RETTENS DOM (Fjerde Afdeling)

9. september 2008 *

I de forenede sager T-349/06, T-371/06, T-14/07 og T-15/07 samt sag T-332/07,

Forbundsrepublikken Tyskland, ved M. Lumma, og i de forenede sager T-349/06, T-371/06, T-14/07 og T-15/07, ligeledes ved C. Schulze-Bahr, som befuldmægtigede, bistået af advokat C. von Donat,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ved G. Wilms og L. Flynn, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående påstande om annullation af beslutning K(2006) 4193 endelig og K(2006) 4194 endelig af 25. september 2006, K(2006) 5163 endelig og K(2006) 5164 endelig af 3. november 2006, og K(2007) 2619 endelig af 25. juni 2007 vedrørende nedsættelse af støtte fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) til fordel for henholdsvis program mål nr. 2 1997-1999 Nordrhein-Westfalen, det operationelle program Resider — Nordrhein-Westfalen 1994-1999, de operationelle programmer i Land Nordrhein-Westfalen inden for rammerne af de fælles initiativer for SMV (små og

* Processprog: tysk.

mellemstore virksomheder) og Rechar II, samt det operationelle program for EF-strukturinterventioner i regionerne omfattet af mål nr. 2 i Nordrhein-Westfalen for perioden fra 1994 til 1996,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS
RET I FØRSTE INSTANS (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, O. Czúcz (refererende dommer), og dommerne J.D. Cooke og I. Labucka,

justitssekretær: ekspeditionssekretær K. Andová,

efter den skriftlige procedure og efter retsmøderne den 26. februar 2008 (de forenede sager T-349/06, T-371/06, T-14/07 og T-15/07) og den 10. juni 2008 (sag T-332/07),

afsagt følgende

Dom

Retsforskrifter

1 Fra 1989 til 1999 var reglerne om iværksættelsen af den økonomiske og sociale samhørighed i henhold til artikel 158 EF fastsat ved Rådets forordning (EØF) nr. 2052/88 af 24. juni 1988 om strukturfondenes opgaver og effektivitet samt om samordningen af deres interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra

Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter (EFT L 185, s. 9). Denne forordning indeholdt de væsentligste regler for strukturfondene og navnlig for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU). Forordning nr. 2052/88 er bl.a. blevet ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2081/93 af 20. juli 1993 (EFT L 193, s. 5).

2 Artikel 1 i forordning nr. 2052/88 fastsætter hovedmålene for strukturfondenes støtte.

3 Artikel 4 i forordning nr. 2052/88 vedrører supplementet, partnerskabet og den tekniske bistand. Den bestemmer:

»1. EF-indsatsen udformes som et supplement til de tilsvarende nationale aktioner eller som et bidrag til disse. Den fastlægges ved et snævert samråd mellem Kommissionen, den pågældende medlemsstat og de kompetente myndigheder og organer […], som medlemsstaten har udpeget på nationalt, regionalt, lokalt eller andet plan, idet disse alle er partnere med et fælles mål. Dette samråd benævnes i det følgende partnerskab. Partnerskabet omfatter forberedelse, finansiering samt forudgående vurdering, overvågning og efterfølgende evaluering af aktionerne.

Partnerskabet gennemføres på en sådan måde, at hver enkelt partners institutionelle, juridiske og finansielle beføjelser respekteres.

[…]«

4 Artikel 5 i forordning nr. 2052/88 med overskriften »Interventionsformer« bestemmer i stk. 2, litra a), at »[h]vad angår strukturfondene […] kan de finansielle interventioner [navnlig] antage [formen af] medfinansiering af operationelle programmer«. Artikel 5, stk. 5, definerer udtrykket »operationelt program« som »et sammenhængende hele af flerårige foranstaltninger, og til dets gennemførelse kan der [navnlig] benyttes interventioner fra en eller flere strukturfonde«.

5 I henhold til artikel 8-10 og 11a i forordning nr. 2052/88 skal planerne udarbejdet af medlemsstaterne omfatte en beskrivelse af en strategi, der er velegnet til at nå de i forordningens artikel 1 omhandlede mål, og af de valgte prioriterede felter herfor, idet de påregnede fremskridt så vidt muligt udtrykkes i tal, samt oplysninger om, hvorledes støtten fra fondene påtænkes anvendt. I henhold til disse bestemmelser fastlægger Kommissionen inden for rammerne af det i forordningens artikel 4, stk. 1, omhandlede partnerskab og i forståelse med den pågældende medlemsstat EF-støtterammen, som bl.a. skal omfatte de prioriterede felter, der er udvalgt med henblik på EF-interventionen, samt en vejledende finansieringsplan med angivelse af interventionsbeløb og -kilde.

6 Den 19. december 1988 udstedte Rådet forordning (EØF) nr. 4253/88 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2052/88 for så vidt angår samordningen af de forskellige strukturfondes interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter (EFT L 374, s. 1). Forordning nr. 4253/88 er blevet ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2082/93 af 20. juli 1993 (EFT L 193, s. 20).

7 Artikel 8, stk. 3, i forordning nr. 4253/88 gentager visse bestemmelser i artikel 8-10 og 11a i forordning nr. 2052/88 og bestemmer, at »EF-støtterammen [navnlig] omfatter de prioriterede felter, der er udvalgt med henblik på Fællesskabets og den pågældende medlemsstats fælles initiativer i forbindelse med målene i artikel 1 i forordning (EØF)

nr. 2052/88, deres specifikke mål, så vidt muligt udtrykt i tal« samt »en vejledende finansieringsplan med angivelse af de påtænkte rammebeløb for de forskellige interventionsformer«.

8 Artikel 14 i forordning nr. 4253/88 vedrører behandlingen af ansøgninger om støtte fra strukturfondene. Bestemmelsen fastslår navnlig:

»1. [Ansøgninger om støtte fra strukturfondene] udarbejdes […] af medlemsstaten eller af de kompetente myndigheder, denne har udpeget […] og forelægges Kommissionen […].

2. Ansøgningerne skal […] indeholde de oplysninger, der er nødvendige for, at Kommissionen kan vurdere dem, herunder en beskrivelse af den foreslåede aktion, dens anvendelsesområde […] og de specifikke formål. Ansøgningerne skal ligeledes indeholde […] den foreslåede […] finansieringsplan […].

3. Kommissionen gennemgår ansøgningerne for bl.a.:

[…]

— at vurdere, i hvilket omfang den foreslåede aktion bidrager til virkeliggørelsen af de specifikke mål og, når det drejer sig om et operationelt program, om der er sammenhæng mellem de foranstaltninger, der indgår i programmet

— at konstatere, om de administrative og finansielle mekanismer er velegnede til at sikre en effektiv gennemførelse af aktionen

— præcist at fastlægge de nærmere bestemmelser for den eller de berørte fondes intervention […].

Kommissionen træffer normalt afgørelse om støtte fra fondene […] under forudsætning af at betingelserne i denne artikel er opfyldt […]«

9 Artikel 24 i forordning nr. 4253/88 bestemmer under overskriften »Nedsættelse, suspension og ophævelse af støtten« følgende:

»1. Hvis gennemførelsen af en aktion eller foranstaltning hverken synes at berettige, at der ydes en del af eller hele den bevilgede finansielle støtte, foretager Kommissionen en passende undersøgelse af sagen inden for rammerne af partnerskabet og anmoder bl.a. medlemsstaten eller de myndigheder, som denne har udpeget til iværksættelsen af aktionen, om at fremsætte deres bemærkninger inden for en given frist.

2. Efter denne undersøgelse kan Kommissionen nedsætte eller suspendere støtten for aktionen eller den berørte foranstaltning, hvis undersøgelsen bekræfter en uregelmæssighed eller en betydelig ændring, der berører aktionens eller foranstaltningens art eller gennemførelsesvilkår, og som ikke har været forelagt Kommissionen til godkendelse.

