YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
(neljäs jaosto)

9 päivänä syyskuuta 2008 *

Yhdistetyissä asioissa T-349/06, T-371/06, T-14/07, T-15/07 ja asiassa T-332/07,

Saksan liittotasavalta, asiamiehenään M. Lumma ja yhdistetyissä asioissa T-349/06, T-371/06, T-14/07 ja T-15/07 myös C. Schulze-Bahr, avustajanaan asianajaja C. von Donat,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään G. Wilms ja L. Flynn,

vastaajana,

joissa vaaditaan kumottaviksi 25.9.2006 tehdyt päätökset K(2006) 4193 lopullinen ja K(2006) 4194 lopullinen, 3.11.2006 tehdyt päätökset K(2006) 5163 lopullinen ja K(2006) 5164 lopullinen ja 25.6.2007 tehty päätös K(2007) 2619 lopullinen, joilla vähennettiin Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) tukea, joka myönnettiin Nordrhein-Westfalenin tavoite 2 -ohjelmalle 1997–1999, Nordrhein-Westfalenin Resider-toimenpideohjelmalle 1994–1999, Nordrhein-Westfalenin toimenpideohjelmille pk-yrityksille tarkoitetun yhteisön aloitteen ja yhteisön aloitteen ”Rechar II”

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

puitteissa ja tavoitteen 2 kohdealueisiin kuuluvilla Nordrhein-Westfalenin osavaltion alueilla toteutettavia yhteisön rakenteellisia tukitoimia koskevalle toimenpideohjelmalle ajanjaksolle 1994–1996,

EUROOPAN YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN
(neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja O. Czúcz (esittelevä tuomari) sekä tuomarit J. D. Cooke ja I. Labucka,

kirjaaja: hallintovirkamies K. Andová,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä sekä 26.2. (asiat T-349/06, T-371/06, T-14/07 ja T-15/07) ja 10.6.2008 (asia T-332/07) pidetyissä istunnoissa esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Asiaa koskevat oikeussäännöt

1 EY 158 artiklassa tarkoitetun taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden toimeenpanemista koskevat säännöt annettiin vuosina 1989–1999 rakennerahastojen päämääristä ja tehokkuudesta ja niiden toiminnan yhteensovittamisesta keskenään sekä Euroopan investointipankin toiminnan ja muiden rahoitusvälineiden kanssa

24.6.1988 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2052/88 (EYVL L 185, s. 9). Kyseinen asetus oli tärkein toimi, jolla säädettiin rakennerahastoista ja muun muassa Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR). Asetusta N:o 2052/88 on muutettu muun muassa 20.7.1993 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2081/93 (EYVL L 193, s. 5).

2 Asetuksen N:o 2052/88 1 artiklassa määritetään ensisijaiset tavoitteet, jotka yhteisön toiminnassa pyritään saavuttamaan rakennerahastojen avulla.

3 Asetuksen N:o 2052/88 4 artikla koskee täydentävyyttä, yhteistyöhön osallistumista ja teknistä apua. Siinä säädetään seuraavaa:

”1. Yhteisön toiminta täydentää vastaavaa kansallista toimintaa tai myötävaikuttaa siihen. Se perustuu kiinteisiin neuvotteluihin komission, asianomaisen jäsenvaltion ja tämän nimeämien toimivaltaisten kansallisten, alueellisten, paikallis- tai muiden viranomaisten ja toimielinten välillä – –, jolloin kaikki osapuolet pyrkivät yhteistyössä samaan päämäärään. Näitä neuvotteluja kutsutaan jäljempänä ’yhteistyöhön osallistumiseksi’. Yhteistyöhön osallistumiseen kuuluvat valmistelu, rahoitus sekä toiminnan ennakkoarviointi, seuranta ja jälkiarviointi.

Yhteistyöhön osallistuttaessa kunnioitetaan sen kaikkien osapuolien institutionaalista, oikeudellista sekä varainhoitoon liittyvää toimivaltaa.

– –”

4 Asetuksen N:o 2052/88 5 artiklan, jonka otsikko on ”Tuen antamisen muodot”, 2 kohdan a alakohdassa säädetään, että rakennerahastojen osalta rahoitustoiminta voidaan toteuttaa muun muassa: osallistumalla toimenpideohjelmien yhteisrahoitukseen. Saman säännöksen 5 kohdassa määritellään, että ”toimenpideohjelma” on ”monivuotisista toimenpiteistä muodostuva yhtenäinen kokonaisuus, jonka toteuttamiseksi voidaan käyttää [muun muassa] yhtä tai useampaa rakennerahastoa”.

5 Asetuksen N:o 2052/88 8–10 ja 11 a artiklan nojalla jäsenvaltioiden laatimissa suunnitelmissa on oltava muun muassa kuvaus edellä mainitun asetuksen 1 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi soveliaasta toimintasuunnitelmasta ja tältä osin valituista ensisijaisista tavoitteista siten, että tavoiteltu edistys ilmaistaan määrällisenä sikäli kuin sen laatu sen sallii, sekä viittaukset rahastojen tuen suunniteltuun käyttöön. Samojen säännösten mukaan komissio vahvistaa näiden suunnitelmien perusteella osana kyseisen asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua yhteistyöhön osallistumista ja yhteisymmärryksessä asianomaisen jäsenvaltion kanssa yhteisön tukikehyksen, joka pitää sisällään erityisesti yhteisön toiminnalle asetetut ensisijaiset tavoitteet sekä alustavan rahoitussuunnitelman, jossa täsmennetään tuen määrä ja lähde.

6 Neuvosto antoi 19.12.1988 asetuksen (ETY) N:o 4253/88 asetuksen (ETY) N:o 2052/88 soveltamisesta rakennerahastojen toiminnan yhteensovittamisen osalta toisaalta keskenään ja toisaalta Euroopan investointipankin toiminnan ja muiden rahoitusvälineiden kanssa (EYVL L 374, s. 1). Asetusta N:o 4253/88 muutettiin neuvoston 20.7.1993 antamalla asetuksella (ETY) N:o 2082/93 (EYVL L 193, s. 20).

7 Asetuksen N:o 4253/88 8 artiklan 3 kohdassa toistetaan asetuksen N:o 2052/88 8–10 ja 11 a artiklan joitain säännöksiä ja säädetään, että ”jokaisessa yhteisön tukikehyksessä on” muun muassa ”komission ja asianomaisen jäsenvaltion yhteiselle toiminnalle asetetut ensisijaiset tavoitteet suhteessa [asetuksen N:o 2052/88] 1 artiklassa tarkoitettuihin tavoitteisiin, niiden erityistavoitteet, jotka ilmaistaan määrällisinä sikäli kuin

se niiden laadun perusteella on mahdollista” sekä ”alustava rahoitussuunnitelma, jossa täsmennetään tukitoimenpiteiden eri muotoja varten suunnitellut tuen enimmäismäärät”.

8 Asetuksen N:o 4253/88 14 artikla koskee rahastojen tukia koskevien hakemusten käsittelyä. Säännöksessä säädetään muun muassa seuraavaa:

”1. – – jäsenvaltion tai sen – – nimeämien toimivaltaisten viranomaisten on laadittava hakemukset, joilla pyydetään rakennerahastojen – – tukea, ja – – toimitettava ne komissiolle.

2. Hakemuksissa on oltava tiedot, joita komissio tarvitsee – –, sekä erityisesti kuvaus ehdotetusta toiminnasta – – sekä sen erityistavoitteista. Hakemuksiin kuuluvat myös – – esitetty rahoitussuunnitelma – –

3. Komissio tutkii hakemukset erityisesti:

– –

– arvioidakseen ehdotetun toiminnan myötävaikutuksen sen erityistavoitteiden saavuttamiseen ja, kun kyseessä on toimenpideohjelma, arvioidakseen sen muodostavien toimenpiteiden johdonmukaisuuden,

– tarkastaakseen, ovatko hallinnolliset ja rahoitusrakenteet sopivia toiminnan tehokkaan täytäntöönpanon takaamiseksi,

– päättääkseen asianomaisen rahaston tai asianomaisten rahastojen tukitoimintaa koskevista tarkoista menettelytavoista – –.

Sikäli kuin kaikki tässä artiklassa vaaditut edellytykset täytetään, komissio päättää rahastojen – – tuesta – –”

9 Asetuksen N:o 4253/88 24 artiklassa, jonka otsikko on ”Tuen vähentäminen, pidättäminen ja peruuttaminen”, säädetään seuraavaa:

”1. Jos toiminnan tai toimenpiteen toteuttaminen ei ilmeisesti oikeuta siihen myönnettyyn rahalliseen tukeen tai osaan siitä, komissio tekee tapauksesta aiheellisen tutkimuksen yhteistyöhön osallistumista noudattaen, pyytäen erityisesti asianomaista jäsenvaltiota tai muita tämän toiminnan täytäntöönpanoa varten nimeämiä viranomaisia esittämään havaintonsa määräajassa.

