Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

19 päivänä syyskuuta 2012 *

EAKR — Taloudellisen tuen vähentäminen — Toiminnallinen ohjelma tavoite 1 -alueella Thüringenin osavaltiossa (Saksa) (1994–1999)

Asiassa T-265/08,

Saksan liittotasavalta, asiamiehinään M. Lumma, T. Henze, C. Blaschke ja K. Petersen, avustajanaan asianajaja U. Karpenstein,

kantajana,

jota tukevat

Espanjan kuningaskunta, asiamiehenään aluksi abogado del Estado J. M. Rodríguez Cárcamo, sittemmin abogado del Estado N. Díaz Abad ja Rodríguez Cárcamo ja lopuksi abogado del Estado A. Rubio González,

Ranskan tasavalta, asiamiehinään G. de Bergues ja N. Rouam,

ja

Alankomaiden kuningaskunta, asiamiehinään C. Wissels, Y. de Vries, B. Koopman, M. Bulterman ja J. Langer,

väliintulijoina,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinään A. Steiblyté ja B. Conte,

vastaajana,

jossa vaaditaan kumottavaksi komission 30.4.2008 tekemä päätös K(2008) 1690 lopullinen, jolla komission 5.8.1994 tekemän päätöksen K(94) 1939/5 mukaisesti vähennettiin Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) antamaa taloudellista tukea toiminnalliselle ohjelmalle tavoite 1 -alueella Thüringenin osavaltiossa (Saksa) (1994–1999).

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

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

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

kirjaaja: hallintovirkamies T. Weiler,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 27.9.2011 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Asian tausta

1 Saksan hallitus esitti 3.9.1993 Euroopan yhteisöjen komissiolle yhteisön taloudellista tukea koskevan hakemuksen toiminnalliselle ohjelmalle tavoite 1 -alueella Thüringenin osavaltiossa (Saksa) (1994–1999) edistääkseen pienten ja keskisuurten yritysten (jäljempänä PK-yritysten) tuotannollisia investointeja.

2 Komissio teki 29.7.1994 päätöksen 94/628/EY, jolla vahvistettiin yhteisön tukikehys yhteisön rakenteellisille tukitoimille tavoite 1:n piiriin kuuluvilla Saksan alueilla, joita ovat Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Sachsen, Thüringen ja Itä-Berliini (EYVL L 250, s. 18). Tämän päätöksen perusteella oli mahdollista vahvistaa toiminnallinen ohjelma uusille osavaltioille.

3 Komissio hyväksyi 5.8.1994 tekemällään päätöksellä K(94) 1939/5 toiminnallisen ohjelman tavoite 1 -alueeseen Saksassa kuuluvalle Thüringenin osavaltiolle (Arinco nro 94.DE.16.005) (jäljempänä kyseinen tukitoimenpide) ja rakennerahaston tuen määräksi 1 021 771 000 ecua, jota 29.12.1999 tehdyllä päätöksellä K(99) 5087 korotettiin 1 086 827 000 euroon ja josta Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) yhteisrahoitus oli enintään 1 020 719 000 euroa. Thüringenin osavaltion talous- ja liikenneministeriö nimettiin hallintoviranomaiseksi.

4 PK-yritysten tuotannollisen toiminnan tukemista koskevan toimenpiteen 2.1. osalta päätöksessä K(99) 5087 kustannusten kokonaismääräksi vahvistettiin 674 104 000 euroa ja EAKR:n osuuden määräksi 337 052 000 euroa.

5 Vuoden 2001 aikana komissio suoritti Thüringenin osavaltion käyttöön ottamia hallinto- ja tarkastusjärjestelmiä koskevan systemaattisen tarkastuksen, joka perustui rakennerahastojen päämääristä ja tehokkuudesta ja niiden toiminnan yhteensovittamisesta keskenään sekä Euroopan investointipankin toiminnan ja muiden rahoitusvälineiden kanssa annetun asetuksen (ETY) N:o 2052/88 soveltamisesta 19.12.1988 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4253/88 23 artiklan 2 kohtaan (EYVL L 374, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna neuvoston 20.7.1993 antamalla asetuksella (ETY) N:o 2082/93 (EYVL 193, s. 20), sekä yksityiskohtaisista järjestelyistä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4253/88 soveltamiseksi jäsenvaltioiden suorittaman rakennerahastojen yhteisrahoittamien toimien varainhoidon valvonnan osalta 15.10.1997 annetun komission asetuksen (EY) N:o 2064/97 14 artiklaan (EYVL L 290, s. 1).

6 Komissio esitteli 30.1.2002 Thüringenin ja Sachsen-Anhaltin toiminnallisia ohjelmia koskevan lopullisen raporttinsa, joka sisälsi suosituksia.

7 Tilintarkastusyhtiö vahvisti asetuksen N:o 2064/97 8 artiklassa tarkoitetun lausuman ja toimitti sen komissiolle 24.6.2002.

8 Saksan viranomaiset esittivät 18.7.2002 kirjeellä loppusuoritusta koskevan pyynnön kyseisen tukitoimenpiteen osalta. Komissio lopetti kyseisen tukitoimenpiteen 27.6.2003 ja maksoi loppusuorituksen pyydetyn määräisenä.

9 Tukitoimenpiteen lopettamisen jälkeen Euroopan yhteisöjen tilintarkastustuomioistuin teki 27.–31.10., 10.–21.11., 1.–5.12. ja 11.12.2003 useita tarkastuskäyntejä. Vuonna 2004 se teki varainhoitovuotta 2003 koskevan vahvistuslausuman tutkimisen yhteydessä analyysin asianomaisen tukitoimenpiteen heikoista kohdista. Tarkastuksen kohteena oli 28 toimenpiteeseen 2.1 kuuluvaa hanketta.

10 Tilintarkastustuomioistuin toimitti 22.6.2004 alustavan tarkastuskertomuksensa Saksan viranomaisille. Saksan viranomaiset toimittivat 31.8. ja 13.10.2004 tilintarkastustuomioistuimelle lisätietoja kirjallisesti.

11 Tilintarkastustuomioistuin toimitti 17.1.2005 kirjeitse tarkastuskertomuksensa (jäljempänä 17.1.2005 päivätty tarkastuskertomus) kansallisille viranomaisille. Kertomuksesta ilmeni tiettyjä tukitoimenpiteitä koskevia yksittäisiä ja järjestelmällisiä sääntöjenvastaisuuksia, kuten PK-yrityksen määritelmän piiriin kuulumattomien yritysten rahoittaminen, tukikelvottomien kustannusten (tulevat vuokrat, arvonlisävero, alennukset) ilmoittaminen, enimmäistuen laskennassa tehdyt virheet ja tietyntyyppisiä kustannuksia, kuten yleiskuluja, tai omia varoja koskevien tositteiden puuttuminen. Kertomuksen johtopäätös oli se, että kyseisen tukitoimenpiteen hallinto- ja tarkastusjärjestelmissä oli puutteellisuuksia. Toimenpiteeseen 2.1 kuuluvissa 28 hankkeessa virheprosentti oli 31,36 prosenttia.

12 Komissio toimitti 19.10.2006 kirjeitse Saksan viranomaisille 17.1.2005 päivätyn tarkastuskertomuksen tutkimisen ensimmäiset tulokset ja kehotti Saksan viranomaisia esittämään sille huomautuksensa.

13 Tilintarkastustuomioistuimen tekemän heikkojen kohtien analyysin perusteella komissio ilmoitti Thüringenin osavaltiolle 135 miljoonan euron suuruisten rahoituskorjausten tekemisestä. Thüringenin osavaltion kahdenvälisen kuulemisen jälkeen komissio perui osan esittämästään arvostelusta.

14 Saksan viranomaiset vastasivat 5.1.2007 kirjeitse komission 19.10.2006 päivättyyn kirjeeseen; ne vastustivat ekstrapolaatiolla tehtyjä rahoituskorjauksia ja toimittivat lisää todisteita tiettyjen kustannusten tukikelpoisuuden osoittamiseksi.

15 Komissio vähensi 30.4.2008 tekemällään päätöksellä K(2008) 1690 lopullinen (jäljempänä riidanalainen päätös) asetuksen N:o 4253/88 24 artiklan mukaisesti EAKR:sta kyseiselle tukitoimenpiteelle myönnettyä tukea 81 425 825,67 eurolla toimenpiteen 2.1. yhteydessä todettujen yksittäisten ja järjestelmällisten sääntöjenvastaisuuksien vuoksi. Komissio teki virheprosentin suuruisen ekstrapolaation koko toimenpiteen 2.1 osalta ottaen lähtökohdakseen 23,88 prosentin suuruisen virheprosentin. Se laski yksittäisten sääntöjenvastaisuuksien osuudeksi 1 232 012,70 euroa ja järjestelmällisten sääntöjenvastaisuuksien osuudeksi 80 193 812,97 euroa.

16 Todetut järjestelmälliset virheet ovat riidanalaisen päätöksen mukaan seuraavat:

— rahoitusta on myönnetty yritykselle, joka ei ole PK-yritys (hankkeet Maxit Baustoffwerke GmbH, arcon II Flachglasveredelung, Gothaer Fahrzeugwerk ja CeWe Color AG)

— lopullinen tuensaaja ei ole täyttänyt PK-yrityksiin sovellettavia, 15 prosentin lisärahoituksen saamiseksi edellytettyjä kansallisia arviointiperusteita (hanke Tralag Landmaschinen GmbH)

— leasingsopimusten yhteydessä on ilmoitettu tukeen oikeuttamattomia kustannuksia (hankkeet TelePassport Service GmbH ja Schuster Kunstofftechnik GmbH).

Asian käsittelyn vaiheet sekä asianosaisten ja väliintulijoiden vaatimukset

17 Saksan liittotasavalta nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 4.7.2008 toimittamallaan kannekirjelmällä.

18 Saksan liittotasavalta vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

— kumoaa riidanalaisen päätöksen

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

19 Espanjan kuningaskunta, Ranskan tasavalta ja Alankomaiden kuningaskunta hyväksyttiin tähän oikeudenkäyntiin väliintulijoiksi tukemaan Saksan liittotasavallan vaatimuksia, ja ne ovat saaneet esittää huomautuksensa istunnossa unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 116 artiklan 6 kohdan mukaisesti.

20 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

— hylkää kanteen

— velvoittaa Saksan liittotasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

21 Unionin yleinen tuomioistuin (kolmas jaosto) päätti esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella aloittaa suullisen käsittelyn.

22 Saksan liittotasavalta esittää unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamossa 6.9.2011 rekisteröidyssä kirjeessään suullista käsittelyä varten laaditusta kertomuksesta eräitä huomautuksia, jotka koskevat nettomääräisten korjauksien tekemistä asetuksen N:o 4253/88 24 artiklan soveltamisen yhteydessä koskevien, 15.10.1997 päivättyjen komission sisäisten suuntaviivojen asemaa (jäljempänä sisäiset suuntaviivat) sekä 17.1.2005 päivätyn tarkastuskertomuksen tiettyjen kohtien tulkintaa.

23 Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat ja vastaukset unionin yleisen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin kuultiin 27.9.2011 pidetyssä istunnossa.