3. Ethvert beløb, der inddrives som uretmæssigt udbetalt, skal tilbagebetales til Kommissionen […]«

10 Endelig bestemmer artikel 25, stk. 5, i forordning nr. 4253/88 vedrørende overvågning af fondsstøttens anvendelse følgende:

»Overvågningsudvalget tilpasser […] under overholdelse af de budgetmæssige bevillinger og regler tidsplanen for betalingerne, herunder eventuelle overførsler mellem EF-finansieringskilder og de ændringer i interventionssatserne, som følger heraf […]

Disse ændringer meddeles straks Kommissionen og den pågældende medlemsstat. De finder anvendelse, når Kommissionen og den pågældende medlemsstat har bekræftet dem; dette skal ske senest 20 arbejdsdage efter datoen for modtagelsen af meddelelsen, idet Kommissionen bekræfter denne dato ved anerkendelse af modtagelsen.

De øvrige ændringer vedtages af Kommissionen i samarbejde med den pågældende medlemsstat efter udtalelse fra overvågningsudvalget.«

Sagens baggrund

Beslutninger om tildeling af støtte

11 Kommissionen godkendte ved beslutning K(94) 3379 af 14. december 1994 ved et enhedsprogrammeringsdokument EF-støtterammen samt det operationelle program for EF-strukturinventioner i regionerne omfattet af mål nr. 2 i Land Nordrhein-Westfalen for perioden fra 1994-1996. Denne beslutning er blevet ændret flere gange, og i den endelige udgave tildeles støtte gennem EFRU på i alt 241 292 000 EUR, eftersom perioden for iværksættelsen af projekterne er forlænget til den 31. december 2000.

12 Kommissionen tildelte ved beslutning K(95) 1427 af 11. juli 1995 EF-støtte til et operationelt program, som var iværksat inden for rammerne af EF-initiativerne for SMV (små og mellemstore virksomheder), og som dækkede perioden fra 1994 til 1999 og vedrørte Land Nordrhein-Westfalen. Denne beslutning er blevet ændret flere gange. Det følger af beslutningens endelige udgave, at den samlede støtte gennem EFRU er fastsat til 8 206 000 EUR.

13 Kommissionen tildelte ved beslutning K(95) 1738 af 27. juli 1995 EF-støtte til et operationelt program, som var iværksat inden for rammerne af EF-initiativet Resider II, med henblik på økonomisk omlægning af jernindustriområderne i Land Nordrhein-Westfalen for perioden fra den 28. november 1994 til den 31. december 1997. Denne beslutning er blevet ændret flere gange. Det bestemmes i beslutningens endelige

udgave, at programmets varighed forlænges til den 31. december 1999, og at den samlede støtte blev fastsat til 152 184 777 EUR, hvoraf 75 063 840 EUR påhvilede EFRU.

14 Kommissionen godkendte ved beslutning K(95) 1739 af 27. juli 1995 en støtte til fordel for det operationelle program i det fælles initiativ Rechar II med henblik på omlægning af minedistrikter i Land Nordrhein-Westfalen for perioden fra den 28. november 1994 til den 31. december 1997. Denne beslutning er blevet ændret flere gange. Det følger af beslutningens endelige udgave, at støtteperioden forlænges til den 31. december 1999, og at den samlede støtte gennem EFRU fastsættes til 52 237 708 EUR.

15 Kommissionen godkendte ved beslutning K(97) 1120 af 7. maj 1997 ved et enhedsprogrammeringsdokument EF-støtterammen samt det operationelle program for perioden fra den 1. januar 1997 til den 31. december 1999 for EF-strukturinventioner i de af mål nr. 2 omfattede regioner i Land Nordrhein-Westfalen. Denne beslutning er blevet ændret flere gange, og i den endelige udgave tildeles støtte gennem EFRU på i alt 324 534 806 EUR, eftersom perioden for iværksættelsen af projekterne er forlænget til den 30. september 2002.

16 Artikel 4 i beslutning K(94) 3379 af 14. december 1994 og i beslutning K(97) 1120 af 7. maj 1997 bestemmer, at detaljerne vedrørende tildelingen af støtten, herunder den af fondene ydede, til de forskellige prioriterede felter og foranstaltninger nævnes i finansieringsplanerne for hvert enkelt program. Artikel 2, stk. 2, i de tre andre nævnte beslutninger om støtte angiver, at støttebetingelserne, herunder fondenes deltagelse i de forskellige delprogrammer og i de foranstaltninger, der er en integreret del af programmerne, er gengivet i den finansieringsplan, der er vedlagt hver enkelt beslutning. Finansieringsplanerne for de enkelte beslutninger er fordelt på prioriterede felter og foranstaltninger.

Administrativ procedure

17 Under hensyn til, at programmerne finansieret af strukturfondene og vedrørende programmeringsperioden 1994-1999 blev afsluttet den 31. december 1999, vedtog Kommissionen den 9. september 1999 retningslinjer vedrørende finansiel afslutning af strukturfondenes operationelle interventioner (1994-1999) (herefter »retningslinjerne«) og underrettede medlemsstaterne herom. Retningslinjerne bestemmer i den tyske sprogversion navnlig:

»6. Finansieringsplaner

6.1 Finansieringsplanen må ikke ændres efter slutdatoen for forpligtelserne.

6.2 Den finansielle afslutning af programmerne skal ske på grundlag af den gældende udgave af finansieringsplanen (det drejer sig generelt om finansieringsplanen med en opdeling på tre niveauer: program, delprogram, foranstaltning). Medlemsstaterne skal i deres opgørelser følge samme niveau som de finansieringsplaner, der er bilagt beslutningerne om godkendelse af de operationelle interventioner og dermed i almindelighed forelægge en opgørelse over de faktisk afholdte udgifter fordelt på foranstaltninger.

Der kan accepteres en overskridelse på 20% af bidraget fra hver fond pr. foranstaltning, forudsat at det samlede beløb for delprogrammet, som angivet i den gældende finansieringsplan, ikke forøges.

Forhøjelser for foranstaltningerne inden for et delprogram må dog ikke overstige 10% af bidraget fra hver fond af det samlede beløb for nævnte delprogram, som angivet i finansieringsplanen.

Det skal nævnes, at fleksibilitetsklausulen kun gælder inden for samme fond, og i tilfælde, hvor der ikke foreligger delprogrammer, gælder fleksibiliteten på 10% på programniveau.«

18 Med henblik på at nedbringe antallet af ansøgninger om ændringer af programmerne eller af finansieringsplanerne opfordrede Kommissionens repræsentant i Overvågningsudvalget for mål nr. 2 ved udvalgets møder den 11. og 12. november 1999 medlemsstaterne til i højere grad at anvende fleksibilitetsklausulen i retningslinjernes punkt 6.2.

19 De tyske myndigheder, der forvaltede programmerne, fremhævede, efter at de havde undersøgt de projekter, der var fremsat finansieringsansøgninger for i første kvartal i 1999, at der forelå for mange finansieringsansøgninger for visse forudsete foranstaltninger i forhold til de midler, der var tildelt herfor i finansieringsplanerne, skønt ansøgningerne for andre foranstaltninger var færre end forudset. De nationale myndigheder besluttede derfor at foretage overførsler mellem de forskellige foranstaltninger i hvert program, hvorved de midler, der ikke blev anvendt til de foranstaltninger, de var bestemt til, kunne anvendes til finansieringen af projekter under andre foranstaltninger. Disse overførsler har ikke medført en overskridelse af det

samlede støttebeløb, der var tildelt hvert program, men har forhøjet beløbet for visse prioriterede felter og en nedsættelse af beløbet for andre felter.

20 Under iværksættelsen af programmerne blev støtten fra EFRU udbetalt trinvist i overensstemmelse med betalingsansøgningerne og anvendelsesreglerne for programmerne. Ved afslutningen af programmernes iværksættelse ansøgte Forbundsrepublikken Tyskland Kommissionen om udbetaling af det skyldige restbeløb for hvert program.