2. Tämän tutkimuksen perusteella komissio voi vähentää asianomaiseen toimintaan tai toimenpiteeseen annettua tukea tai pidättää sen, jos tutkimus paljastaa epäsäännöllisyyksiä tai sellaisen huomattavan muutoksen, jolle ei ole pyydetty komission hyväksyntää ja joka vaikuttaa toiminnan tai toimenpiteen laatuun tai niihin olosuhteisiin, joissa ne pannaan täytäntöön.

3. Jokainen aiheettomasti vastaanotettu rahasumma on palautettava komissiolle. – –”

10 Asetuksen N:o 4253/88 25 artiklan, joka koskee rahastojen tuen täytäntöönpanon seurantaa, 5 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Seurantakomitea mukauttaa – – käytettävien varojen ja budjettisääntöjen mukaisesti – – suunniteltua rahoitussuunnitelmaa, mukaan lukien mahdolliset siirrot yhteisön rahoituslähteiden välillä ja niistä tukiosuuksiin seuraavat muutokset. – –

Muutokset ilmoitetaan välittömästi komissiolle ja asianomaiselle jäsenvaltiolle. Niitä sovelletaan heti komission ja asianomaisen jäsenvaltion vahvistettua ne; vahvistaminen tapahtuu kahdenkymmenen arkipäivän kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta, jonka komissio vahvistaa todistuksella vastaanottamisajankohdasta.

Komissio päättää muista muutoksista yhteistyössä asianomaisen jäsenvaltion kanssa seurantakomitean annettua lausuntonsa.”

Asian tausta

Päätökset rahoitustukien myöntämisestä

11 Komissio hyväksyi 14.12.1994 tekemällään päätöksellä K(94) 3379 yhtenäisen ohjelma-asiakirjan muodossa yhteisön tukikehyksen sekä yhteisön rakenteellisia tukitoimia koskevan toimenpideohjelman tavoitteen 2 kohdealueisiin kuuluvilla Nordrhein-Westfalenin osavaltion alueilla Saksassa ajanjaksolle 1994–1996. Päätöstä muutettiin useaan otteeseen, ja sen lopullisessa versiossa myönnetään EAKR:n varoista rahoitustuki, jonka kokonaismäärä on 241 292 000 euroa, ja pidennetään määräaikaa hankkeiden panemiseksi täytäntöön 31.12.2000 asti.

12 Komissio myönsi 11.7.1995 tekemällään päätöksellä K(95) 1427 yhteisön rahoitustukea pk-yrityksiä (pieniä ja keskisuuria yrityksiä) koskevan yhteisön aloitteen puitteissa käynnistetylle toimenpideohjelmalle, joka kattoi ajanjakson 1994–1999 ja koski Nordrhein-Westfalenin osavaltiota. Päätöstä muutettiin useaan otteeseen. Päätöksen lopullisesta versiosta ilmenee, että EAKR:n rahoitustuen kokonaismääräksi vahvistettiin 8 206 000 euroa.

13 Komissio myönsi 27.7.1995 tekemällään päätöksellä K(95) 1738 yhteisön rahoitustukea yhteisön aloitteen ”Resider II” puitteissa käynnistetylle toimenpideohjelmalle, joka koski Nordrhein-Westfalenin osavaltion terästeollisuusalueiden talouden muutosta ajanjaksolla 28.11.1994–31.12.1997. Päätöstä muutettiin useaan otteeseen. Päätöksen lopullisessa versiossa säädetään, että ohjelman kestoa pidennetään 31.12.1999 asti ja että rahoitustuen kokonaismäärä on 152 184 777 euroa, joista 75 063 840 euroa maksetaan EAKR:n varoista.

14 Komission myönsi 27.7.1995 tekemällä päätöksellään K(95) 1739 rahoitustukea yhteisön aloitteen ”Rechar II” toimenpideohjelmalle, jonka tarkoituksena oli Nordrhein-Westfahlenin osavaltion hiilentuotantoalueiden muuttaminen siltä osin kuin kyse on ajanjaksosta 28.11.1994–31.12.1997. Myös tätä päätöstä muutettiin useaan otteeseen. Päätöksen lopullisessa versiossa säädetään, että ajanjaksoa, jolle tukea myönnetään, pidennetään 31.12.1999 asti ja että EAKR:n tuen määrä on 52 237 708 euroa.

15 Komissio hyväksyi 7.5.1997 tekemällään päätöksellä K(97) 1120 yhtenäisen ohjelma-asiakirjan muodossa yhteisön tukikehyksen sekä toimenpideohjelman, joka koski ajanjaksoa 1.1.1997–31.12.1999 ja jossa kyse oli yhteisön rakenteellisista tukitoimista Nordrhein-Westfalenin osavaltion alueilla, jotka kuuluivat tavoitteen 2 kohdealueisiin. Päätöstä muutettiin useaan otteeseen, ja sen lopullisessa versiossa myönnetään EAKR:n varoista rahoitustuki, jonka kokonaismäärä on 324 534 806 euroa, ja pidennetään määräaikaa hankkeiden panemiseksi täytäntöön 30.9.2002 asti.

16 Päätösten K(94) 3379, joka tehtiin 14.12.1994, ja K(97) 1120, joka tehtiin 7.5.1997, 4 artiklassa määrätään, että yksityiskohdat, jotka liittyvät rahoitustuen, mukaan luettuna rahastoista myönnettävän tuen, myöntämiseen eri ensisijaisiin tavoitteisiin ja toimenpiteisiin, mainitaan kunkin ohjelman rahoitussuunnitelmassa. Kolmen muun edellä mainitun myöntämispäätöksen 2 artiklan toisessa kohdassa todetaan, että menettelytavat rahoitustukea myönnettäessä, mukaan luettuna rahastojen osallistuminen eri alaohjelmiin ja toimenpiteisiin, jotka kuuluvat olennaisesti ohjelmiin, esitetään jokaiseen päätökseen liitetyssä rahoitussuunnitelmassa. Eri ohjelmien rahoitussuunnitelmissa eritellään ensisijaiset tavoitteet ja toimenpiteet.

Hallinnollinen menettely

17 Koska rakennerahastoista rahoitetut ohjelmat, jotka koskivat suunnittelukautta 1994–1999, oli tarkoitus saattaa loppuun 31.12.1999, komissio vahvisti 9.9.1999 suuntaviivat rakennerahastojen interventioiden loppuunsaattamisesta (1994–1999) (jäljempänä suuntaviivat) ja antoi ne tiedoksi jäsenvaltioille. Suuntaviivojen saksankielisessä versiossa säädetään muun muassa seuraavaa:

”6. Rahoitussuunnitelmat

6.1 Rahoitussuunnitelmaa ei voida muuttaa sitoumusten tekemiselle asetetun määräajan päättymisen jälkeen.

6.2 Ohjelmien lopputilitys on tehtävä voimassa olevan rahoitussuunnitelman perusteella (yleensä kyseessä on rahoitussuunnitelma, joka on jaettu kolmeen tasoon: ohjelma, alaohjelma, toimenpide). Jäsenvaltioiden toimittamat tilitykset on esitettävä saman mallin mukaan kuin tukitoimenpiteiden hyväksymistä koskevien päätösten liitteenä olevat rahoitussuunnitelmat; niissä on siis yleensä esitettävä yhteenveto todellisista menoista toimenpiteiden mukaan eriteltynä.

Menot voivat ylittää voimassa olevaan rahoitussuunnitelmaan merkityn määrän 20 prosentilla kunkin rahaston osuudesta toimenpidettä kohti, jos rahoitussuunnitelmassa mainittu alaohjelman menojen kokonaismäärä ei ylity.

Alaohjelman sisällä toimenpidekohtaiset menot voidaan kuitenkin ylittää enintään 10 prosentilla kunkin rahaston osuudesta rahoitussuunnitelmaan merkityistä alaohjelman kokonaismenoista.

Huomattakoon, että joustolauseketta voidaan soveltaa ainoastaan saman rahaston sisällä ja että silloin kun alaohjelmaa ei ole, 10 prosentin joustosääntöä noudatetaan ohjelman tasolla.”

18 Vähentääkseen ohjelmien tai rahoitussuunnitelmien muuttamista koskevien hakemusten määrää komission edustaja tavoitteen 2 seurantakomiteassa kehotti kyseisen komitean kokouksissa 11. ja 12.11.1999 jäsenvaltioita käyttämään enemmän joustolauseketta, joka sisältyy suuntaviivojen 6.2 kohtaan.

19 Kun ohjelmista vastuussa olevat Saksan viranomaiset olivat tutkineet hankkeet, joille oli haettu vuoden 1999 viimeisen neljänneksen aikana rahoitusta, ne totesivat, että tietyille suunnitelluille toimenpiteille haettiin rahoitusta enemmän kuin oli myönnetty näitä toimenpiteitä varten rahoitussuunnitelmissa, kun taas muiden toimenpiteiden osalta hakemus koski pienempää määrää kuin mitä oli merkitty suunnitelmaan. Näin ollen kansalliset viranomaiset päättivät tehdä siirtoja kunkin ohjelman eri toimenpiteiden välillä sillä tavalla, että varoja, joita ei ollut käytetty toimenpiteisiin, joita varten ne oli suunniteltu, voitiin käyttää muihin toimenpiteisiin kuuluvien hankkeiden rahoittamiseen. Nämä siirrot eivät johtaneet kullekin ohjelmalle myönnetyn tuen

kokonaismäärän ylittymiseen mutta ne aiheuttivat sen, että tiettyihin ensisijaisiin tavoitteisiin liittyvä tuen määrä kasvoi ja muihin tavoitteisiin liittyvä tuen määrä väheni.