Oikeudellinen arviointi

24 Saksan liittotasavalta vetoaa kanteensa tueksi viiteen kanneperusteeseen, joista ensimmäinen ja toinen perustuvat asetuksen N:o 4253/88 24 artiklan rikkomiseen, kolmas siihen, että komissio ei ole tehnyt tarkastuksia paikan päällä, neljäs luottamuksensuojan, oikeusvarmuuden ja vilpittömän yhteistyön periaatteen loukkaamiseen ja viides suhteellisuusperiaatteen loukkaamiseen.

1. *Ensimmäinen kanneperuste, joka perustuu asetuksen N:o 4253/88 24 artiklan 2 kohdan rikkomiseen sen vuoksi, että vähennyksen tekemisen edellytykset eivät ole täyttyneet*

Ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa, jonka mukaan kansallisten viranomaisten tekemien hallinnollisten virheiden ei voida katsoa olevan asetuksen N:o 4253/88 24 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja sääntöjenvastaisuuksia.

Asianosaisten lausumat

25 Saksan liittotasavalta väittää, että vaikka komission esittämä arvostelu olisikin asiallisesti oikeaa, kyseen ei voida katsoa olevan sääntöjenvastaisuuksista vaan pelkistä hallinnollisista virheistä, jotka eivät kuulu asetuksen N:o 4253/88 24 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan, jos ne eivät johda kyseisen toimen tai toimenpiteen olennaiseen muuttamiseen siitä komissiolle etukäteen ilmoittamatta.

26 Saksan liittotasavalta väittää, että Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 18.12.1995 annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 2988/95 (EYVL L 312, s. 1) 1 artiklan 2 kohdan mukaan väärinkäytös tarkoittaa taloudellisen toimijan teosta tai laiminlyönnistä johtuvaa yhteisön

oikeuden säännöksen tai määräyksen rikkomista. Saksan liittotasavallan mukaan asetuksen hollanninkielisessä kieliversiossa edellytetään taloudellisen toimijan tuottamusta. Saksan liittotasavallan mukaan tätä määritelmää voidaan soveltaa sääntöjenvastaisuus-käsitteen merkitystä arvioitaessa asetus N:o 4253/88 mukaan lukien kaikissa sektorikohtaisissa asetuksissa ja kaikissa kieliversioissa asetuksen N:o 4253/88 24 artiklan 2 kohdassa ja asetuksen N:o 2988/95 1 artiklan 2 kohdassa. Sen mukaan sääntöjenvastaisuuden käsitteen tulkitseminen eri tavoin näissä kahdessa asetuksessa loukkaisi yhteisön oikeuden yhdenmukaisuuden periaatetta.

27 Lisäksi komission kanta, jonka mukaan sääntöjenvastaisuuden käsitettä pitää tulkita eri tavoin asetuksen N:o 2988/95 ja asetuksen N:o 4253/88 yhteydessä, ei Saksan liittotasavallan mukaan sisälly riidanalaiseen päätökseen, jonka 26 ja 27 kohdassa väitetään, että sääntöjenvastaisuudet johtuvat lopullisten tuensaajien teoista tai laiminlyönneistä.

28 Saksan liittotasavalta väittää, että asetus N:o 2988/95 ja asetuksen N:o 4253/88 23 artiklan 1 kohta huomioon ottaen viranomaisia ei voida rinnastaa taloudellisiin toimijoihin, jotka ovat keskenään tuotteiden tai palvelujen toimittamisesta kilpailevia julkisia tai yksityisiä yrityksiä. Komission esittämä arvostelu liittyy pelkkiin hallinnollisiin virheisiin, esimerkiksi muun yrityksen kuin PK-yrityksen kirjaamiseen virallisesti Thüringenin osavaltion toiminnallisen ohjelman painopistealaan 2.1 tai väitetysti liian korkean valtiontuen myöntämiseen kahdelle taloudelliselle toimijalle rahoitusleasingin yhteydessä; tukien myöntäminen on hallinnollisille säännöksille tai määräyksille perustuva yksittäinen hallinnollinen toimenpide.

29 Saksan liittotasavalta lisää, että Euroopan unionin neuvoston pöytäkirjaan sisällytetystä julistuksesta ja sääntöjenvastaisuuksien ilmoittamisvelvollisuutta koskevien, 11.4.2002 päivättyjen komission yksityiskohtaisten soveltamissääntöjen 10 huomautuksesta seuraa, että valtion viranomaisten teot ja laiminlyönnit eivät voi olla sääntöjenvastaisuuksia sen vuoksi, että niitä ei voida lukea taloudellisten toimijoiden syyksi.

30 Saksan liittotasavalta riitauttaa myös riidanalaisen päätöksen 28 kohdassa asiassa C-199/03, Irlanti vastaan komissio, 15.9.2005 annettuun tuomioon (Kok., s. I-8027) tehdyn viittauksen asiaankuuluvuuden sen vuoksi, että Irlannin hallitus ei siinä kiistänyt taloudellisten toimijoiden tekemiä sääntöjenvastaisuuksia.

31 Saksan liittotasavallan mukaan komission riidanalaisen päätöksen 25 ja 28 kohdassa tekemä rinnastus Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) oikeudelliseen perustaan ei ole myöskään asiaankuuluva, sillä yhteisön lainsäätäjä on nimenomaisesti säätänyt EMOTR:n oikeudesta tehdä rahoituskorjauksia hallinto- ja tarkastusjärjestelmissä esiintyvien hallinnollisten virheiden tai puutteellisuuksien vuoksi, kun taas EAKR:n osalta edellytetään, että toiminnallista ohjelmaa on muutettu olennaisesti. Ainoa oikeudellinen perusta, joka tässä asiassa oikeuttaa komission hallinnoiman yhteisön tuen vähentämiseen, on rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä 21.6.1999 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1260/1999 (EYVL L 161, s. 1), joka koskee vasta myöhempiä rahoituskausia.

32 Saksan liittotasavalta riitauttaa EY 5 artiklaan perustuvan rajatun toimivallan periaatteen nojalla sen, että yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 21.4.1970 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 729/70 (EYVL L 94, s. 13) 8 artiklan soveltamista koskevaan oikeuskäytäntöön olisi mahdollista vedota asetukseen N:o 4253/88 perustuvan takaisinperintätoimivallan perustelemiseksi.

33 Saksan liittotasavalta väittää myös, että komissiolla ei ole minkään yhteisön oikeuden säännöksen tai määräyksen perusteella oikeutta tehdä rahoituskorjauksia pelkästään kansallisten hallinnollisten virheiden vuoksi, sillä asetuksen N:o 2988/95 1 artiklan 1 kohdassa edellytetään nimenomaisesti yhteisön oikeuden säännöksen tai määräyksen rikkomista. EY 10 artiklaan perustuvalla yleisellä

vilpittömän yhteistyön periaatteella ei voida perustella poikkeamista tästä perustavanlaatuisesta toimivallan jaosta, sillä se perustuu jäsenvaltioiden institutionaaliseen ja menettelylliseen itsemääräämisoikeuteen.

34 Komissio kiistää nämä väitteet.

–Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

35 Asetuksen N:o 4253/88 24 artiklan 2 kohdassa komissio oikeutetaan vähentämään tiettyyn tukitoimenpiteeseen annettua tukea tai pidättämään se, jos saman artiklan 1 kohdan mukaan tehty tarkastus paljastaa sääntöjenvastaisuuksia. Tässä artiklassa ei kuitenkaan säädetä sääntöjenvastaisuudesta vastuussa olevasta tahosta, kun kyse on EAKR:n rahoittaman toiminnan tai toimenpiteen täytäntöönpanosta.

36 Saksan liittotasavallan väitteellä asetuksen N:o 4253/88 24 artiklan 2 kohdan ja asetuksen N:o 2988/95 1 artiklan 2 kohdan välillä tehdään rinnastus, joka merkitsee sitä, että sääntöjenvastaisuus tarkoittaisi ainoastaan sellaista Euroopan unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen rikkomista, joka johtuu taloudellisen toimijan teosta tai laiminlyönnistä; tästä on syytä todeta, että kyseisiä säännöksiä on tulkittava itsenäisesti, koska niillä tavoitellaan eri päämääriä eikä niiden soveltamisala ole sama. Asetus N:o 2988/95 muodostaa asiallisesti yleisen oikeudellisen kehyksen, jonka avulla pyritään ehkäisemään petoksia, joihin kansallinen viranomainen ei määritelmän mukaisesti voi syyllistyä, kun taas asetus N:o 4253/88 koskee unionin ja jäsenvaltioiden välisiä suhteita (ks. analogisesti asia T-282/04, Italia v. komissio, tuomio 22.11.2006, 83 kohta, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

37 On myös syytä todeta, että kansalliset viranomaiset ovat vastuussa yhteisön varojen asianmukaisesta käyttämisestä, ja niiden on toteutettava kansallisten lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaisesti tarpeelliset toimenpiteet muun muassa varmistaakseen sen, että EAKR:n rahoittamat operaatiot toteutetaan ja että ne ovat sääntöjenmukaisia. Komission tehtävät ovat näet vain täydentäviä (ks. analogisesti asia C-366/88, Ranska v. komissio, tuomio 9.10.1990, Kok., s. I-3571, 19 ja 20 kohta).

38 Asetuksen N:o 4253/88 24 artiklassa ei tehdä määrällistä tai laadullista eroa sellaisten sääntöjenvastaisuuksien osalta, jotka voivat johtaa tuen vähentämiseen. Oikeuskäytännössä on todettu, että nekin sääntöjenvastaisuudet, joilla ei ole täsmällistä taloudellista vaikutusta, voivat kuitenkin vakavasti vahingoittaa unionin taloudellisia intressejä ja olla unionin oikeuden vastaisia, minkä voidaan katsoa soveltuvan perusteeksi sille, että komissio tekee rahoituskorjaukset (ks. em. asia Irlanti v. komissio, tuomion 29 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

39 Hallinnollinen virhe, joka liittyy siihen, että rahoitussuunnitelmassa ilmoitetut määrät ja maksupyynnössä ilmoitetut määrät poikkeavat toisistaan, on esimerkiksi sellainen sääntöjenvastaisuus, jonka perusteella tukea voidaan vähentää (ks. asia T-74/07, Saksa v. komissio, tuomio 28.1.2009, Kok., s. II-107, 34 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

40 Lisäksi se seikka, että kansallisilla viranomaisilla on keskeinen asema rakennerahastojen täytäntöönpanossa, puhuu sääntöjenvastaisuuden käsitteen laajan tulkinnan puolesta. Kansallisten viranomaisten tekemää virhettä on pidettävä asetuksen N:o 4253/88 24 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna sääntöjenvastaisuutena, koska EY 274 artiklan mukainen moitteettoman varainhoidon periaate ja EY 10 artiklan mukainen vilpittömän yhteistyön periaate eivät mahdollista jäsenvaltiolle immuniteettia ja koska asetuksen N:o 4253/88 24 artikla on ainoa säännös, jonka perusteella tuen määrää on mahdollista vähentää siinä tapauksessa, että tukitoimenpidettä ei ole toteutettu aiemmin esitetyn mukaisesti (ks. asia C-500/99, Conserve Italia v. komissio, tuomio 24.1.2002, Kok., s. I-867, 88 kohta).

