pomoč.

81 Prejšnja revizijska poročila očitno niso imela istega predmeta in istega dosega kot poročilo z dne 29. novembra 2007. Prvič, v poročilu o predhodni reviziji, opravljeni med 8. in 12. julijem 2002, je jasno navedeno, da je njen cilj narediti „splošno poročilo o splošnih značilnostih sistema upravljanja, plačevanja in nadzora pomoči“. V skladu s tem poročilom je revizija le „omogočila, da se pokaže, da sistem upravljanja in nadzora, ki ga je vzpostavila država članica, daje zadostna zagotovila“ na podlagi „teoretičnega pregleda“. Drugič, v poročilu z dne 4. septembra 2003 o reviziji, ki je bila opravljena julija 2003, je navedeno, da je njegov namen poleg priprave poročila o postopkih za zaprtje programskega obdobja 1994–1999 tudi „ugotoviti, kako potekajo dejavnosti v zvezi z revizijskim poročilom iz leta 2002“. Tretjič, cilj poročila z dne 7. februarja 2005 o reviziji, ki je bila opravljena junija 2004, je bil, da revizorji ugotovijo stanje na podlagi različnih vidikov zakonodaje (glej del I, točka 6, tega poročila).

82 Namen teh revizij je bil zato opraviti določena preverjanja vzpostavitve sistemov upravljanja in nadzora za pomoč EQUAL. Samo revizijsko poročilo z dne 29. novembra 2007, v katerem je navedeno, da je njegov namen „nadzor projektov na podlagi naključno izbranih vzorcev, da se potrdi raven, ki jo zagotavljajo sistemi upravljanja in nadzora za programsko obdobje 2000–2006“, je lahko potrdilo raven zagotovil, pripisanih vzpostavljenima sistemoma pri prejšnjih revizijah (glej točko 1 tega poročila). Komisiji ni mogoče očitati, da je bilo to končno revizijsko poročilo izdano po izteku upoštevnega programskega obdobja, to je obdobja 2000–2006, ker je to dejstvo sestavni del sistema finančnega nadzora iz Uredbe št. 1260/1999.

83 Zato je treba zavrniti tudi drugi tožbeni razlog Velikega vojvodstva Luksemburg in torej tožbo v celoti.

Stroški

84 V skladu s členom 87(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker Veliko vojvodstvo Luksemburg ni uspelo, se mu naloži plačilo stroškov v skladu s predlogi Komisije.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (osmi senat)

razsodilo:

1. Tožba se zavrne.

2. Velikemu vojvodstvu Luksemburg se naloži plačilo stroškov.

Martins Ribeiro Papasavvas Wahl

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 18. junija 2010.

Podpisi