YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
(neljäs jaosto)

28 päivänä tammikuuta 2009 *

Asiassa T-74/07,

Saksan liittotasavalta, asiamiehinään M. Lumma ja C. Blaschke, avustajanaan asianajaja C. von Donat,

kantajana,

vastaan

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

vastaajana,

jossa vaaditaan kumottavaksi komission 27.12.2006 tekemä päätös K(2006) 7271, jolla vähennettiin Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) tukea, joka myönnettiin yhteisön

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

aloitteen Interreg II puitteissa Saarlandin, Lorrainen ja Westpfalzin alueella toteutettavalle toimenpideohjelmalle,

EUROOPAN YHTEISÖJEN
ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja O. Czúcz (esittelevä tuomari) sekä tuomarit I. Labucka ja S. Frimodt Nielsen,

kirjaaja: hallintovirkamies C. Kristensen,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 25.6.2008 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Asiaa koskevat oikeussäännöt

1 EY 158 artiklassa tarkoitetun taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden toteuttamista 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 väline, jolla säänneltiin rakennerahastoja ja muun muassa Euroopan aluekehitysrahastoa (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 Euroopan yhteisön toiminnassa pyritään saavuttamaan rakennerahastojen avulla.

3 Asetuksen N:o 2052/88 4 artikla koskee täydentävyyttä, yhteistyöhön osallistumista ja teknistä apua. Sen 1 kohdassa 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 13 artiklan, jonka otsikko on ”Tuen määrän suhteuttaminen”, 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Yhteisön rahastojen – – myöntämän avustusosuuden on pysyttävä seuraavissa rajoissa:

– korkeintaan 75 prosenttia kokonaiskustannuksista ja pääsääntöisesti vähintään 50 prosenttia julkisista menoista, kun kyseessä on toiminta, joka kohdistuu alueisiin, joita tavoite 1 koskee. – –

– korkeintaan 50 prosenttia kokonaiskustannuksista ja pääsääntöisesti vähintään 25 prosenttia julkisista menoista, kun kyse on toimenpiteistä, joka kohdistuvat muihin alueisiin.

– –”

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 17 artiklassa, jonka otsikko on ”Rahastojen taloudellinen tuki”, säädetään seuraavaa:

”– –

2. Rahastojen osallistumisosuudet lasketaan joko suhteessa kaikkiin kustannuksiin, jotka voivat saada tukea, tai suhteessa kaikkiin julkisiin tai niihin verrattaviin menoihin (kansallisiin, alueellisiin tai paikallisiin ja yhteisön menoihin), jotka liittyvät kuhunkin toimenpiteeseen (toim[enpide]ohjelmaan, tukiohjelmaan, yleiskattavaan tukeen, hankkeeseen, tekniseen apuun tai tutkimukseen).

– –

4. Osallistuminen toimenpideohjelmiin sisältyviin yksittäisiin toimenpiteisiin voidaan eritellä yhteistyöhön osallistumisen puitteissa saavutettavan yhteisymmärryksen mukaisesti.”

8 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. – –”

9 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

10 Komissio myönsi 28.9.1995 tekemällään päätöksellä K(95) 2271 yhteisön rahoitustukea yhteisön aloitteen Interreg II puitteissa käynnistetylle toimenpideohjelmalle, joka koskee Saarlandin, Lorrainen ja Westpfalzin alueita. Tuen myöntämistä koskevan päätöksen 2 artiklassa säädetään, että ”menettelytavat rahoitustukea myönnettäessä, mukaan luettuna rahastojen osallistuminen eri alaohjelmiin ja toimenpiteisiin, jotka kuuluvat olennaisesti ohjelmiin, esitetään jokaiseen päätökseen liitetyssä rahoitussuunnitelmassa”. Vaikka tuen myöntämistä koskevassa päätöksessä viitataan näin ollen ohjelmien kolmanteen tasoon (jäljempänä ”toimenpiteet tai toimenpiteiden joukko”) termillä ”toimenpide”, siihen liitetyssä rahoitussuunnitelmassa viitataan tähän tasoon ilmaisulla ”toimenpiteiden joukko”. Rahoitussuunnitelmassa todetaan muun muassa niiden sarakkeiden otsikossa, joista toisessa esitetään yhteisön rahoitusosuus ja toisessa kansallinen rahoitusosuus, että jokainen näistä rahoitusosuuksista edustaa 50:tä prosenttia jokaisen toimintalinjan ja jokaisen toimenpiteen tai toimenpiteiden joukon kokonaiskustannuksista.

11 Myöntämispäätöstä muutettiin 7.4.1998 ja 29.12.1999 tehdyillä komission päätöksillä. Viimeisestä muutoksesta seuranneessa tuen myöntämistä koskevan päätöksen versiossa säädetään 66 898 400 euron kokonaiskustannuksista, joista 23 726 800 eurosta vastaa EAKR ja 42 171 600 eurosta vastaavat kansalliset viranomaiset. Kumpaankin näistä muutospäätöksistä liitetyn rahoitussuunnitelman alaviitteessä ilmoitetaan, että on varmistettava, ettei yhteisön rahoitus ylitä 50:tä prosenttia julkisista kokonaismenoista.

12 Ohjelman täytäntöönpanotapojen, joista säädetään tuen myöntämistä koskevassa päätöksessä, mukaan mainitusta täytäntöönpanosta huolehtii yhteistyöhön osallistumisen puitteissa perustettava seurantakomitea. Seurantakomitean pitäisi erityisesti valvoa säännösten noudattamista, mukaan lukien sen säännöksen, joka koskee toiminnan ja hankkeiden tukikelpoisuutta, sekä valmistella mahdollisia tukitoimien muutosehdotuksia ja neuvotella niistä. Kaikista ohjelman täytäntöönpanoon liittyvistä olennaisista kysymyksistä on päätettävä yksimielisesti. Komissiolla on seurantakomiteassa edustaja, jolla on äänioikeus.

13 Komissio pyysi 12.5.1999 päivätyssä kirjeessään, että ohjelman muutokset toimitetaan sen hyväksyttäviksi ennen 31.7.1999 sikäli kuin ne koskevat kokonaismäärän selvää nousua tai rahastojen välisiä siirtoja. Tätä pyyntöä käsiteltiin 17.6.1999 pidetyssä seurantakomitean kokouksessa. Tässä kokouksessa komission edustaja lisäsi, että toimenpideohjelmalle annettavan EAKR:n tuen määrä on määriteltävä lopullisesti.

14 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.

– –

7. Lopputilitys

7.1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että yhteisön osuus asetetaan täysimääräisenä tuensaajien käyttöön. Kun otetaan huomioon, että tältä osin on ilmennyt ongelmia aikaisemmin, lopputilityksessä yhteisön tuki lasketaan 6.2 kohdassa tarkoitettujen ehtojen mukaisesti ja se rajoitetaan alempaan seuraavista määristä:

a) määrä, joka seuraa voimassa olevaan rahoitussuunnitelmaan toimenpiteen osalta merkityn yhteisön rahoitusosuuden soveltamisesta ilmoitettuihin menoihin

b) lopullisille tuensaajille todella maksetun yhteisön tuen määrä (jo maksettu ja toimenpiteen yhteydessä maksettava määrä) – –”

15 Seurantakomitean kokousta, joka pidettiin 10.11.1999, seuranneessa kirjallisessa menettelyssä komission aluepolitiikan pääosasto ilmoitti 3.5.2000 päivätyllä kirjeellä, ettei se vastusta ehdotettuja muutoksia, jotka koskevat kyseessä olevan ohjelman puitteissa hyväksyttyjä hankkeita, ja pyysi, että sille annetaan tiedoksi hankkeiden myöhemmät muutokset vain siinä tapauksessa, että on kyse asetuksen N:o 4253/88 24 artiklassa tarkoitetusta huomattavasta muutoksesta, joka vaikuttaa toiminnan tai

toimenpiteen laatuun tai niihin olosuhteisiin, joissa ne pannaan täytäntöön (hankkeiden kohde, kustannukset, tuensaajat jne.), ja/tai vaikutuksesta yhteisön budjettiin.