41 Saksan liittotasavallan väitteestä, jonka mukaan mikään unionin oikeuden säännös tai määräys ei yhteisön tukijärjestelmässä oikeuta komissiota tekemään rahoituskorjauksia pelkästään kansallisten hallinnollisten virheiden vuoksi, on syytä todeta, että tuensaajan on noudatettava monia velvoitteita, joiden määritteleminen ja valvonta kuuluvat suurelta osin kansallisille viranomaisille. Muunlainen tulkinta ei olisi yhteensopiva moitteettoman varainhoidon periaatteen ja vilpittömän yhteistyön periaatteen kanssa. Vaikka komissio moittii Saksan liittotasavaltaa kansallisista hallinnollisista virheistä, virheet liittyvät kuitenkin unionin myöntämään taloudelliseen tukeen.

42 Näin ollen on todettava, että asetuksen N:o 4253/88 24 artiklan 2 kohdan tulkitseminen siten, että kansallisten viranomaisten tekemät virheet jäisivät sääntöjenvastaisuuden käsitteen ulkopuolelle, olisi vastoin tähän säännökseen sisältyvän säännön tehokasta vaikutusta.

43 Tästä seuraa, että sellaiset unionin oikeuden rikkomiset, jotka voidaan lukea kansallisten hallintoviranomaisten syyksi, kuuluvat asetuksen N:o 4253/88 24 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan. Koska kansallisilla viranomaisilla on keskeinen asema rakennerahastojen täytäntöönpanossa, rikkomisia, joihin nämä viranomaiset syyllistyvät, on pidettävä asetuksen N:o 4253/88 24 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuina sääntöjenvastaisuuksina.

44 Tämä ensimmäisen kanneperusteen osa on siten hylättävä.

Ensimmäisen kanneperusteen toissijaisesti esitetty toinen osa, joka perustuu komission riidanalaisessa päätöksessä toteamien sääntöjenvastaisuuksien riitauttamiseen

45 Saksan liittotasavalta väittää, että toimivaltaiset hallintoviranomaiset eivät ole syyllistyneen sääntöjenvastaisuuksiin ja että hallinto- ja tarkastusjärjestelmien tehokuutta koskeva komission esittämä arvostelu on perusteetonta.

Komission tekemät luonnehdintaan liittyvät virheet siltä osin, kuin kyse on muiden yritysten kuin PK-yritysten toteuttamista hankkeista aiheutuneiden kustannusten tukikelvottomuudesta

– Asianosaisten lausumat

46 Saksan liittotasavallan mukaan mitään relevanttia hallinnollista virhettä ei ole tehty, koska kyseisiä hankkeita voitiin tukea ja ne voitiin kirjata samojen arviointiperusteiden mukaisesti kuin toiminnallisen ohjelman painopistealassa 1.1 ja koska yhteisön budjetille ei ole aiheutunut vahinkoa, kun taas asetuksen N:o 4253/88 23 artiklan 1 kohdassa vaaditaan tämän edellytyksen toteutumista.

47 Saksan liittotasavalta väittää, että taloudellisen tuen kirjaaminen ja hallinnoiminen muiden yritysten kuin PK-yritysten osalta painopistealan 2.1 mukaisesti ei ole edes potentiaalisesti voinut johtaa perusteettomiin kustannuksiin. Saksan liittotasavalta katsoo, että painopistealan 2.1 alla mainitut viisi yritystä täyttävät alueiden välistä myyntiä koskevan edellytyksen, jonka täyttämistä vaaditaan painopistealassa 1.1, jonka osalta määrätään nimenomaisesti, että tuotannolliset investoinnit voidaan toteuttaa ”yrityksen koosta riippumatta”. Näin ollen tilintarkastustuomioistuimen esittämä arvostelu ei koske tietyille yrityksille myönnettyä lainvastaista taloudellista tukea vaan pelkästään sitä, miten kyseinen tuki on toiminnallisessa ohjelmassa kirjattu.

48 Komissio kiistää nämä väitteet.

– Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

49 Saksan liittotasavallan riidanalaista päätöstä kohtaan esittämät moitteet koskevat useita hankkeita.

50 Kuten riidanalaiseen päätökseen liitetyn taulukon 46 kohdassa todetaan, Tralag Landmaschinen -hankkeen osalta ei ole rikottu päätöksellä 94/628 määriteltyyn yhteisön tukikehykseen sisältyvää PK-yrityksen määritelmää vaan määritelmää, joka sisältyy 24. yhteiseen kehyssuunnitelmaan ”alueellisten taloudellisten rakenteiden parantaminen” ajanjaksolla 1995–1999, jonka Bundestagin (Saksan liittovaltion parlamentti) suunnittelukomissio hyväksyi 27.4.1995 ja jonka noudattaminen on välttämätöntä EY 10 artiklan mukaisen vilpittömän yhteistyön periaatteen nojalla. Tässä kehyssuunnitelmassa määrätään 15 prosentin suuruisesta lisärahoituksesta yrityksille, jotka eivät työllistä enempää kuin 250 henkilöä, mikä ei toteudu Tralag Landmaschinen osalta, joka on kyseistä rahoitusta kuitenkin saanut. Tämä yritys ei siten ollut oikeutettu 15 prosentin suuruiseen lisärahoitukseen.

51 Edellä mainittua yritystä koskevan hankkeen sekä neljän muun hankkeen osalta, jotka koskevat Maxit Baustoffwerke GmbH:tä, arcon II Flachglasveredelungia, Gothaer Fahrzeugwerkiä ja CeWe Color AG:tä, on syytä todeta, että kuten asetuksen 1260/1999 52 artiklan 5 kohdan toisesta alakohdasta ilmenee, ohjelmakauden 1994–1999 tukitoimenpidettä koskenut lopullinen maksupyyntö piti toimittaa komissiolle viimeistään 31.3.2003, eikä sitä voitu enää sen jälkeen muuttaa. Kyseessä olevat viisi riidanalaista hanketta on kirjattu toimenpiteeseen 2.1. Kuten edellä 8 kohdassa on todettu, lopullinen maksupyyntö on esitetty komissiolle 18.7.2002 ja komissio oli noudattanut sitä 27.6.2003, joten Saksan viranomaiset eivät voi perustellusti väittää, että kyseiset hankkeet täyttäisivät toimenpiteen 1.1 mukaiset edellytykset. Näin ollen virheelliset kirjaukset merkitsivät tukikelvottomien kustannusten ilmoittamista kyseisen tukitoimenpiteen toimenpiteen 2.1 nojalla, eikä ilmoitusta ollut mahdollista muuttaa enää 31.3.2003 jälkeen.

52 Yhteisöjen tuomioistuin on tältä osin jo katsonut, että sääntöjenvastaisuuksien olemassaolon voidaan katsoa olevan riittävä peruste rahoituskorjausten tekemiselle, eikä ole välttämätöntä, että yhteisön budjetille aiheutuisi täsmällistä taloudellista vahinkoa (ks. em. asia Irlanti v. komissio, tuomion 25–27, 31, 58 ja 59 kohta).

53 Tilintarkastustuomioistuin ei toimenpiteen 2.1 yhteydessä ole pelkästään arvostellut muiden yritysten kuin pk-yritysten rahoittamista, vaan se on todennut kyseisten toimenpiteiden olleen 100-prosenttisesti yhteisön tuen piiriin kelpaamattomia.

54 Nämä kantajan väitteet on siten hylättävä.

Rahoitusleasingin ja leasingin välinen ero sekä työasiakirjojen ja kansainvälisen kirjanpitostandardin 17 soveltumattomuus

– Asianosaisten lausumat

55 Siltä osin kuin kyse on toimenpiteistä n:o 38 TelePassport Service GmbH ja n:o 44 Schuster Kunststofftechnik GmbH, joihin liittyvien kustannusten ei ole katsottu täyttävän tuen saamisen edellytyksiä, Saksan liittotasavalta riitauttaa yhtäältä komission tekemän erottelun rahoitusleasingin ja leasingin välillä sekä toisaalta yhteisön tukikehyksen, yhtenäisten suunnitteluasiakirjojen ja Saksaa koskevien yhteisöaloitteiden hyväksymistä koskevien päätösten muuttamisesta 23.4.1997 tehtyyn komission päätökseen 97/321/EY (EYVL L 146, s. 9) liitetyn työasiakirjan n:o 20 (jäljempänä työasiakirja n:o 20) sekä toisaalta kansainvälisen kirjanpitostandardin 17 sovellettavuuden.

56 Saksan liittotasavalta väittää, että rahoitusleasing ei ole ”leasingin erityismuoto”, kuten komissio katsoo. Rahoitusleasingsopimuksen keskeisenä tarkoituksena on tavaran omistusoikeuden hankkiminen, mikä kirjanpidollisesta näkökulmasta katsoen tapahtuu sopimuksen tekohetkellä. Leasingin tarkoituksena on vain tavaran antaminen saataville käyttöä varten, ja tällöin vuokrat ovat korvaus tavaran saataville antamisesta. Niinpä yhteisön taloudellisen tuen rajaaminen rahoitusleasingin 60 osasuoritukseen ei ole

perusteltua. Rahoitusleasingin osalta laskettu hinta ei vastaa käyttöön antamista vaan ostohinnan osasuoritusta, joten komission lähestymistapa johtaa siihen, että eroa ei tehdä sen perusteella, onko luotonantaja pankki vai koneen myyjä.

57 Komissio kiistää nämä väitteet ja korostaa yhteisön oikeuden käsitteiden itsenäistä tulkintaa sekä sitä, että tavaroiden hankkimista rahoitusleasingilla ei voida pitää kauppana, kun otetaan huomioon se, että lopulliset tuensaajat ovat saaneet täyden omistusoikeuden tavaroihin vasta 60 kuukauden ajanjakson päätyttyä kaikki maksut suoritettuaan, mikä esillä olevien hankkeiden osalta on tapahtunut vasta yhteisön tukitoimenpiteen lopettamisen jälkeen.

– Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

58 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden sellaisen säännöksen sanamuotoa, joka ei sisällä nimenomaista viittausta jäsenvaltioiden oikeuteen säännöksen sisällön ja ulottuvuuden määrittämiseksi, on tulkittava itsenäisesti ja yhtenäisesti, mikä on tehtävä ottamalla huomioon säännöksen asiayhteys ja kyseisen säännöstön tavoitteet (ks. asia C-287/98, Linster, tuomio 19.9.2000, Kok., s. I-6917, 43 kohta ja asia 327/82, Ekro, tuomio 18.1.1984, Kok., s. 107, 11 kohta). Kuten komissio lisäksi perustellusti toteaa, sillä seikalla, että kustannusten hyväksymisen edellytyksiä koskevan päätöksen 97/321 adressaattina on Saksan liittotasavalta, ei voida perustella sitä, ettei sen termejä tulkita itsenäisesti ja yhtenäisesti, koska tämä päätös on yksi 15 samanlaisesta päätöksestä, jotka on samana päivänä osoitettu silloisille 15 jäsenvaltiolle ja jotka on julkaistu samanaikaisesti.

59 Saksan liittotasavallan väitteiden olennaisesta sisällöstä on todettava, että tavaroiden hankkimista rahoitusleasingilla ei voida pitää sellaisena kauppana, joka olisi tukikelpoinen kokonaisuudessaan, kun otetaan huomioon se, että lopulliset tuensaajat eivät ole maksaneet ostohintaa kokonaisuudessaan tukijakson aikana. Lopulliset tuensaajat ovat saaneet täyden omistusoikeuden tavaroihin vasta 60 kuukauden ajanjakson päätyttyä kaikki maksut suoritettuaan, mikä esillä olevien hankkeiden osalta on tapahtunut vasta yhteisön tukitoimenpiteen lopettamisen jälkeen.

