YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

18 päivänä syyskuuta 2003 *

Asiassa T-321/01,

Internationaler Hilfsfonds eV, kotipaikka Rosbach (Saksa), edustajanaan asianajaja H. Kaltenecker,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään M.-J. Jonczy ja S. Fries, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

jossa kantaja vaatii ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta kumoamaan kantajan joulukuussa 1996 ja syyskuussa 1997 jättämien kahta hanketta koskevien yhteisrahoitushakemusten hylkäämisestä 16.10.2001 tehdyn komission päätöksen,

EUROOPAN YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja K. Lenaerts sekä tuomarit J. Azizi ja M. Jaeger,

kirjaaja: hallintovirkamies J. Plingers,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 7.5.2003 pidetyssä suullisessa käsittelyssä esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Asiaa koskevat oikeussäännöt

1 Euroopan unionin talousarviossa on budjettikohta (B7-6000) yhteisön osallistumiseksi kansalaisjärjestöjen toimintaan kehitysmaiden hyväksi. Tämä budjettikohta otettiin käyttöön vuonna 1976 komission annettua 6.10.1975 neuvostolle

tiedonannon (KOM(75) 504 lopullinen) kehitysyhteistyössä toimiviin kansalaisjärjestöihin ylläpidettäviä suhteita koskevista suuntaviivoista.

2 Komissio vastasi tosiseikkojen tapahtuma-aikaan tähän budjettikohtaan osoitettujen varojen hallinnoimisesta niiden velvoitteidensa täyttämiseksi, jotka perustuivat 21.12.1977 annettuun Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavaan varainhoitoasetukseen (EYVL L 356, s. 1), joka korvattiin 1.1.2003 alkaen Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta 25 päivänä kesäkuuta 2002 annetulla neuvoston asetuksella (EY, Euratom) N:o 1605/2002 (EYVL L 248, s. 1).

3 Kansalaisjärjestöt voivat tämän budjettikohdan perusteella saada yhteisön tukea kehitystukihankkeille jättämällä komissiolle yhteisrahoitushakemuksia. Näitä yhteisrahoitushakemuksia voitiin vuoteen 2000 asti jättää vapaasti odottamatta ehdotuspyyntöjä. Nykyisin komissio tekee ehdotuspyyntöjä.

4 Yhteisrahoituksen edellytykset oli tosiseikkojen tapahtuma-aikaan vahvistettu komission vuonna 1988 hyväksymässä asiakirjassa, jonka otsikkona on "Kansalaisjärjestöjen kehitysmaissa toteuttamien toimien yhteisrahoitusta koskevat yleiset edellytykset" (jäljempänä yleiset edellytykset). Tässä asiakirjassa vahvistetaan sekä kansalaisjärjestöjen tukikelpoisuuden että toteutettavien toimien tukikelpoisuuden perusteet, annetaan konkreettisia tukihakemusten jättämistä koskevia ohjeita ja selitetään perusteellisesti rahoituksen yksityiskohtaisia sääntöjä. Yleisiä edellytyksiä päivitettiin vuonna 2000 ensimmäisen ehdotuspyynnön julkaisemisen yhteydessä. Yleisiä edellytyksiä ei ole julkaistu Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä.

5 Kansalaisjärjestöjen tukikelpoisuuden perusteet määriteltiin yleisten edellytysten I osastossa seuraavasti:

"1 § Yleisten edellytysten mukaista yhteisrahoitusta saadakseen kansalaisjärjestön on täytettävä seuraavat ehdot:

1.1 se on perustettava riippumattomaksi voittoa tavoittelemattomaksi kansalaisjärjestöksi EY:n jäsenvaltiossa tämän voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti;

1.2 sen kotipaikan on oltava EY:n jäsenvaltiossa;

1.3 sen kotipaikan on oltava kaiken yhteisrahoitettavia toimia koskevan päätöksenteon tosiasiallinen keskus;

1.4 suurimman osan sen henkilöstöstä ja varoista on oltava peräisin Euroopan yhteisöstä.

2 § Arvioitaessa sitä, voiko kansalaisjärjestö saada yhteisrahoitusta, huomioon otetaan seuraavat seikat:

2.1 kansalaisjärjestön kyky herättää yhteisvastuullisuutta ja kerätä yksityisiä varoja Euroopan yhteisössä kehitystoiminnalleen kehitysmaissa;

2.2 se, miten kansalaisjärjestö priorisoi kehitystuen kehitysmaissa;

2.3 kansalaisjärjestön kokemus kehitysmaiden tukemisessa;

2.4 kansalaisjärjestön kyky tukea kehitysmaissa toimivien kumppaneiden ehdottamia kehitystoimia;

2.5 niiden suhteiden luonne ja laajuus, jotka kansalaisjärjestöllä on vastaaviin kehitysmaissa toimiviin järjestöihin;

2.6 niiden suhteiden luonne ja laajuus, jotka kansalaisjärjestöllä on muihin kansalaisjärjestöihin niin Euroopan yhteisön sisällä kuin sen ulkopuolellakin;

2.7 kansalaisjärjestön hallinnointikyky ja tarvittaessa tapa, jolla se on täyttänyt aikaisemmista EY:n kanssa tekemistään yhteisrahoitussopimuksista johtuneet velvoitteensa.

3 § Sellainen tukikelpoinen kansalaisjärjestö, joka täyttää edellä esitetyt ehdot mutta joka toimii tukikelvottoman kansalaisjärjestön lukuun ja joka ei voi mitenkään vaikuttaa toimien toteuttamiseen ja joka ei osallistu niiden rahoitukseen, ei voi saada yhteisrahoitusta."