20 Ohjelmien täytäntöönpanon aikana EAKR:n rahoitustuki maksettiin porrastetusti maksupyyntöjen ja ohjelmiin liitettyjen soveltamissääntöjen mukaisesti. Saksan liittotasavalta pyysi ohjelmien täytäntöönpanon jälkeen komissiolta, että se maksaa kunkin ohjelman maksamatta olevan loppusumman.

21 Komissio ilmoitti Saksan liittotasavallalle kirjeellään 3.6.2003, että suuntaviivojen 6.2 kohdan joustolauseke ei mahdollista varojen siirtoja kuin saman ensisijaisen tavoitteen alaisten toimenpiteiden välillä ja että siirrot tavoitteiden välillä ovat kiellettyjä.

22 Saksan liittotasavalta vastasi 3.6.2003 päivättyyn komission kirjeeseen kirjeellään 25.4.2004 ja kiisti komission kirjeeseen sisältyvän tulkinnan suuntaviivojen 6.2 kohdasta.

23 Komission aluepolitiikan pääosasto tiedotti Saksan liittotasavallalle kirjeellään 23.3.2004, joka koski kaikkia ohjelmia, joille oli myönnetty yhteisön rahoitustuki, että se ei aikonut hyväksyä Saksan liittotasavallan väitteitä, jotka koskivat joustolausekkeen soveltamista. Aluepolitiikan pääosasto ilmoitti, että EAKR:n sidottujen määrärahojen loppusumma vapautettaisiin. Saksan liittotasavalta vastasi tähän kirjeeseen 26.4.2004 päivätyllä kirjeellään, jossa se pyysi komissiota toimittamaan sille ilmoitukset kunkin ohjelman loppuunsaattamisesta.

Riidanalaiset päätökset

24 Komissio vähensi 25.9.2006 tekemällään päätöksellä K(2006) 4193 lopullinen EAKR:sta Nordrhein-Westfalenin tavoite 2 -ohjelmalle 1997–1999 myönnettyä tukea 5 488 569,24 eurolla.

25 Komissio vähensi 25.9.2006 tekemällään päätöksellä K(2006) 4194 lopullinen EAKR:sta Nordrhein-Westfalenin Resider-toimenpideohjelmalle 1994–1999 myönnettyä tukea 2 268 988,33 eurolla.

26 Komissio vähensi 3.11.2006 tekemällään päätöksellä K(2006) 5163 lopullinen Nordrhein-Westfalenin osavaltion toimenpideohjelmalle pk-yrityksille tarkoitetun yhteisön aloitteen puitteissa myönnettyä EAKR:n tukea 981 529,62 eurolla.

27 Komissio vähensi 3.11.2006 tekemällään päätöksellä K(2006) 5164 lopullinen EAKR:sta Nordrhein-Westfalenin osavaltion toimenpideohjelmalle yhteisön aloitteen ”Rechar II” puitteissa myönnettyä tukea 2 322 116,26 eurolla.

28 Komissio vähensi 25.6.2007 tekemällään päätöksellä K(2007) 2619 lopullinen EAKR:sta Nordrhein-Westfalenin osavaltion tavoite 2 -toimenpideohjelmalle myönnettyä tukea 5 958 401,64 eurolla.

29 Komissio perusteli yhteisön tuen vähentämistä samalla tavalla kaikissa näissä viidessä päätöksessä (jäljempänä riidanalaiset päätökset). Komissio totesi, että ohjelmat, joille annettiin tukea yhteisön rahastoista, on pääsääntöisesti pantava täytäntöön tuen myöntämistä koskevien päätösten ja komission hyväksymien rahoitustaulukoiden mukaisesti ja että mitään muutoksia ei voitu tehdä sitoumusten tekemiselle asetetun määräajan jälkeen, kun suunnittelukausi oli jo päättynyt. Komissio tarkensi, että kun kyseisen kauden loppu lähestyi ja oli silti ilmeistä, että kansalliset viranomaiset eivät pystyisi takaamaan ohjelmien täytäntöönpanoa myöntämispäätösten liitteenä olevissa rahoitustaulukoissa esitetyllä tasolla, komissio ilmoitti yksiköilleen ja tiedotti jäsenvaltioille, että loppuunsaattamisen osalta sovellettaisiin tiettyä joustavuutta suuntaviivojen 6.2 kohdan mukaisesti. Komission mukaan suuntaviivojen 6.2 kohdassa määriteltyjen kynnysarvojen ylittäminen on kuitenkin asetuksen N:o 4253/88 24 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu huomattava muutos, josta jäsenvaltioiden on tehtävä muutospyyntö viimeistään sitoumusten tekemiselle asetettuna viimeisenä määräpäivänä. Suuntaviivojen 6.2 kohdassa tarkoitetun joustavuuden laajuuden osalta komissio totesi, että 6.2 kohdassa mahdollistetaan taloudellinen joustavuus vain saman ensisijaisen tavoitteen alaisten toimenpiteiden välillä, sillä jos kyseisessä kohdassa säädettäisiin joustavuudesta ensisijaisten tavoitteiden välillä, tämä mahdollistaisi rahoitussuunnitelmissa määriteltyjen tuen määrien muuttamisen. Komissio totesi, että suuntaviivojen englannin- ja ranskankielisen version mukaan joustavuutta sovelletaan kolmella tasolla (ohjelma, alaohjelma/ensisijainen tavoite ja toimenpide) ja että vaikka saksankielisessä versiossa viitattiin ainoastaan alaohjelmiin, komissio ei yhdenvertaisen kohtelun periaatteen johdosta voi soveltaa suuntaviivoja eri tavalla sillä perusteella, koskevatko tutkitut ohjelmat Saksan liittotasavaltaa vai muita jäsenvaltioita. Lopuksi komissio totesi, että toisin kuin kansalliset viranomaiset väittävät, kyseessä olevat ohjelmat on nyt esillä olevassa asiassa jaettu kolmeen tasoon eli ohjelmaan, alaohjelmaan/ensisijaisiin tavoitteisiin ja toimenpiteisiin, ja kyseiset viranomaiset olivat itse katsoneet, että ensisijaiset tavoitteet olivat alaohjelmia, kun ne ilmoittivat rahoitustaulukoissa tavoitteita tai alaohjelmia vastaavat tuen määrät eivätkä EAKR:n yhteisrahoittamia toimenpiteitä vastaavia tuen määriä.

30 Komissio päätteli, että kyseessä olevia yhteisön tukia oli vähennettävä sillä perusteella, että koska kansalliset viranomaiset eivät olleet noudattaneet rahoitustaulukoita ja koska joustolausekkeen kynnysarvot oli ylitetty, oli tehty huomattavia muutoksia, joille ei ollut pyydetty komission hyväksyntää.

Menettely ja asianosaisten vaatimukset

31 Saksan liittotasavalta nosti nyt käsiteltävänä olevat kanteet ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon 4.12.2006 (asiat T-349/06 ja T-371/06), 15.1.2007 (asiat T-14/07 ja T-15/07) ja 4.9.2007 (asia T-332/07) toimittamillaan kannekirjelmillä.

32 Asiat T-349/06, T-371/06, T-14/07 ja T-15/07 yhdistettiin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen neljännen jaoston puheenjohtajan 16.1.2008 antamalla määräyksellä suullista käsittelyä ja tuomion antamista varten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 50 artiklan mukaisesti.

33 Saksan liittotasavalta vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

– kumoaa riidanalaiset päätökset

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

34 Komissio vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

– hylkää kanteen

– velvoittaa Saksan liittotasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Oikeudellinen arviointi

35 Ottaen huomioon käsiteltävänä olevien asioiden liittymisen toisiinsa ja kuultuaan asianosaisia ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että tuomiota varten on asianmukaista yhdistää asia T-332/07 ja asiat T-349/06, T-371/06, T-14/07 ja T-15/07 työjärjestyksen 50 artiklan nojalla.

36 Saksan liittotasavalta vetoaa pääosin kanneperusteeseen, joka on kaikkien asioiden osalta sama ja joka perustuu asetuksen N:o 4253/88 24 artiklan rikkomiseen. Saksan liittotasavalta moittii tältä osin komissiota toisaalta siitä, että komissio katsoi, että kansallisten viranomaisten tekemät siirrot ovat ”huomattavia muutoksia”, joita komissio ei ole hyväksynyt, ja toisaalta siitä, että komissio ei käyttänyt sille kyseisessä säännöksessä annettua harkintavaltaa sen päättämiseksi, onko rahoitustuki oikeutettu.

37 Asiassa T-332/07 Saksan liittotasavalta vetoaa myös kanneperusteeseen, joka perustuu tosiseikkoja koskevaan arviointivirheeseen ja joka on tutkittava ensin.