21 Kommissionen meddelte ved skrivelse af 3. juni 2003 Forbundsrepublikken Tyskland, at fleksibilitetsklausulen i retningslinjernes punkt 6.2 kun tillod overførsler af midler mellem foranstaltninger, der hørte under samme prioriterede felt, og at overførsler mellem felter var forbudt.

22 Forbundsrepublikken Tyskland besvarede ved skrivelse af 25. februar 2004 Kommissionens skrivelse af 3. juni 2003 og anfægtede fortolkningen af retningslinjernes punkt 6.2, der var omtalt heri.

23 Kommissionens Generaldirektorat for Regionalpolitik meddelte ved skrivelse af 23. marts 2004 vedrørende alle de programmer, EF-støtten var blevet tildelt for, Forbundsrepublikken Tyskland, at den frafaldt sine indsigelser vedrørende anvendelsen af fleksibilitetsklausulen. Generaldirektoratet for Regionalpolitik meddelte derfor, at de skyldige beløb, der påhvilede EFRU, ville blive udbetalt. Forbundsrepublikken Tyskland besvarede ved skrivelse af 26. april 2004 og anmodede Kommissionen om at tilsende afslutningsmeddelelser for hvert program.

De anfægtede beslutninger

24 Kommissionen nedsatte ved sin beslutning K(2006) 4193 endelig af 25. september 2006 EFRU-støtten, der var tildelt programmet mål nr. 2 1997-1999 Nordrhein-Westfalen, til 5 488 569,24 EUR.

25 Kommissionen nedsatte ved sin beslutning K(2006) 4194 endelig af 25. september 2006 EFRU-støtten, der var tildelt det operationelle program Resider — 1994-1999 Nordrhein-Westfalen, til 2 268 988,33 EUR.

26 Kommissionen nedsatte ved sin beslutning K(2006) 5163 endelig af 3. november 2006 EFRU-støtten, der var tildelt det operationelle program i Land Nordrhein-Westfalen som led i det fælles initiativ SMV, til 981 529,62 EUR.

27 Kommissionen nedsatte ved sin beslutning K(2006) 5164 endelig af 3. november 2006 EFRU-støtten, der var tildelt det operationelle program i Land Nordrhein-Westfalen som led i det fælles initiativ Rechar II, til 2 322 116,26 EUR.

28 Kommissionen nedsatte ved sin beslutning K(2007) 2619 endelig af 25. juni 2007 EFRU-støtten, der var tildelt det operationelle program mål nr. 2 i Land Nordrhein-Westfalen, til 5 958 401,64 EUR.

29 Kommissionen har i disse fem beslutninger (herefter »de anfægtede beslutninger«) begrundet nedsættelsen af EF-støtten ens. Kommissionen har anført, at de programmer, der er støttet af EF-fondene, i princippet skal være iværksat i overensstemmelse med beslutningerne om at tildele støtten og med de finansielle oversigter, Kommissionen godkendte, og at der ikke kunne foretages ændringer efter udløbet af fristen for forpligtelserne, eftersom programmeringsperioden allerede var udløbet. Kommissionen har præciseret, at det dog fremgik, at de nationale myndigheder, eftersom afslutningen af nævnte periode var nær, ikke under iværksættelsen af programmerne kunne sikre et gennemførelsesniveau, der svarede til det, der fulgte af finansieringsoversigterne bilagt godkendelsesbeslutningerne, og at den derfor havde anført over for sine tjenester og meddelt medlemsstaterne, at en vis fleksibilitet kunne anvendes ved afslutningen i henhold til retningslinjernes punkt 6.2. Det er dog Kommissionens opfattelse, at en overskridelse af grænserne i nævnte retningslinjers punkt 6.2 udgør en betydelig ændring i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88, for hvilken medlemsstaten skulle indgive en ændringsansøgning senest den sidste dag fastsat for forpligtelserne. Hvad angår omfanget af fleksibiliteten i henhold til retningslinjernes punkt 6.2 har Kommissionen anført, at dette punkt 6.2 kun tillod finansiel fleksibilitet mellem foranstaltninger under samme prioriterede felt, eftersom det, såfremt der indførtes fleksibilitet mellem de prioriterede felter, ville være muligt at ændre beløbene fastsat i finansieringsplanerne. Kommissionen har fastslået, at det i retningslinjernes engelske og franske sprogversioner anføres, at fleksibiliteten gjaldt på tre niveauer (program, delprogram/prioriteret felt og foranstaltning), og at den, selv om den tyske sprogversion kun henviste til delprogrammer, i medfør af ligebehandlingsprincippet ikke kunne anvende retningslinjerne anderledes, alt efter om de undersøgte programmer vedrørte Forbundsrepublikken Tyskland eller andre medlemsstater. Kommissionen har i modsætning til, hvad de nationale myndigheder har gjort gældende, anført, at de pågældende programmer i denne sag var struktureret på tre niveauer, nemlig program, delprogrammer/prioriterede felter og foranstaltninger, og at disse myndigheder selv havde fundet, at de prioriterede felter udgjorde delprogrammer, idet de i finansieringsoversigterne havde angivet beløbene for de prioriterede felter eller delprogrammerne og ikke foranstaltningerne, som EFRU medfinansierede.

30 Kommissionen har konkluderet, at den pågældende EF-støtte måtte nedsættes, fordi der var foretaget betydelige ændringer, hvis godkendelse der ikke var ansøgt om, idet de nationale myndigheder ikke havde overholdt finansieringsoversigterne, og fleksibilitetsgrænserne var overskredet.

Retsforhandlinger for Retten og parternes påstande

31 Ved stævninger indleveret til Rettens Justitskontor den 4. december 2006 (sagerne T-349/06 og T-371/06), den 15. januar 2007 (sagerne T-14/07 og T-15/07) og den 4. september 2007 (sag T-332/07) har Forbundsrepublikken Tyskland anlagt nærværende sag.

32 Ved kendelse af 16. januar 2008 har formanden for Rettens Fjerde Afdeling i henhold til procesreglements artikel 50 forenet sagerne T-349/06, T-371/06, T-14/07 og T-15/07 med henblik på den mundtlige forhandling og dommen.

33 Forbundsrepublikken Tyskland har nedlagt følgende påstande:

— De anfægtede beslutninger annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

34 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Forbundsrepublikken Tyskland tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Formaliteten

35 Under hensyn til sammenhængen i de foreliggende sager finder Retten i henhold til procesreglementets artikel 50 det hensigtsmæssigt at forene sag T-332/07 med de forenede sager T-349/06, T-371/06, T-14/07 og T-15/07 med henblik på dommen.

36 Forbundsrepublikken Tyskland har i alle sagerne hovedsageligt fremsat et fælles anbringende om en tilsidesættelse af artikel 24 i forordning nr. 4253/88. Den foreholder herved Kommissionen, at denne fandt, at de af de nationale myndigheder gennemførte overførsler udgjorde »betydelige ændringer«, som Kommissionen ikke havde godkendt, samt at Kommissionen ikke havde udøvet de skønsbeføjelser, den er tildelt i henhold til denne bestemmelse, til at afgøre, om støtten var berettiget.

37 I sag T-332/07 har Forbundsrepublikken Tyskland fremsat et anbringende om, at der er sket en urigtig vurdering af de faktiske forhold. Dette anbringende skal gennemgås først.