Tosiseikat

6 Internationaler Hilfsfonds eV (jäljempänä IH) on Saksan oikeuden mukaan perustettu kansalaisjärjestö, joka tukee pakolaisia sekä sotien ja katastrofien uhreja. Se jätti vuosina 1993—1997 komissiolle kuusi hakemusta yhteisrahoituksen saamiseksi toimilleen (jäljempänä hankkeet).

7 Ensimmäisiä hakemuksia käsitellessään komission yksiköt katsoivat, ettei kantaja ollut yleisissä edellytyksissä määriteltyjen perusteiden mukaan kansalaisjärjestönä tukikelpoinen. Kantaja sai tiedon tukikelvottomuudestaan komission 12.10.1993 päivätyllä kirjeellä.

8 Kantaja vastusti tätä päätöstä lukuisissa komission kanssa käymissään keskusteluissa ja monissa kirjeissä.

9 Komissio esitti 29.7.1996 päivätyssä kirjeessään ne pääasialliset syyt, joiden perusteella se oli vuonna 1993 katsonut, että IH on kansalaisjärjestönä tukikelvoton.

10 Näinä syinä oli se, ettei kantaja ollut täyttänyt tiettyjä yleisissä edellytyksissä asetettuja ehtoja. Kyse oli muun muassa seuraavista ehdoista: kaikki yhteisrahoitettavia hankkeita koskevat päätökset oli tehtävä kantajan kotipaikassa; suurimman osan varoista oli oltava peräisin Euroopan yhteisöstä; kantajan oli kyettävä keräämään hankkeilleen yksityisiä varoja ja hallinnoimaan näitä hankkeita. Komissio katsoi 29.7.1996 päivätyssä kirjeessään, ettei sen ollut

mahdollista tehdä selvää eroa yhtäältä kantajan ja toisaalta kantajaan sidoksissa olevan InterAid International -nimisen kansalaisjärjestön (Yhdysvallat) toimialan, rahoituslähteiden, menojen, tehtävien tai päätöksentekorakenteiden välillä.

11 Kantaja haki 5.12.1996 komissiolta rahoitusta viidennelle hankkeelle. Komissio ehdotti kantajalle tilintarkastusta, mutta nämä eivät päässeet tästä yksimielisyyteen. Kantaja muutti tätä vuoden 1996 hankettaan ja pyysi sille komissiolta rahoitusta syyskuussa 1997 jättämällään uudella hakemuksella. Komissio ei tehnyt ratkaisua tästä uudesta yhteisrahoitushakemuksesta, koska se piti edelleen pätevänä 12.10.1993 tekemäänsä päätöstä, jonka mukaan kantaja oli kansalaisjärjestönä tukikelvoton.

12 Kantaja teki tämän jälkeen Euroopan oikeusasiamiehelle (jäljempänä oikeusasiamies) kolme kantelua, ensimmäisen vuonna 1998 ja kaksi muuta vuonna 2000. Nämä kantelut koskivat olennaisilta osiltaan kahta seikkaa, nimittäin oikeutta tutustua asiakirjoihin ja sitä, oliko komissio arvioinut kantajan hakemuksia asianmukaisesti.

13 Oikeusasiamies katsoi asiakirjoihin tutustumista koskevasta oikeudesta, että asiakirjaluettelo, jonka komissio oli tarjonnut kantajan nähtäväksi, ei ollut tyhjentävä, että komissio oli jättänyt perusteettomasti näyttämättä tiettyjä asiakirjoja ja että tämä komission asenne oli siten hallinnollinen epäkohta. Oikeusasiamies ehdotti komissiolle, että tämä antaisi kantajan tutustua asiakirjoihin asianmukaisesti. Näin tapahtuikin komission tiloissa 26.10.2001. Oikeusasiamies havaitsi hallinnollisen epäkohdan myös siinä, ettei kantajalle ollut annettu tilaisuutta tulla virallisesti kuulluksi tiedoista, jotka komissio oli saanut kolmansilta ja joita se oli käyttänyt kantajalle vastaisen päätöksen tekemiseen.

14 Hakemusten asianmukaisen arvioinnin osalta oikeusasiamies arvosteli ensinnäkin sitä, että komissio oli viivyttänyt hyvin kauan kirjallista vastaustaan (eli

vuoden 1996 kirjettään) siihen, miksi se oli vuonna 1993 katsonut, että IH oli kansalaisjärjestönä tukikelvoton. Kolmansilta saatujen tietojen arvioinnista puolestaan oikeusasiamies katsoi 19.7.2001 tekemissään alustavissa päätelmissä, ettei hallinnollista epäkohtaa ollut esiintynyt. Komissio ei ollut tehnyt virallista päätöstä kantajan joulukuussa 1996 ja syyskuussa 1997 jättämistä hakemuksista, ja tältä osin oikeusasiamies antoi komissiolle suosituksen vastata niihin ennen 31.10.2001.