Kanneperuste, joka perustuu tosiseikkoja koskevaan arviointivirheeseen ja johon vedottiin asiassa T-332/07

Asianosaisten lausumat

38 Saksan liittotasavalta väittää, että komissio arvioi virheellisesti tosiseikkoja, kun se arvioi asiassa T-332/07 riidanalaisen päätöksen 17 perustelukappaleessa, että EAKR:n

menot joidenkin kyseessä olevassa ohjelmassa suunniteltujen toimenpiteiden eli toimenpiteiden 3.1, 3.3 ja 5.1 osalta olivat alhaisemmat kuin se, mitä voimassa oleva rahoitussuunnitelma osoitti. Saksan liittotasavalta toteaa, että maksupyyntö koskee koko maksettavana olevaa loppusummaa ja että näiden toimenpiteiden osalta ei ollut esitetty hakemusta, jossa pyydettäisiin maksamaan ainoastaan osa vahvistetussa rahoitusosuudessa määritetystä EAKR:n tuesta. Saksan liittotasavalta toteaa, että lopulliset edunsaajat saivat Saksan viranomaisilta paljon suurempia rahasummia kuin mitä komissio päätti maksaa, koska joskus yhteisrahoituksen kansallinen osa nousi. Saksan liittotasavalta arvioi, että komission olisi näin ollen pitänyt maksaa EAKR:n tuki, joka vastaa rahoitussuunnitelmassa suunniteltua tukea, sen mukaisesti, mitä oli pyydetty.

39 Komissio kiistää, että se on tehnyt virheen tosiseikkojen arvioinnissa.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

40 On todettava, että ainoa käsiteltävänä olevan asian asiakirja-aineistoon sisältyvä asiakirja, josta ilmenee yksityiskohdat todellisista menoista, jotka on eritelty toimenpiteiden mukaan kuten suuntaviivojen 6.2 kohdassa edellytetään, on riidanalaisen päätöksen liitteenä oleva taulukko. Tämän asiakirjan on kuitenkin ilmeisesti laatinut ainakin osittain komissio, koska siinä mainitaan myös määrät, jotka se on päättänyt maksaa maksupyynnön tutkittuaan. Näin ollen muiden todisteiden puuttuessa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei voi tutkia sitä, pyysikö Saksan liittotasavalta kyseisessä maksupyynnössä ja etenkin menojen tilityksessä, niin kuin se väittää, maksamaan kyseessä oleville toimenpiteille rahoitussuunnitelmassa merkityn EAKR:n tuen kokonaisuudessaan, vai onko se, niin kuin komissio väittää, ilmoittanut alempia summia kuin kyseiseen suunnitelmaan merkityt summat. Vaikka oletettaisiin, että riidanalaisen päätöksen liitteenä oleva taulukko on se tilitys todellisista menoista, jonka Saksan liittotasavalta esitti komissiolle maksupyynnössään, on joka tapauksessa todettava, että tästä asiakirjasta ilmenee selvästi, että Saksan liittotasavalta ilmoitti siinä, että edunsaajat saivat pienemmän määrän EAKR:n tukea kuin mitä rahoitussuunnitelmaan oli merkitty.

41 On lisättävä, että toteamus siitä, että edunsaajat saivat Saksan viranomaisilta huomattavasti suurempia summia kuin mitä komissio päätti maksaa, ei riitä näyttämään toteen sitä, että komissio on tehnyt tosiseikkoja koskevan arviointivirheen. Komissio ei ole eri mieltä tästä seikasta, ja se itse toteaa riidanalaisen päätöksen 17 perustelukappaleessa, että näiden toimenpiteiden kokonaismenot olivat korkeampia kuin rahoitussuunnitelmaan merkityt menot. Jos Saksan viranomaiset ovat tästä menojen kasvusta huolimatta maininneet maksupyynnössään alhaisempia summia kuin ne, jotka oli merkitty rahoitussuunnitelmaan, Saksan liittotasavalta ei voi väittää, että komissio on arvioinut tosiseikkoja virheellisesti, koska komissio tekee päätöksen tämän maksupyynnön perusteella. Koska Saksan liittotasavalta ei ole todistanut, että se olisi ilmoittanut maksupyynnössään EAKR:n tuen määriä, jotka ovat samoja kuin rahoitussuunnitelmaan merkityt määrät, käsiteltävänä olevaa kanneperustetta ei voida hyväksyä.

Kanneperuste, joka perustuu asetuksen N:o 4253/88 24 artiklan rikkomiseen

Asianosaisten lausumat

42 Saksan liittotasavalta väittää, että komissio on rikkonut asetuksen N:o 4253/88 24 artiklaa, kun se vähensi kyseessä olevia rahoitustukia, ilman että kyseisessä säännöksessä määritellyt edellytykset täyttyvät.

43 Saksan liittotasavalta väittää ensinnäkin, että rahoitussuunnitelmat ovat alustavia ja luonteeltaan ainoastaan väliaikaisia. Se katsoo näin ollen, että jokaista muutosta ei ole

pidettävä huomattavana muutoksena. Se arvioi, että toimenpideohjelman muutokset ovat huomattavia ainoastaan, jos ne vaikuttavat ohjelman yleisrakenteeseen tai vaarantavat siinä komission päätöksessä, jolla hyväksytään yhteisön tuki, vahvistettujen kehitystavoitteiden toteutumisen.

44 Saksan liittotasavalta arvioi nyt esillä olevien asioiden osalta, että kansallisten viranomaisten tekemiä siirtoja ei voida pitää huomattavina muutoksina laadulliselta eikä määrälliseltä kannalta tarkasteltuna. Se väittää myös, että kyseiset siirrot, jotka edustavat vain hyvin alhaista prosenttiosuutta EAKR:sta myönnettyjen yhteisön tukien kokonaismäärästä, eivät vaarantaneet komission hyväksymien ohjelmien tavoitteita eivätkä muuttaneet EAKR:sta myönnettyä kokonaistukea eivätkä EAKR:n rahoitusosuuksia eri toimenpiteissä. Saksan liittotasavalta katsoo näin ollen, että siirrot eivät mene myöntämispäätöksissä vahvistetun oikeudellisen ja taloudellisen kehyksen ulkopuolelle.

45 Toiseksi Saksan liittotasavalta katsoo, että se komission riidanalaisissa päätöksissä esittämä toteamus on virheellinen, jonka mukaan silloin, kun ei ole pyyntöä myöntämispäätösten muuttamiseksi, rahoitustaulukkojen noudattamatta jättämistä siten, että ylitetään joustolausekkeessa sallitut kynnykset, on pidettävä huomattavana muutoksena, koska tämä muuttaa eri ensisijaisten tavoitteiden tai toimenpiteiden suhteellista merkitystä**.** Saksan liittotasavalta väittää tältä osin, että komissio ei voinut katsoa, että tehdyt siirrot ovat huomattavia muutoksia, ainoastaan sillä perusteella, että niissä ei kunnioitettu suuntaviivoja. Se väittää, että suuntaviivojen tarkoituksena on ainoastaan määrittää muutokset, jotka voidaan tehdä, ilman että pyydetään komission hyväksyntää, ja niissä ei määritellä sitä, mikä on huomattava muutos ja mikä ei.

46 Saksan liittotasavalta toteaa näin ollen, että suuntaviivojen avulla ei voida selittää, miksi siirto, joka on 20 prosenttia rahaston rahoitustuesta ja joka tehdään toimenpiteiden

välillä, ei ole asetuksen N:o 4253/88 24 artiklassa tarkoitettu huomattava muutos, mutta vastaava siirto ohjelman tavoitteiden välillä on tällainen muutos. Suuntaviivat eivät myöskään osoita, miksi rajat tavoitteiden välillä ovat niin tärkeitä ohjelmien täytäntöönpanolle, että vahvistetun tavoitteen saavuttamiseksi ei voida tehdä siirtoa eri tavoitteisiin kuuluvien toimenpiteiden välillä. Saksan liittotasavalta arvioi, että suuntaviivat eivät myöskään mahdollista niiden edellytysten määrittämistä, joissa EAKR:n tuki ei enää ole oikeutettua, eivätkä sen määrittämistä, onko asetettujen kynnysten ylittämistä pidettävä aina huomattavana muutoksena, ja jos näin on, millä perusteella.

47 Kolmanneksi Saksan liittotasavalta väittää, että komissio ei joka tapauksessa voinut vastustaa tehtyjä siirtoja, koska siirrot tehtiin suuntaviivojen mukaisesti ja koska komissio oli tiedottanut jäsenvaltioille, että se hyväksyy muutokset, joita ei ole hyväksytty virallisesti, mutta jotka tehdään suuntaviivojen mukaisesti. Saksan liittotasavalta vetoaa tämän toteamuksen tueksi siihen, että kyseessä olevia ohjelmia ei ollut jaettu alaohjelmiin ja että joustolauseke on näin ollen ymmärrettävä niin, että alaohjelman menojen 10 prosentin rajaa, josta säädetään suuntaviivojen 6.2 kohdan kolmannessa alakohdassa, sovelletaan joko yhden ja saman rahaston sisällä tai koko ohjelmaan. Se katsoo, että vaikka käytettäisiin näistä tulkinnoista tiukempaa, se tarkoittaisi ainoastaan sitä, että korotukset eivät saa johtaa EAKR:n tukien korottumiseen. Saksan liittotasavalta toteaa, että näitä rajoja kunnioitettiin ylijäämän maksamista koskevissa pyynnöissä.