Anbringendet om, at der er sket en urigtig bedømmelse af de faktiske forhold fremsat i sag T-332/07

Parternes argumenter

38 Forbundsrepublikken Tyskland har gjort gældende, at Kommissionen har vurderet de faktiske forhold urigtigt ved i betragtning 17 til den i sag T-332/07 anfægtede beslutning at finde, at tilskuddene fra EFRU til nogle af det pågældende programs foranstaltninger,

nemlig 3.1, 3.3 og 5.1, var lavere end det i den gældende finansieringsplan anførte. Forbundsrepublikken Tyskland har anført, at betalingsansøgningen vedrørte det samlede skyldige restbeløb, og at der for disse foranstaltninger ikke var indgivet en ansøgning om tildeling af udelukkende en del af EFRU-støtten i forhold til de fastsatte finansieringssatser. Den har anført, at de endelige begunstigede fra de tyske myndigheder har modtaget væsentligt højere beløb end de, Kommissionen besluttede at udbetale, eftersom den nationale andel af medfinansieringen i flere tilfælde er øget. Forbundsrepublikken Tyskland har derfor vurderet, at Kommissionen skulle have udbetalt et tilskud fra EFRU svarende til det i finansieringsplanen forudsatte i overensstemmelse med det ansøgte beløb.

39 Kommissionen har bestridt, at den har foretaget en urigtig vurdering af de faktiske forhold.

Rettens bemærkninger

40 Det skal fastslås, at det eneste dokument i sagsakterne i denne sag, som angiver detaljerne for de faktisk afholdte udgifter fordelt på foranstaltninger i henhold til retningslinjernes punkt 6.2, er tabellen bilagt den anfægtede beslutning. Dette dokument er i hvert fald delvist udfærdiget af Kommissionen, eftersom der heri ligeledes er anført de beløb, som Kommissionen efter at have vurderet betalingsansøgningen besluttede at udbetale. Det følger heraf, at Retten, når der ikke foreligger andre beviser, ikke kan undersøge, om Forbundsrepublikken Tyskland i nævnte betalingsansøgning og navnlig i opgørelsen af udgifterne, som den har gjort gældende, har anmodet om udbetaling af den samlede EFRU-støtte, der var fastsat i finansieringsplanen for de pågældende foranstaltninger, eller om Forbundsrepublikken Tyskland, som Kommissionen har gjort gældende, havde angivet lavere beløb end de i planen fastsatte. Det skal fastslås, at det, selv om det forudsættes, at tabellen bilagt den anfægtede beslutning er den af Forbundsrepublikken Tyskland fremlagte opgørelse af de faktiske udgifter over for Kommissionen som led i betalingsansøgningen, under alle omstændigheder følger klart heraf, at Forbundsrepublikken Tyskland heri har erklæret, at de begunstigede fra EFRU har modtaget beløb, der er lavere end de i finansieringsplanen fastsatte.

41 Det skal tilføjes, at erklæringen om, at de begunstigede har modtaget væsentlige højere beløb fra de tyske myndigheder end de beløb, Kommissionen har besluttet at betale, ikke er tilstrækkelig til at godtgøre, at Kommissionen har foretaget en urigtig vurdering af de faktiske forhold. Kommissionen har nemlig ikke anfægtet denne omstændighed og har selv i betragtning 17 til den anfægtede beslutning fastslået, at de samlede udgifter til den pågældende foranstaltning har oversteget de i finansieringsplanen forudsete. Såfremt de tyske myndigheder i deres betalingsansøgning trods denne udgiftsstigning har nævnt beløb, der var lavere end de i finansieringsplanen forudsete, kan Forbundsrepublikken Tyskland dog ikke foreholde Kommissionen, at den har foretaget en urigtig vurdering af de faktiske forhold, eftersom Kommissionen har truffet sin beslutning på baggrund af nævnte betalingsansøgning. Eftersom Forbundsrepublikken Tyskland ikke har godtgjort, at den i sin betalingsansøgning har angivet EFRU-støtten svarende til de i finansieringsplanen forudsete beløb, kan dette anbringende ikke tages til følge.

Anbringendet om tilsidesættelse af artikel 24 i forordning nr. 4253/88

Parternes argumenter

42 Forbundsrepublikken Tyskland har gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat artikel 24 i forordning nr. 4253/88, idet den har nedsat den pågældende støtte, uden at de i bestemmelsen nævnte betingelser var opfyldt.

43 For det første har Forbundsrepublikken Tyskland anført, at finansieringsplanerne er vejledende og af natur kun er foreløbige. Forbundsrepublikken Tyskland har fremhævet, at der derfor ikke er grundlag for at finde, at hver ændring er betydelig.

Den har anført, at ændringer i et operationelt program kun er betydelige, hvis de påvirker programmets samlede struktur eller skader gennemførelsen af de udviklingsmål, der er fastsat i Kommissionens beslutning om godkendelse af EF-støtten.

44 Hvad angår denne sag har Forbundsrepublikken Tyskland anført, at de af de nationale myndigheder gennemførte overførsler hverken ud fra et kvalitativt eller et kvantitativt synspunkt kan anses som betydelige. Den har således understreget, at de nævnte overførsler, som kun udgør en meget beskeden procentdel af den samlede tildelte EF-støtte fra EFRU, ikke har skadet gennemførelsen af de mål, der forfølges i de af Kommissionen godkendte programmer, og hverken har ændret den samlede støtte fra EFRU eller andelen af EFRU's støtte til fordel for de enkelte foranstaltninger. Disse overførsler har således ikke overskredet de retlige og økonomiske rammer, der er fastsat ved tildelingsbeslutningen.

45 For det andet har Forbundsrepublikken Tyskland anfægtet Kommissionens erklæring i de anfægtede beslutninger om, at den manglende overholdelse af finansieringstabellerne ved overskridelsen af de i medfør af fleksibilitetsklausulen tilladte grænser, når der ikke foreligger en ansøgning om ændring af tildelingsbeslutningerne, skal anses som en betydelig ændring, fordi vægten af de forskellige prioriterede felter eller foranstaltninger ændres. Forbundsrepublikken Tyskland har herved anført, at Kommissionen ikke kunne fastslå, at overførslerne udgjorde betydelige ændringer, blot fordi de ikke var i overensstemmelse med retningslinjerne. Den har anført, at retningslinjerne kun tilsigter at regulere, hvilke ændringer der kan gennemføres uden at ansøge Kommissionen om godkendelse, og ikke definerer en betydelig ændring.

46 Forbundsrepublikken Tyskland har således anført, at det ikke fremgår af retningslinjerne, hvorfor overførslen af 20% af en fonds støtte mellem foranstaltninger ikke udgør en betydelig ændring i henhold til artikel 24 i forordning nr. 4253/88, når en

tilsvarende overførsel mellem programfelter udgør en sådan. Retningslinjerne angiver heller ikke, hvorfor afgrænsningen af felterne på dette tidspunkt er så betydelig for iværksættelsen af programmerne, at der med henblik på at nå det fastsatte mål ikke må foretages en overførsel mellem foranstaltninger henhørende under forskellige felter. Forbundsrepublikken Tyskland har endvidere anført, at man af retningslinjerne ikke kan udlede betingelserne for, at EFRU-støtten ikke længere er berettiget, og at man ikke heraf kan afgøre, om en overskridelse af de fastsatte grænser i alle tilfælde skal anses for en betydelig ændring samt, i bekræftende fald, udlede årsagerne hertil.

47 For det tredje har Forbundsrepublikken Tyskland gjort gældende, at Kommissionen under alle omstændigheder ikke kunne modsætte sig de gennemførte overførsler, eftersom disse var i overensstemmelse med retningslinjerne, og Kommissionen havde meddelt medlemsstaterne, at den formelt ville tillade ikke godkendte ændringer, såfremt de imidlertid var i overensstemmelse hermed. Forbundsrepublikken Tyskland har til støtte for dette argument fremført, at de pågældende programmer ikke var opdelt i delprogrammer, og at fleksibilitetsklausulen derfor skulle forstås således, at grænsen på 10% af beløbet for delprogrammet som nævnt i retningslinjernes punkt 6.2, tredje afsnit, fandt anvendelse enten inden for én og samme fond eller på hvert program som helhed. Den har anført, at selv anvendelse af den mest snævre af disse to fortolkninger ikke kunne medføre en forhøjelse af EFRU-støtten. Den har fastholdt, at disse grænser er blevet overholdt i ansøgningerne om udbetaling af restbeløbet.