15 Oikeusasiamiehen suositusta noudattaakseen komissio lähetti kantajalle 16.10.2001 päivätyn kirjeen (jäljempänä riidanalainen päätös), jolla se hylkäsi molemmat hakemukset. Komissio toteaa tässä kirjeessä muun muassa, että se sai oikeusasiamieheltä suosituksen tehdä ratkaisu joulukuussa 1996 ja syyskuussa 1997 esitetyistä hankkeista. Se pyytää anteeksi kyseisten hakemusten jättämisen jälkeen kulunutta aikaa ja selittää ratkaisunsa viipymistä sillä, että kun sen yksiköt toteavat järjestön kansalaisjärjestönä kelvottomaksi saamaan yhteisön yhteisrahoitusta, tällainen päätös johtaa automaattisesti tämän järjestön myöhemmin esittämien hankkeiden hylkäämiseen, kunnes kyseinen järjestö täyttää kansalaisjärjestönä tukikelpoisuuden perusteet. Komission mukaan sen yksiköt odottivat oikeusasiamiehen päätöstä vastatakseen nimenomaisesti näihin kahteen viimeksi mainittuun yhteisrahoitushakemukseen. Komissio toteaa sitten oikeusasiamiehen katsoneen, että komission IH:n tukikelvottomuudesta tekemä päätös ei täyttänyt hallinnollisen epäkohdan tunnusmerkkejä, ja lisää, että sen yksiköiden on siten valitettavasti ilmoitettava kantajalle nimenomaisesti, että joulukuussa 1996 ja syyskuussa 1997 esitetyt hankkeet hylätään, koska IH ei ole kansalaisjärjestönä kelpoinen saamaan yhteisrahoitusta. Komissio kehottaa lisäksi kantajaa jättämään sille uuden yhteisrahoitushakemuksen uusien voimassa olevien sääntöjen mukaisesti, jotta komission yksiköt voisivat tutkia näiden uusien sääntöjen perusteella sekä kantajan tukikelpoisuuden kansalaisjärjestönä että niiden hankkeiden tukikelpoisuuden, jotka kantaja haluaa toteuttaa.

16 Kantaja oli reagoinut niihin oikeusasiamiehen 19.7.2001 tekemiin alustaviin päätelmiin, jotka koskivat kolmansilta saatujen tietojen arviointia. Komissio ei

palannut tähän seikkaan huomautuksissaan, jotka se lähetti oikeusasiamiehelle 5.11.2001 päivätyllä lausunnolla. Oikeusasiamies katsoi 30.11.2001 tekemässään päätöksessä, ettei komissio ollut käsitellyt kantajan yhteisrahoitushakemuksia asianmukaisesti.

Asianosaisten vaatimukset

17 Kantaja nosti 15.12.2001 jättämällään kannekirjelmällä käsiteltävänä olevan kanteen 16.10.2001 päivätystä kirjeestä. Kantaja toteaa kannekirjelmänsä kohdistuvan implisiittisesti niihin perusteluihin, jotka komissio esitti 5.11.2001 päivätyssä lausunnossaan.

18 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin päätti esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella aloittaa suullisen käsittelyn. Asianosaiset vastasivat ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämiin kirjallisiin kysymyksiin.

19 Asianosaisten suulliset lausumat ja vastaukset ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin kuultiin 7.5.2003 pidetyssä istunnossa.

20 Kantaja vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— kumoaa komission 16.10.2001 tekemän päätöksen, jolla se hylkäsi joulukuussa 1996 ja syyskuussa 1997 jätetyt yhteisrahoitushakemukset

— päättää periaatteesta, jonka mukaan komission on korvattava oikeudenkäyntikulut, mukaan lukien oikeusasiamiehen suorittamasta asian käsittelystä aiheutuneet kulut.

21 Komissio vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— jättää kanteen tutkimatta ja toissijaisesti hylkää sen perusteettomana

— velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut; komissio katsoo toissijaisesti, että oikeusasiamiehen suorittamasta asian käsittelystä aiheutuneita kuluja ei voida korvata.

Oikeudellinen arviointi

Tutkittavaksi ottaminen

Asianosaisten lausumat

22 Komissio väittää, että kanne on jätettävä tutkimatta, koska se on nostettu liian myöhään. Se väittää lisäksi, ettei kantajalla ole oikeussuojan tarvetta.

— Kanteen myöhäisyys

23 Komissio palauttaa mieleen oikeuskäytännön, jonka mukaan kanne sellaisen päätöksen kumoamiseksi, jossa pelkästään vahvistetaan aikaisempi päätös, jota ei ole riitautettu määräajassa, on jätettävä tutkimatta. Tämän oikeuskäytännön mukaan päätöksellä pelkästään vahvistetaan aikaisempi päätös, jos siinä ei ole mitään uutta verrattuna aiempaan toimeen ja jos sitä ei ole edeltänyt tämän aiemman toimen adressaatin tilanteen uudelleenarviointi (yhdistetyt asiat T-83/99—T-85/99, Ripa di Meana ym. v. parlamentti, tuomio 26.10.2000, Kok. 2000, s. II-3493, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

24 Komissio väittää, että riidanalaisella toimella pelkästään vahvistetaan aikaisempi päätös, nimittäin vuonna 1993 tehty päätös, jonka mukaan IH on kansalaisjärjestönä tukikelvoton. Komission mukaan kantajan kanne kohdistuu juuri tähän viimeksi mainittuun päätökseen. Komissio kuitenkin väittää, että kun tämä päätös tehtiin vuonna 1993, kantaja päätti jättää käyttämättä kanneoikeuttaan. Komission mukaan kantaja ei riitauttanut myöskään 29.7.1996 päivättyä kirjettä, joka komission mukaan on kantajan esittämien perustelujen keskeinen seikka.

25 Kantaja kysyy, mihin aikaisempaan päätökseen komissio viittaa: 29.7.1996 päivättyyn kirjeeseenkö, jossa kantajan mukaan on ainoastaan näennäiset perustelut käytetyille perusteille, vaiko 12.10.1993 päivättyyn kirjeeseen, joka puolestaan ei kantajan mukaan sisällä mitään perusteluja? Kantaja väittää lisäksi, että mainittu oikeuskäytäntö koskee täysin erilaisia tapauksia. Kantaja korostaa lisäksi pitäneensä riidanalaista päätöstä esittämiensä perustelujen keskeisenä seikkana.