60 Kansainvälisestä kirjanpitostandardista 17 on syytä todeta, että näihin normeihin riidanalaisen päätöksen 30 perustelukohdassa tehty viittaus ei ole millään tavoin ratkaisevassa asemassa, koska niihin viitataan riidanalaisessa päätöksessä vain toissijaisesti yleisesti tunnustettuina kirjanpitonormeina rahoitusleasingin käsitettä tulkittaessa.

61 Lopulta 1.5.1997 voimaan tulleiden työasiakirjojen (sikäli kun jäsenvaltioille tai edunsaajille asetetaan näiden päätöksen 97/321 liitteenä olevien asiakirjojen määräyksissä uusia tai täydentäviä velvoitteita) sovellettavuudesta on todettava, että tukikelvottomuuden käsitettä ei ole otettu käyttöön tällä päätöksellä ja että kyseiseen päätökseen liitetyissä asiakirjoissa vain kootaan yhteen voimassa olevat käytänteet ja esitetään leasingkustannusten osalta yksityiskohtaisesti jo aiemmin vahvistettu sääntö, jonka mukaan tulevat kustannukset eivät oikeuta tukeen. Niinpä kyse ei voi olla asiakirjan n:o 20 taannehtivasta soveltamisesta.

62 Tämä Saksan liittotasavallan väitteet on siten hylättävä.

Väite, jonka mukaan komissio on virheellisesti luonnehtinut tiettyjä sääntöjenvastaisuuksia järjestelmällisiksi

– Asianosaisten lausumat

63 Saksan liittotasavalta väittää komission toiminnan perustuvan virheelliseen olettamaan mukaan tilintarkastustuomioistuin oli pitänyt tuen antamista muille yrityksille kuin PK-yrityksille toiminnallisen ohjelman painopistealan 2.1 nojalla järjestelmällisenä virheenä. Se arvostelee komissiota siitä, että komissio on tehnyt virheiden järjestelmällisyyden vuoksi 23,88 prosentin suuruisen

virheprosentin perusteella ekstrapolaation kaikkien toiminnallisen ohjelman painopistealan 2.1:n yhteydessä aiheutuneiden kustannusten osalta, kun tilintarkastustuomioistuin taas ei ole katsonut mihinkään edellä mainitusta viidestä hankkeesta liittyneen järjestelmällisiä virheitä. Jos tätä asiallista virhettä ei olisi tehty, laskutoimituksen peruste olisi ollut täysin toinen. Riidanalaisesta päätöksestä ei voida myöskään päätellä komission poikenneen tilintarkastustuomioistuimen tekemästä arvioinnista, kuten komissio itse väittää.

64 Komissio kiistää nämä väitteet.

– Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

65 Riidanalaisen päätöksen ja tilintarkastustuomioistuimen tekemien johtopäätösten väitetystä ristiriitaisuudesta on syytä todeta, että asetuksen N:o 4253/88 24 artiklan sanamuodosta ei ilmene, että komissio olisi asianomaisen artiklan mukaista toimivaltaa käyttäessään sidottu tarkastusviranomaisen huomioihin. Komission asiana on päinvastoin tehdä todetuista sääntöjenvastaisuuksista oma arviointinsa. Riidanalainen päätös sisältääkin komission arvioinnin asiasta, ei tilintarkastustuomioistuimen arviointia.

66 Muita yrityksiä kuin PK-yrityksiä koskevat virheelliset kirjaukset ovat luonteeltaan järjestelmällisiä, koska ne ilmentävät hallinnon, valvonnan ja tilintarkastuksen puutteellisuuksia, joita on esiintynyt useita kertoja ja joita suurella todennäköisyydellä esiintyy hyvin monissa vastaavissa tapauksissa. Komissio on siten voinut katsoa perustellusti, että muita yrityksiä kuin PK-yrityksiä koskevat virheelliset kirjaukset ovat järjestelmällisiä sääntöjenvastaisuuksia.

67 Tämä Saksan liittotasavallan väite on siten hylättävä.

Komission virheellisesti tekemä, 5 prosenttia kattavien tarkastusten määritteleminen puutteelliseksi ja päätelmä, jonka mukaan hallinto- ja tarkastusjärjestelmissä on puutteellisuuksia

– Asianosaisten lausumat

68 Saksan liittotasavalta riitauttaa komission esittämän arvostelun, jonka mukaan asetuksen N:o 2064/97 mukaisten, 5 prosenttia kattavien tarkastusten täytäntöönpanossa olisi puutteellisuuksia, ja katsoo, että sääntöjenvastaisuuksien olemassaoloa ei voida perustaa tähän.

69 Saksan liittotasavalta väittää ensinnäkin, että ulkopuolisen tahon laatimasta lopullisesta menoilmoituksesta, joka on toimitettu asetuksen N:o 2064/97 8 artiklan mukaisesti, ilmenee, että 5 prosenttia kattavat tarkastukset ovat olleet olennaisilta osin luotettavat ja että ne ovat vastanneet kyseisen asetuksen 3 artiklassa asetettuja edellytyksiä. Tilintarkastustuomioistuin sen paremmin kuin ulkopuoliset tilintarkastusalan asiantuntijatkaan eivät ole kritisoineet sitä, että Thüringenin osavaltion viranomaiset eivät ole täyttäneet niitä edellytyksiä, jotka komissio on määritellyt järjestelmän valvonnalle.

70 Toiseksi Saksan liittotasavalta riitauttaa komission esittämät moitteet, joiden mukaan 5 prosenttia kattavien tarkastusten yhteydessä käytetyissä tarkastuslistoissa (check-lists) ei toisteta työasiakirjoihin sisältyviä suuntaviivoja. Se katsoo, että vaikka suuntaviivoja ei ole tarkastuslistoissa nimenomaisesti toistettu, ne ovat luonnollisesti ja epäilyksettä 5 prosenttia kattavien tarkastusten erottamaton osa.

71 Saksan liittotasavalta katsoo kolmanneksi komission toiminnan olevan ristiriitaista, koska komissio ei ole esittänyt tätä moitetta enää 23.7.1998 päivätyssä Ventura-pöytäkirjassa eikä 30.1.2002 päivätyssä komission kertomuksessa.

72 Saksan liittotasavalta väittää neljänneksi, että pelkästään se seikka, että 5 prosenttia kattavissa tarkastuksissa ilmi tullut virheprosentti on matalampi kuin tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksissa ilmennyt, ei sinällään merkitse sitä, että toimivaltaisten viranomaisten hallinto- ja tarkastusjärjestelmät olisi kyseenalaistettava. Ero johtuu siitä, että tilintarkastustuomioistuimen tekemä analyysi koski hallinto- ja tarkastusjärjestelmän ilmeisiä heikkoja kohtia, kun taas 5 prosenttia kattavat tarkastukset tehtiin asetuksen edellyttämällä tavalla satunnaisotantaa käyttäen. Otantaan perustuva tarkastus on edustava, kun tilintarkastustuomioistuimen tekemässä heikkojen kohtien analyysissä pyrittiin sen sijaan identifioimaan riskejä.

73 Komissio kiistää nämä väitteet ja väittää, että rahoituskorjauksia ei ole tehty tilintarkastustuomioistuimen toteamien hallinto- ja tarkastusjärjestelmien puutteellisuuksien vuoksi.

– Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

74 Riidanalaisesta päätöksestä ilmenee, että maininta puutteellisuuksista, jotka tilintarkastustuomioistuin totesi kyseisen tukitoimenpiteen hallinto- ja tarkastusjärjestelmissä ja joihin komissio vetoaa kyseisen päätöksen 11 perustelukohdasta alkaen, ei ole itsenäinen peruste taloudellisen tuen vähentämiselle. Riidanalaisessa päätöksessä tuen vähentäminen perustuu yksittäisten sääntöjenvastaisuuksien osalta niiden korjaamiselle ja järjestelmällisten sääntöjenvastaisuuksien osalta ekstrapolaatioon perustuvalle rahoituskorjaukselle. Rahoituskorjauksia ei ole tehty vain tilintarkastustuomioistuimen toteamien hallinto- ja tarkastusjärjestelmien puutteellisuuksien vuoksi. Tämä perustelu on siten tehoton.

75 Ensimmäinen kanneperuste on siten hylättävä kokonaisuudessaan.

2. *Toinen kanneperuste, joka perustuu asetuksen N:o 4253/88 24 artiklan 2 kohdan rikkomiselle sen vuoksi, että vähennyksen määrä on laskettu ekstrapolaatiota käyttäen*

Toisen kanneperusteen ensimmäinen osa, joka perustuu siihen, että ekstrapolaatiomenetelmän käyttäminen on lainvastaista laskettaessa vähennyksen määrää asetuksen N:o 4253/88 24 artiklan 2 kohdan mukaisesti

Asetuksen N:o 4253/88 24 artiklan perusteella ei ole oikeutta tehdä ekstrapolaatiota

– Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

76 Saksan liittotasavalta väittää, että asetuksen N:o 4253/88 24 artiklan 2 kohdan perusteella, jota on luettava sen otsikon valossa, komissio voi ainoastaan vähentää kyseiseen toimintaan tai toimenpiteeseen annettua tukea, pidättää sen tai peruuttaa sen. Tämän säännöksen 1 kohdassa viitataan yksittäiseen konkreettiseen tapaukseen ja 3 kohdassa aiheettomasti maksetun määrän palauttamiseen. Tämän vuoksi mahdollisuus tehdä rahoituskorjaus on nimenomaisesti rajoitettu koskemaan niitä summia, joiden osalta käy selkeästi ilmi, että ne on aiheettomasti suoritettu.

77 Saksan liittotasavalta lisää, että asetus N:o 4253/88 poikkeaa asetuksen N:o 729/70 mukaisesta EMOTR:n tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä, koska tämän asetuksen 5 artiklan 2 kohdan c alakohdassa komissio nimenomaisesti oikeutetaan ottamaan rahoituskorjausten laskennassa huomioon todettujen epäyhdenmukaisuuksien merkittävyys, rikkomisen luonne ja vakavuus sekä Euroopan yhteisölle aiheutunut taloudellinen vahinko.

78 Saksan liittotasavallan mukaan yksityiskohtaista oikeudellista kehystä, jossa molemminpuoliset oikeudet ja velvollisuudet olisi selkeästi määritelty, ei ollut olemassa ennen kuin asetus N:o 1260/1999, joka oli voimassa rahoituskauden 2000–2006, julkaistiin, ja tämän vuoksi ekstrapolaatiolla tehdyt rahoituskorjaukset voidaan riitauttaa. Asetus N:o 2064/97 ei voi olla oikeudellinen perusta, eikä siinä säädetä ekstrapolaatiomenettelystä rahoituskorjausten tekemistä varten.

79 Saksan liittotasavalta lisää, että se seikka, että järjestelmällisiä sääntöjenvastaisuuksia ei useinkaan voida arvioida tarkasti lukuina, ei oikeuta komissiota tekemään ekstrapolaatiota asetuksen N:o 4253/88 perusteella.