16 Hankkeen päättämiseen liittyvät asiakirjat ja pyyntö tuen loppuosan maksamisesta toimitettiin komissiolle 20.3.2003 päivätyllä kirjeellä. Saksan viranomaiset totesivat maksupyynnössään, että yhteisön kokonaisrahoitusosuus on laskettava lisäämällä jokaiseen toteutettuun hankkeeseen yhteisön rahoitusosuus, joka puolestaan on laskettava soveltamalla hankkeen kokonaiskustannuksiin seurantakomitean päättämää rahoitusosuutta, joka on lähellä 50:tä prosenttia hankkeiden suurimman osan osalta, paitsi niiden hyvin kalliiden hankkeiden osalta, joita varten on vahvistettu pienempi rahoitusosuus. Vaikka joidenkin hankkeiden kaikki tukikelpoiset kustannukset olivat pienemmät kuin oli suunniteltu, maksupyynnössä mainitut määrät eivät olleet yhteneviä viimeisen muutospäätöksen liitteenä olevassa rahoitussuunnitelmassa säädettyjen määrien kanssa. Näin ollen toimenpideohjelmalle haetun EAKR:n tuen määrä oli rahoitussuunnitelmassa säädettyä määrää pienempi kaikkien toimintalinjojen ja toimenpiteiden tai toimenpidejoukkojen osalta lukuun ottamatta toimenpidettä tai toimenpidejoukkoa 3.2, jonka osalta haettu EAKR:n osuus oli hieman rahoitussuunnitelmassa säädettyä määrää suurempi.

17 Komissio vähensi 27.12.2006 tekemällään päätöksellä K(2006) 7271 (jäljempänä riidanalainen päätös) EAKR:n tuesta toimenpideohjelmalle, joka toteutettiin yhteisöaloiteohjelman Interreg II puitteissa Saarlandin, Lorrainen ja Westpfalzin alueella, 933 691,04 euroa. Komissio perusteli tässä päätöksessä kyseessä olevien yhteisön tukien vähentämistä seuraavalla tavalla.

18 Se 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, 31.12.1999 jälkeen, kun ohjelmakausi oli jo päättynyt. Se toteaa, että vaikka tuen myöntämistä koskevassa päätöksessä EAKR:n osuudeksi vahvistettiin 50 prosenttia koko ohjelman julkisista menoista, 7.4.1998 tehdyssä muutospäätöksessä määrättiin erilaisista rahoitusosuuksista jokaisen toimenpiteen tai toimenpiteiden joukon osalta. Se huomauttaa, että todelliset kokonaiskustannukset sekä EAKR:n osuuksien määrät jokaisen toimenpiteen tai toimenpiteiden joukon osalta eivät ole yhteneviä voimassa olevassa rahoitussuunnitelmassa säädettyjen määrien kanssa. Koska se on kuitenkin luopunut suuntaviivoissa käsittelemästä tiettyjä rahoitussuunnitelmasta tehtyjä poikkeamia ylös- tai alaspäin huomattavina muutoksina, se hyväksyy suuntaviivojen 6.2 kohdan mukaisesti poikkeamat ylöspäin soveltamalla tiettyä joustavuutta kompensoimalla ne saman toimintalinjan sisällä. Sitä vastoin vain alaspäin olevien poikkeamien osalta se soveltaa suuntaviivojen 7 kohtaa ja rajoittaa yhteisön tuen pienempään seuraavasta kahdesta määrästä: siihen määrään, joka seuraa rahoitusosuuden soveltamisesta jokaisen toimenpiteen tai toimenpiteiden joukon todellisiin kustannuksiin, tai siihen määrään, joka on todella suoritettu tuensaajille. Näin ollen komissio kieltäytyy toimenpiteiden tai toimenpiteiden joukkojen 1.2, 2.2, 3.1, 4.1 ja 4.2 osalta maksamasta Saksan viranomaisten pyytämää määrää, joka vastaa yhteisön tukea tuensaajille, sillä perusteella, että sen maksaminen johtaisi näitä toimenpiteitä tai toimenpidejoukkoja varten voimassa olevassa rahoitussuunnitelmassa säädettyjen rahoitusosuuksien ylittymiseen ja näin ollen rahoitussuunnitelman muutokseen.

Menettely ja asianosaisten vaatimukset

19 Saksan liittotasavalta nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon 12.3.2007 toimittamallaan kannekirjelmällä.

20 Saksan liittotasavalta vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

– kumoaa riidanalaisen päätöksen

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

21 Komissio vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

– hylkää kanteen

– velvoittaa Saksan liittotasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Oikeudellinen arviointi

22 Saksan liittotasavalta esittää kolme kanneperustetta, jotka liittyvät asetuksen N:o 4253/88 24 artiklan rikkomiseen ja asetuksen N:o 2052/88 4 artiklassa säädetyn perusteluvelvollisuuden ja ”yhteistyöhön osallistumisen” noudattamatta jättämiseen.

Ensimmäinen kanneperuste, joka liittyy asetuksen N:o 4253/88 24 artiklan rikkomiseen

Asianosaisten lausumat

23 Saksan liittotasavalta väittää, että komissio on rikkonut asetuksen N:o 4253/88 24 artiklaa, kun se vähensi kyseessä olevia rahoitustukia, vaikka kyseisessä säännöksessä määritellyt edellytykset eivät täyttyneet. Se katsoo yhtäältä, ettei poikkeamia rahoitussuunnitelmassa säädettyjen kokonaiskustannusten ja lopullisten kokonaiskustannusten välillä eikä niistä johtuvia muutoksia EAKR:n tuen ja kokonaiskustannusten välisessä suhteessa voida katsoa asetuksen N:o 4253/88 24 artiklassa tarkoitetuiksi ”huomattaviksi muutoksiksi” ja että komissio on joka tapauksessa antanut hyväksyntänsä ennalta käsin, ja toisaalta, että komissio on jättänyt käyttämättä sille tässä säännöksessä myönnettyä harkintavaltaa sen päättämiseksi, onko yhteisön tuki perusteltu.

24 Ensimmäiseksi Saksan liittotasavalta väittää muutoksen huomattavuudesta aluksi, että koska rahoitussuunnitelmat ovat ohjeellisia ja luonteeltaan vain väliaikaisia, jokaista muutosta ei ole katsottava huomattavaksi muutokseksi. Se kiistää näin ollen komission riidanalaisen päätöksen 12 perustelukappaleessa esittämän toteamuksen, jonka mukaan se on toimivaltainen ”hylkäämään loppusumman maksupyynnön, jos yksi tai useampi toimenpide poikkeaa lopullisesta rahoitussuunnitelmasta”. Se väittää tältä

osin, että koska rahoitussuunnitelmassa esiintyvät EAKR:n tuen määrät ovat enimmäismääriä, yhden määrän alittamista ei ole katsottava poikkeamaksi.

25 Saksan liittotasavalta väittää seuraavaksi, että riippumatta käsitteen ”huomattava muutos” määrittelystä tällaisia muutoksia ei ole ollut kyseessä olevan ohjelman täytäntöönpanossa, koska se on toteutettu myöntämispäätöksen viimeisen version ja seurantakomitean päätösten mukaisesti. Se katsoo, että voimassa olevassa rahoitussuunnitelmassa säädetään ainoastaan yhtäältä EAKR:n tuen maksimimäärästä ja toisaalta EAKR:n osallistumisen maksimiosuudesta, joka on 50 prosenttia kokonaiskustannuksista ja jota sovelletaan ohjelman kaikilla tasoilla ja etenkin yksittäisten hankkeiden tasolla, ja huomauttaa, että näitä rajoja on noudatettu.