48 Hvad angår det i de anfægtede beslutninger indeholdte argument om, at det følger af forskellige sprogversioner af retningslinjerne, at »prioriterede felter« skal sidestilles med det, retningslinjerne benævner »delprogrammer«, har Forbundsrepublikken Tyskland anført, at fleksibilitetsklausulen i retningslinjernes punkt 6.2 må ses i sin sammenhæng og fortolkes i betragtning af betydningen af og formålet med den lovgivning, den er en del af (Domstolens dom af 9.1.2003, sag C-257/00, Givane m.fl., Sml. I, s. 345, præmis 37).

49 Forbundsrepublikken Tyskland har således navnlig anført, at man for at afgøre, om fleksibilitetsklausulen finder anvendelse på programmer eller prioriterede felter, når der ikke foreligger delprogrammer, skal undersøge delprogrammernes og de prioriterede felters rolle som led i programmeringen.

50 Forbundsrepublikken Tyskland har herved først anført, at delprogrammer udelukkende er fastsat, når en del af programmet skal adskilles fra resten heraf, f.eks. når programmet modtager støtte fra flere strukturfonde. Den har anført, at forbuddet i retningslinjernes punkt 6.2 mod at gennemføre overførsler mellem delprogrammer derfor må anses for et forbud mod at overføre støtte tildelt fra forskelle strukturfonde eller til forskellige regioner. Den har understreget, at intet berettigede til at begrænse overførslerne mellem de prioriterede felter, eftersom der i denne sag ikke blev foretaget overførsler mellem forskellige fonde.

51 For det andet har Forbundsrepublikken Tyskland anført, at det hverken er nødvendigt eller logisk at begrænse fleksibilitetsklausulen i retningslinjernes punkt 6.2 i forhold til programmernes felter, eftersom der i fællesskabsretten ikke er fastsat en forpligtelse til at binde maksimumbeløb til de forskellige prioriterede felter.

52 For det tredje har Forbundsrepublikken Tyskland anført, at de prioriterede felter blev udarbejdet væsentligt før, Kommissionen vedtog retningslinjerne, og at Kommissionen, såfremt den ville begrænse anvendelsen af fleksibilitetsklausulen i forhold til de prioriterede felter, skulle tage hensyn til kriterierne for definitionen heraf.

53 Forbundsrepublikken Tyskland har under alle omstændigheder anført, at de af Kommissionen fremsatte argumenter i de anfægtede beslutninger til støtte for, at grænserne i retningslinjernes punkt 6.2 var overskredet, er urigtige. Den har således anført, at de formularer, der henvises til i de anfægtede beslutninger, ikke indeholder oplysninger, hvoraf man kan udlede, at »felter« kan sammenstilles med »delprogrammer«, og at artikel 8, stk. 3, i forordning nr. 4253/88, som Kommissionen har henvist til i sit svarskrift, ikke bestemmer, at de prioriterede felter skal udskilles, således at de bestridte omfordelinger skulle udgøre en betydelig ændring. Forbundsrepublikken Tyskland har endvidere understreget, at henvisningen til andre sprogversioner

af retningslinjerne ikke er tilstrækkelig begrundelse, eftersom den tyske version ikke kan misforstås, og de franske og engelske versioner ikke på overbevisende vis giver mulighed for at understøtte Kommissionens fortolkning. Endvidere er henvisningen til afslutningen af programmerne i andre medlemsstater heller ikke tilstrækkelig begrundelse, eftersom Forbundsrepublikken Tyskland ikke kan have kendskab til disse programmer og ikke kan vurdere lovligheden heraf.

54 For det fjerde har Forbundsrepublikken Tyskland anført, at Kommissionen, såfremt de gennemførte ændringer ikke er omfattet af retningslinjerne, burde have undersøgt, om de var betydelige og i bekræftende fald, om de berettigede til en nedsættelse af EF-støtten. Forbundsrepublikken Tyskland har fremhævet, at den blotte kvalificering som betydelig ændring under alle omstændigheder ikke i sig selv berettiger en nedsættelse af støtten, eftersom det forhold, at den ikke forudgående er forelagt Kommissionen, blot udgør en tilsidesættelse af de processuelle regler. I sagerne T-349/06, T-371/06, T-14/07 og T-15/07 har Forbundsrepublikken Tyskland særligt anført, at Kommissionen ikke i henhold til proportionalitetsprincippet kan støtte sig på en tilsidesættelse af formbestemmelser eller processuelle regler for at nedsætte en støtte, der er tildelt de pågældende programmer.

55 Forbundsrepublikken Tyskland har således anført, at Kommissionen skulle have undersøgt, om de gennemførte overførsler ikke skulle godkendes, navnlig fordi de nævnte overførsler hverken skadede programmernes eller EF-støttens overordnede mål, og de vedrører beløb, der er lavere end beløbene i andre ændringsansøgninger, som Kommissionen tidligere havde accepteret. I sagerne T-349/06, T-371/06, T-14/07 og T-15/07 har Forbundsrepublikken Tyskland anført, at Kommissionen ligeledes skulle have taget hensyn til, at Kommissionen fra medio oktober 1999 ikke kunne undersøge nye ændringsansøgninger, og at den ved meddelelsen af retningslinjerne havde skabt en berettiget forventning hos de nationale myndigheder om, at de rådede over den nødvendige fleksibilitet i forhold til de vejledende finansieringsplaner.

56 Hvad angår det forhold, at overførslerne hverken har skadet programmernes eller EF-støttens overordnede mål, har Forbundsrepublikken Tyskland for det første navnlig anført, at Kommissionen ikke kan gøre gennemførelsen af programmernes hovedmål vanskeligere ved at tilbageholde den godkendte medfinansiering, såfremt de tilsigtede mål kan nås bedst muligt eller på lignende vis ved anvendelsen af andre midler end de i godkendelsesbeslutningen forudsatte. Forbundsrepublikken Tyskland har endvidere anført, at de anfægtede beslutninger er i strid med partnerskabsprincippet, idet de på grund af finansieringsplanens stramhed hindrer de nationale myndigheder i at påtage sig deres ansvar vedrørende den konkrete anvendelse af midlerne under den sidste tredjedel af en programmeringsperiode. Forbundsrepublikken Tyskland har anført, at EFRU-finansieringen ikke har til formål at fremme Kommissionens projekter, men at støtte medlemsstaternes projekter, og at anvendelsen af programmerne kræver en vis fleksibilitet, eftersom de projekter, der er iværksat som led i programmet, ikke er kendte på forhånd.

57 Hvad angår det forhold, at Kommissionen i slutningen af 1999 ikke kunne undersøge ændringsansøgninger, har Forbundsrepublikken Tyskland for det andet anført, at de nationale myndigheder som følge heraf fortsat skulle undersøge de underlagte projekter uden at indblande Kommissionens tjenester, og at dette netop skete ved programmeringsafslutningen, da størstedelen af projekterne blev fremlagt. Forbundsrepublikken Tyskland har anført, at det ville have medført en utilfredsstillende afslutning på programmerne, dersom det fra medio oktober til slutningen af december 1999 var umuligt at ændre disse, hvilket ville være i strid med Fællesskabets interesse.

58 Hvad angår det forhold, at Kommissionen ved meddelelsen af retningslinjerne skabte en berettiget forventning hos de nationale myndigheder om, at de havde den nødvendige fleksibilitet i forhold til de vejledende finansieringsplaner, har Forbundsrepublikken Tyskland for det tredje anført, at Kommissionen burde have taget hensyn til, at den selv havde opfordret medlemsstaterne til ikke at fremsætte ændringsansøgninger, at den tyske sprogversion åbenbart kun kunne fortolkes som en tilladelse til overførslerne mellem programfelterne, og at Kommissionen ved afslutningen af programmerne tillagde felterne en betydning, som de ikke havde ved deres godkendelse.