80 Espanjan kuningaskunta myöntää, että oikeuskäytännön mukaan komissiolla on harkintavaltaa asetuksen N:o 4253/88 24 artiklan 2 kohdan osalta. Ekstrapolaatiomenetelmän käyttö merkitsee kuitenkin hankkeelle annetun tuen vähentämistä pelkän olettaman perusteella, ei tarkastuksen perusteella. Asianomaisessa artiklassa tällaisesta mahdollisuudesta ei ole säädetty, minkä lisäksi se olisi vastoin artiklan henkeä ja tarkoitusta. Toisin kuin komissio väittää, yhteisöjen tuomioistuin ei asiassa C-443/97, Espanja vastaan komissio, 6.4.2000 antamassaan tuomiossa (Kok., s. I-2415) antanut oikeutta soveltaa ekstrapolaatiomenetelmää. Espanjan kuningaskunta toteaa lisäksi, että ekstrapolaatio edellyttää järjestelmällisten sääntöjenvastaisuuksien olemassaolon toteamista edustavan otannan perusteella, mikä edellytys ei tässä asiassa täyty.

81 Myös Alankomaiden kuningaskunta väittää, että asetuksen N:o 4253/1988 24 artiklaan ei sisälly oikeudellista perustaa ekstrapolaatiolle, ja sen mukaan on mahdotonta, että moitteettoman varainhoidon ja vilpittömän yhteistyön periaatteet, joihin komissio vetoaa, voisivat johtaa edellä mainitun artiklan laajaan tulkintaan. Komissio ei voi omaksua itselleen uutta toimivaltaa sisäisillä suuntaviivoilla, eivätkä ne voi olla ekstrapolaatioon oikeuttava peruste. Komissio ei voi itse määritellä omien oikeuksien ja toimivaltansa laajuutta, vaan niiden määritteleminen kuuluu unionin lainsäätäjän oikeuksiin. Myöskään edellä mainitussa asiassa Espanja v. komissio annetusta tuomiosta ei johdu muuta. Ekstrapolaatiossa on säilytettävä menettelylliset takeet, mutta kyseisenä ajankohtana voimassa ollut lainsäädäntö ei sisältänyt niitä koskevaa oikeussääntöä.

82 Ranskan tasavalta katsoo ensisijaisesti, että oikeudellisen perustan puuttumisen vuoksi komissio ei ole voinut tehdä ohjelmakauden 1994–1999 osalta ekstrapolaatioon perustuvaa rahoituskorjausta. Asetuksen N:o 4253/88 24 artiklan sanamuodosta näet ilmenee, että komissio voi tehdä vain yksittäisiä rahoituskorjauksia. Juuri tämä seikka erottaa EAKR:n yhteydessä tehtäviin rahoituskorjauksiin ohjelmakautena 1994–1999 sovellettavan järjestelmän järjestelmästä, jota sovelletaan tilien tarkastamiseen ja hyväksymiseen EMOTR:n tukiosaston yhteydessä. Ranskan tasavalta muistuttaa, että yhteisöjen tuomioistuin on hyväksynyt ekstrapolaatiomenetelmän käyttämisen EMOTR:n tukiosaston yhteydessä (ks. asia C-118/99, Ranska v. komissio, tuomio 24.1.2002, Kok., s. I-747 ja asia C-344/01, Saksa v. komissio, tuomio 4.3.2004, Kok., s. I-2081). Oikeuskäytännön mukaan siis ekstrapolaatiomenetelmän käyttäminen ei lähtökohtaisesti ole kiellettyä. Asetuksen N:o 4253/88 24 artiklassa säädetään sitä vastoin nimenomaisesti, että komissiolla on oikeus tehdä todetun sääntöjenvastaisuuden osalta vain yksittäisiä rahoituskorjauksia. Komissiolle on vasta asetuksella N:o 1260/1999 annettu oikeus tehdä korjauksia ekstrapolaatiomenetelmää käyttäen. Edellä esitetystä seuraa, että ekstrapolaatiomenetelmän käyttäminen on asetuksessa N:o 4253/88 lähtökohtaisesti kielletty.

83 Ranskan tasavalta katsoo toiseksi, että komissio ei voi tehdä rahoituskorjauksia ekstrapolaatiolla asetuksen N:o 4253/88 yhteydessä, koska yhtäältä kyseisessä asetuksessa ei säädetä ekstrapolaatiomenetelmän soveltamisen edellytyksistä ja toisaalta asetuksessa ei ole säädetty tiukoista menettelyllisistä takeista sitä varten. Komissio voi siis tehdä rahoituskorjauksia ekstrapolaatiolla vain, jos sillä on käytettävissään edustava satunnaisotos keskenään tasalaatuisista toimenpiteistä. Edellytyksistä ja takeista on säädettävä sitovassa lainsäädännössä, ja se, että niistä määrätään komission sisäisissä suuntaviivoissa, ei ole riittävää; komissio ei voi myöskään vedota näihin sisäisiin suuntaviivoihin perustellakseen ekstrapolaatiomenetelmän käyttämistä. Kuten yhteisöjen tuomioistuin

on edellä mainitussa asiassa Espanja vastaan komissio antamassaan tuomiossa katsonut, sisäiset suuntaviivat eivät saa aikaan oikeusvaikutuksia, eivätkä ne ole sitovia. Niinpä ne eivät voi toimia oikeudellisena perustana ekstrapolaation käyttämiselle.

84 Komissio kiistää nämä väitteet.

– Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

85 Asetuksen N:o 4253/88 24 artiklan 2 kohdan sanamuodon mukaan komissio voi vähentää asianomaiseen toimintaan tai toimenpiteeseen annettua tukea sen jälkeen, kun se on 24 artiklan 1 kohdan mukaisessa kontradiktorisessa tutkimuksessa todennut sääntöjenvastaisuuden ja erityisesti sellaisen huomattavan muutoksen, joka vaikuttaa toiminnan tai toimenpiteen laatuun tai niihin olosuhteisiin, joissa se pannaan täytäntöön. Asetuksen N:o 4253/88 24 artiklan 2 kohdassa ei tehdä määrällistä tai laadullista eroa tuen vähentämiseen oikeuttavien sääntöjenvastaisuuksien välillä.

86 Komissiolle annetaan siis tässä säännöksessä oikeus vähennysten tekemiseen ja laaja harkintavalta, eikä siinä säädetä niiden menetelmien valintaa koskevista rajoituksista, joita komissio voi käyttää vähennyksen määrää määritellessään.

87 Näin ollen on syytä tutkia, onko ekstrapolaatiomenetelmän käyttäminen perusteltua nyt esillä olevassa asiassa.

88 Ensinnäkin kysymys siitä, voiko komissio tehdä asetuksen N:o 4253/88 24 artiklan 2 kohdan perusteella rahoituskorjauksia kyseistä menetelmää käyttäen, riippuu säännöksen sanamuotoon sisältyvän ”paljastaa epäsäännöllisyyksiä” -ilmauksen tulkinnasta.

89 Kun komissio käyttää toimivaltaansa tehdä rahoituskorjauksia, menetelmän, jota se käyttää palautettavan määrän määrittelemisessä, on oltava asetuksen N:o 4253/88 24 artiklan 2 kohdan tavoitteen mukainen.

90 Tänä tavoitteena on tehdä rahoituskorjauksen tekeminen mahdolliseksi silloin, kun niitä kustannuksia, joiden rahoittamista on pyydetty, ei ole toteutettu unionin oikeussääntöjen mukaisesti. Kun tämä tavoite otetaan huomioon, asetuksen N:o 4253/88 24 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että komissio voi vähentää tukea tarkoituksenmukaisesti.

91 Kuten komissio toteaa perustellusti riidanalaisen päätöksen 25 perustelukappaleessa, korjauksen määrä riippuu tilintarkastuksessa todetuista unionin budjetille aiheutuneista taloudellisista menetyksistä. Nämä menetykset on korjattava kokonaisuudessaan, sillä kaikki puutteellisuudet toimeenpanossa loukkaisivat moitteettoman varainhoidon periaatetta, jota komission ja jäsenvaltioiden on EY 274 artiklan perusteella noudatettava. Komission on siten voitava vähentää tukea sen sääntöjenvastaisuuden laajuutta vastaavalla määrällä, jonka olemassaolon komissio on asetuksen N:o 4253/88 24 artiklan 1 kohdan mukaisessa kontradiktorisessa menettelyssä todennut.

92 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan komissio ei voi vain olettaa kyseisten sääntöjenvastaisuuksien olemassaoloa, vaan komission asiana on osoittaa oikeudellisesti riittävällä tavalla, että nämä sääntöjenvastaisuudet eivät ole rajoittuneet vain niihin konkreettisiin tapauksiin, joita se on tutkinut. Sen osoittamiseksi, että sääntöjenvastaisuudet eivät ole rajoittuneet vain sen tarkastamiin konkreettisiin tapauksiin, riittää, että komissio esittää näyttöä vakavasta ja perustellusta epäilyksestä kaikkien kyseisen jäsenvaltion suorittamien tarkastusten suhteen. Komission ei kuitenkaan tarvitse näyttää tyhjentävästi kaikkien tarkastusten riittämättömyyttä (ks. analogisesti em. asia Saksa v. komissio, tuomio 4.3.2004, 58 kohta).

93 Tämä todistustaakan keventäminen selittyy sillä, että asetuksen N:o 4253/88 mukaisessa järjestelmässä komission tehtäväksi ei anneta järjestelmällisten tarkastusten suorittamista, minkä toteutusta sen olisi tosiasiallisesti mahdotonta taata, sillä komissio ei ole riittävän lähellä taloudellisia toimijoita saadakseen niiltä tarvitsemansa tiedot.

94 Kun komissio on esittänyt riittävästi seikkoja, joista aiheutuu vakava ja perusteltu epäilys kaikkien kyseisen jäsenvaltion suorittamien tarkastusten suhteen, asianomaisen jäsenvaltion on näytettävä toteen komission esittämien väitteiden paikkansapitämättömyys esittämällä yksityiskohtaisempaa näyttöä siitä, että se on tosiasiassa suorittanut tarkastukset. Mikäli jäsenvaltio ei esitä tällaista näyttöä, komissio on näyttänyt toteen, että sääntöjenvastaisuudet eivät ole rajoittuneet vain niihin konkreettisiin tapauksiin, joita se on tutkinut.

95 Päätöksen, jolla vähennys tehdään, on heijastettava tätä sääntöjenvastaisuuksien järjestelmällisyyttä. Komissiolla ei ole myöskään tietoja kaikista asianomaisen jäsenvaltion suorittamista tarkastuksista. Tällaisessa tapauksessa ekstrapolaatiomenetelmän käyttäminen on kaikkein tarkoituksenmukaisin tapa asetuksen N:o 4253/88 24 artiklan 2 kohdan tavoitteiden takaamiseksi. Kun sääntöjenvastaisuuksien järjestelmällisyys on näytetty toteen, tuen vähentäminen ei perustu pelkkään komission olettamaan vaan toteen näytettyyn tosiseikkaan.

96 Komissio on kuitenkin velvollinen noudattamaan unionin oikeuden sääntöjä, jotka perustuvat muun muassa suhteellisuusperiaatteeseen. Kysymystä siitä, onko komissio riidanalaisen päätöksen tehdessään kunnioittanut tätä periaatetta, tarkastellaan jäljempänä viidennen kanneperusteen yhteydessä.

97 On siis syytä todeta, että asetuksen N:o 4253/88 24 artiklan 2 kohdassa komissiota ei kielletä käyttämästä ekstrapolaatiomenetelmää rahoituskorjausta tehdessään.

