YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)

25 päivänä tammikuuta 2001 *

Asiassa C-413/98,

jonka Supremo Tribunal Administrativo (Portugali) on saattanut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan (josta on tullut EY 234 artikla) nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Directora-Geral do Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu (DAFSE)

vastaan

Frota Azul-Transportes e Turismo L[da],

ennakkoratkaisun Euroopan sosiaalirahaston tehtävistä 17 päivänä lokakuuta 1983 tehdyn neuvoston päätöksen 83/516/ETY (EYVL L 289, s. 38), päätöksen 83/516/ETY soveltamisesta 17 päivänä lokakuuta 1983 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2950/83 (EYVL L 289, s. 1) ja Euroopan sosiaalirahaston hoidosta 22 päivänä joulukuuta 1983 tehdyn komission päätöksen 83/673/ETY (EYVL L 377, s. 1) tulkinnasta,

* Oikeudenkäyntikieli: portugali.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja C. Gulmann sekä tuomarit V. Skouris, J.-P. Puissochet, R. Schintgen ja F. Macken (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: J. Mischo,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Portugalin hallitus, asiamiehinään L. I. Fernandes ja L. Claudino de Oliveira,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään T. Figueira ja K. Simonsson,

ottaen huomioon esittelevän tuomarin kertomuksen,

kuultuaan julkisasiamiehen 13.7.2000 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Supremo Tribunal Administrativo on esittänyt 27.10.1998 tekemällään välipäätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 20.11.1998, EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan (josta on tullut EY 234 artikla) nojalla seitsemän ennakkoratkaisukysymystä Euroopan sosiaalirahaston tehtävistä 17 päivänä lokakuuta 1983 tehdyn neuvoston päätöksen 83/516/ETY (EYVL L 289, s. 38), päätöksen 83/516/ETY soveltamisesta 17 päivänä lokakuuta 1983 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2950/83 (EYVL L 289, s. 1) ja Euroopan sosiaalirahaston hoidosta 22 päivänä joulukuuta 1983 tehdyn komission päätöksen 83/673/ETY (EYVL L 377, s. 1) tulkinnasta.

2 Nämä kysymykset ovat tulleet esille asiassa, jossa asianosaisina ovat Frota Azul-Transportes e Turismo L^{da}+ -niminen yhtiö (jäljempänä Frota Azul) ja Directora-Geral do Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu (Euroopan sosiaalirahastoa koskevista asioista vastaava virasto; jäljempänä DAFSE) ja joka koskee sitä, että viimeksi mainittu virasto päätti olla vahvistamatta tiettyjä Frota Azulin suorittamia menoja ja määräsi tämän seurauksena, että Frota Azulin oli palautettava sille Euroopan sosiaalirahaston (jäljempänä ESR) ja kansallisen sosiaalivakuutuslaitoksen tukena myönnetyt suoritukset.

Yhteisön säännöstö

3 Päätöksen 83/516/ETY 2 artiklassa määrätään seuraavaa:

"1. Rahaston tukea myönnetään sekä yksityisoikeudellisten että julkisoikeudellisten oikeushenkilöiden toteuttamaan toimintaan.

2. Asianomaisten jäsenvaltioiden on taattava toimenpiteiden moitteeton toteuttaminen. Tätä määräystä ei kuitenkaan sovelleta sellaisiin toimiin, joiden osalta rahaston tuki kattaa kaikki ne menot, joihin voidaan myöntää tukea."

4 Päätöksen 83/516/ETY 5 artiklan 1, 2 ja 5 kohdassa määrätään seuraavaa:

"1. Rahaston tuki kattaa 50 prosenttia niistä menoista, joihin tukea voidaan myöntää, ilman että tuki kuitenkaan voi ylittää asianomaisen jäsenvaltion julkisen vallan rahoitusosuuden määrää, sanotun kuitenkaan rajoittamatta jäljempänä annettujen määräysten soveltamista.

2. Rahaston tukea korotetaan kymmenen prosenttia, kun kyseessä on työllisyyttä edistävä toiminta alueilla, joille on ominaista poikkeuksellisen vakavat ja pitkäaikaiset työllisyysongelmat ja jotka neuvosto määrittää määräenemmistöllä komission ehdotuksesta.

— —

5. Rahaston tuki ei saa johtaa niiden menojen, joihin tukea voidaan myöntää, ylirahoittamiseen."

5 Asetuksen N:o 2950/83 1 artiklan mukaan ESR:n tukea voidaan myöntää vain sellaisia menoja varten, joiden tarkoituksena on kattaa muun muassa koulutushankkeisiin osallistuvien henkilöiden tulot, sekä koulutushankkeiden valmistelua, toteuttamista ja hallinnointia koskevia menoja varten.

6 Saman asetuksen 5 artiklan 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Tuen saldon maksupyyntöön on liitettävä yksityiskohtainen selvitys koulutushankkeen sisällöstä, tuloksista sekä rahoitusnäkökohdista. Asianomaisen jäsenvaltion on vahvistettava, että näissä maksupyynnöissä olevat tosiseikkoja ja kirjanpitoa koskevat tiedot ovat oikein."

7 Asetuksen N:o 2950/83 6 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Silloin, kun rahaston tukea ei ole käytetty hyväksymispäätöksen ehtojen mukaisesti, komissio voi keskeyttää tuen maksamisen, pienentää sen määrää tai peruuttaa tuen varattuaan asianomaiselle jäsenvaltiolle tilaisuuden tulla kuulluksi.

