JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ANTONIO LA PERGOLA
6 päivänä kesäkuuta 1996 *

1. Vuonna 1986 Lisrestal Ld.[a], GTI Ld.[a], Rebocalis Ld.[a], Lisnico Ld.[a] ja Gaslimpo SA -nimiset yhtiöt (jäljempänä yhtiöt) samoin kuin kaksi muuta yritystä, Proex Ld.[a] ja Gelfiche, tekivät Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeun (kansallinen toimivaltainen viranomainen, joka toimii Portugalin työvoima- ja sosiaaliturvaministeriön yhteydessä, jäljempänä DAFSE) välityksellä tukihakemuksen Euroopan sosiaalirahastolle (jäljempänä rahasto); tukea haettiin sen mahdollistamiseksi, että Portugalissa voitiin järjestää koulutusta, jonka "tarkoitus oli nuorten työnsaantimahdollisuuksien parantaminen erityisesti antamalla heille täysaikaisen oppivelvollisuuden päätyttyä ammatillista koulutusta". Näistä toimenpiteistä määrätään neuvoston päätöksen 83/516/ETY [1] 3 artiklan 1 kohdassa.

2. Toimintasuunnitelma hyväksyttiin 31.3.1987 tehdyllä komission päätöksellä C(87) 670. Asetuksen (ETY) N:o 2950/83 [2] (jäljempänä asetus) 5 artiklan 1 kohdan mukaisesti rahasto maksoi tämän jälkeen 50 prosentin suuruisen tukiennakon.

3. Yhtiöt tekivät 31.10.1988, edelleen DAFSE:n välityksellä, hakemuksen tuen maksamatta olevan osuuden maksatuksesta; asetuksen 5 artiklan 4 kohdan mukaisesti tähän hakemukseen liitettiin yksityiskohtainen kertomus toiminnan sisällöstä, tuloksista ja rahoituksesta.

4. Ennen pyydettyä tuen maksatusta rahaston tarkastajat tekivät valvontaosaston ehdotuksesta tarkastuksia kyseisissä yrityksissä. Tällöin eräissä yrityksissä havaittiin tuen taloudenpidon osalta erilaisia sääntöjenvastaisuuksia, jotka liittyivät toiminnan toteuttamiselle tarpeellisten teknisten valmiuksien ja henkilökunnan puuttumiseen sekä epäselvyyksiin eräiden kustannusten laskutuksessa.

5. DAFSE antoi 19.10.1990 yhtiöille "sertifikaatteja", joissa se kiinnitti niiden huomion siihen, että komissio oli tarkastanut yritysten toiminnan sääntöjenmukaisuutta. Tarkastuksen tuloksista ei tässä vaiheessa kuitenkaan annettu mitään täsmällisiä tietoja.

* Alkuperäinen kieli: italia.

1 — Euroopan sosiaalirahaston tehtävistä 17 päivänä lokakuuta 1983 tehty päätös (EYVL L 289, s. 38).

2 — Päätöksen 83/516/ETY soveltamisesta 17 päivänä lokakuuta 1983 annettu asetus (EYVL L 289, s. 1).

6. Komissio lähetti 14.6.1991 DAFSE:lle kirjeen, jossa selostettiin tarkastajien päätelmiä ja ilmoitettiin niiden kustannusten yhteismäärä, joita ei voitu hyväksyä sen vuoksi, että ne eivät liittyneet hyväksyttyyn toimintaan. Lisäksi komissio ilmoitti summan, joka oli palautettava, ja asetti asetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaisesti jäsenvaltiolle 30 päivän määräajan huomautusten esittämistä varten.

7. DAFSE ilmoitti 8.7.1991 päivätyllä kirjeellä rahastolle, ettei se aikonut esittää huomautuksia rahaston päätelmistä ja että se hyväksyi tehdyn päätöksen. Vasta tämän jäsenvaltion viranomaisen ilmoituksen jälkeen komissio lähetti DAFSE:lle 3.3.1992 takaisinmaksua koskevan määräyksen.

8. Portugalin asiaa käsittelevä hallintoyksikkö antoi kullekin yhtiölle erillisen ilmoituksen komission päätöksen sisällöstä sekä siitä määrästä, joka kunkin yhtiön oli palautettava rahastolle ja tälle Portugalin hallintoyksikölle, joka toimii osarahoittajana.

9. Yhtiöt nostivat 19.6.1992 ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa kanteen, jossa ei vaadittu pelkästään komission päätöstä kumottavaksi, vaan lisäksi myös komission velvoittamista maksamaan ennakolta ilmoitettu tuen määrä sekä sen velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut. [3]

10. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hyväksyi 6.12.1994 antamallaan tuomiolla yhtiöiden kanneperusteet, jotka koskivat puolustautumisoikeuksien loukkaamista ja perustelujen riittämättömyyttä, ja kumosi komission päätöksen. [4] Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa valittaja vaatii tämän tuomion kumoamista.

11. Valituksensa tueksi komissio vetoaa siihen, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tehnyt kaksi oikeudellista virhettä todetessaan antamassaan tuomiossa, että

— komission menettelyssä, joka johti riidanalaisen päätöksen tekemiseen, on rikottu yhtiöiden puolustautumisoikeuksia;

— päätöksen perusteluissa ei noudateta perustamissopimuksen 190 artiklan mukaisia velvoitteita.

3 — Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa nostetussa kanteessa vedottiin seuraaviin neljään perusteeseen: a) toimivallan puuttuminen, b) puolustautumisoikeuksien loukkaaminen, c) perustelujen riittämättömyys ja d) ilmeinen arviointivirhe.

4 — Asia T-450/93, Lisrestal ym. v. komissio (Kok. 1994, s. II-1177).