— Oikeussuojan tarve

26 Komission mukaan kantajalla ei ole oikeussuojan tarvetta. Kuten riidanalaisesta toimesta komission mukaan ilmenee, komissio on kehottanut kantajaa jättämään

sille uuden hakemuksen ehdotuspyynnön mukaisesti. Komissio väittää siten olevansa valmis tutkimaan IH:n tukikelpoisuuden uudelleen IH:n nykyisen tilanteen ja uusien vuonna 2000 vahvistettujen yleisten edellytysten perusteella. Komission mukaan tästä seuraa, että kantajan oikeussuoja ei edellytä riidanalaisen päätöksen kumoamista, koska tämä päätös tehtiin edellisten tukikelpoisuuden määrittämistä koskeneiden edellytysten perusteella.

27 Kantaja kysyy, voidaanko sen oikeussuojan tarvetta kiistää niiden lukuisten ponnistelujen jälkeen, joihin se on ryhtynyt. Siitä vastaajan väitteestä, jonka mukaan se on valmis tutkimaan kantajan tukikelpoisuuden uudelleen tämän nykyisen tilanteen perusteella, kantaja kysyy, miksi komissio ei harkinnut kantaansa uudelleen silloin, kun se kehotti kantajaa jättämään sille uuden hakemuksen uusien asiakirjojen perusteella. Kantaja väittää oikeusasemansa pysyneen vuosien 1996 ja 1997 jälkeen muuttumattomana. Kantaja väittää lopuksi, että koska komissio ei suostunut sovitteluratkaisuun, kantajan ainoana keinona oli saattaa tämä asia ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

28 Komissio väittää ensinnäkin, että kanne on nostettu liian myöhään. Se korostaa, että riidanalaisella toimella pelkästään vahvistetaan aikaisempi vuonna 1993 tukikelvottomuudesta tehty päätös, jota ei riitautettu määräajassa. Kantaja ei komission mukaan riitauttanut myöskään 29.7.1996 päivättyä kirjettä.

29 Ensiksi on todettava, että komissio selittää riidanalaisessa päätöksessä vuosien 1996 ja 1997 hankkeita koskevien ratkaisujensa viipymistä sillä, että kun sen yksiköt toteavat järjestön kansalaisjärjestönä kelvottomaksi saamaan yhteisön yhteisrahoitusta, tällainen tukikelvottomuudesta tehty päätös johtaa komission mukaan automaattisesti tämän saman järjestön myöhemmin esittämien hank-

keiden hylkäämiseen, kunnes kyseinen järjestö täyttää kansalaisjärjestönä tukikelpoisuuden perusteet. Komissio ilmoittaa sitten kantajalle nimenomaisesti, että joulukuussa 1996 ja syyskuussa 1997 esitetyt hankkeet on hylätty, koska IH ei ole vuoden 1993 päätöksen mukaan kelpoinen saamaan yhteisön yhteisrahoitusta.

30 Toiseksi on korostettava, että kantaja ei riitauttanut vuoden 1993 päätöstä eikä myöskään vuoden 1996 kirjettä. Kantaja teki vasta 1998 ensimmäisen kantelun oikeusasiamiehelle ja nosti käsiteltävänä olevan kanteen vasta vuonna 2001.

31 Lisäksi on tärkeää palauttaa mieleen oikeuskäytäntö, jonka mukaan kanne sellaisen päätöksen kumoamiseksi, jossa pelkästään vahvistetaan aikaisempi päätös, jota ei ole riitautettu määräajassa, on jätettävä tutkimatta. Tämän oikeuskäytännön mukaan päätöksellä pelkästään vahvistetaan aikaisempi päätös, jos siinä ei ole mitään uutta verrattuna aiempaan toimeen ja jos sitä ei ole edeltänyt tämän aiemman toimen adressaatin tilanteen uudelleenarviointi (edellä 23 kohdassa mainittu asia Ripa di Meana ym. v. parlamentti, tuomion 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

32 On kuitenkin täsmennettävä, että kukin yhteisrahoitushakemus on itsenäinen ja että sitä on arvioitava kokonaisuutena omien ansioidensa perusteella. Komission on siten tutkittava kunkin hakemuksen osalta, täyttääkö kyseessä oleva kansalaisjärjestö tukikelpoisuuden edellytykset, ennen kuin se päättää, myönnetäänkö yhteisrahoitushakemuksessa ehdotetulle hankkeelle rahoitustukea.

33 Komissio tosin voi riidanalaisessa päätöksessä viitata muihin aikaisempiin päätöksiin. Käsiteltävänä olevassa asiassa komissio viittasi tukikelvottomuudesta vuonna 1993 tehtyyn ja vuonna 1996 selvennettyyn päätökseen evätäkseen

yhteisrahoituksen kahdelta hankkeelta, joista ensimmäiselle oli haettu tukea joulukuussa 1996 ja toiselle syyskuussa 1997. Syyt, joiden perusteella komissio oli tuolloin katsonut kantajan kansalaisjärjestönä tukikelvottomaksi, tulivat tällä tavalla riidanalaisen päätöksen osaksi. Riidanalainen päätös on kuitenkin itsenäinen päätös, joka on sellaisenaan riittävä ja josta voidaan siten nostaa kanne.