2. Maksetut summat, joita ei ole käytetty hyväksymispäätöksen ehtojen mukaisesti, on palautettava. Asianomainen jäsenvaltio on toissijaisesti vastuussa

perusteettomasti maksettujen suoritusten palauttamisesta sellaisten hankkeiden osalta, joihin sovelletaan päätöksen 83/516/ETY 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua takuuta. Suoritettuaan yhteisölle summat, jotka hankkeen rahoituksesta vastuussa olevien tahojen on palautettava, yhteisöjen oikeudet siirtyvät jäsenvaltiolle."

8 Saman asetuksen 7 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Komissio voi tehdä tarkastuksia paikan päällä jäsenvaltioiden suorittamasta valvonnasta riippumatta.

2. Maksupyynnön sisältöä koskevia tarkastuksia voidaan tehdä pistokokein. Komissio päättää ennen tarkastuksen tekemistä yhteistyössä asianomaisen jäsenvaltion kanssa kyseistä hanketta koskevien aineellisten ja teknisten olosuhteiden perusteella pistokokeen laajuuden. Jos pistokokeen perusteella päädytään siihen, että tukea on pienennettävä, pienennetään suhteellisesti koko sitä suoritusta, jonka maksamista on pyydetty, sen jälkeen kun jäsenvaltiolla on ollut tilaisuus esittää asiasta huomautuksensa.

3. Jäsenvaltiot valvovat, että komissiolla on saatavanaan tarvittavat tiedot, jotta se voi arvioida maksupyyntöjen tavoitteita ja sisältöä, hankkeiden toteuttamista, rahoitusta ja tuloksia. Jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että 5 artiklan 2 ja 4 kohdassa säädetyn vahvistuksen perusteena olleet asiakirjat ovat komission käytettävissä.

4. Jäsenvaltioiden on annettava komissiolle tarvittavaa apua, jotta se voi toteuttaa tarkastukset. Komissio ilmoittaa jäsenvaltioille ajoissa tarkastuksista. Jäsenvaltioiden edustajat voivat osallistua tarkastuksiin.

5. Asianomaisen valtion toimivaltaiset viranomaiset tekevät tarkastuksia komission pyynnöstä ja asianomaisen jäsenvaltion suostumuksella. Komission edustajat voivat osallistua tarkastuksiin."

9 ESR:n hoidosta tehdyn päätöksen 83/673/ETY 1 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa määrätään, että asetuksen N:o 2950/83 5 artiklan 4 kohdassa tarkoitetut tuen saldon maksupyynnöt on tehtävä saman päätöksen liitteessä 2 olevalla lomakkeella.

10 Päätöksen 83/673/ETY 6 artiklan 1 ja 2 kohdassa määrätään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden maksupyynnöt on toimitettava komissiolle kymmenen kuukauden kuluessa toiminnan päättymisestä. Tukea ei makseta, jos tukihakemus jätetään tämän määräajan jälkeen.

2. Ennakot on palautettava, kun kyseessä olevan toiminnan aiheuttamia kuluja ei voida perustella liitteen 2 lomakkeella niiden kolmen kuukauden kuluessa, jotka seuraavat 1 kohdassa tarkoitetun kymmenen kuukauden määräajan päättymistä."

11 Saman päätöksen 7 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltion on ilmoitettava komissiolle viipymättä sellaisen toiminnan hoidon tutkimisesta oletettujen epäkohtien vuoksi, johon tukea on myönnetty."

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

12 Frota Azul haki vuonna 1987 yhdessä muiden yhtiöiden kanssa ESR:ltä ja kansalliselta sosiaalivakuutuslaitokselta tukea voidakseen toteuttaa vuonna 1988 ammatillista koulutusta koskevia hankkeita.

13 Toteutettuaan etukäteen hyväksytyt hankkeet Frota Azul esitti kansallisen tuen ja yhteisön tuen saldon maksupyynnöt.

14 DAFSE:n johtaja, joka edustaa Portugalin tasavaltaa ESR:a koskevissa asioissa, vahvisti hänelle esitetyt menot ja toimitti hakemuksen eteenpäin ESR:lle vuonna 1989.

15 Koska DAFSE:n oli käsiteltävä huomattava määrä ESR:n tukea koskevia hakemuksia sekä yksityisoikeudellisten että julkisoikeudellisten oikeushenkilöiden

toteuttamien toimintojen rahoittamiseksi, se ilmoitti vasta vuonna 1995, että se oli tutkinut tuen saldon maksupyynnön uudelleen ja että ne määrät, jotka voitiin vahvistaa, olivat pienempiä kuin komissiolle aiemmin ilmoitetut.

16 Tutkittuaan asian uudelleen DAFSE päätti olla vahvistamatta tiettyjä menoja ja määräsi, että Frota Azulin oli palautettava 3 777 465 PTE:n suuruinen suoritus ESR:n tuen ja kansallisen sosiaalivakuutuslaitoksen osuuden loppuosan tarkistusten perusteella, jollei tuen saldon maksupyynnöstä tehtävästä komission lopullisesta päätöksestä muuta johdu.