12. Tämän johdosta komissio pyytää, että yhteisöjen tuomioistuin palauttaisi asian ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen käsiteltäväksi, jotta se ratkaisisi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa esitetyn neljännen kanneperusteen, joka koski ilmeistä arviointivirhettä. [5] Luonnollisestikin vastapuolina olevat yhtiöt vastustavat tätä ja pyytävät, että yhteisöjen tuomioistuin hylkäisi valituksen ja pysyttäisi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomion.

13. Tarkastelen seuraavassa virheitä koskevia komission väitteitä siinä järjestyksessä, jossa komissio on ne valituksessaan esittänyt.

I — Puolustautumisoikeuksien loukkaaminen

14. Arviossaan puolustautumisoikeuksien periaatteen loukkaamisesta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi, että "puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen missä tahansa menettelyssä, jota käydään tiettyä henkilöä vastaan ja joka on omiaan päättymään tälle vastaiseen päätökseen" on yhteisön oikeuden perustavanlaatuinen periaate (valituksenalaisen tuomion 42 kohta) [6]. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi, että yhtiöitä olisi pitänyt kuulla ennen kuin komissio teki päätöksen, jonka yhtiöt sittemmin riitauttivat, minkä ne saattoivat perustellusti tehdä, koska päätös koski niitä suoraan ja erikseen (valituksenalaisen tuomion 44—47 kohta).

15. Komissio puolestaan esittää vastaväitteenään, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on sekoittanut keskenään mahdollisuuden ryhtyä oikeudellisiin toimenpiteisiin ja oikeuden tulla kuulluksi hallinnollisessa menettelyssä. Vaikka yhtiöillä oli kanneoikeus riitauttaa komission päätös, tämä ei kuitenkaan tarkoita komission mukaan sitä, että yhtiöitä olisi päätöksen pätemättömyyden uhalla pitänyt kuulla ennen sittemmin riitautetun päätöksen tekemistä.

16. Tämän väitteensä tueksi komissio esittää useita perusteita. Pääperuste, joka on taustalla tämän valituksen kaikissa kohdissa, liittyy asetuksessa säädettyyn rahaston toimintatapaan. Komission toiminnassa on komission mukaan kunnioitettu sitä keskeistä asemaa, joka asetuksessa varataan jäsenvaltion viranomaisille, kun niille annetaan asetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaisesti tilaisuus esittää huomautuksia ennen kuin komissio tekee toimivaltaansa kuuluvan päätöksen.

5 — Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin näet hylkäsi ensimmäisen kanneperusteen, joka koski sitä, ettei rahastolla ollut asiassa toimivaltaista yksikköä tai ettei kyseisellä yksiköllä ollut toimivaltaa riidanalaisen päätöksen tekemiseen (valituksenalaisen tuomion 31—37 kohta).

6 — Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin vahvisti tätä periaatetta sovellettavan yhteisön oikeusjärjestyksessä viittaamalla yhteisöjen tuomioistuimen seuraaviin tuomioihin: yhdistetyt asiat C-48/90 ja C-66/90, Alankomaat ym. v. komissio, tuomio 12.2.1992 (Kok. 1992, s. I-565) ja asia C-135/92, Fiskano v. komissio, tuomio 29.6.1994 (Kok. 1994, s. I-2885).

17. Koska komissio on noudattanut kaikkia sille asetuksen mukaan kuuluvia velvoitteita, on perusteetonta moittia sitä siitä, ettei se ole antanut yhtiöille mahdollisuutta tai ettei se ole varmistautunut siitä, että jäsenvaltio on antanut niille mahdollisuuden ilmaista kantansa ennen päätöksen tekemistä. Komission mukaan yhteisöjen tuomioistuin nimenomaisesti hyväksyi asiassa Oliveira vastaan komissio [7] tällaisen tulkinnan järjestelmästä. Muunlainen ratkaisu, kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämä, olisi selvästi vastoin paitsi asetuksen säännöksiä myös läheisyysperiaatetta, jonka mukaan yhteydenpito yhtiöihin kuuluu jäsenvaltion toimivaltaan.

18. Juuri jäsenvaltion ja komission välisen yhteistyön erityisyys olisi siten tässä tapauksessa se peruste, minkä vuoksi yhteisöjen tuomioistuin ei tässä asiassa voisi vedota aiempaan ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen soveltamaan oikeuskäytäntöön sen osoittamiseksi, että puolustautumisoikeuksia on loukattu.

19. Komissio täsmentää vielä, että asiassa Alankomaat ynnä muut vastaan komissio [8] annetussa tuomiossa tutkittavana olleessa tapauksessa sekä PTT että Alankomaat olivat vastaavassa asemassa suhteessa komission päätökseen. Komission mielestä nyt käsiteltävä asia on kuitenkin tässä suhteessa erilainen. Sen keskeisen aseman vuoksi, joka jäsenvaltiolla on menettelyssä, ja sen vuoksi, että jäsenvaltion viranomaisten velvollisuutena on valvoa yhteisön varojen asianmukaista käyttöä, riidanalaisesta päätöksestä näet ilmenee suoraan tai epäsuorasti jäsenvaltion arvio asiasta.