34 Tästä seuraa, että kanteen myöhäisyydestä esitetty oikeudenkäyntiväite on hylättävä.

35 Komissio väittää toiseksi, ettei kantajalla ole oikeussuojan tarvetta.

36 On palautettava mieleen, että luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön nostama kumoamiskanne voidaan ottaa tutkittavaksi ainoastaan sillä edellytyksellä, että kantajalla on tarve saada riitautettu toimenpide kumotuksi (asia T-46/92, Scottish Football v. komissio, tuomio 9.11.1994, Kok. 1994, s. II-1039, 14 kohta). Tällainen tarve on olemassa vain, jos toimenpiteen kumoamisesta itsestään voi aiheutua oikeusvaikutuksia (asia 53/85, Akzo Chemie v. komissio, tuomio 24.6.1986, Kok. 1986, s. 1965, Kok. Ep. VIII, s. 675, 21 kohta).

37 Tämän osalta on riittävää todeta, että riidanalaisen päätöksen mahdollinen kumoaminen voisi tarvittaessa toimia yhteisöä vastaan nostetun vahingonkorvauskanteen perustana. Komission väitteet on siten hylättävä.

38 Edellä esitetystä seuraa, että kanne on otettava tutkittavaksi.

Asiakysymys

39 Kantaja esittää kaksi kanneperustetta. Se riitauttaa ensinnäkin sen, että kun komission yksiköt toteavat järjestön kansalaisjärjestönä kelvottomaksi saamaan yhteisön yhteisrahoitusta, tällainen päätös johtaa automaattisesti myöhemmin esitettyjen hankkeiden hylkäämiseen, kunnes kyseinen järjestö täyttää kansalaisjärjestönä tukikelpoisuuden perusteet. Kantaja riitauttaa toiseksi ne syyt, joiden perusteella komissio teki 12.10.1993 päätöksen kantajan tukikelvottomuudesta ja jotka ilmoitettiin 29.7.1996 päivätyssä kirjeessä.

40 Komissio katsoo aluksi, että kanne ei ole ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 44 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukainen ja että se on joka tapauksessa perusteeton.

Ensimmäinen kanneperuste

Asianosaisten lausumat

41 Kantaja ei pidä perusteltuna käytäntöä, että kun komission toimivaltaiset yksiköt toteavat kansalaisjärjestön kelvottomaksi saamaan yhteisön yhteisrahoitusta, tällainen päätös johtaa automaattisesti myöhemmin esitettyjen hankkeiden hylkäämiseen, kunnes kyseinen kansalaisjärjestö täyttää tukikelpoisuuden perusteet.

42 Kantaja väittää ensinnäkin, että tällainen menettely johtaa jo etukäteen kansalaisjärjestön hylkäämiseen. Tällainen menettely ei kantajan mukaan ole Euroopan unionin oikeussääntöjen eikä myöskään hyvän hallinnon periaatteiden mukainen. Kantaja lisää, että sen tehtävänä ei ole määrittää, mitä oikeussääntöjä ja mitä hyvän hallinnon periaatteita tällainen automaattisuus rikkoo. Kantajan mukaan komission tehtävänä on esittää tällaisen käytännön perusteet ja ilmoittaa ne säännöt, joiden nojalla se voi tehdä tällaiseen automaattisuuteen perustuvan päätöksen.

43 Kantaja palauttaa toiseksi mieleen, että sille ilmoitettiin komission 12.10.1993 päivätyllä kirjeellä lyhytsanaisesti, ettei se komission mukaan täyttänyt kansalaisjärjestönä tukikelpoisuuden perusteita. Kantaja kuitenkin väittää, ettei näiden perusteiden sisällöstä annettu mitään tietoa. Kantajan mukaan tällainen menettely on hallinnollinen epäkohta.

44 Kantaja toteaa komission myöntävän, ettei 12.10.1993 tehty päätös sisältänyt mitään perusteluja. Kantaja väittää, että se olisi voinut riitauttaa päätöksen tuon laiminlyönnin perusteella mutta että se katsoi paremmaksi jättää tämän tekemättä ja ottaa selville, miksi ja millä perusteella kyseinen päätös oli tehty. Kantaja kiistää, että kyseistä laiminlyöntiä olisi korjattu 29.7.1996 päivätyllä kirjeellä. Kantajan mukaan tästä seuraa, että komissio perusti näkemyksensä päätökseen, nimittäin 12.10.1993 tehtyyn päätökseen, joka oli mitätön ja vailla oikeusvaikutuksia. Siten myös 16.10.2001 tehty päätös on kantajan mukaan lainvastainen.

45 Kantaja väittää kolmanneksi, että komissio jättää mainitsematta sen, että sama pääosasto oli suostunut muihin kantajan jättämiin hakemuksiin hankkeidensa rahoitukseksi: kantajan mukaan komissio tuki hanketta Tšernobylin uhrien auttamiseksi ja hyväksyi kolme muuta ehdotusta kyseenalaistamatta kantajan tukikelpoisuutta. Kantaja väittää, että rahoitusta koskevan budjettikohdan määrittämisellä ei ole mitään merkitystä. Kantajan mukaan rahoituksen edellytykset voivat vaihdella ohjelmasta toiseen, mutta järjestön kelpoisuus kansalaisjärjestönä yhteisön myöntämään yhteisrahoitukseen määräytyy aina samojen perusteiden mukaan.

46 Kantaja väittää neljänneksi, että komissio on käsiteltävänä olevassa asiassa toiminut vilpillisessä mielessä, mikä ilmenee ehdotuspyynnön yhteydessä esitetystä kehotuksesta jättää uusi hakemus, sillä komissio olisi voinut tutkia kantajan tilanteen viran puolesta ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä.