17 Frota Azul valitti päätöksestä Tribunal Administrativo do Círculo de Lisboaan (Portugali), joka kumosi päätöksen.

18 Tämä tuomioistuin totesi, että DAFSE:n suorittama tosiseikkoja ja kirjanpitoa koskevien tietojen oikeellisuuden vahvistaminen on puhtaasti teknistä tarkastustoimintaa, jolla valmistellaan yksinomaan komission tehtäväksi kuuluvaa lopullista päätöstä, joten katsoessaan, ettei tiettyihin menoihin voitu myöntää tukea kohtuullisuutta ja moitteetonta varainhoitoa koskevien vaatimusten perusteella, DAFSE oli ylittänyt toimivaltansa.

19 DAFSE on hakenut tähän päätökseen muutosta Supremo Tribunal Administrativossa, joka on lykännyt asian käsittelyä ja esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko neuvoston asetuksen N:o 2950/83 soveltamisalalla jäsenvaltion päätöstä olla vahvistamatta ESR:n yhteisrahoittamaan koulutushankkeeseen

liittyvien tosiseikkoja ja kirjanpitoa koskevien tietojen oikeellisuutta joitain menoja koskevilta osin sen vuoksi, että menot eivät vastaa tavaroita ja palveluja koskevia todellisia kansallisia markkinahintoja, että palveluille ilmoitetut hinnat ovat jäsenvaltiossa vahvistettuja enimmäishintoja korkeammat, että hallintokulut ovat liiallisia ja että käytettyjen materiaalien määrä ja laatu eivät vastaa hanketta tai ovat liiallisia toteutettuun hankkeeseen nähden, tai muista vastaavanlaisista syistä, pidettävä päätöksenä, jolla todetaan, etteivät menot ole rahoituskelpoisia, vai päinvastoin saman asetuksen 5 artiklan 4 kohdan toisessa virkkeessä tarkoitettuna päätöksenä, jolla vahvistetaan, etteivät tuen saldon maksupyynnössä olevat tosiseikkoja ja kirjanpitoa koskevat tiedot ole oikein?

2) Jos toimivaltainen kansallinen viranomainen päättää pienentää kansallista tukea tuen saldon hyväksymis- ja maksuvaiheessa, koska se päättää edellisessä kysymyksessä esitetyistä syistä olla vahvistamatta osaa tietyistä menoista, tarkoittaako tämä asetuksen N:o 2950/83 5 artiklan 4 kohdan, 7 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen ja päätöksen 83/516/ETY 5 artiklan 1 ja 5 kohdan nojalla, että yhteisön tuen määrä pienenee vastaavilta osin suhteellisesti siten, että yhteisöjen toimielinten on hyödytöntä ja mahdotonta tutkia uudelleen korjauksia tai näihin menoihin liittyviä tosiseikkoja ja kirjanpitoa koskevien tietojen oikeellisuutta siten, että ESR:n tuki voitaisiin vielä maksaa kokonaisuudessaan näiden menojen osalta?

3) Jos jäsenvaltio päättää edellä mainitun lisäksi, todettuaan sellaisia vakavia sääntöjenvastaisuuksia, jotka koskevat hankkeen koko sisältöä, jonka perusteella rahoitusta on arvioitu ja se on suoritettu, asetuksen N:o 2950/83 5 artiklan 4 kohdassa tarkoitun tuen saldon maksupyynnön yhteydessä peruuttaa kansallisen tuen, olipa koulutushanke toteutettu joiltain osin tai vain näennäisesti, tarkoittaako tämä sitä, että ESR:n hoidosta vastaavalla viranomaisella ei ole enää minkäänlaista harkintavaltaa, eikä ole enää perusteltua, että se tekee lopullisen päätöksen, koska yhteisön osallistuminen kyseiseen hankkeeseen ei ole millään edellytyksillä enää mahdollista ja koska tarkoitettu oikeudellinen vaikutus eli tuen peruuttaminen on jo toteutunut myös yhteisön tasolla siitä yksinkertaisesta syystä, että kansallinen viran-

omainen on päättänyt tällä tavoin, mikä perustuu edellä mainitun asetuksen N:o 2950/83 säännöksissä ja päätöksen 83/516/ETY määräyksissä sekä niissä yhteisön oikeuden yleisissä oikeussäännöissä tarkoitetun oikeudenmenetyksen välttämättömään ja automaattiseen toteutumiseen, jotka koskevat 'osallistumista rahoitukseen' ja 'rahaston tukea', kun niitä koskevat edellytykset eivät enää täyty edellä selostetuissa olosuhteissa?

4) Onko ilmaisulla 'vahvistaa tuen saldon maksupyyntöön sisältyviä tosiseikkoja ja kirjanpitoa koskevien tietojen oikeellisuus' katsottava tarkoitettavan, että siinä ei kuulu millään tavalla arvioida sitä, vastaavatko menot toteutettua hanketta, vastaavatko tavaroiden ja palvelujen hinnat kansallisia markkinahintoja tai soveltuvatko esitetyt kustannukset hankkeen kokonaisuuteen, ja että siinä on siis rajoituttava tarkastamaan muodollisesti, että esitetyt menot vastaavat hyväksyttyjä menoja, että menot eivät ylitä kunkin menokohdan enimmäismääriä, että menoista on esitetty muodolliset edellytykset täyttävät tositteet ja että kirjanpito on suoritettu kirjanpitosääntöjen mukaisesti?