20. Lisäksi komissio katsoo, että asian Fiskano vastaan komissio [9] tosiseikat eroavat nyt käsiteltävänä olevasta asiasta. Komissio vetoaa siihen, että toisin kuin asiassa Fiskano vastaan komissio nyt käsiteltävänä olevassa asiassa kyse ei ole sakosta tai muusta sanktiosta. Yhtiöille asetettu velvollisuus palauttaa jäsenvaltiolle ne varat, joita ei ole käytetty oikealla tavalla, olisi ainoastaan "hallinnollinen seuraus" niiden edellytysten noudattamatta jättämisestä, jotka ilmenivät komission päätöksestä hyväksyä tuki. Siten olisi sovellettava periaatetta, jonka mukaan tuensaajalla olisi oikeus tulla kuulluksi vain silloin ja siltä osin, kuin siitä on säädetty menettelyä koskevissa säännöksissä. [10]

21. Tämä on komission kanta. Ennen sen oikeellisuuden arviointia on todettava se, mikä tässä asiassa on kiistämättömästi uutta verrattuna niihin asioihin, jotka ovat olleet yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltävinä viime vuosina. [11] Uutta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen antamassa tuomiossa

7 — Asia C-304/89, tuomio 7.5.1991 (Kok. 1991, s. I-2283).

8 — Edellä alaviitteessä 6 mainittu tuomio.

9 — Edellä alaviitteessä 6 mainittu tuomio.

10 — Tämän näkemyksen tueksi komissio viittaa asiaan 2/87, Biedermann v. tilintarkastustuomioistuin, tuomio 19.1.1988 (Kok. 1988, s. 143).

11 — Viittaan tietenkin Euroopan sosiaalirahastoa koskeviin (jäljempänä alaviitteissä mainittaviin) tuomioihin, joissa yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltävänä oli päätöksentekomenettelyyn sisältyneiden olennaisten virheiden vuoksi sellaisten päätösten lainmukaisuus, joilla kieltäydyttiin myöntämästä tukea tai joilla sitä alennettiin.

on nimenomaan se asema, joka on varattu yrityksille rahaston toimintatavassa, koska näille on tässä asiassa tunnustettu oikeus tulla edeltä käsin kuulluiksi. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ratkaisun oikeellisuus on syytä tarkastaa. Kysymys on siten sen selvittämisestä, riittääkö se että komissio on täyttänyt asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa säädetyn tiedottamisvelvollisuutensa, täyttämään ne puolustautumisoikeuksia koskevat vaatimukset, jotka on taattava sille, joka on hallinnollisen toimenpiteen kohteena.

22. Aloitan tähän ongelmaan vastaamisen käsittelemällä komission esittämään väitteeseen sisältyvää pääperustetta. Yhtiöiden puolustautumisoikeuksia koskevien vaatimusten on valittajan mukaan sovittava yhteen niiden keskeisten seikkojen kanssa, joista varojen jakamisjärjestelmässä on määrätty; tätä ilmentävät komission mukaan ne periaatteet, jotka yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut asiassa EISS vastaan komissio antamassaan tuomiossa: sen mukaan "rahoitussuhteet olivat yhtäältä komission ja kyseisen jäsenvaltion väliset" ja toisaalta tämän jäsenvaltion ja taloudellisen tuen saajan väliset. [12] Jäsenvaltio oli kertakaikkisesti "rahaston ainoa yhteistyökumppani". [13]

23. Olen myös sillä kannalla, että edellä kuvattu järjestelmä on niin sanoakseni tavanomainen malli varojen jakamiselle. Jäljempänä esitettävistä syistä en kuitenkaan katso, että tästä voitaisiin nyt käsiteltävänä olevassa asiassa tehdä komission esittämät johtopäätökset.

24. Ensinnäkin on selvää, että riidanalaisella päätöksellä yhtiöiltä otetaan pois niille alun perin myönnetty tuki ja että päätös sen vuoksi vaikuttaa niiden taloudelliseen asemaan.

25. Toiseksi riidanalainen päätös koskee yhtiöitä suoraan ja erikseen. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on perustellusti todennut tämän vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti. [14]

26. Asia koskee näet yhtiöitä suoraan sen vuoksi, että asetuksessa ei jäsenvaltioiden viranomaisille anneta mitään omaa harkintavaltaa tuen myöntämisessä tai sen mahdollisessa alentamisessa. Tietenkin jäsenvaltio on komission yhteistyökumppani, mutta lopullisesti asian ratkaisee komissio. Jos jäsenvaltio kieltäytyisi panemasta kansallisella tasolla täytäntöön komission päätöstä, johtaisi tämä rahaston kanssa aloitettavaan yhteistoimintamenettelyyn, jonka päätteeksi tehtävästä päätöksestä oikeudellisen vastuun kantaisi komissio. [15]

12 — Asia 310/81, tuomio 15.3.1984 (Kok. 1984, s. 1341, 15 kohta).

13 — Asia C-291/89, Interhotel v. komissio, tuomio 7.5.1991 (Kok. 1991, s. I-2257, 16 kohta).

14 — Ks. viimeksi asia T-85/94, Branco v. komissio, tuomio 12.1.1995 (Kok. 1995, s. II-45, 26 kohta).

15 — Asia T-85/94 (122), komissio v. Branco, tuomio 13.12.1995 (Kok. 1995, s. II-2993).

27. Lisäksi riidanalaisessa päätöksessä, vaikkakin se on osoitettu Portugalin viranomaisille, on selvä ja täsmällinen viittaus yhtiöihin. Siten ovat täyttyneet yhteisöjen tuomioistuimen vahvistamat edellytykset sille, että hallinnollisen viranomaisen toimenpide koskee henkilöä suoraan ja on tälle vastainen. [16]

28. Tällaisessa tilanteessa on katsottava, että yhteisön oikeus takaa asianomaiselle oikeuden tulla kuulluksi ennen kuin toimivaltainen viranomainen tekee asianomaista koskevan päätöksen. [17] Komission vastaväitteet eivät horjuta päätelmää tämän kuulluksi tulemista koskevan oikeuden tunnustamisesta.