98 Se, että asetuksessa N:o 2064/97 ei säädetä rahoituskorjausten tekemisestä ekstrapolaatiolla, selittyy lisäksi sillä seikalla, että kyseinen asetus on asetuksen N:o 4253/88 23 artiklan 1 kohdan neljänteen alakohtaan perustuva soveltamisasetus, jossa säädetään niistä vähimmäisedellytyksistä, jotka jäsenvaltioiden käyttöön ottamien rahoituksen tarkastusjärjestelmien on täytettävä rakennerahastoista rahoitusta saavien toimenpiteiden osalta.

99 Tämä Saksan liittotasavallan väite on siten hylättävä.

Sisäisten suuntaviivojen perusteella ei ole oikeutta soveltaa ekstrapolaatiota

– Asianosaisten lausumat

100 Saksan liittotasavalta väittää, että komissio ei voi tehdä ekstrapolaatiota sisäisten suuntaviivojensa perusteella, koska suuntaviivat ovat pelkästään sisäisiä ja koska niillä ei ole oikeusvaikutuksia kolmansiin nähden.

101 Jäsenvaltiot eivät sen mukaan ole myöskään hyväksyneet näiden suuntaviivojen sisältöä, vaan ne ovat toistuvasti vastustaneet niitä. Komissio ei voi vedota tekstiin, jota jäsenvaltiot eivät ole hyväksyneet.

102 Saksan liittotasavalta väittää, että toisin kuin riidanalaisen päätöksen 25 kohdassa todetaan, kiinteämääräisten korjausten tai ekstrapolaation edellytyksistä ja enimmäismäärästä ei ole määrätty, eikä mitään laskentamenetelmää ole mainittu.

103 Komissio kiistää nämä väitteet.

– Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

104 Aluksi on syytä todeta, että riidanalainen päätös on annettu asetuksen N:o 4253/88 24 artiklan nojalla. Riidanalaisesta päätöksestä ei käy ilmi, että komissio olisi käyttänyt sisäisiä suuntaviivoja kyseisen päätöksen oikeudellisena perustana.

105 On joka tapauksessa syytä muistaa, että yhteisöjen tuomioistuin on jo tarkastellut kysymystä sisäisten suuntaviivojen soveltamisesta edellä mainitussa asiassa Espanja v. komissio antamassaan tuomiossa. Siinä Espanjan kuningaskunta vaati sisäisten suuntaviivojen kumoamista katsoen, että niistä aiheutui jäsenvaltioille uusien rahamääräisten seuraamusten uhka ja että komissio ei ollut toimivaltainen hyväksymään kyseistä toimea.

106 Komissio puolestaan esitti oikeudenkäyntiväitteen ja katsoi, että sisäisissä suuntaviivoissa jäsenvaltioille ei asetettu lisävelvoitteita niiden lisäksi, joista on jo säädetty asetuksen N:o 4253/ 24 artiklassa, että suuntaviivoilla ei mitenkään muutettu olemassa olevaa oikeudellista tilannetta ja että suuntaviivoilla ei ollut oikeusvaikutuksia.

107 Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että asetuksen N:o 4253/88 24 artiklan 2 kohdan mukaan komissio voi vähentää annettua tukea tai pidättää sen. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan mikään ei estä sitä, että komissio hyväksyy sisäisiä suuntaviivoja, jotka koskevat asetuksen N:o 4253/88 24 artiklan soveltamisen yhteydessä tehtäviä rahoituskorjauksia, ja antaa asianomaisten yksiköidensä tehtäväksi niiden soveltamisen. Sisäisissä suuntaviivoissa todetaan näin ollen ne yleislinjat, joiden mukaisesti komissio aikoo myöhemmin tehdä asetuksen N:o 4253/88 24 artiklan nojalla yksittäispäätöksiä, joiden lainmukaisuuden asianomainen jäsenvaltio voi riitauttaa unionin tuomioistuimissa. Oikeuskäytännön mukaan tällaisella komission toimella, jolla ainoastaan ilmaistaan komission aikomus noudattaa tiettyä menettelytapaa sen käyttäessä sille asetuksen N:o 4253/88 24 artiklassa annettua toimivaltaa, ei näin ollen voida katsoa olevan oikeusvaikutuksia (ks. asia 114/86, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomio 27.9.1988, Kok., s. 5289, 13 kohta ja asia C-180/96, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomio 5.5.1998, Kok., s. I-2265, 28 kohta).

108 Tällaiset suuntaviivat ovat ainoastaan ilmaus komission aikomuksesta noudattaa tiettyä toimintalinjaa sen käytäessä sille asetuksen N:o 4253/88 24 artiklassa annettua toimivaltaa.

109 Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan sisäisiä suuntaviivoja ei voida pitää toimena, jolla oletetaan olevan oikeusvaikutuksia, joten Espanjan kuningaskunnan nostama kumoamiskanne oli jätettävä tutkimatta.

110 Jättäessään kanteen tutkittavaksi ottamatta edellä mainituilla perusteilla tuomioistuin teki eron sisäisten suuntaviivojen ja niiden perusteella tehtyjen yksittäispäätösten välillä.

111 Edellä mainitusta oikeuskäytännöstä seuraa, että komissio voi viitata sisäisiin suuntaviivoihin edistääkseen jäsenvaltioille osoitettujen yksittäispäätösten avoimuutta. Kuten edellä 104 kohdassa on todettu, asetuksen N:o 4253/88 24 artikla on kuitenkin ainoa oikeudellinen perusta, johon komissio on riidanalaisessa päätöksessä vedonnut.

112 Tämä Saksan liittotasavallan väitteet on siten hylättävä tehottomana.

113 Toisen kanneperusteen ensimmäinen osa on siten hylättävä kokonaisuudessaan.

Toisen kanneperusteen toinen osa, joka on esitetty toissijaisesti ja joka perustuu siihen, että komission ei olisi pitänyt tehdä tässä asiassa ekstrapolaatiota

– Asianosaisten lausumat

114 Saksan liittotasavalta väittää, että ekstrapolaatio perustuu otokselle, joka ei ole edustava. Se katsoo, että mikään riidanalaisen päätöksen seikka ei osoita, että ne tilintarkastustuomioistuimen tarkastukset, joille komissio on perustanut ekstrapolaation, olisi tehty satunnaisotantana edustavassa tarkastusmenettelyssä, jollaiseen tilintarkastustuomioistuin ei ole velvoitettu. Tilastollisena otantana toteutettava menettely johtaa tavallisten edustavien tapausten pohjalta tehtävään kokonaisarvioon, kun taas heikkojen kohtien analyysiin liittyy tarkastusteemojen ja tavoitteiden valitseminen jo etukäteen. Toimiessaan näin komissio toimii vastoin sitä, mihin se on sitoutunut sisäisten suuntaviivojen 6 kohdassa sekä riidanalaisen päätöksen 11 kohdassa.

115 Komission EMOTR:n tukiosastoon tekemästä rinnastuksesta Saksan liittotasavalta korostaa, että komissio on jättänyt huomiotta sen tosiseikan, että alalla sovellettavat suuntaviivat oikeuttavat enintään 10 prosentin suuruisen ekstrapolaation tekemiseen ainoastaan silloin, kun kyse on erittäin suuren tai laajalle levinneen tappion vaarasta. Tässä asiassa prosenttiluku on ollut kuitenkin 23,88 prosenttia, eikä tällaista vaaraa ole väitetty olevan.

116 Komissio kiistää nämä väitteet.

–Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

117 Asiakirja-aineistosta ilmenee, että kun tilintarkastustuomioistuin määritteli otoksen, jonka pohjalta se suoritti tarkastuksen, se toimi DAS 2003 -tarkastusohjelman sekä omien sisäisten suuntaviivojensa mukaisesti valitessaan satunnaisesti 30 eri toimenpidettä, joista 28 kuului toimenpiteeseen 2.1, ja että otannan suuruus valittiin varojen luonteen perusteella.

118 Niinpä tilintarkastustuomioistuimen suorittamat tarkastukset ovat asianmukaisia, objektiivisia ja edustavia, ja tilintarkastustuomioistuin työskenteli edustavan otantamenetelmän pohjalta, minkä perusteella komissiolla oli oikeus tehdä ekstrapolaatio.

119 EMOTR:n tukiosastoa koskevia suuntaviivoja ei kuitenkaan sovelleta tässä asiassa, minkä lisäksi Saksan liittotasavallan esittämiä prosenttilukuja sovelletaan vain kiinteämääräisiin korjauksiin, ei ekstrapolaatioon. Ekstrapolaation tarkoituksena on näet välttää kiinteämääräisen korjauksen tekeminen ja edistää ekstrapolaatiota, joka on koko joukkoa edustavan otannan virheprosentin ekstrapolointi tähän joukkoon.

120 Toisen kanneperusteen toinen osa on siten hylättävä samoin kuin toinen kanneperuste kokonaisuudessaan.

3. *Kolmas kanneperuste, joka perustuu siihen, että komissio ei suorittanut tarkastuksia paikan päällä ennen vähennyksen tekemistä*

Asianosaisten lausumat

121 Se seikka, että komissio on toiminut heikkojen kohtien analyysin pohjalta, on Saksan liittotasavallan mukaan merkittävä menettelyllinen virhe, jolla rikotaan asetuksen N:o 4253/88 23 artiklan 2 kohtaan sisältyvää pakottavaa menettelysäännöstä, jossa edellytetään rakennerahastoista rahoitettavien

toimintojen tarkastamista paikan päällä ja pistokokein. Tilintarkastustuomioistuimen heikkojen kohtien analyysi ei voi korvata komission yksiköiden suorittamaa edustaviin pistokokeisiin perustuvaa tarkastusmenettelyä.

122 Komissio kiistää nämä väitteet.

– Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

123 Saksan liittotasavalta arvostelee sitä, että komissio ei ole suorittanut tarkastuksia itse, ja tästä on muistettava, että asetuksen N:o 4253/88 24 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jos toiminnan tai toimenpiteen toteuttaminen ei ilmeisesti oikeuta kuin osaan siihen myönnetystä rahallisesta tuesta, ”komissio tekee tapauksesta aiheellisen tutkimuksen”.

124 Sellaisen päätelmän tekeminen tästä sanamuodosta, että komissiolla olisi velvollisuus tehdä edellytetyt tarkastukset yksinomaan itse, olisi kuitenkin liian joustamaton tulkinta, joka merkitsisi kahdenkertaisia tarkastuksia ja aiheuttaisi yhteisön varojen hukkaamista ja olisi siten hyvän hallinnon periaatteen vastainen.

125 On selvää, että komissiolla on yhteisön varojen käyttöä koskevaa tarkastustehtävää suorittaessaan oikeus käyttää erilaisia tietolähteitä. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on jo pitänyt riittävänä sitä, että vain viitataan kansallisten viranomaisten hankkimiin tietoihin. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on jo todennut asiassa T-199/99, Sgaravatti Mediterranea vastaan komissio, 26.9.2002 antamassaan tuomiossa (Kok., s. II-3731, 35 kohta), että kun kansalliset viranomaiset ovat suorittaneet perusteellisen tarkastuksen, joka koskee sitä, onko yhteisön tuensaaja noudattanut taloudellisia velvoitteitaan, komissio voi legitiimisti nojautua niiden tosiseikkoja koskeviin yksityiskohtaisiin havaintoihin ja määritellä sen, voidaanko kyseisten havaintojen nojalla vahvistaa sellaisten sääntöjenvastaisuuksien tapahtuminen, joiden johdosta muutetun asetuksen
N:o 4253/88 24 artiklan 2 kohdan mukainen seuraamus on perusteltu. Tuomioistuin on vahvistanut tämän tulkinnan asiassa T-154/06, Italia vastaan komissio, 17.12.2008 antamassaan tuomiossa (42 kohta, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

126 Sitä vastoin on olennaisen tärkeää varmistaa, että jäsenvaltioille ei aiheudu menettelyyn liittyvää tai aineellista vahinkoa, joka olisi riippuvaista siitä, mitä yksityiskohtaisia säätöjä sovelletaan ja kuka tekee tarkastuksen. On välttämätöntä tutkia, ovatko tilintarkastustuomioistuimen ja komission suorittamien tarkastusten menettelylliset takeet ja käytännön seuraukset toisiaan vastaavat.