5) Kuuluuko toteutuneiden menojen perusteltavuuden arviointi eli sen arvioiminen, vastaavatko koulutushanketta koskevat menot todellisia markkinahintoja, onko hankkeen toteuttaneen yrityksen sisäiset hallinnolliset kulut kirjattu asianmukaisesti, onko kohtuutonta käyttää tiettyjä määriä materiaalia tai tietyntyyppisiä materiaaleja (jotka esimerkiksi ovat kalliimpia kuin muut samaan tarkoitukseen soveltuvat materiaalit), ainoastaan yhteisön toimielimille, jotta nämä perusteet olisivat yhdenmukaisia ja jotta kaikkia yhteisön taloudellisia toimijoita kohdeltaisiin yhdenvertaisesti, mikä vaikuttaisi myös asetuksen N:o 2950/83 5 artiklan 4 kohdan tulkintaan ja soveltamiseen?

6) Käsittääkö asetuksen N:o 2950/83 6 artiklan 1 kohtaan perustuva komission yksinomainen toimivalta keskeyttää tuen maksaminen, pienentää sen määrää

tai peruuttaa tuki, myös sen, että koulutukseen myönnettävistä tuista vastaava kansallinen viranomainen keskeyttää koulutushanketta koskevan 'kansallisen tuen' maksamisen, pienentää tuen määrää tai peruuttaa tuen?

Jos yhteisön oikeussäännöt eivät estä toimivaltaista kansallista viranomaista keskeyttämästä tuen maksamista, pienentämästä tuen määrää tai peruuttamasta tukea, onko tällaisella päätöksellä, joka on tehty tuen saldon maksupyynnön jälkeen, välittömiä ja automaattisia vaikutuksia vastaavaan yhteisön tukiosuuteen, ja onko kansallisella viranomaisella mahdollisuus vaatia kansallisen tukiosuuden välitöntä palauttamista? Onko sillä tämä mahdollisuus myös yhteisön tukiosuuden osalta?

Vai onko päinvastoin niin, että kansallinen viranomainen voi yhteisön oikeussääntöjen nojalla ainoastaan päättää, että se ei vahvista tiettyjä menoja, ja odottaa komission lopullista päätöstä, ja voiko se vasta tämän jälkeen vaatia hankkeen yhteydessä ennakkona maksettujen suoritusten palauttamista, koska vasta tuolloin täyttyvät ajalliset edellytykset, jotta se voisi ryhtyä toimenpiteisiin ja jotta se olisi lain perusteella toimivaltainen päättämään perusteettomasti maksettujen suoritusten palauttamisesta?

7) Voiko asetuksen N:o 2950/83 5 artiklan 4 kohdan toisessa virkkeessä tarkoitettu koulutushanketta koskevan tuen saldon maksupyynnössä olevien

tosiseikkoja ja kirjanpitoa koskevien tietojen oikeellisuuden vahvistaminen tapahtua pätevästi ainoastaan täyttämällä 22.12.1983 tehdyn komission päätöksen 83/673/ETY liitteessä 2 olevan lomakkeen 18 kohta esitettäessä tuen saldon maksupyyntö kyseisen päätöksen 1 artiklan 2 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan, saman artiklan 3 ja 4 kohdan sekä 6 artiklan 1 ja 2 kohdan säännösten mukaisesti, vai ovatko nämä sellaisia pelkästään eri tahojen keskinäistä menettelyä koskevia sääntöjä, joihin ei voida vedota kolmansiin osapuoliin nähden ja jotka eivät ole olennaisia, eikä niillä estetä sitä, että sama viranomainen myöhemmin vahvistaa menot aikaisemmasta vahvistamisesta poiketen erillisellä asiakirjalla tai aikaisemman asiakirjan korvaavalla lomakkeella, jos kummassakin tapauksessa otetaan huomioon kyseisten toimien oikeudellinen luonne ja noudatetaan kansallisessa lainsäädännössä tällaisten muutosten osalta asetettuja rajoja ja edellytyksiä?"

Neljäs ja viides kysymys

20 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt kansallinen tuomioistuin tiedustelee neljännellä ja viidennellä kysymyksellään, joita on tarkasteltava ensiksi, sisältyykö siihen, että asetuksen N:o 2950/83 5 artiklan 4 kohdan mukaan asianomaisen jäsenvaltion on vahvistettava, että tuen saldon maksupyynnössä olevat tosiseikkoja ja kirjanpitoa koskevat tiedot ovat oikein, myös arviointi siitä, vastaavatko sille esitetyt menot toteutettua hanketta tai ovatko ne perusteltuja.

21 Portugalin hallituksen mukaan tällainen vahvistaminen ei voi tarkoittaa pelkkää kirjanpidon tarkastusta vaan edellyttää arviota siitä, ovatko maksupyyntöön sisältyvät menot rahoituskelpoisia, jotta komissiolle voitaisiin osoittaa siihen sisältyvien osatekijöiden todenperäisyys ja lainmukaisuus eli se, että hankkeen todelliset kustannukset vastaavat vahvistettuja kustannuksia.

22 Komissio yhtyy tähän näkemykseen ja toteaa, että kaikkien ESR:lta tukea saavien on allekirjoitettava asiakirja, jossa ne hyväksyvät päätöksen ja jossa ne ilmoittavat, että saadut tuet käytetään kansallisten ja yhteisön oikeussääntöjen mukaisesti ja kaikkia sellaisia yksityiskohtia noudattaen, jotka ovat olleet ratkaisevia, kun niiden hakemusta koskeva hyväksymispäätös on tehty.