29. Ensinnäkin vastaväite, jonka mukaan komissiolla ei olisi suoria yhteyksiä kyseisiin yrityksiin, ei kestä lähempää tarkastelua. Ensinnäkin asetuksen 5 artiklan 5 kohdassa säädetään, että "tukea maksaessaan komissio ilmoittaa asiasta kaikille asianosaisille" *, joten se ilmoittaa asiasta siten myös tuensaajayrityksille. Toiseksi yhtäältä menettelyyn osallistuvien eri toimielintasojen erottaminen toisistaan ja tästä seuraava rahoitussuhteiden perustaminen, kuten edellä mainitussa asiassa EISS vastaan komissio annetusta tuomiosta ilmenee, ja toisaalta yrityksen suojaaminen ovat kaksi eri asiaa. Rahoitusjärjestelmä ei vaaranna yrityksen suojaamista, koska järjestelmän tarkoituksena on loppujen lopuksi hyödyttää taloudellisia toimijoita yhteisön oikeudessa taattujen etujen perusteella. Tämä selittää, miksi tuensaajayrityksillä on oikeus riitauttaa päätökset, joilla niiltä otetaan kokonaan tai osittain pois niille myönnetty tuki. [18] Samat yritykset voivat lisäksi vedota siihen, että jäsenvaltio on laiminlyönyt asetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaisen tiedottamisvelvollisuutensa, millä rikotaan olennaisia menettelymääräyksiä ja aiheutetaan sen vuoksi alentamispäätöksen pätemättömyyden. [19] En ymmärrä, miten voitaisiin kieltää se, että kanneoikeuden piiriin kuuluu tuensaajan keskeinen intressi siihen, että sille myönnetyn tuen seurauksia tai määrää koskeva hallinnollinen päätöksentekomenettely sujuu moitteettomasti. [20]

30. Lisäksi se valittajan vastaväite on mielestäni perusteeton, jonka mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomioon

16 — Edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Oliveira v. komissio, tuomion 13 kohta.

17 — Asia 121/76, Moli v. komissio, tuomio 27.10.1977 (Kok. 1977, s. 1971, 20 kohta) ja asia C-142/87, Belgia v. komissio, tuomio 21.3.1990 (Kok. 1990, s. I-959, 46 kohta); ks. myös, erityisesti yleisluontoisempien viittausten osalta asia 85/76, Hoffmann-LaRoche v. komissio, tuomio 13.2.1979 (Kok. 1979, s. 461, 14 kohta).

* Tässä ja jäljempänä ratkaisuehdotuksessa esitetyt lainaukset asetuksesta suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa.

18 — Ks. edellä alaviitteessä 13 mainittu asia Interhotel v. komissio, tuomion 13 kohta; asia C-157/90, Infortec v. komissio, tuomio 4.6.1992 (Kok. 1992, s. I-3525, 17 kohta).

19 — Edellä alaviitteessä 13 mainittu asia Interhotel v. komissio.

20 — Myös toiminnan järjestämiseen liittyvä seikka voi olla merkityksellinen. Jäsenvaltio toimii tietenkin välittäjänä komission ja yritysten välillä, ja se on, kuten yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut, komission ainoa yhteistyökumppani. Tämä ilmentää ilmeisestikin pyrkimystä tehokkuuteen ja niiden hyvän hallinnon periaatteiden noudattamiseen, joihin hallintotoiminnan on välttämättä perustuttava. Edellä sanottu ei kuitenkaan muuta sitä, että toiminnan järjestämisen kannalta arvioituna kansallisen viranomaisen on katsottava olevan yhteisön hallinnon "valtuutettu" (ks. näin myös julkisasiamies Darmonin edellä mainitussa asiassa Infortec v. komissio antaman ratkaisuehdotuksen 91 kohta). Mielestäni tällaisesta toiminnan järjestämisestä voidaan perustellusti tehdä se johtopäätös, että komission on voitava katsoa olevan vastuussa niistä mahdollisista laiminlyönneistä, jotka jäsenvaltio on välittäjänä tehnyt.

otetut oikeuskäytäntöviittaukset [21] eivät olisi merkityksellisiä nyt käsiteltävänä olevan asian kannalta. Kuten edellä totesin, komissio vetoaa siihen, että tämä asia eroaa usealla tavalla ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen mainitsemista tapauksista: rahoitusjärjestelmä ja toimenpiteet olisivat erilaisia; tarkemmin sanottuna erona muihin tapauksiin tästä asiasta puuttuisi nimenomainen säännös, joka oikeuttaisi yksityisen osallistumaan säädettyyn menettelyyn siltä osin kuin kyse on rahaston myöntämän tuen palauttamisesta tai alentamisesta.

31. On syytä tarkastella lähemmin sitä, mikä paino näille perusteluille on annettava. Aloitan edellä mainitusta asiasta Alankomaat vastaan komissio. Tietenkin tuo asia eroaa nyt käsiteltävänä olevasta asiasta sikäli, että, toisin kuin tässä asiassa, siinä ei ollut kyse yhteisön ja jäsenvaltion hallintoelinten välisestä kumppanuusjärjestelmästä. On kuitenkin otettava huomioon näitä kahta asiaa yhdistävät seikat, jotka mielestäni oikeuttavat täysin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen päätöksen. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa, kuten tuossa aiemmassakin tapauksessa, komission toimenpide, vaikkakaan ei muodollisesti ollut osoitettu yksityisille, tarkoitti niitä nimenomaisesti ja erityisesti; päätöksen seuraukset koskivat siten yhtiöitä, mutta se, jonka etuja päätös loukkasi, ei voinut esittää kantaansa päätöksen valmisteluvaiheessa pelkästään sen vuoksi, että sovellettavassa asetuksessa ei ollut nimenomaisia tällaista suojaa koskevia säännöksiä. Jos puolustautumisoikeuksia siten loukattiin tuossa aiemmassa tapauksessa, sama pätee pakostakin nyt käsiteltävänä olevaan asiaan. [22]