26 Saksan liittotasavalta kiistää riidanalaisen päätöksen 2 ja 13 perustelukappaleessa olevan komission väitteen, jonka mukaan päätöksissä tuen myöntämistä koskevan päätöksen muuttamisesta on muutettu rahoitussuunnitelmaa sikäli kuin siinä mainitaan toimenpiteiden tai toimenpidejoukkojen tasolla sovellettavista enimmäisrahoitusosuuksista, jotka ovat alle 50 prosenttia. Se katsoo, että mainittujen päätösten tarkoituksena oli vain korottaa tai alentaa tuen enimmäismäärää jokaisen toimenpiteen tai toimenpiteiden joukon osalta, mutta että suunniteltu rahoitusosuus eli 50 prosenttia kokonaiskustannuksista on pysynyt muuttumattomana, kuten seuraa mainittuihin päätöksiin liitettyjen rahoitussuunnitelmien huomautuksista, joiden mukaan varmistetaan, etteivät yhteisöjen rahastot ylitä 50:tä prosenttia julkisista kokonaismenoista (ks. edellä 11 kohta). Saksan liittotasavalta väittää, että huolimatta siitä, että mainituissa suunnitelmissa säädetään kansallisten menojen nousemisesta, tästä seurasi laskennallisesti EAKR:n rahastojen rahoitusosuuden väheneminen eikä erityisten tasojen vahvistaminen jokaisen toimenpiteen tai toimenpiteiden joukon osalta.

27 Se väittää näin ollen, että komission riidanalaisen päätöksen 1 ja 13 perustelukappaleessa mainittuja tasoja ei ole vahvistettu muutospäätöksissä ja että ne seuraavat

pelkästään siitä, että seurantakomitea on vahvistanut tiettyjen hankkeiden osalta EAKR:n tuen 50 prosentin katon alapuolelle sillä tavoin, että muutospäätösten rahoitussuunnitelmissa mainitut erilaisten toimenpiteiden tai toimenpiteiden joukkojen kumuloidut arvot jäävät välttämättä tämän katon alapuolelle.

28 Saksan liittotasavalta esittää seuraavaksi, että komissio ei voi riidanalaisen päätöksen 17 ja 21 perustelukappaleessa esitetyllä tavalla nojautua suuntaviivojen 7 a kohtaan todetakseen, että poikkeamat hankkeiden suunniteltujen kustannusten ja todellisten kustannusten välillä muodostavat asetuksen N:o 4253/88 24 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun huomattavan muutoksen, koska suuntaviivoissa ei viitata tähän säännökseen eivätkä ne voi siten muodostaa EAKR:n tuen vähentämisen oikeudellista perustaa. Se lisää tältä osin, että koska suuntaviivat on hyväksytty vasta syyskuussa 1999, ei ole enää mahdollista muuttaa täysin 4.11.1994 aloitettua ohjelmaa. Lisäksi komissio on itse painottanut riidanalaisen päätöksen 24 perustelukappaleessa suuntaviivojen sisäistä luonnetta.

29 Vaikka suuntaviivojen 7 a kohdan soveltaminen hyväksyttäisiin, tuen vähentäminen ei kuitenkaan ole perusteltua käsiteltävänä olevassa asiassa. Saksan liittotasavalta muistuttaa tältä osin, että pienimmän määrän valitseminen suuntaviivojen 7 a tai 7 b kohdan mukaan on suuntaviivojen 7.1 kohdan mukaan välttämätöntä, jotta voidaan varmistaa se, että ”yhteisön tuki suoritetaan kokonaisuudessaan tuensaajille”. Se johtaa tästä, että 7 a kohdassa mainittu määrä on vain viitemäärä siihen määrään nähden, joka tosiasiassa suoritetaan lopulliselle tuensaajalle, ja katsoo, että tämä kohta ei näin ollen sisällä itsessään mitään tuen vähentämiseen liittyvää säännöstä. Se väittää, että riidanalaisessa ohjelmassa viitearvo vastaa kuitenkin EAKR:n tukea, joka on myönnetty sillä ehdolla, että rahoitusosuus ei ylitä 50:tä prosenttia kokonaiskustannuksista. Näin ollen se katsoo, että komissio ottaa käsiteltävänä olevassa asiassa huomioon kolme eri määrää, joista se antaa kulloinkin merkityksen vain pienimmälle.

30 Saksan liittotasavalta väittää lopuksi, että komissio ei ole itse katsonut ohjelmaa toteutettaessa, että kustannusten poikkeamat hankkeiden tasolla ovat huomattavia, koska se viittasi 12.5.1999 päivätyssä kirjeessään (ks. edellä 13 kohta) siihen, että sille on ilmoitettava ainoastaan sellaisista muutoksista, jotka merkitsevät rahastojen kokonaisosuuden nousua tai niiden välisiä siirtoja. Lisäksi komissio on todennut 3.5.2000 päivätyssä kirjeessään (ks. edellä 15 kohta), että hankkeiden tavanomaiset muutokset eivät ole asetuksen N:o 4253/88 24 artiklassa tarkoitettuja ”huomattavia muutoksia”.

31 Toiseksi Saksan liittotasavalta katsoo komission väitetyn suostumuksen osalta, että vaikka kyseessä olevat muutokset olisivat huomattavia muutoksia, joille tarvitaan komission hyväksyntä, ne on katsottava sen hyväksymiksi, koska ne seuraavat seurantakomitean, johon kuuluu komission edustaja, hyväksynnästä. Asetuksen N:o 4253/88 17 artiklan 4 kohdassa, jossa hyväksytään yksittäisiä hankkeita koskevien sopimusten tekeminen, ei kielletä seurantakomiteaa vahvistamasta EAKR:n tukea yhteistyössä komission kanssa.

32 Saksan liittotasavalta esittää kolmanneksi ja viimeiseksi siltä osin, ettei komissio ole käyttänyt harkintavaltaansa, että vaikka poikkeamat rahoitussuunnitelman ja maksupyynnön välillä olisi katsottava huomattaviksi muutoksiksi, joita komissio ei ole hyväksynyt, sillä seikalla, ettei komissiolta ole pyydetty hyväksyntää, rikotaan pelkästään menettelysäännöksiä, mikä ei suhteellisuusperiaatteen mukaan oikeuta EAKR:n rahoitustuen vähentämiseen ja kieltäytymiseen lopullisen määrän maksamisesta. Komission olisi näin ollen pitänyt ottaa huomioon päätöksensä vaikutus tuettuihin hankkeisiin, jotka on toteutettu suunnitellusti. Lisäksi komissio ei ole toimenpiteiden tai toimenpideryhmien tai hankkeiden tasolla perustellut, miksi seurantakomitean hyväksymät ja maksupyynnössä mainitut EAKR:n tuet eivät ole enää perusteltuja.

33 Komissio kiistää kaikki Saksan liittotasavallan esittämät väitteet.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

34 Kun otetaan huomioon Saksan liittotasavallan väitteet, on syytä tutkia peräkkäin, onko rahoitussuunnitelmassa ilmoitettujen määrien ja maksupyynnössä ilmoitettujen määrien poikkeaminen toisistaan katsottava asetuksen N:o 4253/88 24 artiklassa tarkoitetuksi huomattavaksi muutokseksi, onko komissio antanut käsiteltävänä olevassa asiassa hyväksyntänsä tälle muutokselle ja lopuksi onko se jättänyt käyttämättä sille tässä säännöksessä siltä osin, onko yhteisön tuki perusteltu, myönnettyä harkintavaltaa.