23 Se täsmentää kuitenkin, ettei toimivaltaisten kansallisten viranomaisten vahvistamisesta tekemä päätös sido komissiota eikä vaikuta sen tekemään lopulliseen päätökseen.

24 Tämän osalta on todettava, että koska jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset ovat läheisessä yhteydessä tukea saaviin taloudellisiin toimijoihin, niiden on toteutettava yhteisön tukea koskevat ohjelmat komission valvonnassa.

25 Tämän osalta on huomattava ensinnäkin, että asetuksen N:o 2950/83 5 artiklan 4 kohdassa säädetään, että tuen saldon maksupyyntöön on liitettävä yksityiskohtainen selvitys koulutushankkeen sisällöstä, tuloksista sekä rahoitusnäkökohdista. Päätöksen 83/516/ETY 2 artiklan 2 kohdassa määrätään, että asianomaisten jäsenvaltioiden on taattava toimenpiteiden moitteeton toteuttaminen. Asetuksen N:o 2950/83 7 artiklan 1 kohdassa säädetään, että sekä jäsenvaltiot että komissio voivat valvoa myönnetyn tuen käyttöä.

26 Lisäksi Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavan, 21 päivänä joulukuuta 1977 annetun varainhoitoasetuksen 2 artiklassa (EYVL L 356, s. 1)

määrätään seuraavaa: "talousarviomäärärahat on käytettävä taloudellisuuden ja moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti".

27 Tästä seuraa, että vahvistaessaan yhteisön julkisia varoja koskevassa valvontajärjestelmässä ESR:n tuensaajan sille esittämän kirjanpidon jäsenvaltio ei voi tyytyä sille esitettyjen menojen pelkkään tekniseen tarkastamiseen, vaan sen on varmistuttava, että menot vastaavat toteutettua hanketta, että tavaroiden ja palvelujen hinnat vastaavat kansallisia markkinahintoja ja että esitetyt kustannukset ovat kohtuullisia hankkeen kokonaisuuteen nähden. Jäsenvaltion on näin ollen varmistuttava yhtäältä, että tuensaajan menot ovat "kohtuullisia" ja toisaalta, että tuensaaja on noudattanut "moitteettoman varainhoidon periaatetta".

28 Tätä tulkintaa tukee esillä olevassa asiassa myös asetuksen N:o 2950/83 7 artiklan 2 kohta, jonka mukaan tarkastuksia voidaan tehdä pistokokein. Jos kyseisen jäsenvaltion suorittama hyväksyntä olisi puhtaasti teknistä tarkastustoimintaa, komission pitäisi harjoittaa systemaattista valvontaa.

29 Mikäli katsotaan, kuten edellä on todettu, että kyseisen jäsenvaltion toteuttamaan tosiseikkoja ja kirjanpitoa koskevien tietojen vahvistamiseen on sisällyttävä myös arviointi menojen vastaavuudesta hankkeeseen nähden sekä niiden perusteltavuudesta, kansallinen tuomioistuin tiedustelee, onko tällaisessa tapauksessa se vaara, että kaikissa jäsenvaltioissa ei sovelleta samoja arviointiperusteita taloudellisiin toimijoihin.

30 Tämän osalta riittää kun todetaan, että kuten yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut asiassa C-32/95 P, komissio vastaan Lisrestal ym., 24.10.1996 anta-

massaan tuomiossa (Kok. 1996, s. I-5373, 29 kohta), vaikka yhteisön tuen maksatuksen keskeyttämistä taikka tuen alentamista tai peruuttamista koskeva päätös voikin toisinaan heijastaa toimivaltaisten kansallisten viranomaisten arviointia ja harkintaa, asetuksen N:o 2950/83 6 artiklan 1 kohdan mukaisesti juuri komissio kuitenkin tekee lopullisen päätöksen ja on siitä yksin oikeudellisessa vastuussa tuensaajiin nähden.

31 Koska yhteisön tuen myöntämistä koskevan lopullisen päätöksen tekeminen kuuluu yksinomaan komissiolle, joka soveltaa samoja arviointiperusteita eri jäsenvaltioiden taloudellisiin toimijoihin, ei ole vaaraa, että niitä kohdeltaisiin eri tavalla.

32 Näin ollen neljänteen ja viidenteen kysymykseen on vastattava, että jäsenvaltion vahvistukseen siitä, ovatko tuen saldon maksupyynnössä olevat tosiseikkoja ja kirjanpitoa koskevat tiedot oikein, on asetuksen N:o 2950/83 5 artiklan 4 kohdan mukaan sisällyttävä myös arviointi menojen vastaavuudesta hankkeeseen nähden sekä niiden perusteltavuudesta.

Ensimmäinen kysymys

33 Ensimmäisellä kysymyksellään, jota on syytä käsitellä toiseksi, kansallinen tuomioistuin tiedustelee, onko jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten päätöksen olla vahvistamatta ESR:n yhteisrahoittamaan koulutushankkeeseen liittyvien tosiseikkoja ja kirjanpitoa koskevien tietojen oikeellisuutta joitain menoja koskevilta osin sen vuoksi, että menot ovat perusteettomia tai kohtuuttomia, katsottava olevan päätös, jolla todetaan, etteivät menot ole rahoituskelpoisia.