32. Täysin perusteettomilta vaikuttavat mielestäni myös komission huomautukset siitä, että riidanalainen päätös ei sisällä sanktiota ja että kyseisten yritysten suojaamista koskevia menettelymääräyksiä ei ole olemassa. Komissio vetoaa tältä osin yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Fiskano vastaan komissio antamaan tuomioon. Vetoaminen tähän ennakkotapaukseen vaikuttaa mielestäni kuitenkin harkitsemattomalta. Tuossa asiassa yhteisöjen tuomioistuinta pyydettiin arvioimaan selvästi sanktiona pidettävää toimenpidettä eli uuden kalastuslisenssin myöntämisestä kieltäytymistä sen vuoksi, että kyseinen henkilö oli rikkonut lisenssijärjestelmää. Tuo asia ratkaistiin joka tapauksessa yleisperiaatteella, jonka mukaan toimivaltainen viranomainen kuulee asianomaista ennen kuin se tekee päätöksensä, joka koskee asianomaista ja vaikuttaa haitallisesti sen etuihin. Välttämätön ja riittävä edellytys tällaisen oikeuden myöntämiselle sille, johon toimenpide kohdistuu, on näet se, että kyseessä on *tälle vastainen päätös*, eikä välttämättä se, että kyse on *sanktiosta*. Tämä on ainoa edellytys, jolla on nyt merkitystä, ja se on täytetty tässä asiassa.

21 — Tuomion 42 kohta.

22 — Todettakoon tältä osin, että tunnustaessaan PTT:lle oikeuden tulla kuulluksi riidanalaista päätöstä edeltäneessä menettelyssä yhteisöjen tuomioistuin ei hyväksynyt julkisasiamies Van Gervenin näkemystä asiasta. Edellä alaviitteessä 6 mainituissa yhdistetyissä asioissa C-48/90 ja C-66/90 antamassaan ratkaisuehdotuksessa hän katsoi, että koska päätökset, jotka komissio tekee perustamissopimuksen 90 artiklan perusteella, kuuluvat sen jäsenvaltioiden tarkastamista koskevaan toimivaltaan ja koska ne on kohdistettu jäsenvaltioiden toimenpiteisiin, ei ole syytä tehdä johtopäätöstä siitä, että olisi olemassa "velvollisuus kuulla erikseen" yrityksiä, sillä voidaan olettaa, että niille "on annettu tieto koko vireillä olleesta menettelystä" (ks. em. ratkaisuehdotuksen 14 kohta).

33. On vielä todettava, että tämä oikeus kuulluksi tulemiseen on olemassa, vaikka tätä nimenomaisesti koskevia säännöksiä ei olekaan annettu nyt käsiteltävänä olevan menettelyn osalta. Näin asiaa arvioi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin. Tämä ratkaisu on oikea. [23] Päinvastainen ratkaisu edustaisi sellaista muotosidonnaisuutta, joka olisi ristiriidassa sen tarkoituksen kanssa, joka olennaisilla takeilla on nyt käsiteltävänä olevassa asiassa. Kuten julkisasiamies Darmon totesi asiassa Fiskano vastaan komissio antamassaan ratkaisuehdotuksessa, periaate toisen osapuolen kuulemisesta (audi alteram partem) "on vähimmäisvaatimus, josta ei sen vuoksi voida luopua käsiteltävänä olevan menettelyn erityisyyden perusteella" [24], ja sitä sovelletaan, kuten yhteisöjen tuomioistuin täsmensi, sellaisten "erityisten määräysten puuttuessakin" [25], joissa periaate mainitaan nimenomaisesti. Siten asetuksen säännöksiä on tulkittava siten, ettei niillä loukata puolustautumisoikeuksia, koska nämä ovat välttämättä olennainen osa niiden sisältöä [26].

34. Viittaus asiassa Nicolet annettuun tuomioon [27] ei tue komission väitettä. Yksityisellä ei kyseisessä menettelyssä ollut oikeutta tulla kuulluksi, ei kuitenkaan sovelletun säännöksen vuoksi, jossa ei tältä osin säädetty mitään, vaan sen vuoksi, että kyseinen päätös oli "tehty tuontia Yhdistyneeseen kuningaskuntaan koskeneessa menettelyssä, jossa Nicolet *ei ollut asianosainen*" [28] (kursivointi kirjoittajan). Kyse oli — ja tätä on syytä korostaa — menettelystä (tutkinta, johon asiantuntijat osallistuivat), joka ei missään tapauksessa koskenut Nicoletia suoraan. Tuossa asiassa käsiteltävänä oli toimenpide, joka loukkasi yritysten etuja, ja riidanalaisessa päätöksessä, jossa tästä toimenpiteestä määrättiin, viitattiin suoraan näihin yrityksiin. Siten mainitussa asiassa on perustellusti erotettu toisistaan kanneoikeutta koskevat seikat ja puolustautumisoikeuksia koskevat seikat. Tällaista ratkaisua ei kuitenkaan voi, eikä saa, soveltaa nyt käsiteltävänä olevaan asiaan.

35. Tämän täsmennyksen jälkeen voin todeta johtopäätökseni asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa säädetystä menettelystä. Asiassa FUNOC vastaan komissio antamassaan ratkaisuehdotuksessa julkisasiamies Tesauro ei pidä tätä "muodollisena kuulemismenettelynä" [29]. Olen samaa mieltä. Kyse on kuitenkin menettelystä, jonka tarkoituksena on, että komissio pystyy tekemään täysin tietoisena toimenpiteen syystä päätöksen arvioiden kyseisten etujen "toista ulottuvuutta" [30] — käyttääkseni julkisasiamies Darmonin eräässä toisessa asiassa käyttämää muotoilua; nämä edut eivät ole ainoastaan yhteisön etuja, vaan myös jäsenvaltion etuja, siinä

23 — Tämä perustuu sitä paitsi yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön: ks. asia C-301/87, Ranska v. komissio, tuomio 14.2.1990 (Kok. 1990, s. I-307, 29 kohta) ja tässä kohdassa mainitut viittaukset oikeuskäytäntöön.