48 Sen riidanalaisiin päätöksiin sisältyvän väitteen osalta, jonka mukaan suuntaviivojen eri kieliversioista seuraa, että ”ohjelman tavoitteet” on rinnastettava siihen, mikä suuntaviivoissa määritetään ”alaohjelmiksi”, Saksan liittotasavalta katsoo, että suuntaviivojen 6.2 kohtaan sisältyvä joustolauseke on sijoitettava asiayhteyteensä ja sitä on tulkittava sen säädöksen hengen ja tarkoituksen mukaan, jonka osa se on (asia C-257/00, Givane ym., tuomio 9.1.2003, Kok. 2003, s. I-345, 37 kohta).

49 Saksan liittotasavalta huomauttaa siten, että sen määrittämiseksi, onko joustolauseketta sovellettava alaohjelmien puuttuessa ohjelmien vai ensisijaisten tavoitteiden tasolla, on tarkasteltava sitä, mikä on alaohjelmien ja ohjelmien tavoitteiden asema suunnittelussa.

50 Saksan liittotasavalta toteaa tältä osin ensinnäkin, että alaohjelmista säädetään ainoastaan silloin, kun on tarpeellista erottaa yksi osa ohjelmasta ohjelman loppuosasta esimerkiksi silloin, kun ohjelma saa rahoitustukea useista rakennerahastoista, ja se katsoo näin ollen, että suuntaviivojen 6.2 kohtaan sisältyvä kielto siirtojen tekemisestä alaohjelmien välillä on ymmärrettävä kielloksi siirtää rahoitustukia, jotka on myönnetty eri rakennerahastoista tai eri alueille. Saksan liittotasavalta väittää, että koska nyt esillä olevassa asiassa ei ole tehty siirtoa eri rahastojen välillä, mikään ei oikeuta siirtojen rajoittamista ensisijaisten tavoitteiden tasoon.

51 Saksan liittotasavalta toteaa toiseksi, että koska yhteisön oikeus ei sisällä velvollisuutta kohdistaa maksimisummia eri ensisijaisiin tavoitteisiin, ei ole tarpeellista eikä loogista rajoittaa suuntaviivojen 6.2 kohtaan sisältyvää joustolauseketta ohjelman tavoitteiden tasoon.

52 Se toteaa kolmanneksi, että ohjelmien tavoitteet asetettiin paljon ennen kuin komissio vahvisti suuntaviivat ja että näin ollen, jos komissio olisi halunnut rajoittaa joustolausekkeen soveltamista ensisijaisten tavoitteiden tasoon, sen olisi pitänyt ottaa huomioon kriteerit, joiden kautta ne määriteltiin.

53 Saksan liittotasavalta väittää, että komission riidanalaisissa päätöksissä esittämät argumentit sen perustelemiseksi, että suuntaviivojen 6.2 kohdassa määritellyt rajat ovat ylittyneet, ovat joka tapauksessa virheellisiä. Se väittää siksi, että lomakkeet, joihin riidanalaisissa päätöksissä viitataan, eivät sisällä mitään elementtiä, jonka perusteella voitaisiin päätellä, että ”tavoitteet” voidaan rinnastaan ”alaohjelmiin”, ja asetuksen N:o

4253/88 8 artiklan 3 kohdassa, johon komissio vetoaa vastineessaan, ei säädetä, että ensisijaiset tavoitteet on eroteltava sillä tavalla, että riidanalaiset siirrot muodostavat huomattavan muutoksen. Se väittää myös, että viittaus suuntaviivojen muihin kieliversioihin ei ole riittävä perustelu, koska saksankielinen versio on selvä ja koska englannin- ja ranskankielisellä versiolla ei voida perustella vakuuttavalla tavalla komission tulkintaa. Viittaus ohjelmien loppuun saattamiseen muissa jäsenvaltioissa ei ole myöskään riittävä perustelu, koska Saksan liittotasavalta ei tunne kyseisiä ohjelmia eikä voi arvioida niiden laillisuutta.

54 Neljänneksi Saksan liittotasavalta katsoo, että jos muutoksia ei olisi tehty suuntaviivojen rajoissa, komission olisi pitänyt tutkia, ovatko ne huomattavia, ja jos näin on, oikeuttavatko ne yhteisön tukien vähentämisen. Saksan liittotasavalta katsoo, että joka tapauksessa ainoastaan se, että muutos katsotaan huomattavaksi, ei oikeuta sellaisenaan tuen vähentämistä, koska se, ettei sitä ole saatettu komission tietoon etukäteen, merkitsee ainoastaan menettelysääntöjen rikkomista. Asioissa T-349/06, T-371/06, T-14/07 ja T-15/07 Saksan liittotasavalta väittää erityisesti, että suhteellisuusperiaatteen perusteella komissio ei voi vedota muoto- tai menettelysääntöjen rikkomiseen kyseessä oleville ohjelmille myönnetyn rahoitustuen vähentämiseksi.

55 Saksan liittotasavalta katsoo näin ollen, että komission olisi pitänyt tutkia, olisiko tehdyt siirrot pitänyt hyväksyä, kun otetaan huomioon erityisesti se, että siirroilla ei vaarannettu ohjelmien eikä yhteisön tuen yleistavoitetta, ja se, että ne koskevat komission aiemmin hyväksymien muiden muutospyyntöjen määriä alhaisempia määriä. Asioissa T-349/06, T-371/06, T-14/07 ja T-15/07 Saksan liittotasavalta väittää, että komission olisi pitänyt ottaa huomioon myös se, että komissio ei ollut vuoden 1999 lokakuun puolivälistä alkaen kykenevä tutkimaan uusia muutospyyntöjä, ja se, että komissio oli suuntaviivat julkaisemalla synnyttänyt kansallisissa viranomaisissa perustellun luottamuksen siihen, että niillä oli tarvittavaa joustavuutta alustavien rahoitussuunnitelmien osalta.

56 Ensinnäkin siltä osin kuin on kyse siitä, että siirroilla ei vaarannettu ohjelmien eikä yhteisön tuen yleistavoitetta, Saksan liittotasavalta vetoaa erityisesti siihen, että vaikka nämä tavoitteet voidaan saavuttaa paremmin tai vastaavalla tavalla käyttämällä varoja toisin kuin myöntämispäätöksessä määrätään, ei saa olla niin, että komissio voi tehdä kehitystavoitteen saavuttamisen vaikeammaksi vähentämällä hyväksyttyä yhteisrahoitusta. Saksan liittotasavalta katsoo lisäksi, että riidanalaiset päätökset ovat yhteistyöhön osallistumista koskevan periaatteen vastaisia siltä osin kuin niissä estetään rahoitussuunnitelmien jäykkyyden takia kansallisia viranomaisia suorittamasta velvollisuuksiaan, jotka koskevat varojen konkreettista käyttämistä suunnittelukauden viimeisen vuosineljänneksen aikana. Se toteaa tältä osin, että EAKR:n tuen tarkoituksena ei ole edistää komission hankkeita vaan tukea jäsenvaltioiden hankkeita ja että ohjelmien täytäntöönpano edellyttää tiettyä joustavuutta, koska hankkeita, jotka pannaan täytäntöön ohjelman puitteissa, ei tiedetä etukäteen.

57 Toiseksi siltä osin kuin on kyse siitä, että komissio ei ollut vuoden 1999 lopussa kykenevä tutkimaan muutospyyntöjä, Saksan liittotasavalta väittää, että tästä johtuu, että kansallisten viranomaisten piti jatkaa niille toimitettujen hankkeiden tutkimista, ilman että ne voivat ottaa mukaan komission yksiköitä, ja tämä tapahtui juuri ajankohtana, jolloin suunnittelukausi loppui ja useimmat hankkeet oli toimitettu käsiteltäviksi. Se arvioi, että mahdottomuus muuttaa ohjelmia lokakuun puolivälin ja joulukuun 1999 lopun välillä olisi tarkoittanut sitä, että ohjelmat olisi pitänyt saattaa loppuun epätyydyttävällä tavalla, mikä olisi yhteisön edun vastaista.

58 Kolmanneksi siltä osin kuin kyse on siitä, että komissio synnytti suuntaviivat julkaisemalla kansallisissa viranomaisissa perustellun luottamuksen siihen, että niillä oli tarvittavaa joustavuutta alustavien rahoitussuunnitelmien osalta, Saksan liittotasavalta väittää, että komission olisi pitänyt ottaa huomioon, että tämä itse pyysi, etteivät jäsenvaltiot tee muutospyyntöjä, että suuntaviivojen saksankielistä versiota voidaan tulkita ilmeisesti ainoastaan niin, että siinä oikeutetaan siirrot ohjelman tavoitteiden välillä, ja että ohjelmia loppuunsaatettaessa komissio antoi tavoitteille sellaisen merkityksen, jota niillä ei ollut niiden hyväksymishetkellä.