35 Saksan liittotasavalta esittää ensimmäiseksi asetuksen N:o 4253/88 24 artiklassa tarkoitettujen huomattavien muutosten olemassaolon osalta etenkin, että poikkeamat rahoitussuunnitelmassa säädettyjen kulujen ja todellisten kulujen välillä eivät ole huomattavia muutoksia sen vuoksi, että ensiksi myöntämispäätökseen liitetty rahoitussuunnitelma on pelkästään ohjeellinen; toiseksi nämä poikkeamat eivät tarkoita myöntämispäätöksen viimeisimmässä versiossa ja seurantakomiteassa asetettujen ehtojen rikkomista; kolmanneksi suuntaviivojen 7 a kohdassa ei sallita riidanalaisten poikkeamien määrittelemistä huomattaviksi muutoksiksi; ja lopuksi komissio on myöntänyt, etteivät poikkeamat hankkeiden tasolla tarkoita huomattavia muutoksia.

36 Tuen myöntämistä koskevaan päätökseen liitetyn rahoitussuunnitelman väitetyn ohjeellisen ja väliaikaisen luonteen osalta on aluksi syytä viitata yhdistetyissä asioissa T-349/06, T-371/06, T-14/07, T-15/07 ja T-332/07, Saksa vastaan komissio, 9.9.2008 annetun tuomion (Kok., s. II-2181) 60–64 kohtaan, joissa on hylätty pääosiltaan sama

perustelu, kuin minkä Saksan liittotasavalta on esittänyt käsiteltävänä olevassa asiassa (ks. vastaavasti yhteisöjen tuomioistuinten mahdollisuudesta perustella ratkaisua viittaamalla aikaisempaan ratkaisuun, jossa lausutaan pääosin samoista kysymyksistä, asia C-229/04, Crailsheimer Volksbank, tuomio 25.10.2005, Kok., s. I-9273, 47–49 kohta ja asia T-47/03, Sison vastaan neuvosto, tuomio 11.7.2007 (102 kohta, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa). Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi tässä tuomiossa, että sovellettavasta lainsäädännöstä johtuu, sellaisena kuin sitä on tulkittu oikeuskäytännössä, että rakennerahastojen myöntämä tuki on kokonaisuudessaan pantava täytäntöön sen päätöksen mukaisesti, jolla se on hyväksytty, ja erityisesti tähän päätöksen liitetyn rahoitustaulukon mukaisesti, ja että näin ollen komission hyväksymään rahoitussuunnitelmaan tehdyt muutokset, jotka on toteutettu ilman sen suostumusta, aiheuttavat lähtökohtaisesti kyseessä olevalle ohjelmalle myönnetyn tuen vähentämisen.

37 Tältä osin on hylättävä Saksan liittotasavallan väite, jonka mukaan seurantakomitea voi muuttaa rahoitussuunnitelmaa saattamatta näitä muutoksia komission hyväksyttäviksi, kun ne eivät edellytä lisäresurssien myöntämistä ohjelmalle. Asetuksen N:o 4253/88 25 artiklan 5 kohdasta ilmenee nimittäin yksiselitteisesti, että joko jokaisesta rahoitussuunnitelman muutoksesta on joko ilmoitettava muutosten hyväksymistä varten komissiolle ja kyseessä olevalle jäsenvaltiolle heti kun seurantakomitea on päättänyt siitä tai komission on itse välittömästi hyväksyttävä ne yhteistyössä jäsenvaltion kanssa ja seurantakomitean annettua lausuntonsa. Tästä seuraa, ettei rahoitussuunnitelman muutosta voida tehdä ilman komission etukäteen tai jälkikäteen antamaa hyväksyntää.

38 Seuraavaksi siitä Saksan liittotasavallan väitteestä, jonka mukaan rahoitussuunnitelmassa säädettyjen määrien ja lopullisten määrien väliset poikkeamat eivät ole myöntämispäätöksen viimeisessä versiossa asetettujen ehtojen vastaisia, etenkin koska sovellettava rahoitusosuus ei ylitä 50 prosentin kattoa kokonaiskustannuksista, on todettava, että Saksan liittotasavalta pyrkii tällä väitteellä kiistämään riidanalaisessa päätöksessä olevan toteamuksen, jonka mukaan tuen myöntämistä koskevan

päätöksen viimeisessä versiossa vahvistetaan erityisiä rahoitusosuuksia jokaisen toimenpiteen tai toimenpiteiden joukon osalta, ja ne ovat suurimmassa osassa tapauksia alle 50 prosenttia.

39 Tältä osin on todettava, että rahoitusosuudet, joihin komissio viittaa riidanalaisessa päätöksessä, seuraavat EAKR:n tuen määrän ja rahoitussuunnitelmassa jokaisen toimenpiteen tai toimenpiteiden joukon osalta säädettyjen kokonaiskustannusten välisestä suhteesta. Kun komissio on laskenut EAKR:n rahoitusosuuden rahoitussuunnitelmassa säädettyjen määrien perusteella, se on vain soveltanut asetuksen N:o 4253/88 17 artiklan 2 kohtaa, jonka nojalla EAKR:n rahoitusosuus vahvistetaan prosenttiosuudeksi ja lasketaan kokonaiskustannuksiin nähden tai kaikkiin rahoitussuunnitelmassa säädettyihin tukikelpoisiin julkisiin menoihin nähden (ks. vastaavasti asia T-65/04, Nuova Gela Sviluppo v. komissio, tuomio 27.6.2007, 82 kohta, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

40 Asetuksen N:o 4253/88 17 artiklan 2 kohdan lähtökohtana on tosin yksi rahoitusosuus koko toiminnan osalta (toimenpideohjelma, tukijärjestelmä jne.); mainitun asetuksen 17 artiklan 4 kohdassa sallitaan kuitenkin nimenomaisesti rahoitusosuuden vahvistaminen yksittäisten tai erityisten toimenpiteiden osalta, jolloin tässä säännöksessä tarkoitettujen ”yksittäisten toimenpiteiden” on välttämättä vastattava rahoitussuunnitelmaan sisältyvää ohjelman suunnittelun tasoa. Oikeuskäytännöstä ilmenee nimittäin, että yhteisön rahoitusosuus on yksi tuen ehdoista, joka määritellään tuen myöntämishetkellä ja jota voidaan muuttaa myöhemmin vain asetuksen N:o 4253/88 25 artiklan 5 kohdassa säädetyssä menettelyssä (edellä 39 kohdassa mainittu asia Nuova Gela Sviluppo v. komissio, tuomion 92 kohta). Tämä tulkinta on muutoin ainoa, joka on yhteensoveltuva asetuksen N:o 4253/88 25 artiklan 5 kohdan kanssa, jossa säädetään, että myöntämispäätöksiin liitettyjen rahoitussuunnitelmien mukautuksista seuraa tukiosuuksien muutoksia, ja se on näin ollen selvästi ymmärrettävä siten, että tällaisista tukiosuuksista on tosiasiallisesti säädetty rahoitussuunnitelmassa ja että niiden muuttaminen seuraa automaattisesti muista suunnitelmaan tehtävistä muutoksista. Lisäksi vain tällä tavalla voidaan sellaisessa tapauksessa, joka on kyseessä

käsiteltävänä olevassa asiassa ja jossa lopulliset kustannukset ovat pienemmät kuin rahoitussuunnitelmassa on arvioitu, jakaa tämä kulujen aleneminen yhteisön ja jäsenvaltioiden kesken samassa suhteessa, jossa ne olisivat osallistuneet kuluihin, jos nämä olisivat olleet yhteistyöhön osallistumisen puitteissa vahvistetussa rahoitussuunnitelmassa suunnitellulla tasolla.