24 — Edellä alaviitteessä 6 mainittu asia Fiskano v. komissio, julkisasiamies Darmonin ratkaisuehdotuksen 63 kohta.

25 — Edellä alaviitteessä 17 mainittu asia Belgia v. komissio, tuomion 46 kohta.

26 — Tätä tulkintaa ei voida kumota myöskään hallintotoiminnan tehokkuutta koskevilla perusteilla. Tältä osin on näet sovellettava niitä samoja arviointiperusteita, jotka yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut eritellessään perustelemista koskevia eri sääntöjä yhtäältä tukihakemuksen hylkäämistä koskevien päätösten ja toisaalta alunperin myönnetyn tuen alentamista koskevien päätösten osalta. Tilastolliselta kannalta asiaa katsottuna näistä päätöksistä jälkimmäisinä mainittujen määrä on ensin mainittuihin verrattuna suurusluokaltaan näet aivan eri tasolla (luonnollisestikin alempana). Siksi ei vaikuta perustellulta soveltaa tähän ryhmään muotosidonnaista näkemystä niistä velvollisuuksista, jotka komissiolla asetuksen mukaan on.

27 — Asia 203/85, tuomio 26.6.1986 (Kok. 1986, s. 2049).

28 — Ibidem, 16 kohta.

29 — Asia C-200/89, FUNOC v. komissio, tuomio 11.10.1990 (Kok. 1990, s. I-3669, ja erityisesti s. 3682, ratkaisuehdotuksen 6 kohta).

30 — Edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Oliveira v. komissio, julkisasiamies Darmonin ratkaisuehdotuksen 18 kohta.

merkityksessä ja niillä rajoituksilla, jotka olen täsmentänyt edellä. Kansalliselle viranomaiselle menettelyssä kuuluva asema on selitettävissä niillä tehtävillä, jotka sillä on osarahoittajana, sekä sillä vastuulla, joka sille toissijaisesti kuuluu. [31] Kuten on säädetty, jopa kirjeenvaihto on osa komission ja jäsenvaltion välistä kumppanuusjärjestelmää, jonka tarkoitus ei ole mahdollistaa sitä, että kansallinen viranomainen voi tehdä päätöksiä, vaan että se voi puuttua niihin tukiin, jotka on taattava. Katsottiin, että jäsenvaltio on ilman muuta tuensaajille läheisin viranomainen ja että sen vuoksi se kykenee arvioimaan niitä päätöksiä, joiden vaikutukset ulottuvat paitsi edunsaajiin, myös valtioon itseensä. [32]

36. Tässä vaiheessa on esitettävä toinen täsmennys. Olen yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön viitaten korostanut asetuksen 6 artiklan 1 kohdan keskeistä merkitystä. Haluan tältä osin täsmentää, että pelkästään se seikka, että komissio on noudattanut tätä säännöstä, oikeuttaa päätöksen, jonka komissio tekee tuen keskeyttämisestä, alentamisesta tai poistamisesta, ainoastaan suhteessa jäsenvaltioon mutta ei suhteessa tuensaajaan.

37. Tuensaajalla on, siten kuin ymmärrän rahaston toimintatapaa, kaksi erillisten oikeuksien ryhmää, joista kumpaakin on kuitenkin oikeudellisesti suojattava ja joita tosiasiallisesti myös suojataan. Yksityiset vetoavat ensimmäiseen oikeuteen silloin, kun he väittävät 6 artiklan 1 kohdan mukaista olennaista velvoitetta loukatun. Tällöin kyse on oikeudesta päätöksentekomenettelyn moitteettoman kulkuun, minkä perusteella toimivaltainen viranomainen tekee harkitun päätöksen ja mihin kuuluu jäsenvaltion ja komission välinen määrämuotoinen kuulemismenettely. Toista oikeutta, josta tässä asiassa on nimenomaisesti kysymys, suojataan perustavanlaatuisella periaatteella, jonka mukaan yksityisen, johon hallinnollisen päätöksen seuraukset kohdistuvat ja jolle päätös on nimenomaisesti osoitettu, on voitava esittää kantansa ennen päätöksen tekemistä. [33]

31 — Muistutettakoon, että päätöksen 83/516/ETY 5 artiklan 1 kohdan mukaan "rahaston tuki kattaa 50 prosenttia niistä menoista, joihin tukea voidaan myöntää, ilman että tuki kuitenkaan voi ylittää asianomaisen jäsenvaltion, julkisen vallan rahoitusosuuden määrää". Lisäksi asetuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaan "— — asianomainen jäsenvaltio on toissijaisesti vastuussa perusteettomasti maksetun tuen takaisinmaksusta sellaisen toiminnan osalta, johon sovelletaan päätöksen 83/516/ETY 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua takuuta".

32 — Edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Oliveira v. komissio, tuomion 21 kohta.