34 Portugalin hallituksen mukaan koska asetuksen N:o 2950/83 5 artiklan 4 kohdassa käytetään ilmaisua "vahvistettava", jäsenvaltion ei tarvitse tyytyä pelkästään ilmaisemaan näkemystään asiasta. DAFSEn päätös olla vahvistamatta tiettyjä menoja on sen mukaan päätös, jolla todetaan, etteivät menot ole rahoituskelpoisia, joten komissio ei voi enää todeta vahvistamatta jääneiden menojen rahoituskelpoisuutta, vaan sen on vain tarkistettava DAFSEn hyväksymät menot.

35 Aluksi on selvitettävä, mitä on katsottava tarkoitettavan ilmaisulla "menot, jotka eivät ole rahoituskelpoisia".

36 Kuten komissio ja Portugalin hallitus ovat perustellusti katsoneet, asetuksesta N:o 2950/83 käy ilmi, että tällaisia ovat sekä menot, joille ei asetuksen 1 artiklan nojalla voida myöntää rahoitusta ESR:sta, että menot, joita vaikka ne ovatkin tällä perusteella rahoituskelpoisia, ei asetuksen 6 artiklan mukaan voida ottaa huomioon lopullisessa hyväksymisvaiheessa sillä perusteella, että ESR:n tukea ei ole käytetty hyväksymispäätöksen ehtojen mukaisesti.

37 Tästä seuraa, että on katsottava, etteivät menot ole rahoituskelpoisia, jos niitä ei ole hyväksytty sillä perusteella, ettei tukea ole käytetty hyväksymispäätöksen ehtojen mukaisesti.

38 Toisin kuin Portugalin hallitus on todennut, on kuitenkin muistutettava, että kuten esillä olevan tuomion 30 kohdassa todetaan, komissiolla on yksin toimivalta keskeyttää ESR:n alaan kuuluvan yhteisön tuen maksaminen, pienentää sen määrää tai peruuttaa tuki.

39 Näin ollen sellaiset menot, joiden osalta asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset ovat todenneet, etteivät ne ole rahoituskelpoisia, ovat sellaisia lopullisesti ainoastaan, jos komissio tekee tätä koskevan päätöksen. Komission suorittaessa tarkastusta kyseisen jäsenvaltion on asetuksen N:o 2950/83 7 artiklan 4 kohdan mukaan annettava komissiolle tarvittavaa apua, mikä tarkoittaa, että komissio voi pyytää kyseistä jäsenvaltiota toimittamaan selvityksiä siitä, miksei tiettyjä menoja ole hyväksytty.

40 Näin ollen ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten päätöksen olla vahvistamatta ESR:n yhteisrahoittamaan koulutushankkeeseen liittyvien tosiseikkoja ja kirjanpitoa koskevien tietojen oikeellisuutta joitain menoja koskevilta osin sen vuoksi, että menot ovat perusteettomia tai kohtuuttomia, on katsottava olevan komissiolle osoitettu esitys siitä, etteivät menot ole rahoituskelpoisia.

Toinen ja kolmas kysymys sekä kuudennen kysymyksen ensimmäinen osa

41 Kansallinen tuomioistuin tiedustelee toisella ja kolmannella kysymyksellään sekä kuudennen kysymyksensä ensimmäisellä osalla, joita on tarkasteltava kolmanneksi, seuraako jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten päätöksestä pienentää kansallisen tuen määrää tai peruuttaa tuki niiden päätettyä olla vahvistamatta tosiseikkoja ja kirjanpitoa koskevien tietojen oikeellisuutta tiettyjä menoja koskevilta osin, se, että yhteisön tuen määrä pienenee vastaavilta osin suhteellisesti tai että tuki peruutetaan, ja onko komission päätöksellä pienentää yhteisön tuen määrää tai peruuttaa tuki oikeusvaikutuksia kansalliseen tukeen nähden.

42 Portugalin hallitus katsoo, että vaikka tuen saldon maksupyyntöä koskeva lopullinen päätös kuuluu komission toimivaltaan, tämä päätös riippuu kyseisen

jäsenvaltion tekemästä tuensaajan esittämiä menoja koskevasta alustavasta vahvistamisesta. Jäsenvaltion päätös olla vahvistamatta tiettyjä menoja ja siis olla myöntämättä osaa kansallisesta tuesta estää sen mukaan vastaavan ESR:n tuen myöntämisen. Koska jäsenvaltiolla on sen mukaan yksinomainen toimivalta myöntää kansallinen tuki, komissiolla ei ole oikeutta muuttaa tällaista päätöstä eikä määrätä kyseisen jäsenvaltion talousarviota rasittavaa kustannusta.

43 Tätä näkemystä ei voida hyväksyä.

44 Yhteisöjen tuomioistuin on nimittäin jo todennut asiassa C-453/98 P, Branco vastaan komissio, 12.11.1999 antamassaan määräyksessä (Kok. 1999, s. I-8037, 88 kohta), että asetuksen N:o 2950/83 6 artiklan 1 kohdan nojalla komissio tekee lopullisen päätöksen ja vastaa tuensaajille yksin oikeudellisesti tästä päätöksestä. Yhteisöjen tuomioistuin on päätellyt tästä, että DAFSEn antama vahvistus ei sido komissiota.