59 Komissio kiistää kaikki väitteet.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

60 Ensiksi siltä osin kuin kyse on Saksan liittotasavallan väitteestä, jonka mukaan rahoitussuunnitelmat ovat ainoastaan ohjeellisia ja väliaikaisia, on todettava, että sovellettavasta lainsäädännöstä, sellaisena kuin sitä on tulkittu yhteisöjen tuomioistuinten oikeuskäytännössä, seuraa, että kuten komissio väittää, kaikki rakennerahastoista myönnetyt rahoitustuet on pantava täytäntöön tuen myöntämispäätöksen ja etenkin tähän päätökseen liitetyn rahoitustaulukon mukaisesti, koska taulukko on suunnittelun väline, joka heijastaa sitä, mitä sovittiin yhteisesti komission ja kansallisten viranomaisten välillä.

61 Siten on todettava ensiksi, että toisin kuin asetuksen N:o 2052/88 8–10 ja 11 artiklassa ja asetuksen N:o 4253/88 8 artiklan 3 kohdassa, jotka koskevat yhteisön tukikehyksiä, jälkimmäisen asetuksen siinä säännöksessä, joka koskee toimenpideohjelmia, eli 14 artiklassa, ei säädetä, että rahoitussuunnitelma, joka on liitettävä pyyntöön, olisi ainoastaan ohjeellinen.

62 Toiseksi asetuksen N:o 4253/88 21 artiklan 1 kohdasta, jonka mukaan rahoitustuki maksetaan talousarvioon sisältyvien maksusitoumusten mukaisesti, seuraa, että tukien lopputilitys on tehtävä voimassa olevan rahoitussuunnitelman perusteella (asia T-65/04, Nuova Gela Sviluppo v. komissio, tuomio 27.6.2007, 36 ja 37 kohta, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa). Sama vaatimus seuraa päätösten K(94) 3379, joka tehtiin 14.12.1994, ja K(97) 1120, joka tehtiin 7.5.1997, 4 artiklasta sekä muiden myöntämispäätösten 2 artiklan toisesta alakohdasta (ks. edellä 16 kohta).

63 Kolmanneksi on todettava, että asetuksen N:o 4253/88 25 artiklan 5 kohdassa säädetään menettelystä, jota on noudatettava muutosten tekemiseksi rahoitussuunnitelmaan. Kyseisessä säännöksessä säädetään, että muutoksista rahoitussuunnitelmiin päättää joko seurantakomitea tai komissio yhteistyössä jäsenvaltion kanssa seurantakomitean annettua lausuntonsa. Tilanteissa, joissa seurantakomitea päättää muutoksista, ne on ilmoitettava välittömästi komissiolle ja asianomaiselle jäsenvaltiolle, ja niitä sovelletaan vasta sekä komission että asianomaisen jäsenvaltion vahvistettua ne. Oikeuskäytännön mukaan tämän säännöksen noudattamatta jättäminen oikeuttaa sellaisenaan rahoitustuen vähentämisen (ks. analogisesti asia T-282/04, Italia v. komissio, tuomio 22.11.2006, 72 ja 78 kohta, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

64 Tästä seuraa, että toisin kuin Saksan liittotasavalta väittää, muutokset komission hyväksymään rahoitussuunnitelmaan ilman komission suostumusta johtavat pääsääntöisesti kyseessä olevalle ohjelmalle myönnetyn tuen vähentämiseen riippumatta muutosten laadullisesta tai määrällisestä merkittävyydestä.

65 Toiseksi, siltä osin kuin on kyse Saksan liittotasavallan esittämistä väitteistä, joissa se kiistää sen, että suuntaviivoissa asetettujen rajojen ylittyminen voi riittää, jotta riidanalaisten siirtojen katsotaan olevan huomattavia muutoksia, edellä 60–-64 kohdassa esitetyistä huomauksista ilmenee, että ne on hylättävä, koska asetuksen N:o 4253/88 24 artiklan sovellettavuus kyseisiin siirtoihin perustuu joka tapauksessa sovellettavaan lainsäädäntöön ja myöntämispäätöksiin.

66 Kolmanneksi, siltä osin kuin on kyse Saksan liittotasavallan väitteistä, joiden mukaan komissio ei voinut vastustaa tehtyjä siirtoja, koska ne tehtiin suuntaviivojen mukaisesti, on todettava, että Saksan viranomaisten tekemät siirrot eri toimenpiteiden välillä eivät merkitse yli 20 prosentin ylitystä määrästä, joka myönnettiin kussakin rahoitussuunnitelmassa näille toimenpiteille, mutta ne aiheuttavat sen, että rahoitussuunnitelmissa

tavoitteille merkitty määrä ylittyy. On myös todettava, että suuntaviivojen 6.2 kohdan saksankielisessä versiossa, joka sisältyy edellä 17 kohtaan, ei viitata millään tavalla ensisijaisiin tavoitteisiin, ja että 6.2 kohdassa ei etenkään säädetä nimenomaisesti, että siirrot eri tavoitteiden välillä ovat kiellettyjä. Esitettyjen väitteiden perusteltavuuden tutkimiseksi on suuntaviivojen 6.2 kohtaa näin ollen tarkasteltava oikeuskäytännön mukaisesti sanatarkan, historiallisen, asiayhteyteen perustuvan ja teleologisen tulkinnan avulla (ks. metodologian osalta asia T-251/00, Lagardère ja Canal+ v. komissio, tuomio 20.11.2002, Kok. 2002, s. II-4825, 72 kohta ja sitä seuraavat kohdat ja yhdistetyt asiat T-22/02 ja T-23/02, Sumitomo Chemical ja Sumika Fine Chemicals v. komissio, tuomio 6.10.2005, Kok. 2005, s. II-4065, 41 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

67 Ensinnäkin sanatarkan tulkinnan osalta on otettava huomioon, että koska yhteisön oikeuden säädökset laaditaan usealla kielellä ja koska eri kieliversiot ovat samalla tavalla todistusvoimaisia, yhteisön oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkinta edellyttää kieliversioiden vertailua (asia 283/81, Cilfit ym., tuomio 6.10.1982, Kok. 1982, s. 3415, Kok. Ep. VI, s. 537, 18 kohta ja em. mainitut yhdistetyt asiat Sumitomo Chemical ja Sumika Fine Chemicals v. komissio, tuomion 42 kohta). Yhteisön säännöksiä ja määräyksiä on nimittäin tulkittava yhtenäisesti, mistä johtuu, että yhdellä kielellä laadittua versiota ei voida tarkastella erikseen vaan sitä on tulkittava ja sovellettava ottaen huomioon muilla virallisilla kielillä laaditut versiot (asia 19/67, van der Vecht, tuomio 5.12.1967, Kok. 1967, s. 445 ja 456), vaikka tämä tarkoittaisi sitä, että kyseessä olevaa säännöstä tai määräystä tulkitaan ja on sovellettava tavalla, joka eroaa yhden tai useamman kieliversion kyseisessä säännöksessä tai määräyksessä käytettyjen sanojen luonnollisesta tai yleisestä merkityksestä, mikä on vastoin oikeusvarmuuden asettamia vaatimuksia (ks. vastaavasti asia 80/76, North Kerry Milk Products, tuomio 3.3.1977, Kok. 1977, s. 425, 11 kohta).

68 Nyt esillä olevassa asiassa on huomioitava, että suuntaviivojen 6.2 kohdan saksankielisen version ja muiden kieliversioiden välillä on todellakin ero. Kaikissa kieliversioissa kyseisen kohdan ensimmäisessä alakohdassa todetaan, että ohjelmien lopputilitys on tehtävä voimassa olevan rahoitussuunnitelman perusteella ja että rahoitussuunnitelma on yleensä suunnitelma, joka on jaettu kolmeen tasoon. Kaikissa versioissa mainitaan ensimmäisenä ja kolmantena tasona ”ohjelma” ja ”toimenpiteet”. Välitason osalta saksankielisessä versiossa mainitaan ainoastaan ”alaohjelma” (Unterprogramm), kun

taas muissa kieliversioissa mainitaan ”alaohjelma/ensisijainen tavoite” (”delprogram/prioriteret” tanskaksi, ”sub-programme/priority axis” englanniksi, ”subprograma/eje prioritario” espanjaksi, ”alaohjelma/ [ensisijainen tavoite]” suomeksi, ”sous-programme/axe prioritaire” ranskaksi, ”subprogramma/prioritaire doelstelling” hollanniksi, ”subprograma/eixo prioritário” portugaliksi ja ”underprogram/prioriterat område” ruotsiksi). Suuntaviivojen 6.2 kohdan muiden säännösten osalta ei ole eroa kieliversioiden välillä, sillä 6.2 kohdan toisessa, kolmannessa ja neljännessä alakohdassa viitataan kaikissa kieliversioissa ainoastaan termiin ”alaohjelma”.