47 Kantaja myös väittää toimittaneensa uusia tietoja, joita komissio ei omien sanojensa mukaan saanut tai jotka eivät riittäneet komission vakuuttamiseen. Kantaja väittää, että sille ei koskaan esitetty vaatimusta täydentää asiakirja-aineistoaan ja että se ei vielä tälläkään hetkellä tiedä, mitä lisätietoja komissio haluaisi käyttöönsä.

48 Komissio kehottaa ensinnäkin kantajaa määrittämään, mitä yhteisön oikeuden sääntöjä ja mitä hyvän hallinnon periaatteita kantajan mukaan rikkoo käytäntö, jonka mukaan kansalaisjärjestön tukikelvottomuuden toteaminen johtaa automaattisesti tämän järjestön esittämien hankkeiden hylkäämiseen. Komission mukaan on selvää, että kansalaisjärjestön tukikelpoisuus on ehdoton edellytys sen tutkimiselle, onko tietty hanke kelvollinen saamaan yhteisrahoitusta. Kansalaisjärjestön tukikelpoisuuden edellytystä voidaan komission mukaan pitää ennakkoedellytyksenä. Komissio väittää lisäksi, ettei tällainen käytäntö merkitse ollenkaan sitä, että kansalaisjärjestö hylättäisiin etukäteen, koska tätä ennakkoedellytystä koskevaa päätöstä voidaan tarkistaa, jos ja sikäli kuin kyseessä oleva kansalaisjärjestö esittää uusia rahoitusta koskevia tai teknisiä tietoja.

49 Komissio huomauttaa toiseksi väitteestä, jonka mukaan 12.10.1993 tehty päätös ei sisältänyt mitään perusteluja, ettei se aio puolustaa tuolloin vallinnutta käytäntöä, joka perustui lyhytsanaisten kirjeiden lähettämiseen ja päätöksen syiden esittämiseen vasta jälkikäteen puhelimitse. Se kuitenkin kehottaa kantajaa selittämään, missä määrin 12.10.1993 tehtyä päätöstä koskevien perustelujen puuttuminen voi kantajan mukaan vaikuttaa 16.10.2001 päivätyn ja riidan kohteena olevan kirjeen pätevyyteen. Komissio korostaa tämän osalta, että kantaja ei nostanut 12.10.1993 päivätystä kirjeestä kannetta, joka olisi perustunut perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiin, ja että lisäksi tämä laiminlyönti korjattiin 29.7.1996 päivätyllä kirjeellä.

50 Komissio korostaa kolmanneksi, että kantaja ei ole koskaan saanut varoja yhteisrahoitusta koskevasta budjettikohdasta, jonka mukaisesti riidanalainen päätös tehtiin. Se kuitenkin myöntää, että kantaja sai vuonna 1991 yhteisön varoja toisesta budjettikohdasta humanitaarista hätäapua koskevan ohjelman mukaisesti ja vuonna 1998 sen ohjelman mukaisesti, joka koski entisestä Neuvostoliitosta itsenäistyneille uusille valtioille ja Mongolialle myönnettävää teknistä tukea (Tacis).

51 Komissio toteaa, että rahoituksen edellytykset vaihtelevat ohjelmasta toiseen. Siten ei komission mukaan ole lähtökohtaisesti mahdotonta, että kantaja on voinut täyttää tukikelpoisuuden edellytykset yhden muttei toisen ohjelman osalta. Komissio väittää lisäksi, että koska kantaja sai vuonna 1991 varoja hätäapua koskevan ohjelman mukaisesti, ei ole mahdotonta, että tämän budjettikohdan hallinnoimisesta vastanneella komission yksiköllä ei ollut käytössään niitä samoja tietoja, jotka kansalaisjärjestöille myönnettävää yhteisrahoitusta koskevasta budjettikohdasta vastannut yksikkö saattoi saada kaksi vuotta myöhemmin. Tacis-hankkeesta komissio huomauttaa, että sen yksiköillä oli huomattavia vaikeuksia sen tavan takia, jolla kantaja toteutti kyseistä hanketta. Komission irtisanottua sopimuksen lokakuussa 1999 kantajalle lähetettiin komission mukaan velkomiskirje 22.6.2000. Vastaaja huomauttaa lisäksi siitä, että kantaja teki oikeusasiamiehelle kantelun toisesta komission yksiköstä, nimittäin Euroopan yhteisön humanitaarisen avun toimistosta (ECHO), joka kieltäytyi allekirjoittamasta kumppanuussopimusta kantajan kanssa sen jälkeen, kun tämä ei ollut suostunut tukikelpoisuutta koskevaan tarkastukseen. Komission mukaan tästä seuraa, että joidenkin sen yksiköiden — muiden kuin käsiteltävänä olevassa asiassa kyseessä olevan yksikön — saama kokemus vahvistaa, että riidanalainen päätös on perusteltu.

52 Komission mukaan on lisäksi virheellistä nähdä ristiriitaisuutta siinä, että kansalaisjärjestöille myönnettävää yhteisrahoitusta koskevasta budjettikohdasta vastannut yksikkö jatkoi vuoropuhelua kantajan kanssa tämän esittämistä hankkeista, koska tällä vuoropuhelulla pyrittiin komission mukaan vielä etsimään ratkaisua kantajan tukikelpoisuuden ongelmaan.