59 Kommissionen har bestridt alle disse argumenter.

Rettens bemærkninger

60 For det første skal det hvad angår Forbundsrepublikken Tysklands påstand om, at finansieringsplanerne kun er vejledende og foreløbige, bemærkes, at det følger af den gældende lovgivning som fortolket ved retspraksis, at enhver støtte tildelt af strukturfondene, som Kommissionen har fremført, skal iværksættes ved den beslutning, der har godkendt den, og navnlig finansieringstabellen bilagt denne beslutning, eftersom denne er et programmeringsredskab, der afspejler Kommissionens og de nationale myndigheders stilling efter fælles overenskomst.

61 Det skal således for det første fastslås, at bestemmelsen om de operationelle programmer i forordning nr. 4253/88 vedrørende EF-støtterammerne, nemlig artikel 14, i modsætning til artikel 8-10 og 11 a i forordning nr. 2052/88 og artikel 8, stk. 3, i forordning nr. 4253/88 ikke bestemmer, at den finansieringsplan, der skal bilægges ansøgningen, kun er vejledende.

62 Det følger endvidere af artikel 21, stk. 1, i forordning nr. 4253/88, hvorefter betalingen af den finansielle støtte sker i overensstemmelse med budgetforpligtelserne, at den finansielle afslutning af støtten skal ske i henhold til den gældende finansieringsplan (Rettens dom af 27.6.2007, sag T-65/04, Nuova Gela Sviluppo mod Kommissionen, præmis 36 og 37). Det samme følger af artikel 4 i beslutningerne K(94) 3379 af 14. december 1994 og K(97) 1120 af 7. maj 1997 samt af artikel 2, stk. 2, i de øvrige tildelingsbeslutninger (jf. præmis 16 ovenfor).

63 Det skal ligeledes fremhæves, at artikel 25, stk. 5, i forordning nr. 4253/88 fastsætter den procedure, der skal følges for at indføre ændringer i finansieringsplanerne. Denne bestemmelse fastsætter således, at ændringer i finansieringsplanerne besluttes af enten overvågningsudvalget eller af Kommissionen i samarbejde med medlemsstaten og efter udtalelse fra Overvågningsudvalget. Såfremt Overvågningsudvalget beslutter disse ændringer, meddeles de straks Kommissionen og den pågældende medlemsstat og finder kun anvendelse, når Kommissionen og den pågældende medlemsstat har bekræftet dem. Den manglende overholdelse af denne bestemmelse er i henhold til retspraksis i sig selv tilstrækkelig til, at den finansielle støtte nedsættes (jf. for et tilsvarende tilfælde Rettens dom af 22.11.2006, sag T-282/04, Italien mod Kommissionen, præmis 72 og 78).

64 I modsætning til hvad Forbundsrepublikken Tyskland har anført, følger det heraf, at ændringer af en af Kommissionen godkendt finansieringsplan, som er gennemført uden Kommissionens tilsagn, i princippet medfører, at den støtte, der er tildelt det pågældende program, nedsættes uanset ændringens kvalitative eller kvantitative betydning.

65 For det andet følger det af bemærkningerne i præmis 60-64 ovenfor hvad angår de argumenter, som Forbundsrepublikken Tyskland har fremsat for at anfægte det forhold, at overskridelsen af den i retningslinjerne fastsatte grænse skulle være tilstrækkeligt til, at de omstridte overførsler udgjorde betydelige ændringer, at argumenterne må afvises, eftersom anvendelsen af artikel 24 i forordning nr. 4253/88 på de nævnte overførsler under alle omstændigheder følger af den lovgivning, der finder anvendelse, og af tildelingsbeslutningerne.

66 For det tredje skal det hvad angår Forbundsrepublikken Tysklands argumenter om, at Kommissionen ikke kunne modsætte sig de gennemførte ændringer, eftersom de var i overensstemmelse med retningslinjerne, bemærkes, at de overførsler mellem forskellige foranstaltninger, som de nationale myndigheder har gennemført, ikke modsvarer en forhøjelse på mere end 20% af det beløb, der er tildelt for hver finansieringsplan for foranstaltninger, hvis beløb er forhøjet, men medfører en overskridelse af de ved finansieringsplanerne tildelte beløb for felterne. Det skal

endvidere fastslås, at den tyske sprogversion af retningslinjernes punkt 6.2, som fremgår af præmis 17 ovenfor, ikke indeholder nogen henvisning til de prioriterede felter, og at det i dette punkt så meget desto mere ikke udtrykkeligt angives, at det er forbudt at foretage overførsler mellem forskellige felter. Under disse omstændigheder skal der ved undersøgelsen af, om de fremsatte argumenter er begrundet, i henhold til retspraksis foretages en ordlydsfortolkning, en historisk, en kontekstuel og en teleologisk fortolkning af retningslinjernes punkt 6.2 (jf. vedrørende metodologien, Rettens dom af 20.11.2002, sag T-251/00, Lagardère og Canal+ mod Kommissionen, Sml. II, s. 4825, præmis 72 ff., og af 6.10.2005, forenede sager T-22/02 og T-23/02, Sumitomo Chemical og Sumika Fine Chemicals mod Kommissionen, Sml. II, s. 4065, præmis 41 ff.).

67 Der skal hvad angår en ordlydsfortolkning af bestemmelsen først tages hensyn til, at eftersom de fællesskabsretlige bestemmelser er affattet på flere forskellige sprog, og alle sprogversioner er autentiske, indebærer fortolkningen af en fællesskabsretlig bestemmelse derfor en sammenligning af de sproglige versioner (Domstolens dom af 6.10.1982, sag 283/81, Cilfit m.fl., Sml. s. 3415, præmis 18, og dommen i sagen Sumitomo Chemical og Sumika Fine Chemicals mod Kommissionen, nævnt i præmis 66 ovenfor, præmis 42). Nødvendigheden af en ensartet fortolkning af fællesskabsbestemmelserne udelukker nemlig, at ordlyden af en af sprogversionerne betragtes isoleret, men kræver, at ordlyden fortolkes og anvendes i betragtning af versionerne på de andre officielle sprog (Domstolens dom af 5.12.1967, sag 19/67, van der Vecht, Sml. 1965-1968, s. 411; org.ref.: Rec. s. 445 og 456), selv om dette i strid med kravene til retssikkerheden medfører, at den pågældende bestemmelse fortolkes og skal anvendes på en anden måde end den egentlige og almindelige betydning af begreberne indeholdt heri i en eller flere sprogversioner (jf. i denne retning Domstolens dom af 3.3.1977, sag 80/76, North Kerry Milk Products, Sml. s. 425, præmis 11).

68 Det skal i denne sag bemærkes, at der rent faktisk er en forskel mellem den tyske sprogversion og de andre sprogversioner i retningslinjernes punkt 6.2. I samtlige sprogversioner angives det i nævnte punkts første afsnit, at den finansielle afslutning af programmerne skal ske på grundlag af den gældende udgave af finansieringsplanen, og at denne generelt er en plan med opdeling på tre niveauer. Alle versionerne nævner som første og tredje niveau »program« og »foranstaltning«. Som det mellemliggende niveau nævner den tyske sprogversion dog »delprogram« (Unterprogramm), hvorimod andre versioner angiver »delprogram/prioriteret felt« (»delprogram/prioriteret felt« på

dansk, »sub-programme/priority axis« på engelsk, »subprograma/eje prioritario« på spansk, »alaohjelma/toimintalinja« på finsk, »sous-programme/axe prioritaire« på fransk, »subprogramma/prioritaire doelstelling« på nederlandsk, »subprograma/eixo prioritário« på portugisisk, og »delprogram/prioriterat område« på svensk). Hvad angår de andre bestemmelser i retningslinjernes punkt 6.2 er der ingen forskel mellem sprogversionerne, eftersom punkt 6.2, andet, tredje og fjerde afsnit, i alle sprogversionerne udelukkende henviser til begrebet »delprogram«.