41 Tästä seuraa, ettei Saksan liittotasavalta voi vedota siihen, että muutospäätöksissä päätetyn erilaisille toimenpiteille tai toimenpiteiden joukoille annettavan kansallisen ja yhteisön tuen muuttamisen seurauksena ei ollut kutakin toimenpidettä tai toimenpiteiden joukkoa koskevan EAKR:n rahoitusosuuden muuttuminen, minkä vuoksi osuudet ovat erilaisia ja suurimmassa osassa tapauksia alle 50 prosenttia. Mikäli se Saksan liittotasavallan väite, jonka mukaan on vahvistettu yksi 50 prosentin maksimiosuus, hyväksyttäisiin, olisi katsottava, että EAKR:n lopullinen rahoitusosuus voidaan määritellä vasta ohjelman päättämisen hetkellä, mikä olisi vastoin säännöksiä, sellaisina kuin niitä on tulkittu oikeuskäytännössä (ks. edellä 39 kohta).

42 Näin ollen se seikka, että muutospäätösten perusteluissa ei viitata nimenomaisesti siihen, että uusi suhde arvioitujen kokonaiskustannusten ja yhteisön tuen välillä johtaa siihen, että 50 prosentin yhtenäinen osuus korvataan erityisillä osuuksilla jokaisen toimenpiteen tai toimenpidejoukon osalta, on merkityksetön, koska tämä korvaaminen johtuu suoraan lainsäädännöstä. Lisäksi on todettava komission tavoin, että kyseessä olevien päätösten perusteluissa viitataan asetuksen N:o 4253/88 25 artiklan 5 kohtaan.

43 Vielä on huomattava, että erityisen rahoitusosuuden vahvistaminen jokaisen toimenpiteen tai toimenpidejoukon osalta ei tarkoita sitä, että muutospäätökset olisivat johtaneet EAKR:n tuen vähenemiseen, koska, kuten komissio esittää, se olisi maksettu kokonaisuudessaan, jos ohjelman lopulliset rahoituskustannukset olisivat olleet sillä tasolla, josta säädettiin näistä päätöksistä seuranneessa rahoitussuunnitelmassa.

44 Tätä johtopäätöstä ei voida kumota Saksan liittotasavallan väitteillä, jotka koskevat erityisesti sitä seikkaa, että yhtäältä käsiteltävänä olevassa asiassa ilmoitettiin muutospäätöksiin liitetyissä rahoitussuunnitelmissa, että on varmistettu, etteivät yhteisön rahastot saa ylittää 50:tä prosenttia kaikista julkisista kustannuksista, ja toisaalta toimenpideohjelma pantiin täytäntöön seurantakomitean päätösten mukaisesti.

45 Siitä väitteestä, joka koskee muutospäätöksiin liitettyihin rahoitussuunnitelmiin sisältyvää huomautusta, jonka mukaan varmistetaan, että yhteisön rahastot eivät ylitä 50:tä prosenttia julkisista kokonaiskustannuksista, on todettava, kuten komissio huomauttaa, että tämä huomautus ei estä katsomasta, että tuen myöntämistä koskevassa päätöksessä, sellaisena kuin se on muutettuna mainituilla muutospäätöksillä, päätetään 50 prosenttia pienemmistä rahoitusosuuksista tiettyjen toimenpiteiden tai toimenpidejoukkojen osalta, koska tätä 50 prosentin kattoa on noudatettava yksittäisten hankkeiden tasolla. Näin ollen ei olisi mahdollista rahoittaa yhtä hanketta paljon 50:tä prosenttia suuremmalla osuudella ja määrätä paljon pienemmistä osuuksista muiden hankkeiden osalta, jotka kuuluvat samaan toimenpiteeseen tai toimenpidejoukkoon, vaikka olisi noudatettu koko toimenpiteelle tai koko toimenpidejoukolle suunniteltua osuutta.

46 Siitä väitteestä, jonka mukaan toimenpideohjelma on pantu täytäntöön seurantakomitean päätösten mukaisesti, on riittävää todeta, että riidanalaisesta päätöksestä sekä siihen liitetystä taulukosta seuraa selvästi, että kyseessä olevaa toimenpideohjelmaa ei ole pantu täytäntöön näiden päätösten mukaisesti, koska osaa mainitulle ohjelmalle myönnetystä rahastosta ei lopulta käytetty. Kuten nimittäin komissio huomauttaa, nimenomaan se seikka, että ohjelmaa ei ole kokonaisuudessaan pantu täytäntöön suunnitellusti, on kyseessä olevan riidan perustana, koska osapuolet ovat erimielisiä siitä, kuinka yhteisön tuki on laskettava, kun ohjelman kokonaiskustannukset ovat suunniteltua pienemmät. Se seikka, että toteutetut hankkeet on pantu täytäntöön asianmukaisesti on tietysti tärkeää, mutta ei riittävää, jotta katsottaisiin, että suunnitelma on pantu asianmukaisesti täytäntöön, koska kaikkien myöntämispäätöksessä vahvistettujen ehtojen, mukaan luettuna rahoitusosuudet, noudattaminen on myös välttämätöntä tältä osin.

47 Vielä seuraavaksi siitä väitteestä, jonka mukaan suuntaviivojen 7 a kohdan mukaan riidanalaisia poikkeamia ei voida määritellä huomattaviksi muutoksiksi, on aluksi todettava, että komissio ei ole tukenut vähentämispäätöstään – kuten riidanalaisen päätöksen toisesta viittauskappaleesta ja 28 perustelukappaleesta ilmenee – suuntaviivoihin, vaan asetuksen N:o 4253/88 24 artiklaan. Komissio on suuntaviivoissa vain muistuttanut jäsenvaltioita sovellettavien säännösten tulkinnasta ja ilmoittanut niille, että se on sille asetuksen N:o 4253/88 24 artiklassa annetun harkintavallan rajoissa päättänyt hyväksyä tietyt ehdot täyttävät poikkeamat, kuten se on todennut päätöksensä 15 perustelukappaleessa. Komissio on tosin sitoutunut jäsenvaltioille annetussa tiedoksiannossa käyttämään harkintavaltaansa asetuksen N:o 4253/88 24 artiklan soveltamiseksi suuntaviivoissa määrättyjen edellytysten mukaisesti ja tämän vuoksi perustellut riidanalaisen päätöksen niihin viittaamalla, mikä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että riidanalaisen päätöksen oikeudellinen perusta muodostuisi suuntaviivoista. Edelleen se seikka, että suuntaviivat on hyväksytty vasta syyskuussa 1999, ei osoita, vastoin Saksan liittotasavallan esitystä, että niiden hyväksyminen vaatisi käynnissä olevien ohjelmien muuttamista. Nimittäin sen mukaan, mitä edellä 36–46 kohdassa on todettu, rahoitussuunnitelman velvoittava luonne ja se, että on olemassa toimenpiteelle tai toimenpiteiden joukolle vahvistettu rahoitusosuus, johtuu soveltuvista lain säännöksistä sillä tavoin, että suuntaviivojen 7 kohdassa, jonka sisältö ei vaikuta millään tavoin näiden säännösten vastaiselta, ei edellytetä ohjelmien minkäänlaista muuttamista.

48 Joka tapauksessa komissio ei ole käsiteltävänä olevassa asiassa soveltanut virheellisesti suuntaviivojen 7 kohtaa, koska, kuten edellä 39–46 kohdasta seuraa, ”rahoitussuunnitelmasta seuraava rahoitusosuus”, johon viitataan suuntaviivojen 7 a kohdassa, voidaan ymmärtää vain siten, että siinä viitataan rahoitusosuuksiin, jotka on laskettu yhteisön tuen ja rahoitussuunnitelmassa säädettyjen kokonaiskustannusten välisen suhteen perusteella jokaisen toimenpiteen tai toimenpiteiden joukon osalta ja jotka komissio on ilmoittanut riidanalaisen päätöksen ensimmäisessä perustelukappaleessa eikä siten, että siinä viitataan maksimaaliseen ja yhtenäiseen 50 prosentin osuuteen.