53 Komissio väittää neljänneksi vilpillisestä mielestä, joka kantajan mukaan ilmenee komission kantajalle esittämästä kehotuksesta jättää uusi hakemus, että ne perustelut ja tiedot, jotka kantaja on toimittanut 16.10.2001 tehdyn päätöksen jälkeen, eivät ole olleet riittävän vakuuttavia, jotta komissio tarkastelisi kyseistä päätöstä uudelleen. Komissio kuitenkin toteaa, että jos kantaja esittää sellaisia uusia tietoja, joiden perusteella tukikelpoisuuden perusteita on arvioitava toisin, komissio tarkastelee uudelleen kantajan tukikelvottomuudesta tekemäänsä päätöstä.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

54 Hankkeiden yhteisrahoitusta koskevissa yleisissä edellytyksissä vahvistetaan yhteisrahoitusta hakevien kansalaisjärjestöjen tukikelpoisuuden edellytykset ja toteutettavien toimien tukikelpoisuuden edellytykset. Näiden vaatimusten on täytyttävä kumulatiivisesti, jotta järjestön esittämä hanke voisi saada yhteisön yhteisrahoitusta.

55 Tämän lisäksi on palautettava mieleen, että kukin yhteisrahoitushakemus on lähtökohtaisesti sellaisenaan riittävä ja itsenäinen ja että sitä on arvioitava kokonaisuutena ja omien ansioidensa perusteella. Komission on siten tutkittava kunkin hakemuksen osalta, täyttääkö kyseessä oleva kansalaisjärjestö tukikelpoisuuden edellytykset, ja päätettävä sen jälkeen, myönnetäänkö yhteisrahoitushakemuksessa ehdotetulle hankkeelle rahoitustukea.

56 Tämän osalta on tärkeää huomata, että komissio toteaa 29.7.1996 päivätyssä kirjeessään seuraavaa:

"Tämä ei tietenkään estä [toimeksiantajaanne] jättämästä komissiolle uusia hakemuksia kehityshankkeiden yhteisrahoitukseksi. Tässä tapauksessa on tutkittava uudelleen, täyttääkö kansalaisjärjestö asettamamme perusteet."

57 Tästä seuraa, että komission oli tutkittava kantajan tukikelpoisuus ennen päätöksen tekemistä vuoden 1996 ja vuoden 1997 hankkeiden yhteisrahoituksesta.

58 Komissio ei kuitenkaan tehnyt niin. Tämän osalta on nimittäin todettava ensinnäkin, että ilmoitettuaan kantajalle yhteisrahoituksen epäämisestä komissio toteaa riidanalaisessa päätöksessä seuraavaa:

"Komissio kuitenkin katsoo, että kansalaisjärjestönne tunnusmerkit ovat voineet muuttua siinä määrin, että ne syyt, joihin tukikelvottomuudesta tehty päätös perustui, eivät enää ole päteviä."

59 Tämän lisäksi on tärkeää huomata, että komissio vahvisti kirjelmissään useaan otteeseen jättäneensä kantajan tukikelpoisuuden tutkimatta. Se vastasi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tästä seikasta esittämään kirjalliseen kysymykseen muun muassa seuraavasti:

"Kuten komissio on vastineessaan ja vastauskirjelmässään selittänyt, laatiessaan riidanalaista kirjettä lokakuussa 2001 komissio ei tutkinut uudelleen kantajan tukikelpoisuutta — — ."

60 On kyllä totta, että istunnossa komissio osoitti tiettyä epäröintiä ja esitti joitakin vastaväitteitä tästä asiasta. Komissio väittää lisäksi vastineessaan, että kantaja ei kyennyt esittämään sellaisia uusia tietoja, joiden perusteella sen tukikelpoisuutta olisi voitu arvioida toisin. Kun komissiolle kuitenkin tehtiin tämän osalta istunnossa kysymyksiä, se ei esittänyt minkäänlaista näyttöä siitä, että se olisi tutkinut kantajan tukikelpoisuuden ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä.

61 Siten on todettava, että komissio ei riidanalaista päätöstä tehdessään tutkinut kantajan tukikelpoisuutta kansalaisjärjestönä tämän haettua yhteisrahoitusta vuosien 1996 ja 1997 hankkeille.

62 Komissio selittää kantajan tukikelpoisuuden tutkimatta jättämistä sillä, että kun komission yksiköt toteavat kansalaisjärjestön kelvottomaksi saamaan yhteisön yhteisrahoitusta, tällainen päätös johtaa automaattisesti tämän kansalaisjärjestön myöhemmin esittämien hankkeiden hylkäämiseen, kunnes kansalaisjärjestö täyttää tukikelpoisuuden perusteet. Komissio lisää, että tukikelpoisuutta koskevaa päätöstä voidaan tarkistaa, jos ja sikäli kuin kansalaisjärjestö esittää uusia rahoitusta koskevia tai teknisiä tietoja.

63 Kantaja ei pidä tällaista automaattisen hylkäämisen menettelyä perusteltuna. Se väittää muun muassa, että tällaisen käytännön seurauksena kansalaisjärjestö hylätään jo etukäteen.

64 Tämän osalta on todettava, tarvitsematta lausua automaattisen hylkäämisen perusteltavuudesta, että tällaista käytäntöä voidaan joka tapauksessa soveltaa ainoastaan, mikäli kansalaisjärjestö, jonka komissio on todennut kelvottomaksi saamaan yhteisön yhteisrahoitusta, ei ole esittänyt uusia perusteluja tukikelpoisuutensa puolesta. Jos nimittäin tämä sama kansalaisjärjestö esittää muun muassa uutta yhteisrahoitushakemusta jättäessään uusia perusteluja tukikelpoisuutensa puolesta, komission on näiden uusien perustelujen valossa tutkittava kansalaisjärjestön tukikelpoisuus uudelleen, eikä se siis voi vedota automaattisen hylkäämisen menettelyyn. Komissio sitä paitsi vahvistaa tämän päätelmän toteamalla kirjelmissään, että tukikelpoisuutta koskevaa päätöstä voidaan tarkistaa, jos ja sikäli kuin kansalaisjärjestö esittää uusia rahoitusta koskevia tai teknisiä tietoja.