33 — Haluan esittää joitakin lyhyitä huomautuksia komission väitteistä, joiden mukaan yhteisöjen tuomioistuin olisi em. asiassa Oliveira v. komissio asiallisesti hyväksynyt sen — kun se ei viran puolesta tarkastellut kysymystä — että kantajalla ei ollut oikeutta tulla kuulluksi ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä. Väite ei mielestäni ole perusteltu. Mainitussa tuomiossa kyse oli näet siitä, että komissio ei ollut noudattanut sille asetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan kuuluvaa velvollisuutta antaa Portugalin tasavallalle tilaisuus esittää huomautuksensa yhteisön tasolla tehtävästä päätöksestä. Kantajat eivät olleet tuossa asiassa myöskään nostaneet esiin kysymystä siitä, että heidän oikeuttaan tulla kuulluksi olisi loukattu, mistä sitä vastoin nyt käsiteltävänä olevassa asiassa on kysymys. Tältä osin ei mainitun tuomion perusteella siten voida tehdä mitään päätelmää; myöskään yhteisöjen tuomioistuimen vaikenemisesta ei voida tehdä johtopäätöksiä tässä suhteessa. Toisaalta, en pidä myöskään vakuuttavina niitä seikkoja, jotka komissio katsoo voivansa toiminnan järjestämisen osalta esittää ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen em. asiassa Branco v. komissio antaman tuomion perusteella; tässä tuomiossa vahvistettiin täysin lainmukaiseksi komission päätös vahvistaa kansallisen viranomaisen ehdotus, joka koski taloudellisen tuen alentamista, siltä osin kuin toimi oli asianmukaisesti perusteltu. Katson näet, että kantava ajatus tässä tuomiossa — jossa ainoastaan perusteluja koskevat seikat olivat käsiteltävinä — on taata komission ja kansallisten viranomaisten tehokas toiminta rahaston hallinnoimisessa ehkäisemällä toiminnan mahdolliset päällekkäisyydet. Ottaen huomioon tekstissä esitetyt pohdinnat ei siten vaikuta perustellulta tehdä tästä järjestelmän toimintaa koskevasta selityksestä se yleinen johtopäätös, että komission ja tuensaajayritysten välillä ei ole suoraa yhteyttä, minkä vuoksi tuensaajilla ei olisi mahdollisuutta vedota kuulluksi tulemista koskevaan oikeuteen ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä.

38. Asetuksessa jäsenvaltiolle annettu mahdollisuus esittää huomautuksia ja yksityisen oikeus tulla kuulluksi ennen hänelle mahdollisesti vastaisen päätöksen tekemistä, ovat siten kaksi erillistä suojan muotoa. Tämä erottelu on säilytettävä tulkinnassa, ja oikeudenkäynnissä on arvioitava, onko kumpaakin suojan muotoa noudatettu.

Vaikka valtion hallintoviranomaisille asetuksessa annettua oikeutta on nyt käsiteltävänä olevassa asiassa kunnioitettu, kyseisille yrityksille taattavaa suojaa, on kuitenkin loukattu. Tämän vuoksi ensimmäinen valitusperuste on hylättävä.

II — Perustelujen riittämättömyys

39. Toisella valitusperusteella valittaja riitauttaa sen arvion jonka ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin teki riidanalaisen päätöksen perustelujen riittämättömyydestä perustamissopimuksen 190 artiklan kannalta.

40. Perustaen ratkaisunsa periaatteelle, jonka mukaan päätöksessä, joka koskee alunperin myönnetyn tuen alentamista, on selvästi ilmoitettava alentamisen syyt, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi, että komissio ei ollut noudattanut niitä perusteluille asetettavia vähimmäisvaatimuksia, joista tehdyn päätöksen lainmukaisuus on riippuvainen.

41. Komission mielestä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ole asianmukaisesti ottanut huomioon sitä, että yhtiöt olivat DAFSE:n niille 19.10.1990 osoittamien "sertifikaattien" vuoksi tietoisia komission epäilyistä ja että DAFSE:lle oli 14.6.1991 päivätyllä kirjeellä ilmoitettu niistä syistä, jotka olivat perusteena tukiennakon palauttamisvaatimukselle ja jäljellä olevan tuen maksatuksesta kieltäytymiselle. Komissio katsoo lisäksi, että rahaston toimintamalli ja se erottelu huomioon ottaen, joka on tehty yhteisön ja jäsenvaltion toimintaympäristön välillä, se, että DAFSE oli laiminlyönyt toimittaa tiedot kyseisille yrityksille olisi vailla merkitystä.

42. Hallinnollisten päätösten perusteluvelvollisuus perustuu, kuten tiedetään, perustavanlaatuiseen oikeusperiaatteeseen, joka on selvästi vahvistettu yhteisön oikeusjärjestyksessä. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt toisessa yhteydessä, "perusteluissa on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmaistava ne syyt, joihin päätös perustuu" [34]. Lisäksi se, miten perustelu on konkreettisesti esitetty, vaihtelee tietenkin päätösryhmittäin sekä päätösten tavoitteiden mukaan ja viranomaisten kyseisen toimenpiteen toteuttamista

34 — Ks. asia 1/69, Italia v. komissio, tuomio 9.7.1969 (Kok. 1969, s. 277, 9 kohta).

koskeva harkintavalta vaihtelee toimenpiteen sisällöstä ja asiayhteydestä riippuen. [35]

43. Perusteluvelvollisuus on erityisen pakottava silloin, kun hallinnollinen toimenpide koskee yksityistä, ja varsinkin silloin, kun — kuten nyt käsiteltävänä olevassa asiassa — toimenpiteellä on epäsuotuisia oikeudellisia seurauksia yksityiselle eli kun kyseessä on määräys aiemmin maksetun tuen palauttamisesta.