127 Menettelyllisistä takeista voidaan todeta, että molemmat, niin komission kuin tilintarkastustuomioistuimen suorittamat, tarkastukset ovat toisiinsa rinnastettavissa. Molemmissa tarkastuksissa puolustautumisoikeuksia on kunnioitettava, sovelletaan korkeatasoisia tilintarkastusnormeja, on ilmoitettava jäsenvaltiolle ennakkoon paikan päällä suoritettavasta tarkastuksesta, kansallisten viranomaisten edustajat voivat osallistua tarkastuksiin ja asianomaista jäsenvaltiota on pyydettävä esittämään havaintonsa tarkastuksen tuloksista.

128 Sitä vastoin näiden kahden tarkastuksen ennakoitavissa olevat käytännön seuraukset eivät ole toisiinsa rinnastettavissa, koska tilintarkastustuomioistuimen kertomus ei ole sitova ja koska rahoituskorjauksia ei voida tehdä suoraan sen perusteella.

129 Tilintarkastustuomioistuimella ja komissiolla on näet eri rooli yhteisön talousarviomenettelyssä. EY 246 artiklan mukaan tilintarkastuksesta huolehtii tilintarkastustuomioistuin. EY 248 artiklan 1 kohdan mukaan tilintarkastustuomioistuin tarkastaa yhteisön kaikki tulot ja menot ja antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle lausuman tilien luotettavuudesta sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Tästä seuraa, että tilintarkastustuomioistuimen täytyy tutkia muun muassa sitä, miten komissio hallinnoi yhteisön rahastojen varoja.

Tilintarkastustuomioistuin toteaa vallitsevan tilanteen ja antaa lisäksi suosituksia taloushallinnon optimoimiseksi. Komission tehtävä on täydentävä, ja sille kuuluu varojen periminen takaisin silloin, kun hankkeiden täytäntöönpanossa on todettu sääntöjenvastaisuuksia.

130 Järjestelmän toiminnan näkökulmasta katsoen näiden kahden toimielimen roolit ja tehtävät eivät ole samat, eikä komissio voi automaattisesti omaksua tilintarkastustuomioistuimen tekemiä johtopäätöksiä.

131 Pääsääntönä tästä seuraa, että asetuksen N:o 4253/88 24 artiklan 1 kohdassa edellytettyjen tarkastusten ei tarvitse välttämättä olla komission virkamiesten tai sen muuhun henkilöstöön kuuluvien tekemiä. Komissio on kuitenkin velvollinen yhtäältä varmistamaan, että sen kolmannen tahon suorittamien tarkastusten perusteella tekemät korjaukset eivät ole automaattisia vaan perustuvat tarkastuksessa esiin tulleiden tietojen ja tulosten analyysiin yhteistyössä asianomaisen jäsenvaltion kanssa, ja toisaalta tekemään oman päätöksensä kyseisten tarkastusten ja niitä seuraavien kuulemisten perusteella.

132 Niinpä on syytä tutkia, onko komissio yhteistyössä kansallisten viranomaisten kanssa antanut asianomaiselle jäsenvaltiolle hallinnollisessa menettelyssä todellisen mahdollisuuden ilmaista kantansa tilintarkastustuomioistuimen toteamuksiin ja niihin korjauksiin, joita komissio aikoo näiden toteamusten perusteella tehdä.

133 Kuten riidanalaisesta päätöksestä ilmenee, komission yksiköt ovat tilintarkastuksen jälkeen tutkineet asetuksen N:o 4253/88 24 artiklan 1 kohdan mukaisesti tilintarkastustuomioistuimen toteamusten perusteita ja pyytäneet Saksan viranomaisia toimittamaan niille tietoja ja täydentäviä seikkoja. Komission yksiköt ovat lähettäneet tämän tarkastuksen tulokset 19.10.2006 päivätyllä kirjeellä Saksan viranomaisille. Saksan viranomaiset ovat vastanneet 5.1.2007 päivätyllä kirjeellä ja vastustaneet ekstrapolaatiolla tehtäviä rahoituskorjauksia vuosia 1994–1999 koskeneiden toiminnallisten ohjelmien osalta. Komissio on kutsunut 23.4.2007 päivätyllä kirjeellä Saksan viranomaiset kahdenväliseen kokoukseen, joka pidettiin Brysselissä 8.5.2007. Kuuleminen, joka koski rahoituskorjauksen tekemistä ekstrapolaatiolla, ei johtanut yhteisymmärrykseen. Saksan viranomaiset sitoutuivat kuitenkin toimittamaan kokousta seuranneiden kahden viikon aikana muita todisteita, jotka vahvistavat tiettyjen kustannusten ja toimenpiteiden olleen tukeen oikeuttavia. Nämä tiedot toimitettiin komissiolle kirjeitse 22.6.2007.

134 Tästä seuraa, että komissio on antanut Saksan liittotasavallalle riittävän mahdollisuuden ilmaista kantansa tilintarkastustuomioistuimen päätelmiin ja että komissio on tehnyt tapauksesta asetuksen N:o 4253/88 24 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun aiheellisen tarkastuksen yhteistyössä jäsenvaltion kanssa sekä erityisesti vähentänyt alun perin suunnittelemiensa rahoituskorjausten määrää (ks. edellä 13 kohta).

135 Komissio on vasta tämän menettelyn päätteeksi tosiasiallisesti omaksunut tilintarkastustuomioistuimen tekemien tarkastusten tulokset, joten jäsenvaltiolle kuuluvia menettelyllisiä takeita on joka tapauksessa kunnioitettu.

136 Tämä kanneperuste on siten hylättävä.

4. *Neljäs kanneperuste, joka perustuu luottamuksensuojan, oikeusvarmuuden ja vilpittömän yhteistyön periaatteen loukkaamiseen siksi, että komissio ei ole esittänyt varauksia muita yrityksiä kuin PK-yrityksiä koskevien virheellisten kirjausten osalta*

Asianosaisten lausumat

137 Saksan liittotasavalta katsoo, että komissio ei ole yhdessäkään 5.8.1994, 10.10.1996 tai 20.12.1999 tehdyistä päätöksistään esittänyt varausta, jonka mukaan yli 500 työntekijää työllistäviä yrityksiä ei lueta PK-yrityksiksi; Saksan viranomaiset ovat voineet siten perustellusti luulla, että komissio ei esitä

vastalauseita tältä osin. Koska komissio on näin menetellyt, se on osasyyllinen niiden seikkojen osalta, joita se kritisoi. Kun komissio on omaa vastuutaan huomioon ottamatta tehnyt ekstrapolaation sellaisten järjestelmällisten puutteellisuuksien vuoksi, jotka aiheutuvat PK-yritysten taloudellisen tuen virheellisestä kirjaamisesta, se on loukannut toimillaan selkeästi oikeusvarmuuden ja vilpittömän yhteistyön periaatteita.

138 Saksan liittotasavalta katsoo komission laiminlyönnin olevan erittäin merkittävä sen vuoksi, että komissio on vuosina 1997 ja 1999 saanut EAKR:n tukitoimien arviointia koskevia vuosikertomuksia, joissa 500 työntekijää tai enemmän työllistävät yritykset on kirjattu PK-yrityksiä koskevien toimenpiteiden alaan, eikä tämän osalta ole esitetty arvostelua. Tähän seikkaan ei vedota myöskään vuoden 2002 loppuraportissa.

139 Komissio kiistää nämä väitteet.

Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

140 Kuten edellisten kanneperusteiden tutkimisen yhteydessä (ks. edellä 37 ja 39 kohta) on todettu, jäsenvaltiot ovat ensisijaisesti vastuussa sen varmistamisesta, että EAKR:n rahoittamat toimenpiteet toteutetaan sääntöjenmukaisesti.

141 On todettava, että asetuksessa N:o 4253/88 ei säädetä yhdestäkään sellaisesta menettelysäännöstä, jonka nojalla komissiolla on oikeus rahoitustuen vähentämiseen tai peruuttamiseen vain sillä edellytyksellä, että se on tuonut esiin epäilyksensä hankkeen moitteettomasta toteuttamisesta ennen tukitoimenpiteen lopettamista, kuten asiassa T-176/06, Sviluppo Italia Basilicata vastaan komissio, 8.7.2008 annetun tuomion (ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa) 79 kohdasta ilmenee.

142 Lisäksi on todettava, että oikeus vedota luottamuksensuojan periaatteeseen edellyttää kolmen edellytyksen toteutumista. Unionin hallintoelimen on ensiksikin täytynyt antaa asianomaiselle täsmällisiä, ehdottomia ja yhtäpitäviä vakuutteluja, jotka on antanut valtuudet omaava ja luotettava taho. Näiden vakuuttelujen on toiseksi oltava sellaisia, että ne saavat aikaan perustellun odotuksen sen henkilön mielessä, jolle ne on osoitettu. Annettujen vakuuttelujen täytyy kolmanneksi olla sovellettavien normien mukaisia (ks. asia T-347/03, Branco v. komissio, tuomio 30.6.2005, Kok., s. II-2555, 102 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja asia T-282/02, Cementbouw Handel & Industrie v. komissio, tuomio 23.2.2006, Kok., s. II-319, 77 kohta).

143 Heti alkuun on kuitenkin todettava, että Saksan liittotasavalta ei ole näyttänyt toteen, että komissio olisi vakuutellut sille, että 500 työntekijää tai enemmän työllistäviä yrityksiä pidetään PK-yrityksinä ja että ne voivat siten saada taloudellista tukea. Oikeusvarmuuden periaatetta ei siten ole loukattu.

144 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan aiempien sääntöjenvastaisuuksien suvaitsemisen perusteella asianomaisella jäsenvaltiolla ei ole oikeusvarmuuden tai luottamuksensuojan periaatteen perustella oikeutta vaatia samanlaista suhtautumista nykyisten sääntöjenvastaisuuksien osalta (ks. em. asia Irlanti v. komissio, tuomion 68 kohta).

145 Neljäs kanneperuste on siten hylättävä.

5. *Viides kanneperuste, joka perustuu suhteellisuusperiaatteen loukkaamiseen siksi, että komission päättämä tuen vähennys on liiallinen*

Asianosaisten lausumat

146 Saksan liittotasavalta väittää, että komissio on loukannut yleistä suhteellisuusperiaatetta päättäessään tehdä koko ohjelmakauden kattavaan ekstrapolaatioon perustuvan liiallisen vähennyksen. Tilintarkastustuomioistuimen toteamilla virheillä ei Saksan liittotasavallan mielestä voida perustella yleisluontoista moitetta, jonka mukaan vuosina 1994–1999 Thüringenin osavaltion hallinto- ja tarkastusjärjestelmässä olisi ollut toimintahäiriö. Tämä toteamus on ristiriidassa komission vuonna 1998 ja 2002 tekemien arvioiden kanssa samoin kuin tilintarkastusyhtiön asiantuntijoiden loppulausunnon kanssa, jonka osalta komissio ei ole esittänyt vastalausetta. Loppusuoritus on maksettu 23.6.2003, ja näin on tapahtunut juuri siksi, että komissio ei ole esittänyt hallinto- ja tarkastusjärjestelmien osalta perustavanlaatuisia varauksia.