65 Siten on tutkittava, esittikö kantaja erityisesti 29.7.1996 päivätyn kirjeen jälkeen sellaisia uusia perusteluja, jotka voivat osoittaa, että kantaja täytti tukikelpoisuuden edellytykset.

66 Kun kantajalta kysyttiin istunnossa tästä asiasta, se väitti ensin toimittaneensa komissiolle uusia perusteluja tukikelpoisuutensa tueksi, mutta totesi sitten näitä perusteluja koskevien asiakirjojen puuttuneen asiakirja-aineistosta.

67 On kuitenkin todettava, että kantaja lähetti 5.12.1996 komissiolle yhteisrahoitushakemuksensa mukana tarkan selvityksen muun muassa IH:n henkilökunnan ja sen toiminnan rahoituksen määrästä edellisinä vuosina. Tässä selvityksessä mainitaan myös vuosien 1994, 1995 ja 1996 tarkastuskertomukset.

68 Kantaja lähetti lisäksi komissiolle 20.8.1997 päivätyn kirjeen, jonka liitteenä on tilintarkastusyhtiö KPMG:n laatima 31.12.1996 vahvistettu vuosikertomus varainhoidon tarkastuksesta.

69 Ylimääräisenä seikkana todettakoon, että IH:n puheenjohtaja lähetti komissiolle 14.7.1997 päivätyn kirjeen, jossa ilmoitettiin, että tämä kansalaisjärjestö oli hyväksytty saksalaisten kehitysapua toimittavien kansalaisjärjestöjen yhdistykseen (VENRO) ja että tämä yhdistys oli tehnyt yksityiskohtaisen tarkastuksen saksalaisten kansalaisjärjestöjen toteuttamista kehitysaputoimista. Tässä kirjeessä viitataan myös KPMG:n laatimiin tarkastusasiakirjoihin.

70 Tästä seuraa, että koska kantaja esitti uusia perusteluja osoittaakseen mahdollisen kelpoisuutensa yhteisön yhteisrahoitukseen, komissio ei voinut soveltaa automaattisen hylkäämisen menettelyä vaan sen oli päinvastoin tutkittava kantajan tukikelpoisuus näiden uusien tietojen perusteella.

71 Kuten edellä 58—61 kohdassa todettiin, komissio ei tutkinut kantajan tukikelpoisuutta. Edellä esitetyn perusteella on siten hyväksyttävä ensimmäinen kanneperuste ja kumottava riidanalainen päätös ilman, että on tarpeen tutkia muita kantajan väitteitä.

Toinen kanneperuste

72 Ensimmäisen kanneperusteen hyväksymisen takia ei ole tarpeen tutkia toista kanneperustetta.

73 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että riidanalainen päätös on kumottava.

Oikeudenkäyntikulut

74 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.

75 Koska komissio on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

76 Kantaja vaatii myös, että komissio korvaa oikeusasiamiehen suorittamasta asian käsittelystä aiheutuneet kulut.

77 Komissio katsoo, että oikeusasiamiehen suorittamasta asian käsittelystä aiheutuneita kuluja ei voida korvata, koska niitä ei pidetä asianosaisille tämän asian käsittelystä aiheutuvina välttämättöminä kustannuksina.

78 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 91 artiklan b alakohdan mukaan korvattaviksi oikeudenkäyntikuluiksi katsotaan "asianosaisille asian käsittelystä aiheutuneet välttämättömät kustannukset, erityisesti matka- ja oleskelukulut, sekä asiamiehen, avustajan tai asianajajan palkkio".

79 Tästä määräyksestä ilmenee, että korvattavia oikeudenkäyntikuluja ovat ne kustannukset, joita on aiheutunut asian käsittelystä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa ja jotka ovat olleet tätä käsittelyä varten välttämättömiä (asia C-89/85 DEP, Ahlström ym. v. komissio, määräys 9.11.1995, 14 kohta, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa ja yhdistetyt asiat T-177/94 DEP, T-377/94 DEP ja T-99/95 DEP, Altmann ym. v. komissio, määräys 25.6.1998, Kok. H. 1998, s. I-A-299 ja II-883, 18 kohta).

80 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on lisäksi katsonut, että vaikka huomattavaa oikeudellista työtä yleensä tehdäänkin oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn aikana, on muistettava, että "asian käsittelyllä" tarkoitetaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 91 artiklassa ainoastaan käsittelyä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa eikä tätä käsittelyä edeltävää menettelyä. Tämä perustuu muun muassa tämän saman työjärjestyksen 90 artiklaan, jossa viitataan "asian käsittelyyn yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa" (ks. asia T-38/95 DEP, Groupe Origny v. komissio, määräys 24.1.2002, Kok. 2002, s. II-217, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

81 Kuten oikeuskäytännöstä siis ilmenee, oikeusasiamiehen suorittamasta asian käsittelystä aiheutuneita kuluja ei voida pitää ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 91 artiklan b alakohdassa tarkoitettuina välttämättöminä kustannuksina.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN
(kolmas jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Kantajan joulukuussa 1996 ja syyskuussa 1997 jättämien yhteisrahoitushakemusten hylkäämisestä 16.10.2001 tehty komission päätös kumotaan.**

2) **Komissio vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan korvaamaan kantajan oikeudenkäyntikulut.**

Lenaerts Azizi Jaeger

Julistettiin Luxemburgissa 18 päivänä syyskuuta 2003.

H. Jung K. Lenaerts

kirjaaja jaoston puheenjohtaja