69 Det er derfor et spørgsmål, om den henvisning, der forekommer i retningslinjernes punkt 6.2, første afsnit, i de andre sprogversioner end den tyske, til »delprogram/prioriteret felt« er nødvendig, for at den kan forstås således, som den tilsyneladende er blevet forstået af de medlemsstater, der har henholdt sig til de andre sprogversioner, således, at den blotte henvisning til »delprogrammer« i nævnte punkts andre afsnit skal forstås som ligeledes at omfatte prioriterede felter. For at besvare dette spørgsmål må det under anvendelse af en kontekstuel, en historisk og en teleologisk fortolkning fastslås, om »delprogrammer« og »prioriterede felter« i det væsentlige er to forskellige begreber for at betegne programmernes mellemniveauer, hvilket Kommissionen har gjort gældende, eller om der, som Forbundsrepublikken Tyskland har gjort gældende, er tale om to vidt forskellige programmeringsled, som ikke kan sammenstilles ved retningslinjernes anvendelse.

70 Det skal hvad angår den kontekstuelle fortolkning for det andet bemærkes, at den kontekst, som retningslinjernes punkt 6.2 er en del af, ikke kun udgøres af retningslinjernes øvrige bestemmelser, som vedrører andre forhold end den finansielle afslutning og således ikke indeholder forhold, der kan anvendes ved fortolkningen af nævnte punkt 6.2, men ligeledes af samtlige bestemmelser, der gælder for den pågældende finansielle støtte og navnlig tildelingsbeslutningerne. Skønt det ved gennemlæsningen af de programmer, der er blevet godkendt ved de nævnte beslutninger, fremgår, at programmerne har en struktur, der er opdelt i prioriterede felter eller i prioriteter, og at de ikke er opdelt i delprogrammer, angiver tre af de fem tildelingsbeslutninger, nemlig beslutning K(95) 1427 af 11. juli 1995, K(95) 1738 af

27. juli 1995 og K(95) 1739 af 27. juli 1995 (jf. præmis 12-14 ovenfor) i deres artikel 2, at reglerne for tildeling af den finansielle støtte, herunder fondenes deltagelse i delprogrammerne (Teilprogramm) og i de foranstaltninger, der er en integreret del af programmerne, er gengivet i de finansieringsplaner, der er bilagt de nævnte beslutninger.

71 Selv om det tyske begreb, der er anvendt i retningslinjerne (Unterprogramm), ikke svarer til det i de i præmis 70 omtalte tildelingsbeslutninger, følger det klart af nævnte beslutninger, at Kommissionen fra godkendelsen af programmerne og ikke først fra afslutningen heraf mente, at »delprogrammerne« og »de prioriterede felter« var et og samme niveau i programmeringen, nemlig det mellemniveau, der befinder sig mellem programmerne og foranstaltningerne. Det drejer sig i denne sag reelt om at fastslå, om de nationale myndigheder, der forvalter iværksættelsen af disse programmer, med rimelighed kunne forstå Kommissionens retningslinjer således, at forbuddet mod overførsel mellem »delprogrammer« også indebar et sådant forbud mellem »prioriterede felter«, og at der derfor skulle foretages en ændringsansøgning for enhver overførsel mellem felterne. Det må herved fastslås, at affattelsen af tildelingsbeslutningerne uafhængigt af den præcise definition af begreberne »delprogram« og »prioriteret felt« burde have givet de nationale myndigheder mulighed for at forstå, at begrebet »delprogram«, som Kommissionen har anvendt i samtlige afsnit i den tyske sprogversion af retningslinjerne, ligeledes skulle forstås som en henvisning til programmernes »prioriterede felter«, eller i hvert fald have rejst tvivl om fortolkningen af punkt 6.2 i retningslinjerne.

72 Hvad angår den historiske og teleologiske fortolkning skal det, eftersom ændringer af en finansieringsplan gennemført uden Kommissionens billigelse kan medføre, at den støtte, der er tildelt det pågældende program, nedsættes (jf. præmis 64 ovenfor), bemærkes, at retningslinjerne skal forstås således, at de tilsigter at gøre afslutningen af programmerne lettere, således at Kommissionen i henhold til den skønsmargen, den er tildelt i medfør af artikel 24 i forordning nr. 4253/88 til at afgøre, om en EF-støtte skal nedsættes eller suspenderes, accepterer en vis fleksibilitet, og at de ændringer, der opfylder de fastsatte betingelser, følgelig ikke giver grundlag for en nedsættelse, selv om disse ændringer ikke er forelagt Kommissionen til godkendelse. Det følger heraf, at retningslinjernes punkt 6.2 skal fortolkes snævert, således at antallet af ændringer,

vedrørende hvilke Kommissionen har angivet ikke at ville nedsætte den tildelte støtte, og som derfor i praksis kunne gennemføres uden godkendelse, er begrænset mest muligt. Det skal nemlig bemærkes, at forordning nr. 4253/88 har fastsat en formel procedure vedrørende ændring af finansieringsplanerne, som påhvilede såvel medlemsstaterne som Kommissionen, og at antallet af tilfælde, hvor medlemsstaterne kunne fravige denne procedure uden at risikere nedsættelse af støtten, derfor skal begrænses mest muligt.

73 På baggrund af ovenstående skal det fastslås, at de overførsler, som de tyske myndigheder har gennemført mellem programmernes prioriterede felter, ikke var omfattet af retningslinjerne.

74 De af Forbundsrepublikken Tyskland fremsatte argumenter kan ikke ændre denne konklusion. Forbundsrepublikken Tyskland har gjort gældende, at et forbud mod at overføre beløb mellem felterne ikke er berettiget, eftersom disse overførsler ikke påvirker gennemførelsen af programmerne og de tilsigtede mål væsentligt. Det skal fastslås, at selv om denne opfattelse er relevant ved fastlæggelsen af, om Kommissionen havde kunnet godkende de nævnte overførsler, hvis den var blevet forelagt disse, blev overførslerne ikke godkendt som led i undersøgelsen af de pågældende overførslers forenelighed med retningslinjernes punkt 6.2. Det drejer sig nemlig i denne sag ikke om at fastslå, om Kommissionen kunne acceptere overførsler mellem felter, såfremt de var blevet forelagt den, men om man i henhold til retningslinjerne kunne undlade at meddele dem til Kommissionen, uden at dette medførte en nedsættelse af støtten.

75 Hvad angår Forbundsrepublikken Tysklands påstand om, at Kommissionen skulle have udøvet sin skønsmargen i henhold til artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88 for at afgøre, om den tildelte støtte var berettiget, skal det for det første bemærkes, at trods Kommissionens angivelse i de anfægtede beslutninger af, at det i retningslinjerne er defineret, hvad Kommissionen anser for en betydelig ændring, kun kan fortolkes

således, at de fastsætter de tilfælde, hvor Kommissionen finder, at en betydelig ændring af finansieringsplanen ikke berettiger at nedsætte af støtten. Det skal nemlig bemærkes, at det følger af selve den gældende lovgivning samt af beslutningerne om tildeling af EF-støtte til de pågældende programmer i de foreliggende sager, at nedsættelse kan forekomme i tilfælde af ændring af finansieringsplanerne, og at nedsættelsen ikke afhænger af Kommissionens skønsmargen. Kommissionen kunne derimod beslutte, at bestemte ændringer ikke gav grundlag for en nedsættelse på baggrund af omstændighederne forbundet med afslutningen af programmeringsperioden og meddele dette til medlemsstaterne for at sikre, at dens afslutningsbeslutninger var gennemsigtige, og for at sikre ligheden mellem de forskellige medlemsstater. Eftersom Kommissionen over for medlemsstaterne havde angivet, hvorledes den påtænkte at udøve sin skønsmargen, kunne den i henhold til retspraksis ikke afvige herfra uden at tilsidesætte ligebehandlingsprincippet (jf. i denne retning Domstolens dom af 28.6.2005, forenede sager C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P — C-208/02 P og C-213/02 P, Dansk Rørindustri m.fl. mod Kommissionen Sml. I, s. 5425, præmis 211). På Forbundsrepublikken Tysklands ansøgning undersøgte Kommissionen nemlig, om ændringerne kunne være godkendt, såfremt de var meddelt i rette tid, hvorved den gav Forbundsrepublikken Tyskland en fordelagtigere behandling end andre medlemsstater, som afholdt sig fra at foretage ændringer, ved at undersøge, som, ikke opfyldte de i retningslinjerne fastsatte betingelser for gennemførelse inden Kommissionens godkendelse.