49 Lopuksi siitä väitteestä, jonka mukaan komissio on katsonut, että poikkeamat hankkeiden tasolla eivät ole huomattavia muutoksia, on todettava, että se seikka, että

komissio on pyytänyt 12.5.1999 päivätyssä kirjeessään (ks. edellä 13 kohta), että muutokset, jotka sisältävät kokonaismäärän kohoamisen tai rahastojen välisiä siirtoja, esitetään sille hyväksyttäviksi ennen tiettyä päivämäärää, ei osoita, että se olisi katsonut, että kansalliset viranomaiset voisivat vapaasti tehdä ohjelmaan muita muutoksia kuin nämä, vaikka seurantakomitealla on asetuksen N:o 4253/88 25 artiklan 5 kohdassa säädetty velvollisuus ilmoittaa kaikista muutoksista komissiolle ja odottaa tämän vahvistusta. Samoin 3.5.2000 päivätystä kirjeestä (ks. edellä 15 kohta) ei ilmene, että hankkeiden muutokset eivät koskaan kuulu asetuksen N:o 4253/88 24 artiklan soveltamisalaan. Päinvastoin komissio on tässä kirjeessä viitannut siihen, että hankkeisiin liittyvistä muutoksista ei tarvitse ilmoittaa sille vain siinä tapauksessa, että muutokset eivät ole huomattavia ja niillä ei vaikuteta yhteisön budjettiin. Näin ollen, kuten komissio korostaa, erot hankkeiden tasolla kuuluvat asetuksen N:o 4253/88 24 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan vain, jos ne aiheuttavat eroja rahoitussuunnitelmassa ilmoitettuihin määriin nähden.

50 Toiseksi sen seikan osalta, että komission on väitetty hyväksyneen kyseessä olevat muutokset, on hylättävä Saksan liittotasavallan väite, jonka mukaan komission edustajan läsnäolo toimenpideohjelman seurantakomiteassa ja hänen aktiivinen osallistumisensa mainitun ohjelman täytäntöönpanoon tarkoittaisi sitä, että komissio on hyväksynyt toteutetut muutokset. Asetuksen N:o 4253/88 25 artiklan 5 kohdasta johtuu nimittäin selvästi, että vaikka seurantakomitea olisi lähtökohtaisesti toimivaltainen muuttamaan rahoitussuunnitelmaa, kun ei ole kyse ohjelman kokonaiskustannusten korottamisesta, jokaisesta sen tekemästä muutoksesta on kuitenkin ilmoitettava välittömästi komissiolle ja kyseiselle jäsenvaltiolle eikä se tule voimaan ennen kuin ne ovat hyväksyneet sen. On todettava, että tätä säännöstä voidaan tulkita vain siten, että komission edustaja seurantakomiteassa ei ole ”komissio” mainitussa säännöksessä tarkoitetulla tavalla, koska muutoin se seikka, että komission edustaja osallistuu seurantakomiteaan, tekisi tyhjäksi velvollisuuden ilmoittaa seurantakomitean päätöksestä seuraavan muutoksen osalta ja velvollisuuden pyytää komission vahvistusta.

51 Lisäksi ei voida kiistää sitä, että myöntämispäätöksen muuttamisesta tehdyt kaksi päätöstä, jotka on tehty asetuksen N:o 4253/88 25 artiklan 5 kohdan kolmannen alakohdan nojalla, on tehnyt komissio kollegiaalisena elimenä eikä sen edustaja seurantakomiteassa, koska ne kuuluvat seurantakomitean toimivallan ulkopuolelle. Asetuksen N:o 4253/88 25 artiklan 5 kohdassa olevan viittauksen ”komissioon” ei voida tulkita tarkoittavan vaihtoehtoisesti kollegiaalista elintä tai sen edustajaa seurantakomiteassa sen mukaan, mistä tämän säännöksen alakohdasta on kyse.

52 Näin ollen on todettava, että komission voidaan katsoa hyväksyneen muutoksen, josta seurantakomitea on päättänyt, vain, jos siitä on muodollisesti ilmoitettu komissiolle tätä tarkoitusta varten (ks. vastaavasti edellä 39 kohdassa mainittu asia Nuova Gela Sviluppo v. komissio, tuomion 64 ja 66 kohta; ks. analogisesti asia T-282/04, Italia v. komissio, tuomio 22.11.2006 72 ja 78 kohta, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa). Koska Saksan liittotasavalta ei ole ilmoittanut komissiolle käsiteltävänä olevassa asiassa kyseessä olevista muutoksista, sen ei pitäisi myöskään väittää, että ne on hyväksytty.

53 Kolmanneksi ja viimeiseksi siitä Saksan liittotasavallan väitteestä, jonka mukaan komissio ei ole käyttänyt sille asetuksen N:o 4253/88 24 artiklassa myönnettyä harkintavaltaa, ja erityisesti siitä väitteestä, jonka mukaan se seikka, että tehdyille muutoksille ei ole pyydetty komission hyväksyntää, tarkoittaa vain menettelysäännösten rikkomista eikä anna komissiolle oikeutta vähentää taloudellista tukea ja vaarantaa asianmukaisesti toimeenpantujen hankkeiden rahoitusta, on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sellaisten kansallisten tai yhteisön säännösten rikkominen, joilla säännellään tukea yhteisön rahastoista, mukaan lukien rahoitustuet, oikeuttaa myönnetyn tuen vähentämisen tai poistamisen (ks. vastaavasti asia C-199/03, Irlanti v. komissio, tuomio 15.9.2005, Kok., s. I-8027, 29–34 kohta ja asia C-240/03 P, Comunità montana della Valnerina v. komissio, tuomio 19.1.2006, Kok., s. I-731, 76 ja 97 kohta). Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on näin ollen katsonut edellä 52 kohdassa mainitussa asiassa Italia vastaan komissio antamassaan tuomiossa (tuomion 72 ja 78 kohta), joka liittyy Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) rahoittamiin maaseudun kehittämisohjelmiin, että siitä, ettei Italian

tasavalta ole noudattanut säännöstä, jonka sisältö vastaa hyvin paljon asetuksen N:o 4253/88 25 artiklan 5 kohtaa, aiheutuu toimenpideohjelmalle myönnetyn tuen vähentäminen.

54 Mikäli katsottaisiin Saksan liittotasavallan ehdottamalla tavalla, että koska se on rikkonut vain menettelysäännöksiä, komissio ei voi vähentää tukea, koska vähentäminen vaikuttaisi asianmukaisesti täytäntöönpantuihin hankkeisiin, sillä, että Saksan liittotasavalta on rikkonut velvollisuuttaan panna täytäntöön komission hyväksymä toimenpideohjelma rahoitussuunnitelman mukaisesti, ei olisi seuraamusta. Tällainen ratkaisu tekisi tyhjäksi velvollisuuden sisällön, koska olisi riittävää, että kansalliset viranomaiset osoittaisivat tiettyjen hankkeiden asianmukaisen toteuttamisen saadakseen täyden rahoituksen siitä riippumatta, onko komission kanssa sovittuja rahoituksellisia säännöksiä noudatettu.

55 Joka tapauksessa riidanalainen päätös ei voi vaarantaa toteutettujen hankkeiden rahoitusta. Nimittäin vaikka kyseessä olevan toimenpideohjelman kustannukset ovat pienemmät kuin oli suunniteltu, kansalliset viranomaiset voivat käyttää osan näin säästyneistä kansallisista varoista täydentääkseen asianmukaisesti toteutettujen hankkeiden rahoitusta.