44. Rahaston tukia koskeva yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö antaa meille täsmällisen määritelmän perusteluvelvollisuuden laajuudesta asiayhteyden perusteella. Niiden erilaisten tilanteiden vuoksi, joita rahaston toimenpiteet voivat koskea, yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut kaksi erilaista perusteluja koskevaa sääntöä. Yhteisöjen tuomioistuin on hyväksynyt tietyn ytimekkyyden perustelujen osalta, silloin, kun komission tekemässä päätöksessä kieltäydytään myöntämästä rahaston tukea koulutushankkeelle; tämä johtuu komissiolle toimitettujen hakemusten suuresta määrästä ja komission tukihakemusten ratkaisemisessa käyttämästä menettelytavasta (eli automaattisesta tietojenkäsittelystä). [36] Muiden tilanteiden osalta yhteisöjen tuomioistuin on arvioinut maksettujen tukien palauttamista koskevaa päätöstä edellyttäen tiukemman perusteluja koskevan säännön noudattamista. [37]

45. Syy sääntöjen erilaisuudelle on selvä. Toisessa tapauksessa hakemusten määrä on niin suuri, etteivät hallintoviranomaiset pysty tutkimaan niitä tarkasti ja perustelemaan yksityiskohtaisesti, kun taas toisessa tapauksessa tilanne ei ole tämä. [38] Toisaalta, kuten yhteisöjen tuomioistuin on jo voinut todeta, alunperin myönnetyn tuen alentaminen tai sen maksatuksen keskeyttäminen taikka vaatimus palauttaa jäsenvaltiolle alun perin myönnettyä tukea on objektiivisesti arvioiden vakavampi toimenpide kuin se, että tuen myöntämisestä kieltäydytään alunperin, kun otetaan huomioon päätöksen seuraukset niiden henkilöiden oikeuksille, joita asia suoraan koskee. Kyse on näet toimenpiteestä, joka on niiden odotusten vastainen, joita asianomaisella on yritystoimintaansa harjoittaessaan ollut ja joiden osalta asianomainen on katsonut voivansa nauttia perustellusta luottamuksesta. [39]

46. Nyt käsiteltävänä oleva päätös kuuluu selvästi jälkimmäisten päätösten ryhmään ja se vaikuttaa lisäksi erityisen vakavasti tuensaajien etuihin, koska siinä määrätään koko alunperin maksettu tuki palautettavaksi. Siten voidaan ymmärtää, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin päätti edellä

35 — Perustelujen tehtävistä rahaston järjestelmässä ks. erityisesti julkisasiamies Darmonin ratkaisuehdotus edellä alaviitteessä 13 mainitussa asiassa Interhotel v. komissio. Ks. myös asia 8/83, Bertoli v. komissio, tuomio 28.3.1984 (Kok. 1984, s. 1649), asia 185/83, Rijksuniversiteit te Groningen, tuomio 25.10.1984 (Kok. 1984, s. 3623) ja asia 32/86, SISMA v. komissio, tuomio 7.4.1987 (Kok. 1987, s. 1645, 8 kohta).

36 — Asia C-213/87, Gemeente Amsterdam ja VIA v. komissio, tuomio 7.2.1990 (Kok. 1990, s. I-221, tuomiolauselman 2 kohta).

37 — Asia C-181/90, Consorgan v. komissio, tuomio 4.6.1992 (Kok. 1992, s. I-3557, 15—18 kohta), ja asia C-189/90, Cipeke v. komissio, tuomio 4.6.1992 (Kok. 1992, s. I-3573, 15—18 kohta).

38 — Edellä alaviitteessä 36 mainittu asia Gemeente Amsterdam ja VIA v. komissio.

39 — Edellä alaviitteessä 37 mainittu asia Consorgan v. komissio, tuomion 16 kohta.

selostamani oikeuskäytännön perusteella soveltaa tiukempaa arviointiperustetta, jonka mukaan päätöksessä on "selvästi ilmoitettava ne syyt, jotka ovat perusteena tuen alentamiselle" (valituksenalaisen tuomion 52 kohta).

47. Täsmällisyyden vuoksi totean tältä osin vielä, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on soveltanut mainittua sääntöä oikealla tavalla katsoessaan, että tässä asiassa 190 artiklan mukaiset vaatimukset eivät ole täyttyneet. Kirjeessä, jonka DAFSE oli osoittanut yhtiöille, ilmoitettiin itse asiassa ainoastaan jo tehdystä tarkastuksesta ilman, että samalla olisi annettu täsmällisiä tietoja sen tuloksista ja komission mahdollisesta päätöksestä.

48. Toisaalta on todettava, että komission DAFSE:lle 14.6.1991 osoittamassa kirjeessä eri summia ja asiakokonaisuuksia ei ollut selvästi eritelty eli toisin sanoen kirjeestä puuttui käyttökelpoinen ja täsmällinen selitys niistä syistä, joiden vuoksi komissio oli alentanut tukea kunkin yhtiön osalta. Ei saa myöskään unohtaa, että rahoitusjärjestelmä suojaa myös yksityisiä tuensaajia. Menettelyä koskevat vaatimukset eivät voi ilman eri perustetta olla ristiriidassa säännöstön näiden tavoitteiden toteuttamisen kanssa. Komissio ei siten voi perustellusti vedota siihen, että se on ilmoittanut DAFSE:lle niistä syistä, jotka ovat perusteena sen päätökselle, kun DAFSE ei sittemmin ilmoittanut näitä syitä yrityksille.

49. Näillä perusteilla katson, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio on vahvistettava myös perustelujen riittämättömyyden osalta.

Ratkaisuehdotus

Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

— hylkäisi komission valituksen, jossa vaaditaan kumottavaksi yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-450/93, Lisrestal ynnä muut vastaan komissio, 6.12.1994 antama tuomio (Kok. 1994, s. II-1177), jolla ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kumosi komission päätöksen, joka koski Euroopan sosiaalirahaston hankkeelle nro 870844 P1 myöntämän taloudellisen tuen alentamista;

— velvoittaisi komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.