147 Leasing ja rahoitusleasing oli sisällytetty samaan suunnitelmaan, mutta Saksan liittotasavalta väittää, että komissio on rajoittanut määräyksillään leasingiin kohdistuvaa tukea vasta 1.5.1997 alkaen.

148 Saksan liittotasavalta katsoo, että Tralag Landmaschinen GmbH:n osalta ekstrapolaatio ei ole myöskään hyväksyttävä, koska kyseinen yritys on saanut 15 prosentin suuruisen lisätuen 24. kehyssuunnitelman perusteella, ja tätä suunnitelmaa on sovellettu vasta 17.3.1995 alkaen.

149 Komissio kiistää nämä perustelut.

Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

150 Perustelusta, jonka mukaan komissio ei ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä ole esittänyt perustavanlaatuisia varauksia hallinto- ja tarkastusjärjestelmän osalta, on syytä korostaa, että itse asiassa tämä väite liittyy perustellun luottamuksen periaatteeseen. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan oikeus vedota luottamuksensuojan periaatteeseen edellyttää kolmen edellytyksen täyttymistä. Unionin hallintoelimen on ensiksikin täytynyt antaa asianomaiselle täsmällisiä, ehdottomia ja yhtäpitäviä vakuutteluja, jotka on antanut valtuudet omaava ja luotettava taho. Näiden vakuuttelujen on toiseksi oltava sellaisia, että ne saavat aikaan perustellun odotuksen sen henkilön mielessä, jolle ne on osoitettu. Annettujen vakuuttelujen täytyy kolmanneksi olla sovellettavien normien mukaisia (ks. em. asia Branco v. komissio, tuomion 102 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja em. asia Cementbouw Handel & Industrie v. komissio, tuomion 77 kohta).

151 Asiakirja-aineistosta tai kantajan väitteistä ei ilmene, että kantaja olisi saanut komissiolta tällaisia täsmällisiä, ehdottomia ja yhtäpitäviä vakuutteluja. Tämä perustelu on siten hylättävä.

152 Suhteellisuusperiaatteesta on muistettava, että se edellyttää, että unionin toimielinten säädöksillä, päätöksillä ja muilla toimenpiteillä ei saa ylittää niitä rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeellista tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi ja tähän soveltuvaa. Kyseisen periaatteen kannalta erityisesti niiden velvoitteiden täyttämättä jättämisestä, joiden noudattamisella on keskeinen merkitys unionin oikeuden järjestelmän moitteettomalle toiminnalle, voidaan määrätä seuraamukseksi yhteisön lainsäädännön perusteella myönnettävän oikeuden, kuten oikeuden taloudelliseen tukeen, menettäminen (ks. em. asia Sgaravatti Mediterranea v. komissio, tuomion 134 ja 135 kohta).

153 EMOTR:n toimialaa koskevan vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan, jota voidaan mutatis mutandis soveltaa myös tähän asiaan, komissio voi kieltäytyä hyväksymästä rahastosta rahoitettavaksi esiin tulleet menot jopa kokonaisuudessaan, jos se toteaa, että riittäviä tarkastusmenetelmiä ei ole (ks. asia C-263/98, Belgia v. komissio, tuomio 20.9.2001, Kok., s. I-6063, 125 kohta). Komission on kuitenkin kunnioitettava suhteellisuusperiaatetta, joka edellyttää, että unionin toimielinten säädöksillä, päätöksillä

ja muilla toimenpiteillä ei saa ylittää niitä rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeellista tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi ja tähän soveltuvaa (ks. asia 15/83, Denkavit Nederland, tuomio 17.5.1984, Kok., s. 2171, 25 kohta). Mikäli komissio tilien tarkastamis- ja hyväksymistehtävää suorittaessaan päättää olla epäämättä menojen rahoitusta kokonaisuudessaan ja yrittää sen sijaan saada aikaan sääntöjä, joiden tarkoituksena on erotella valvonnan eriasteisista puutteista aiheutuvien riskien eri tasot, jäsenvaltion on osoitettava, että kriteerit ovat mielivaltaisia ja kohtuuttomia (ks. asia C-50/94, Kreikka v. komissio, tuomio 4.7.1996, Kok., s. I-3331, 28 kohta).

154 Komissiolla oli siten oikeus tehdä rahoituskorjaukset.

155 Komissio on lisäksi ilmaissut sisäisten suuntaviivojen 6 kohdassa, että ekstrapolaation tekemistä harkitessaan sen on otettava huomioon laiminlyönnissä osallisena olevan hallintorakenteen erityispiirteet, väärinkäytöksen todennäköinen ulottuvuus, toistuvuus sekä sen vaikutukset.

156 Kuten aiemmin on jo todettu (ks. edellä 85 kohta), komissiolla on asetuksen N:o 4253/88 24 artiklan 2 kohtaan perustuvaa harkintavaltaa, jonka nojalla se voi tehdä päätöksiä, joilla pyritään varmistamaan EY 274 artiklan mukaisen moitteettoman varainhoidon periaatteen sekä suhteellisuusperiaatteen noudattaminen.

157 Kuten edellä on myös todettu, komissio on analysoinut tilintarkastustuomioistuimen tekemien tarkastusten tulokset ja tosiasiassa vähentänyt alun perin suunniteltuja rahoituskorjauksia.

158 Suuri osa niistä sääntöjenvastaisuuksista, joita Saksan viranomaisten kuulemisen jälkeen oli edelleen havaittavissa, muun muassa muiden yritysten kuin PK-yritysten virheellinen kirjaaminen tai tiettyjen tukikelvottomien kustannusten ilmoittaminen leasingsopimuksiin liittyen, ilmentävät tässä asiassa hallinnon, valvonnan tai tilintarkastuksen järjestelmällisiä puutteita toimenpiteen 2.1 osalta koko ohjelmakauden 1994–1999 aikana. On hyvin todennäköistä, että näitä puutteita esiintyy muissakin samankaltaisissa tapauksissa. Komissio on siten soveltanut ekstrapolaatiomenetelmää perustellusti, kun otetaan huomioon erityisesti se merkitys, joka kansallisten viranomaisten asianmukaisella toiminnalla on, sillä niiden vastuulla on varmistaa se, että EAKR:n rahoittamat hankkeet toteutetaan sääntöjenmukaisesti (ks. edellä 37 ja 39 kohta), ja niiden on toimittava yhteistyössä komission kanssa, kuten asetuksen N:o 4253/88 yhteydessä on useita kertoja todettu.

159 Viides kanneperuste ja kanne kokonaisuudessaan on siten hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

160 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.

161 Koska Saksan liittotasavalta on hävinnyt asian ja komissio on vaatinut oikeudenkäyntikulujensa korvaamista, Saksan liittotasavalta on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

162 Saman työjärjestyksen 87 artiklan 4 kohdan nojalla väliintulijoiden on vastattava omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kanne hylätään.

2) Saksan liittotasavalta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan korvaamaan Euroopan komission oikeudenkäyntikulut.

3) Espanjan kuningaskunta, Ranskan tasavalta ja Alankomaiden kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Czúcz Labucka Gratsias

Julistettiin Luxemburgissa 19 päivänä syyskuuta 2012.

Allekirjoitukset

Sisällys

Asian tausta 2

Asian käsittelyn vaiheet sekä asianosaisten ja väliintulijoiden vaatimukset 3

Oikeudellinen arviointi 4

1. Ensimmäinen kanneperuste, joka perustuu asetuksen N:o 4253/88 24 artiklan 2 kohdan rikkomiseen sen vuoksi, että vähennyksen tekemisen edellytykset eivät ole täyttyneet 4

Ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa, jonka mukaan kansallisten viranomaisten tekemien hallinnollisten virheiden ei voida katsoa olevan asetuksen N:o 4253/88 24 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja sääntöjenvastaisuuksia. 4

Asianosaisten lausumat 4

– Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta 6

Ensimmäisen kanneperusteen toissijaisesti esitetty toinen osa, joka perustuu komission riidanalaisessa päätöksessä toteamien sääntöjenvastaisuuksien riitauttamiseen 7

Komission tekemät luonnehdintaan liittyvät virheet siltä osin, kuin kyse on muiden yritysten kuin PK-yritysten toteuttamista hankkeista aiheutuneiden kustannusten tukikelvottomuudesta 7

– Asianosaisten lausumat 7

– Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta 7

Rahoitusleasingin ja leasingin välinen ero sekä työasiakirjojen ja kansainvälisen kirjanpitostandardin 17 soveltumattomuus 8

– Asianosaisten lausumat 8

– Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta 9

Väite, jonka mukaan komissio on virheellisesti luonnehtinut tiettyjä sääntöjenvastaisuuksia järjestelmällisiksi 9

– Asianosaisten lausumat 9

– Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta 10

Komission virheellisesti tekemä, 5 prosenttia kattavien tarkastusten määritteleminen puutteelliseksi ja päätelmä, jonka mukaan hallinto- ja tarkastusjärjestelmissä on puutteellisuuksia . 10

– Asianosaisten lausumat 10

– Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta 11

2. Toinen kanneperuste, joka perustuu asetuksen N:o 4253/88 24 artiklan 2 kohdan rikkomiselle sen vuoksi, että vähennyksen määrä on laskettu ekstrapolaatiota käyttäen 11

Toisen kanneperusteen ensimmäinen osa, joka perustuu siihen, että ekstrapolaatiomenetelmän käyttäminen on lainvastaista laskettaessa vähennyksen määrää asetuksen N:o 4253/88 24 artiklan 2 kohdan mukaisesti 11

Asetuksen N:o 4253/88 24 artiklan perusteella ei ole oikeutta tehdä ekstrapolaatiota 11

– Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat 11

– Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta 13

Sisäisten suuntaviivojen perusteella ei ole oikeutta soveltaa ekstrapolaatiota 14

– Asianosaisten lausumat 14

– Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta 15

Toisen kanneperusteen toinen osa, joka on esitetty toissijaisesti ja joka perustuu siihen, että komission ei olisi pitänyt tehdä tässä asiassa ekstrapolaatiota 16

– Asianosaisten lausumat 16

– Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta 16

3. Kolmas kanneperuste, joka perustuu siihen, että komissio ei suorittanut tarkastuksia paikan päällä ennen vähennyksen tekemistä 16

Asianosaisten lausumat 16

– Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta 17

4. Neljäs kanneperuste, joka perustuu luottamuksensuojan, oikeusvarmuuden ja vilpittömän yhteistyön periaatteen loukkaamiseen siksi, että komissio ei ole esittänyt varauksia muita yrityksiä kuin PK-yrityksiä koskevien virheellisten kirjausten osalta 18

Asianosaisten lausumat 18

Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta 19

5. Viides kanneperuste, joka perustuu suhteellisuusperiaatteen loukkaamiseen siksi, että komission päättämä tuen vähennys on liiallinen 20

Asianosaisten lausumat 20

Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta 20

Oikeudenkäyntikulut 21