56 Tältä osin se seikka, jonka Saksan liittotasavalta mainitsi istunnossa vastauksena ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kysymykseen ja jonka mukaan käsiteltävänä olevassa asiassa on kyse yhteisön tavoiteohjelman Interreg II puitteissa kehitetystä ohjelmasta, minkä vuoksi kansallinen tuki kuuluu kolmen eri kansallisen viranomaisen budjettiin, on merkityksetön. Se seikka, että eri kansallisten viranomaisten välisissä suhteissa hankkeet, joita ei ole toteutettu, on yhden kansallisen viranomaisen rahoitettava ja toteutetut hankkeet toisen, ei estä katsomasta, että kansallisten varojen säästynyt osa voitaisiin sen seurauksena, ettei tiettyjä hankkeita ole toteutettu, käyttää täydentämään toteutettujen hankkeiden rahoitusta.

57 Jos nimittäin kyseessä olevilla hankkeilla on todellinen rajat ylittävä intressi, kuten olisi oltava kaikissa hankkeissa, jotka rahoitetaan toimenpideohjelman rajoissa, joka kuuluu yhteisön tavoiteohjelmaan Interreg II, kansallinen viranomainen, jonka hankkeita ei ole toteutettu tai jotka ovat osoittautuneet kustannuksiltaan pienemmiksi, voi osallistua kansalliseen tukeen hankkeille, jotka on toteutettu suunnitelmien mukaisesti. Joka tapauksessa on huomattava, että kaikki kyseiseen ohjelmaan liittyvillä alueilla toimivaltaiset viranomaiset esittävät tukipyynnöt toimenpideohjelmalle yhdessä ja että myöntämispäätöksissä erotellaan vain yhteisön tuki ja kansallinen tuki tekemättä eroa eri kansallisten viranomaisten osuuksien välillä.

58 Edellä esitetyn perusteella Saksan liittotasavallan ensimmäinen kanneperuste on hylättävä.

Toinen kanneperuste, joka liittyy perustelujen puuttumiseen

Asianosaisten lausumat

59 Saksan liittotasavalta väittää komission riidanalaisen päätöksen 16 perustelukappaleessa suuntaviivojen 6.2 kohtaan tekemän viittauksen osalta, että komissio ei selitä, miksi poikkeama ”ylöspäin” rahoitussuunnitelmassa säädettyihin kuluihin nähden kuuluu suuntaviivojen soveltamisalaan, kun taas poikkeama ”alaspäin” muodostaa asetuksen N:o 4253/88 24 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun huomattavan muutoksen. Se katsoo, että jos komissio olisi soveltanut käsiteltävänä olevassa asiassa suuntaviivoissa säädettyä 20 prosentin joustoa, mitään vähennystä ei olisi tehty. Se lisää tältä osin, että se, ettei komissio ole soveltanut tätä joustoa, on erityisen käsittämätöntä, koska

komission mukaan EAKR:n tuen kokonaismäärä olisi voitu maksaa jopa vetoamatta tähän sääntöön, jos sitä olisi asianmukaisesti pyydetty (riidanalaisen päätöksen 20 perustelukappale). Se toteaa, ettei se ymmärrä, miksi komissio, joka on riidanalaisessa päätöksessä antanut huomattavan merkityksen rahoitussuunnitelmassa säädetyille rahoitusosuuksille kunkin toimenpiteen tai toimenpidejoukon osalta, ei hyväksy suuntaviivojen soveltamista, jotta sallitaan suunnitelmassa säädetyn 20 prosentin tuen ylityksen sijaan rahoitusosuuden ylittäminen samassa määrin, vaikka pyydetty määrä jää pienemmäksi kuin suunnitelmassa säädetty tuki.

60 Riidanalaisen päätöksen liitteenä olevasta taulukosta Saksan liittotasavalta väittää, että se on käsittämätön, ja katsoo, että näin voi olla sen vuoksi, ettei selityksiä eikä sarakkeiden otsikoita ole laadittu saksaksi eli oikeudenkäyntikielellä. Se väittää näin ollen, että toinen perusteluvirhe perustuu Euroopan talousyhteisössä käytettäviä kieliä koskevista järjestelyistä 15.4.1958 annetun asetuksen N:o 1 (EYVL 1958, 17, s. 385) 3 artiklan rikkomiseen. Se kiistää komission väitteen, jonka mukaan taulukkoon sisältyvät matemaattiset kaavat ovat selviä.

61 Komissio kiistää, että riidanalaisen päätöksen perustelut olisivat puutteellisia.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

62 Riidanalaisen päätöksen 16 perustelukappaleen osalta Saksan liittotasavalta väittää ensiksi, että komissio ei selitä, miksi poikkeama ”ylöspäin” rahoitussuunnitelmassa

säädettyihin kuluihin nähden voidaan hyväksyä, kun taas poikkeama ”alaspäin” on asetuksen N:o 4253/88 24 artiklassa tarkoitettu huomattava muutos. On huomattava, että komissio toteaa riidanalaisen päätöksen 12 ja 15 perustelukappaleessa, että jokainen poikkeama, olipa se ylös- tai alaspäin, on huomattava muutos. Se toteaa edelleen mainitun päätöksen 16 perustelukappaleessa, että poikkeamat ylöspäin voidaan hyväksyä sillä ehdolla, että niiden huomattavuus on rajoittunut (20 prosenttiin kyseessä olevasta määrästä) ja että ne kompensoidaan alaohjelman/toimintalinjan sisällä vastaavalla poikkeamalla alaspäin sillä tavoin, että ”alaohjelman määrää – – ei koroteta”. Näin ollen on todettava, ettei komissio ole katsonut, että poikkeamat ”ylöspäin” hyväksyttäisiin aina, vaikka poikkeamia ”alaspäin” ei hyväksyttäisi, eikä riidanalaisessa päätöksessä voi näin ollen olla tätä koskevia perusteluja.

63 Saksan liittotasavalta väittää toiseksi, ettei komissio selitä, miksi se ei ole soveltanut käsiteltävänä olevassa asiassa suuntaviivojen 6 kohdassa säädettyä 20 prosentin joustomarginaalia. Tältä osin on todettava, että suuntaviivojen 6.2 kohdasta sekä riidanalaisen päätöksen 19 perustelukappaleesta seuraa, että vastoin Saksan liittotasavallan käsitystä 20 prosentin joustoa on sovellettu, mutta näin on voitu tehdä vain toimintalinjan 3 osalta, koska vain tällä linjalla esiintyy toimenpide tai toimenpiteiden joukko, joiden osalta rahoitussuunnitelmassa säädetty määrä on ylitetty. Tästä perustelusta seuraa selvästi, että suuntaviivojen 6.2 kohtaa ei voida soveltaa muihin linjoihin, koska yksi sen soveltamisen edellytyksistä, eli suunnitellun määrän ylittyminen vähintään yhden toimenpiteen tai toimenpiteiden joukon osalta, ei täyty.

64 Saksan liittotasavalta väittää kolmanneksi, ettei se ymmärrä, miksi komissio ei sovella suuntaviivoja siten, että toimenpiteen tai toimenpiteiden joukon osalta vahvistetun 20 prosentin rahoitusosuuden ylittyminen voidaan hyväksyä, mikäli se ei merkitse toimintalinjalle suunnitellun tuen ylittämistä samalla tavoin kuin toimenpiteelle tai

toimenpiteiden joukolle suunnitellun tuen määrän ylittäminen hyväksytään mainittujen suuntaviivojen 6.2 kohdan nojalla, mikäli se ei merkitse toimintalinjalle suunnitellun tuen määrän ylittämistä. Tältä osin on huomattava, että Saksan liittotasavalta pyytää eräänlaista suuntaviivojen analogista soveltamista. Komissio on kuitenkin ilmoittanut riidanalaisen päätöksen 24 perustelukappaleessa, että suuntaviivat pitäisi sen yksiköille annettuina ohjeina panna täytäntöön yhdenvertaisen kohtelun periaatteen mukaisesti sillä tavoin, että ne eivät voi soveltaa niitä Saksan liittotasavallan ohjelmiin eri tavalla kuin ne soveltavat niitä muiden jäsenvaltioiden ohjelmiin. Tästä seuraa, että riidanalainen päätös on tältä osin riittävästi perusteltu.