76 Det skal under alle omstændigheder fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland ikke har godtgjort, at Kommissionen har tilsidesat proportionalitetsprincippet ved at beslutte at nedsætte den pågældende finansielle støtte.

77 Hvad angår påstanden om, at overførslerne hverken har skadet programmernes eller EF-støttens overordnede mål, skal det nemlig for det første bemærkes, at det for at gøre krav på udbetalingen af en finansiel støtte i henhold til retspraksis ikke er tilstrækkeligt at godtgøre, at et projekt er gennemført (jf. i denne retning dom af 19.1.2006, sag C-240/03 P, Comunità montana della Valnerina mod Kommissionen, Sml. I, s. 731, præmis 77 og 78). Støtteordningen, der er oprettet i henhold til fællesskabsretten, hviler nemlig navnlig på, at den begunstigede opfylder en række forpligtelser, som er en betingelse for at modtage den forudsatte finansielle støtte. Såfremt den begunstigede ikke opfylder nogen eller kun en del af disse forpligtelser, som den, der vedrører overholdelsen af de retlige og finansielle rammer, kan Kommissionen i henhold til artikel 24 i denne forordning genoverveje rækkevidden af sine forpligtelser i medfør af beslutningen om tildelingen af nævnte støtte. Det følger ligeledes af fast retspraksis, at

tilsidesættelsen af de forpligtelser, hvis overholdelse har en grundlæggende betydning for en fællesskabsordnings rette funktion, kan pålægges en sanktion i form af fortabelse af en rettighed, som er indført i kraft af fællesskabsreglerne, uden at dette medfører, at proportionalitetsprincippet tilsidesættes (Rettens dom af 12.10.1999, sag T-216/96, Conserve Italia mod Kommissionen, Sml. II, s. 3139, præmis 101 og 103, og af 26.9.2002, sag T-199/99, Sgaravatti Mediterranea mod Kommissionen, Sml. II, s. 3731, præmis 134 og 135).

78 Det skal i denne sag fastslås, at hvis det, som Forbundsrepublikken Tyskland har gjort gældende, anerkendes, at Kommissionen ikke kunne nedsætte den pågældende støtte, fordi programmernes og den nævnte støttes mål var nået, kan Forbundsrepublikken Tyskland ikke pålægges nogen sanktion for sin tilsidesættelse af sin forpligtelse til at gennemføre de nævnte programmer i henhold til de af Kommissionen godkendte finansieringsplaner. Dette resultat ville således udhule denne forpligtelse, eftersom de nationale myndigheder for at opnå hele den tildelte støtte blot skulle godtgøre, at programmerne var korrekt gennemført.

79 Forbundsrepublikken Tyskland kan heller ikke påberåbe sig partnerskabsprincippet, som følger af artikel 4 i forordning nr. 2052/88 (jf. præmis 3 ovenfor), for at kræve udbetaling af den samlede finansielle støtte. Selv om det er rigtigt, som Forbundsrepublikken Tyskland har anført, at EF-medfinansieringen ikke tilsigter at fremme Kommissionens projekter, men medlemsstaternes, står det dog fast, at Kommissionen i henhold til artikel 274 EF er ansvarlig for gennemførelsen af Fællesskabsbudgettet, og at de for strukturfondene gældende regler bestemmer, at Kommissionen ved sine tildelingsbeslutninger skal godkende finansieringsplanerne og direkte eller indirekte enhver ændring af disse. Det skal herved fastslås, at det af Forbundsrepublikken Tyskland påberåbte resultat indebærer en tilsidesættelse af Kommissionens beføjelser i henhold til den gældende lovgivning, selv om resultatet tager hensyn til de nationale myndigheders beføjelser. Artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 2052/88 bestemmer netop, at »EF-indsatsen […] fastlægges ved et snævert samråd mellem Kommissionen, den pågældende medlemsstat og de kompetente myndigheder og organer […], som medlemsstaten har udpeget«, og dette samråd vedrører navnlig forberedelsen, finansieringen, overvågningen og evalueringen af indsatsen og skal foretages under overholdelse af hver parts respektive institutionelle, retlige og finansielle beføjelser.

80 Hvad angår argumentet om, at Kommissionen fra medio oktober 1999 ikke var i stand til at undersøge nye ændringsansøgninger, skal det for det andet alene fastslås, at Kommissionen har bestridt dette argument og anført, at den i de sidste to måneder i 1999 vedtog 418 ændringsbeslutninger og at den ligeledes behandlede ændringsansøgninger, som den blev forelagt af medlemsstaterne efter medio oktober 1999, herunder ansøgningen fra Land Nordrhein-Westfalen. Kommissionen har tilføjet, at de ansøgninger, der ikke kunne behandles før 31. december 1999 som følge af deres sene indlevering, selv senere end denne dato kunne accepteres, såfremt de ikke påvirkede Fællesskabsbudgettet.

81 Hvad angår påstandene om, at Kommissionen opfordrede de nationale myndigheder til ikke at indgive nye ændringsansøgninger, og at den tyske sprogversion af retningslinjerne klart angiver, at de omstridte overførsler ikke skulle godkendes af Kommissionen, skal det for det tredje bemærkes, at det under sagens omstændigheder var tilstrækkeligt klart for de nationale myndigheder, at det var Kommissionens opfattelse, at de prioriterede felter, der var nævnt i de pågældende programmers finansieringsplan, var delprogrammer i henhold til retningslinjernes punkt 6.2, og hvorfor disse myndigheder trods en eventuel uklarhed i retningslinjernes tyske sprogversion burde have forstået, at Kommissionen ikke ville acceptere overførsler mellem prioriterede felter, uden at der blev ansøgt om godkendelse herom i henhold til artikel 25, stk. 5, i forordning nr. 4253/88. Det skal herved vedrørende Forbundsrepublikken Tysklands argument om, at Kommissionen burde have taget hensyn til, at antallet af underlagte projekter stiger ved afslutningen af programmeringsperioden og i sig selv medfører, at antallet af nødvendige ændringer af finansieringsplanerne stiger, bemærkes, at det netop er denne omstændighed, der foranledigede Kommissionen til at meddele medlemsstaterne sine retningslinjer og opfordre dem til at anvende punkt 6.2 for at nedbringe antallet af ændringsansøgninger.

82 Under disse omstændigheder må det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland ikke har godtgjort, at Kommissionen har tilsidesat artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88. Som følge heraf skal Kommissionen frifindes.

Sagsomkostningerne

83 Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Forbundsrepublikken Tyskland har tabt sagen og bør derfor pålægges at betale omkostningerne i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Fjerde Afdeling)

1) Sag T-332/07 forenes med sagerne T-349/06, T-371/06, T-14/07 og T-15/07 med henblik på dommen.

2) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

3) Forbundsrepublikken Tyskland betaler sagens omkostninger.

Czúcz Cooke Labucka

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 9. september 2008.

E. Coulon O. Czúcz

Justitssekretær Afdelingsformand