69 Siten on vastattava kysymykseen siitä, onko suuntaviivojen muiden kieliversioiden kuin saksankielisen version 6.2 kohdan ensimmäisen alakohdan viittaus ”alaohjelmaan/ensisijaiseen tavoitteeseen” tarpeen, jotta kyseinen säännös voidaan ymmärtää, kuten muut jäsenvaltiot, jotka ovat käyttäneet muita kieliversioita, ilmeisesti ovat ymmärtäneet, sillä tavalla, että kyseisen kohdan muiden alakohtien viittausta ainoastaan ”alaohjelmaan” on luettava niin, että se tarkoittaa myös ensisijaisia tavoitteita. Jotta tähän kysymykseen voidaan vastata, on määritettävä asiayhteyteen perustuvan, historiallisen ja teleologisen tulkinnan avulla, ovatko ”alaohjelmat” ja ”ensisijaiset tavoitteet” tosiasiassa kaksi eri termiä ohjelmien välitason määrittämiseksi, kuten komissio väittää, vai onko kyse kahdesta täysin erilaisesta suunnittelun välineestä, joita ei olisi pitänyt samaistaa suuntaviivoja sovellettaessa, kuten Saksan liittotasavalta väittää.

70 Toiseksi asiayhteyteen perustuvan tulkinnan osalta on huomioitava, että asiayhteys, johon suuntaviivojen 6.2 kohta sijoittuu, ei pohjaudu ainoastaan suuntaviivojen muihin säännöksiin, joissa käsitellään eri asioita kuin ohjelmien lopputilitystä ja joihin ei siten sisälly hyödyllisiä ainesosia kyseisen kohdan 6.2 tulkintaan, vaan myös kyseessä oleviin rahoitustukiin soveltuviin kaikkiin säännöksiin ja etenkin myöntämispäätöksiin. Vaikka näillä päätöksillä hyväksytyistä ohjelmista ilmenee, että ohjelmien rakenne on sellainen, että ne on jaettu ensisijaisiin tavoitteisiin tai tavoitteisiin, ja että niitä ei ole jaettu alaohjelmiin, viidestä myöntämispäätöksestä kolmen päätöksen, eli päätöksien K(95) 1427, joka tehtiin 11.7.1995, K(95) 1738, joka tehtiin 27.7.1995, ja K(95) 1739,

joka tehtiin 27.7.1995 (ks. edellä 12–14 kohta), 2 artiklassa määrätään, että menettelytavat rahoitustukea myönnettäessä, mukaan luettuna rahastojen osallistuminen alaohjelmiin (Teilprogramm) ja toimenpiteisiin, jotka kuuluvat olennaisesti ohjelmiin, esitetään päätöksien liitteenä olevissa rahoitussuunnitelmissa.

71 Vaikka saksankielinen termi, jota käytetään suuntaviivoissa (Unterprogramm), ei ole sama kuin termi, joka sisältyy kohdassa 70 mainittuihin myöntämispäätöksiin (Teilprogramm), myöntämispäätöksistä ilmenee selvästi, että komissio katsoi jo siitä alkaen, kun se hyväksyi ohjelmat, eikä ainoastaan ohjelmien lopputilityksen aikana, että ”alaohjelmat” ja ”ensisijaiset tavoitteet” muodostivat yhden ja saman suunnittelun tason eli välitason, joka sijaitsee ohjelmien ja toimenpiteiden välillä. Koska nyt esillä olevassa asiassa on lopulta määritettävä, ovatko ohjelmien täytäntöönpanosta vastuussa olevat kansalliset viranomaiset voineet kohtuudella ymmärtää komission laatimat suuntaviivat sillä tavalla, että kielto siirtämisestä ”alaohjelmien” välillä tarkoittaa myös kieltoa ”ensisijaisten tavoitteiden” välillä, ja että siten kaikista tavoitteiden välisistä siirroista on tehtävä virallinen muutospyyntö, on katsottava, että riippumatta termien ”alaohjelmat” ja ”ensisijaiset tavoitteet” tarkasta määritelmästä, kansallisten viranomaisten olisi myöntämispäätösten muotoilun perusteella pitänyt ymmärtää, että komission suuntaviivojen saksankielisen version kaikissa alakohdissa käyttämä termi ”alaohjelma” viittaa myös ohjelmien ”ensisijaisiin tavoitteisiin”, tai muotoilun olisi pitänyt johtaa ainakin siihen, että niillä on epäilyksiä suuntaviivojen 6.2 kohdan tulkinnasta.

72 Historiallisen ja teleologisen tulkinnan osalta on todettava, että koska muutokset rahoitussuunnitelmaan ilman komission suostumusta voivat johtaa tuen vähentämiseen (ks. edellä 64 kohta), suuntaviivat on ymmärrettävä siten, että niissä tavoitellaan ohjelmien lopputilityksen helpottamista sillä tavalla, että komissio hyväksyy tietyn joustavuuden sen harkintamarginaalin nojalla, joka sille on annettu asetuksen N:o 4253/88 24 artiklassa, jotta se voi päättää, onko yhteisön tukea vähennettävä tai pidätettävä vai ei, ja että siten muutokset, jotka täyttävät säädetyt edellytykset, eivät johda tuen vähentämiseen, vaikka näitä muutoksia ei olisi toimitettu komission hyväksyttäväksi. Tästä seuraa, että suuntaviivojen 6.2 kohtaa on tulkittava suppeasti sillä tavalla, että niiden muutosten määrä, joiden osalta komissio on ilmoittanut, ettei se

aio niiden vuoksi vähentää myönnettyjä tukia, ja jotka voitiin siten käytännössä tehdä kysymättä komission hyväksyntää, on niin pieni kuin mahdollista. On muistettava, että asetuksessa N:o 4253/88 säädetään muodollisesta menettelystä, joka koskee rahoitussuunnitelmien muuttamista ja joka sitoo sekä jäsenvaltioita että komissiota, ja että siten niiden tilanteiden määrän, joissa jäsenvaltiot voidaan vapauttaa tämän menettelyn noudattamisesta ilman riskiä tuen vähentämisestä, on oltava niin alhainen kuin mahdollista.

73 Edellä esitetyn perusteella on katsottava, että suuntaviivat eivät kattaneet Saksan viranomaisten tekemiä siirtoja ohjelmien ensisijaisten tavoitteiden välillä.

74 Saksan liittotasavallan esittämät muut lausumat eivät ole sen luonteisia, että ne voisivat vaikuttaa tähän päätelmään. Saksan liittotasavalta väittää, että kielto siirtää summia eri tavoitteiden välillä ei ole oikeutettu, koska tällaiset siirrot eivät vaikuta suuresti ohjelmien toteuttamiseen ja pyrkimyksessä olevien tavoitteiden saavuttamiseen. On kuitenkin todettava, että vaikka nämä toteamukset ovat relevantteja sen toteamiseksi, olisiko komissio voinut hyväksyä nämä siirrot, jos ne olisi saatettu komission tietoon, ne eivät ole relevantteja, kun tutkitaan sitä, ovatko kyseessä olevat siirrot yhteensoveltuvia suuntaviivojen 6.2 kohdan kanssa. Nyt esillä olevassa asiassa kyse ei nimittäin ole sen määrittelemisestä, olisiko komissio voinut hyväksyä siirrot tavoitteiden välillä, jos ne olisi saatettu komission tietoon, vaan siitä, onko suuntaviivojen mukaan mahdollista, että siirroista ei ilmoiteta komissiolle, ilman että tämä johtaa tuen vähentämiseen.

75 Neljänneksi siltä osin kuin on kyse Saksan liittotasavallan väitteestä, jonka mukaan komission olisi pitänyt käyttää sille asetuksen N:o 4253/88 24 artiklan 2 kohdassa annettua harkintavaltaa sen päättämiseksi, onko myönnetty rahoitustuki oikeutettu, on todettava ensinnäkin, että riippumatta komission toteamuksesta, joka sisältyy riidanalaisiin päätöksiin ja jonka mukaan suuntaviivoissa määritellään, mitä komissio

pitää huomattavana muutoksena, suuntaviivoja voidaan tulkita vain siten, että niissä määritellään tilanteet, joissa komissio katsoo, että rahoitussuunnitelmien muutos ei oikeuta tuen vähentämistä. On nimittäin huomattava, että vähentämisen mahdollisuus rahoitussuunnitelmia muutettaessa seuraa sovellettavasta lainsäädännöstä itsestään sekä päätöksistä, joilla myönnettiin kyseessä oleville ohjelmille yhteisön tuki käsiteltävänä olevissa asioissa, eikä komission harkintamarginaalista. Komissio pystyi sen sijaan päättämään, että suunnittelukauden loppumiseen liittyvistä syistä tietyt muutokset eivät johda tuen vähentämiseen, ja ilmoittamaan tästä kannasta jäsenvaltioille sen lopputilitystä koskevien päätösten avoimuuden turvaamiseksi ja yhdenvertaisuuden varmistamiseksi eri jäsenvaltioiden välillä. Oikeuskäytännön mukaan sen jälkeen, kun komissio on ilmoittanut jäsenvaltioille, millä tavalla se aikoo käyttää harkintavaltaansa, se ei kuitenkaan enää voi muuttaa tätä kantaansa loukkaamatta yhdenvertaisen kohtelun periaatetta (ks. vastaavasti yhdistetyt asiat C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P ja C-213/02 P, Dansk Rørindustri ym. v. komissio, tuomio 28.6.2005, Kok. 2005, s. I-5425, 211 kohta). Jos komissio nimittäin olisi tutkinut Saksan liittotasavallan pyynnön mukaisesti sitä, olisiko se voinut hyväksyä muutokset, jos niistä olisi ilmoitettu sille ajoissa, komissio asettaisi Saksan liittotasavallan edullisempaan asemaan verrattuna muihin jäsenvaltioihin, jotka pidättäytyivät tekemästä muutoksia, jotka eivät täyttäneet suuntaviivojen edellytyksiä, eivätkä siten pyytäneet niille komission hyväksyntää.