45 Kuten komissio on perustellusti todennut, ESR:n tukiasioista vastaavat toimivaltaiset kansalliset viranomaiset tekevät pienentämistä tai peruuttamista koskevan esityksen, joka koskee kansallista tukiosuutta ja näin ollen päätöksen 83/516/ETY 5 artiklan 1 kohdan nojalla yhteisön tukiosuutta, ja komissio tekee tästä esityksestä lopullisen päätöksen, joka koskee ainoastaan ESR:n tukea.

46 Näin ollen komission tekemällä tuen saldon maksupyyntöä koskevalla lopullisella hyväksymispäätöksellä on vaikutuksia kansallisen tuen määrään.

47 Tätä tulkintaa tukee asetuksen 7 artiklan 2 kohdan viimeinen virke, jossa säädetään, että jos komissio valvonnan perusteella päätyy tuen määrän pienentämiseen, pienennetään suhteellisesti koko sitä suoritusta, jonka maksamista on pyydetty, sekä päätöksen 83/516/ETY 5 artiklan 5 kohta, jonka mukaan ESR:n tuki ei saa johtaa niiden menojen, joihin tukea voidaan myöntää, yli-rahoittamiseen.

48 Näin ollen toiseen ja kolmanteen kysymykseen sekä kuudennen kysymyksen ensimmäiseen osaan on vastattava, että toimivaltaisten kansallisten viranomaisten esityksestä pienentää kansallisen tuen määrää tai peruuttaa tuki niiden päätettyä olla vahvistamatta tosiseikkoja ja kirjanpitoa koskevien tietojen oikeellisuutta tiettyjä menoja koskevilta osin on tehtävä komission lopullinen päätös, joka koskee tuen sitä osaa, joka vastaa ESR:n tukea. Tällä komission tekemällä tuen saldon maksupyyntöä koskevalla lopullisella hyväksymispäätöksellä on vaikutuksia kansallisen tuen määrään.

Kuudennen kysymyksen toinen osa

49 Kansallinen tuomioistuin tiedustelee kuudennen kysymyksensä toisella osalla, onko yhteisön oikeuden vastaista, että jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset vaativat puhtaasti turvaamistoimena kansallisen tukiosuuden ja ESR:n tukiosuuden palauttamista ennen kuin komissio on tehnyt asiasta lopullisen päätöksen.

50 Portugalin hallitus toteaa, että koska asetuksen N:o 2950/83 6 artiklan 2 kohdan mukaan asianomainen jäsenvaltio on toissijaisesti vastuussa perusteettomasti

maksettujen suoritusten palauttamisesta, se voi vaatia näiden summien palauttamista menojen vahvistamatta jättämistä koskevan päätöksen tai komission lopullisen päätöksen jälkeen.

51 Komissio toteaa, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset voivat vaatia perusteettomasti maksettujen suoritusten palauttamista vasta, kun komissio on tehnyt asiasta lopullisen päätöksen. Sen mukaan ei kuitenkaan ole yhteisön oikeuden vastaista vaatia palauttamista turvaamistoimena ennen lopullisen päätöksen tekemistä. Tämä asia kuuluu sen mukaan pelkästään kunkin jäsenvaltion sisäisen oikeuden piiriin.

52 Tämä tulkinta on hyväksyttävä.

53 Kuten esillä olevan tuomion 44 kohdassa todetaan, päätöksen tekeminen ESR:n tuen maksamisen keskeyttämisestä, sen määrän pienentämisestä tai tuen peruuttamisesta kuuluu yksinomaan komissiolle.

54 Missään yhteisön oikeussäännössä ei suljeta pois sitä, että toimivaltainen kansallinen viranomainen voisi puhtaasti turvaamistoimena vaatia myönnetyn tuen palauttamista osittain tai kokonaan.

55 Koska asetuksen N:o 2950/83 6 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltio on toissijaisesti vastuussa perusteettomasti maksettujen suoritusten palauttamisesta, sillä saattaa päinvastoin olla perusteltu intressi, esimerkiksi silloin, jos on pelättävissä, että tuensaaja asetetaan konkurssiin, vaatia suoritusten palauttamista turvaamistoimena, jotta näiden määrien palauttaminen ei jää lopulta sen vastuulle komission tehtyä asiasta lopullisen päätöksen.

56 Näin ollen toimivaltaisten kansallisten viranomaisten mahdollisuus vaatia puhtaasti turvaamistoimena sellaisten suoritusten palauttamista, jotka on niiden mielestä maksettu perusteettomasti, kuuluu kansallisen oikeuden alaan.

57 Kuudennen kysymyksen toiseen osaan on näin ollen vastattava, että yhteisön oikeuden vastaista ei ole, että jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset vaativat puhtaasti turvaamistoimena kansallisen tukiosuuden ja ESR:n tukiosuuden palauttamista ennen kuin komissio on tehnyt asiasta lopullisen päätöksen.

Seitsemäs kysymys

58 Kansallinen tuomioistuin tiedustelee seitsemännellä kysymyksellään, estääkö asetuksen N:o 2950/83 5 artiklan 4 kohdan toisessa virkkeessä tarkoitettu koulutushanketta koskevan tuen saldon maksupyynnössä olevien tosiseikkoja ja kirjanpitoa koskevien tietojen oikeellisuuden vahvistaminen jäsenvaltiota tutkimasta myöhemmin uudelleen tuen saldon maksupyyntöä.