65 Saksan liittotasavalta katsoo, että riidanalaiseen päätökseen liitetty taulukko on käsittämätön, koska selityksiä ja sarakkeita ei ole laadittu saksaksi, ja kiistää komission väitteen, jonka mukaan siihen sisältyvät matemaattiset kaavat ovat helppotajuisia. On riittävää todeta komission tavoin, että Saksan liittotasavallan kannekirjelmässä taulukkoon tekemistä viittauksista ilmenee, että se on ymmärtänyt taulukon oikein. Lisäksi on huomattava, että riidanalaisessa päätöksessä olevan perustelun avulla voidaan ymmärtää kunkin toimenpiteen tai toimenpiteiden joukon osalta tehty laskelma ja syyt, joiden vuoksi Saksan liittotasavallan pyytämä määrä on hyväksytty tai sitä ei ole hyväksytty.

66 Näin ollen Saksan liittotasavallan toinen kanneperuste on hylättävä.

Kolmas kanneperuste, joka liittyy ”yhteistyöhön osallistumisen” noudattamatta jättämiseen

Asianosaisten lausumat

67 Saksan liittotasavalta väittää, että vaikka riidanalainen ohjelma on laadittu yhteistyössä ja hankkeiden rahoituksen määrät on vahvistettu ohjelmaa noudattaen, komissio on siinä mainitut ehdot hylätessään muuttanut yksipuolisesti EAKR:n tukea eikä kunnioita ”yhteistyöhön osallistumista”.

68 Se katsoo, että komission soveltama laskentamenetelmä tarkoittaa, ettei ole enää olemassa varmaa kokonaisvaltaista rahoitusta millekään näistä hankkeista, koska toimivaltaiset tahot ja hankkeista vastaavat tahot eivät voi määritellä EAKR:n tuen määrää ennen menojen sisällyttämisen määräpäivää 31.12.2001 ja ennen maksupyynnön jättämistä.

69 Sen mukaan komissio ei myöskään kunnioita ”yhteistyöhön osallistumista” sikäli kuin sen menettely on luottamuksensuojan periaatteen vastaista, koska sen edustaja seurantakomiteassa ei ole ennen määrärahan varaamista koskevan määräajan päättymistä selvittänyt muille kumppaneille rahoitustaulukoissa säädettyjen määrien tällaista tulkintaa eikä se ole varoittanut siitä, että seurantakomiteassa päätetyt hankkeiden rahoitukset olivat vaarassa. Saksan liittotasavalta väittää vastauksessaan, että komissio pyrkii minimoimaan osallistumisensa seurantakomiteaan. Tämä osallistuminen on kuitenkin leimannut ohjelman täytäntöönpanoa, ja komission yhteistyö on tapahtunut säädettyä oikeudellista kehystä noudattaen, kun on määritelty EAKR:n osallistumista hankkeisiin seurantakomitean sisäisen säännöstön mukaisesti.

Se katsoo sitä vastoin, että komission laskentamenetelmä on yhteensoveltumaton seurantakomitean päätösten kanssa eikä se ole velvoittava ainakaan niissä tapauksissa, joissa komissio on osallistunut tätä ennen seurantakomitean vastakkaisiin päätöksiin.

70 Sitä paitsi ”yhteistyöhön osallistuminen” edellyttää, kun on kyse ohjelman täytäntöönpanoon liittyvien näkökantojen huomattavasta eroavuudesta, että komissio antaa sille mahdollisuuden oikaista maksupyyntö.

71 Komissio kiistää nämä väitteet.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

72 Aluksi on muistettava, että asetuksen N:o 2052/88 4 artiklan 1 kohdan (ks. edellä 3 kohta) mukaan käsitettä ”yhteistyöhön osallistuminen” käytetään korostamaan, että ”[yhteisön toiminta] perustuu kiinteisiin neuvotteluihin komission, asianomaisen jäsenvaltion ja tämän nimeämien toimivaltaisten – – viranomaisten ja toimielinten välillä”. Yhteistyöhön osallistuminen koskee erityisesti toimenpiteiden valmistelua, rahoitusta, seurantaa ja arviointia, ja se on suoritettava noudattaen täysin kunkin osapuolen institutionaalista, juridista ja rahoituksellista toimivaltaa.

73 Edelleen siitä väitteestä, jonka mukaan komissio ei ole noudattanut ”yhteistyöhön osallistumista” siltä osin kuin se on muuttanut yksipuolisesti EAKR:n tuen ehtoja, on todettava, että ensimmäisen kanneperusteen tarkastelusta ilmenee, että vastoin Saksan

liittotasavallan väitettä komissio ei ole poikennut myöntämispäätöksen viimeisessä versiossa määrätyistä ehdoista eikä näin ollen ole muuttanut yksipuolisesti EAKR:n tukea. Koska lisäksi rahoitusosuudet on vahvistettu tuen myöntämispäätöksessä, ei voida myöskään väittää, että komission soveltuvien säännösten ja myöntämispäätöksen mukaisesti soveltama laskentamenetelmä johtaa siihen, ettei yhteisön tuen määrää ole mahdollista määritellä etukäteen.

74 Siitä väitteestä, jonka mukaan komission menettely on luottamuksensuojan periaatteen vastaista komission edustajan asennoitumisen vuoksi seurantakomiteassa, on riittävää muistuttaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti perustellun luottamuksen syntyminen edellyttää, että täsmälliset ja sovellettavien säännösten mukaiset vakuutukset on antanut siihen toimivaltainen henkilö (ks. vastaavasti asia T-203/97, Forvass v. komissio, tuomio 6.7.1999, Kok. H., s. I-A-129 ja s. II-705, 70 kohta ja asia T-347/03, Branco v. komissio, tuomio 30.6.2005, Kok., s. II-2555, 102 kohta). Käsiteltävänä olevassa asiassa sen tosiseikan, että komission edustaja seurantakomiteassa ei ole huomauttanut rahoitusosuuksien olemassaolosta toimenpiteiden tai toimenpiteiden joukkojen tasolla, ei voida katsoa olevan täsmällinen vakuutus, etenkin kun asiakirjoista ilmenee, että hän on todennut pidättyvänsä äänestämästä hankkeista päätettäessä, jotta hän ei ennakoisi komission sisäisen rahoitusvalvonnan arviointeja; lisäksi nämä vakuutukset eivät ole missään tapauksessa sovellettavan oikeuden mukaisia, kuten edellä tehdystä tarkastelusta ilmenee.

75 Lopuksi siitä Saksan liittotasavallan väitteestä, jonka mukaan komission olisi annettava sille mahdollisuus oikaista maksupyyntö, on todettava, että Saksan liittotasavalta – sen sijaan, että se hyväksyisi komission tulkinnan ja pyytäisi sitä antamaan luvan sellaisen uuden pyynnön esittämiseen, jolla pyydetään suuremman määrän maksamista toimenpiteille tai toimenpiteiden joukoille, joiden osalta pyydettiin aikaisemmassa pyynnössä pienempää määrää kuin se, joka seuraa rahoitussuunnitelmassa säädetyn rahoitusosuuden soveltamisesta – on nostanut käsiteltävänä olevan kanteen kiistääkseen tämän tulkinnan. Näin ollen komissio ei voinut, mikäli se olisi sovellettavan säännöstön mukaan ylipäätään mahdollista, omasta aloitteestaan sallia pyynnön oikaisemista.

76 Näin ollen tämä kanneperuste on hylättävä ja vastaavasti kanne kokonaisuudessaan on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

77 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, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut komission vaatimusten mukaisesti.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kanne hylätään.

2) Saksan liittotasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Czúcz Labucka Frimodt Nielsen

Julistettiin Luxemburgissa 28 päivänä tammikuuta 2009.

Allekirjoitukset