76 On joka tapauksessa todettava, että Saksan liittotasavalta ei ole näyttänyt toteen, että komissio loukkasi suhteellisuusperiaatetta, kun se päätti vähentää kyseessä olevia rahoitustukia.

77 Siltä osin kuin kyse on ensinnäkin väitteestä, jonka mukaan siirroilla ei vaarannettu ohjelmien eikä yhteisön tuen yleistavoitetta, on huomautettava, että jotta voidaan vaatia rahoitustuen maksamista, ei oikeuskäytännön mukaan ole riittävää osoittaa, että hanke toteutettiin (ks. vastaavasti asia C-240/03 P, Comunità montana della Valnerina v. komissio, tuomio 19.1.2006, Kok. 2006, s. I-731, 77 ja 78 kohta). Tukijärjestelmä, joka on kehitetty yhteisön lainsäädännöllä, pohjautuu nimittäin muun muassa siihen, että edunsaaja täyttää tiettyjä velvollisuuksia, joista suunnitellun rahoitustuen saaminen riippuu. Jos edunsaaja ei täytä kaikkia velvollisuuksia tai osaa niistä, kuten velvollisuutta kunnioittaa oikeudellista ja taloudellista kehystä, asetuksen 24 artikla oikeuttaa komission tarkastelemaan uudelleen niiden velvollisuuksiensa laajuutta, jotka seuraavat päätöksestä, jolla myönnettiin kyseinen tuki. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä

seuraa myös, että niiden velvoitteiden täyttämättä jättämisestä, joiden noudattamisella on keskeinen merkitys yhteisön tietyn järjestelmän moitteettomalle toiminnalle, voidaan määrätä seuraamukseksi yhteisön lainsäädännön perusteella myönnettävän oikeuden menettäminen, ilman että loukataan suhteellisuusperiaatetta (asia T-216/96, Conserve Italia v. komissio, tuomio 12.10.1999, Kok. 1999, s. II-3139, 101 ja 103 kohta ja asia T-199/99, Sgaravatti Mediterranea v. komissio, tuomio 26.9.2002, Kok. 2002, s. II-3731, 134 ja 135 kohta).

78 Nyt esillä olevassa asiassa on todettava, että jos katsotaan, kuten Saksan liittotasavalta vaatii, että komissio ei olisi saanut vähentää kyseessä olevia tukia siitä syystä, että ohjelmien ja kyseisten tukien tavoitteet saavutettiin, tämä johtaisi siihen, että Saksan liittotasavallalle ei määrättäisi seuraamusta siitä, että se laiminlöi velvollisuutensa toteuttaa kyseiset ohjelmat komission hyväksymien rahoitussuunnitelmien mukaisesti. Tämä ratkaisu poistaisi siten tältä velvollisuudelta sen sisällön, koska myönnetyn rahoituksen saamiseksi kokonaisuudessaan olisi riittävää, että kansalliset viranomaiset näyttävät toteen, että ne ovat toteuttaneet ohjelmat asianmukaisesti.

79 Vaatiakseen rahoitustuen maksamista kokonaisuudessaan Saksan liittotasavalta ei myöskään voi vedota yhteistyöhön osallistumista koskevaan periaatteeseen, josta säädetään asetuksen N:o 2052/88 4 artiklassa (ks. edellä 3 kohta). Vaikka nimittäin on varmastikin totta, kuten Saksan liittotasavalta toteaa, että yhteisön yhteisrahoitusten tarkoituksena ei ole edistää komission hankkeita vaan jäsenvaltioiden hankkeita, kuitenkin EY 274 artiklan mukaan komissio on vastuussa yhteisön talousarvion täytäntöönpanosta, ja rakennerahastoihin sovellettavissa asetuksissa säädetään, että komission on hyväksyttävä rahoitussuunnitelmat myöntämispäätöksissään ja sen on hyväksyttävä suoraan tai välillisesti kaikki muutokset näihin suunnitelmiin. Tässä yhteydessä on todettava, että vaikka ratkaisussa, johon Saksan liittotasavalta pyrkii, otetaan huomioon kansallisten viranomaisten toimivalta, siinä ei oteta huomioon sovellettavassa lainsäädännössä komissiolle myönnettyä toimivaltaa. Asetuksen N:o 2052/88 4 artiklan 1 kohdassa säädetään kuitenkin nimenomaisesti, että ”Yhteisön toiminta – – perustuu kiinteisiin neuvotteluihin komission, asianomaisen jäsenvaltion ja tämän – – nimeämien toimivaltaisten – – toimielinten välillä – –”, ja nämä neuvottelut koskevat valmistelua, rahoitusta sekä toiminnan seurantaa ja arviointia, ja niissä on kunnioitettava kaikkien osapuolien institutionaalista, oikeudellista sekä varainhoitoon liittyvää toimivaltaa.

80 Toiseksi siltä osin kuin on kyse väitteestä, jonka mukaan komissio ei ollut lokakuun puolivälistä alkaen vuonna 1999 kykenevä tutkimaan uusia muutospyyntöjä, on riittävää todeta, että komissio kiistää tämän väitteen toteamalla, että se teki 418 muutospäätöstä vuoden 1999 kahden viimeisen kuukauden aikana ja että se käsitteli myös muutospyynnöt, jotka jäsenvaltiot toimittivat sille lokakuun 1999 puolivälin jälkeen, mukaan luettuna Nordrhein-Westfalenin osavaltion pyynnön. Komissio lisää, että pyynnöt, joita ei voitu käsitellä ennen ajankohtaa 31.12.1999, koska ne toimitettiin myöhässä, voitiin hyväksyä myös tämän päivämäärän jälkeen, jos niillä ei ollut vaikutusta yhteisön talousarvioon.

81 Kolmanneksi siltä osin kuin on kyse väitteistä, joiden mukaan komissio kannusti kansallisia viranomaisia siihen, etteivät ne tee uusia muutospyyntöjä, ja joiden mukaan suuntaviivojen saksankielisestä versiosta ilmenee selvästi, että komission ei tarvinnut hyväksyä riidanalaisia siirtoja, on todettava, että nyt esillä olevan tapauksen olosuhteissa kansallisille viranomaisille olisi pitänyt olla tarpeeksi selvää, että komissio katsoi kyseessä olevien ohjelmien rahoitussuunnitelmissa mainittujen ensisijaisten tavoitteiden olevan suuntaviivojen 6.2 kohdassa tarkoitettuja alaohjelmia, ja näin ollen suuntaviivojen saksankielisen version mahdollisesta selvyyden puutteesta huolimatta nämä viranomaiset olisivat voineet ymmärtää, että komissio ei hyväksynyt siirtoja ensisijaisten tavoitteiden välillä, ilman että sen hyväksyntää on pyydetty asetuksen N:o 4253/88 25 artiklan 5 kohdan mukaisesti. Tältä osin Saksan liittotasavallan sen väitteen osalta, jonka mukaan komission olisi pitänyt ottaa huomioon, että hankkeiden määrä kasvaa suunnittelukauden lopussa, mikä puolestaan johtaa rahoitussuunnitelmiin tarpeellisten muutosten määrän kasvuun, on todettava, että juuri tämä seikka johti siihen, että komissio tiedotti jäsenvaltioille suuntaviivoista ja pyysi niitä turvautumaan suuntaviivojen 6.2 kohtaan muutospyyntöjen määrän vähentämiseksi.

82 Kaiken edellä esitetyn perusteella on katsottava, että Saksan liittotasavalta ei ole näyttänyt toteen, että komissio on rikkonut asetuksen N:o 4253/88 24 artiklan 2 kohtaa. Kanteet on näin ollen hylättävä kokonaisuudessaan.

Oikeudenkäyntikulut

83 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Saksan liittotasavalta on hävinnyt asian ja komissio on vaatinut oikeudenkäyntikulujensa korvaamista, Saksan liittotasavalta on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN
OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto)

on ratkaissut asiat seuraavasti:

1) Asia T-332/07 yhdistetään asioihin T-349/06, T-371/06, T-14/07 ja T-15/07 tuomiota varten.

2) Kanteet hylätään.

3) Saksan liittotasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Czúcz Cooke Labucka

Julistettiin Luxemburgissa 9 päivänä syyskuuta 2008.

E. Coulon O. Czúcz

kirjaaja jaoston puheenjohtaja