59 Tämän osalta on huomattava, että päätöksen 83/673/ETY 6 artiklassa määrätään, että maksupyynnöt on toimitettava komissiolle kymmenen kuukauden kuluessa toiminnan päättymisestä ja että tukea ei makseta, jos tukihakemus jätetään tämän määräajan jälkeen. Jos sääntöjenmukaisuutta voitaisiin valvoa vain ennen loppuosan maksupyynnössä olevien tosiseikkoja ja kirjanpitoa koskevien tietojen oikeellisuuden vahvistamista, saattaisi käydä niin, ettei jäsenvaltio kykenisi esittämään maksupyyntöä komissiolle kymmenen kuukauden määräajassa, jolloin tuen loppuosaa ei maksettaisi. Näin ollen saattaa olla tuensaajan edun mukaista, että maksupyynnössä olevien tosiseikkoja ja kirjanpitoa koskevien tietojen oikeellisuuden vahvistaminen annetaan komissiolle ennen sääntöjenmukaisuuden valvontaa tai ennen valvonnan loppuunsaattamista (ks. em. asia Branco v. komissio, määräyksen 77 kohta).

60 Näin ollen mikään ei estä toimivaltaisia kansallisia viranomaisia valvomasta tuen saldon maksupyynnössä olevien tosiseikkoja ja kirjanpitoa koskevien tietojen oikeellisuuden vahvistamisen jälkeen maksupyyntöön sisältyvien tietojen oikeellisuutta (ks. vastaavasti em. asia Branco v. komissio, määräyksen 78 kohta).

61 Harjoittaessaan edellä mainittua valvontaa, toimivaltaiset kansalliset viranomaiset eivät vahvista toiseen kertaan tosiseikkoja ja kirjanpitoa koskevia tietoja asetuksen N:o 2950/83 5 artiklan 4 kohdassa tarkoitetulla tavalla, vaan käyttävät päätöksen 83/673/ETY 7 artiklassa niille annettua valvontavaltaa.

62 Näin ollen seitsemänteen kysymykseen on vastattava, että asetuksen N:o 2950/83 5 artiklan 4 kohdan toisessa virkkeessä tarkoitettu koulutushankkeeseen liittyvän tuen saldon maksupyynnössä olevien tosiseikkoja ja kirjanpitoa koskevien tietojen vahvistaminen ei estä jäsenvaltiota tutkimasta myöhemmin uudelleen tuen saldon maksupyyntöä ja esittämästä tarvittaessa komissiolle muutettua maksupyyntöä, jossa esitetään tuen määrän pienentämistä.

Oikeudenkäyntikulut

63 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneelle Portugalin hallitukselle ja komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto)

on ratkaissut Supremo Tribunal Administrativon 27.10.1998 tekemällään välipäätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

1) Jäsenvaltion vahvistukseen siitä, ovatko tuen saldon maksupyynnössä olevat tosiseikkoja ja kirjanpitoa koskevat tiedot oikein, on Euroopan sosiaalirahaston tehtävistä tehdyn päätöksen 83/516/ETY soveltamisesta 17 päivänä lokakuuta 1983 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2950/83 5 artiklan 4 kohdan mukaan sisällyttävä myös arviointi menojen vastaavuudesta hankkeeseen nähden sekä niiden perusteltavuudesta.

2) Jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten päätöksen olla vahvistamatta ESR:n yhteisrahoittamaan koulutushankkeeseen liittyvien tosiseikkoja ja kirjanpitoa koskevien tietojen oikeellisuutta joitain menoja koskevilta osin sen vuoksi, että menot ovat perusteettomia tai kohtuuttomia, on katsottava olevan Euroopan yhteisöjen komissiolle osoitettu esitys siitä, etteivät menot ole rahoituskelpoisia.

3) Toimivaltaisten kansallisten viranomaisten esityksestä pienentää kansallisen tuen määrää tai peruuttaa tuki niiden päätettyä olla vahvistamatta tosi-

seikkoja ja kirjanpitoa koskevien tietojen oikeellisuutta tiettyjä menoja koskevilta osin on tehtävä komission lopullinen päätös, joka koskee tuen sitä osaa, joka vastaa Euroopan sosiaalirahaston tukea. Tällä komission tekemällä tuen saldon maksupyyntöä koskevalla lopullisella hyväksymispäätöksellä on vaikutuksia kansallisen tuen määrään.

4) Yhteisön oikeuden vastaista ei ole, että jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset vaativat puhtaasti turvaamistoimena kansallisen tukiosuuden ja Euroopan sosiaalirahaston tukiosuuden palauttamista ennen kuin komissio on tehnyt asiasta lopullisen päätöksen.

5) Asetuksen N:o 2950/83 5 artiklan 4 kohdan toisessa virkkeessä tarkoitettu koulutushankkeeseen liittyvän tuen saldon maksupyynnössä olevien tosiseikkoja ja kirjanpitoa koskevien tietojen vahvistaminen ei estä jäsenvaltiota tutkimasta myöhemmin uudelleen tuen saldon maksupyyntöä ja esittämästä tarvittaessa komissiolle muutettua maksupyyntöä, jossa esitetään tuen määrän pienentämistä.

Gulmann Skouris Puissochet

Schintgen Macken

Julistettiin Luxemburgissa 25 päivänä tammikuuta 2001.

R. Grass

kirjaaja

C. Gulmann

kuudennen jaoston puheenjohtaja