YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

15 päivänä lokakuuta 1997 *

Asiassa T-331/94,

IPK-München GmbH, Saksan oikeuden mukaan perustettu yhtiö, kotipaikka München (Saksa), edustajanaan asianajaja Hans-Joachim Priess, Bryssel, 13 place des Barricades, Bryssel,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellinen neuvonantaja Jürgen Grunwald, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii sen 3.8.1994 tehdyn komission päätöksen kumoamista, jossa komissio kieltäytyi maksamasta loppuosaa rahoitustuesta, joka oli myönnetty kantajalle sellaiseen hankkeeseen, jonka tarkoituksena on ympäristöä säästävää matkailua Euroopassa koskevan tietopankin luominen,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

EUROOPAN YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN
OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti A. Saggio sekä tuomarit V. Tiili ja R. Moura Ramos,

kirjaaja: hallintovirkamies A. Mair,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 25.6.1997 pidetyssä suullisessa käsittelyssä esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Tosiseikat

1 Vuotta 1992 koskevassa, Euroopan yhteisöjen lopullisesti vahvistetussa yleisessä talousarviossa parlamentti päätti, että "ainakin 530 000 ecua käytetään sen tukemiseen, että otetaan käyttöön tietoverkko, joka koskee ympäristöä säästävää matkailua Euroopassa koskevia hankkeita" (EYVL L 26, s. 1, 659).

2 Komissio julkaisi 26.2.1992 *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* ehdotuspyynnön tukeakseen matkailu- ja ympäristöalan hankkeita (EYVL C 51, s. 15). Komissio totesi ehdotuspyynnössä, että se aikoi myöntää tähän tarkoitukseen 2 miljoonaa ecua ja valita noin 25 hanketta. Ehdotuspyynnössä todettiin myös, että

"valitut hankkeet olisi saatettava päätökseen yhdessä vuodessa sopimuksen allekirjoittamisesta". Sopimus-termillä viitattiin ilmoitukseen, joka tuensaajan oli allekirjoitettava, jotta tuki voitaisiin myöntää.

3 Kantajana oleva yritys, jonka kotipaikka on Saksassa ja joka toimii matkailualalla, jätti 22.4.1992 ehdotuksen sellaiseksi hankkeeksi, joka koski ympäristöä säästävää matkailua Euroopassa koskevan tietopankin käyttöönottamista. Tietopankin nimeksi piti antaa "Ecodata". Ehdotuksen mukaan kantajan piti toimia hankkeen koordinaattorina. Töiden toteuttamisessa kantajan oli kuitenkin tarkoitus olla yhteistyössä kolmen muun yrityksen kanssa eli ranskalaisen Innovencen, italialaisen Tourconsultin ja kreikkalaisen 01-Pliroforikin kanssa. Ehdotuksessa ei kuitenkaan täsmennetty näiden yritysten välistä tehtävien jakoa vaan todettiin ainoastaan, että kaikki nämä yritykset olivat "consultants specialised in tourism, as well as in information- and tourism-related projects" (matkailuun sekä informaatiota ja matkailua koskeviin hankkeisiin erikoistuneita konsulttitoimistoja).

4 Ehdotuksen mukaan hanke oli toteutettavissa viidessätoista kuukaudessa. Ensimmäiset neljä kuukautta oli varattava suunnittelulle (requirements analysis and data determination, data base planning, network technical specifications). Tämän jälkeen oli tarkoitus käyttää kahdeksan kuukautta ohjelmiston kehittämiseen ja pilottivaiheen toteuttamiseen (development of application software, pilot phase). Pilottivaiheen yhteydessä oli suoritettava ensimmäinen järjestelmän arviointi (system evaluation). Lopuksi kolme kuukautta oli käytettävä järjestelmän lopulliseen arviointiin ja sen laajentamiseen (system expansion). Pilottivaiheen osalta oli täsmennetty, että tämän vaiheen aikana järjestelmä otettaisiin käyttöön ja sitä arvioitaisiin niissä neljässä jäsenvaltiossa, joista hankkeeseen osallistuvat yritykset olivat, eli Saksassa, Ranskassa, Italiassa ja Kreikassa. Tämän vaiheen päättyessä tietopankin oli oltava avoin käyttäjille. Järjestelmän laajentamisen osalta oli täsmennetty, että tällä tarkoitettiin tietopankin sisällön ja käytön laajentamista muihin jäsenvaltioihin.

5 Komissio totesi 4.8.1992 päivätyssä kirjeessään myöntävänsä Ecodata-hankkeelle 530 000 ecun suuruisen tuen, ja se pyysi kantajaa allekirjoittamaan ja palauttamaan "tuensaajan ilmoituksen" (jäljempänä ilmoitus), joka oli kirjeen liitteenä ja johon sisältyivät tuen saamista koskevat ehdot.

6 Ilmoituksessa todettiin muun muassa, että 60 prosenttia tuesta maksettaisiin sen jälkeen, kun komissio olisi vastaanottanut kantajan asianmukaisesti allekirjoittaman ilmoituksen, ja että loppuosa tuesta maksettaisiin sen jälkeen, kun komissio olisi vastaanottanut ja hyväksynyt hankkeen toteuttamista koskevat kertomukset eli välikertomuksen, joka olisi annettava kolmen kuukauden kuluessa hankkeen toteuttamisen aloittamisesta, ja loppukertomuksen ja hankkeeseen liittyvät kirjanpitoasiakirjat, jotka olisi annettava kolmen kuukauden kuluessa hankkeen loppuunsaattamisesta ja viimeistään 31.10.1993. Ilmoituksen mukaan 31.10.1993 oli sitova määräpäivä, joka liittyi Euroopan yhteisöjen talousarviota koskeviin säännöksiin ja määräyksiin. Lopuksi ilmoituksessa todettiin, että jos vaadittuja kertomuksia ja asiakirjoja ei annettaisi kyseisten määräaikojen kuluessa, tämä tulkittaisiin tuen loppuosasta luopumiseksi.

7 Kantaja allekirjoitti ilmoituksen 23.9.1992, ja komissio vastaanotti sen 29.9.1992. Komissio ei kuitenkaan maksanut kantajalle tuen ensimmäistä osaa allekirjoitetun ilmoituksen vastaanottamisesta huolimatta. Komissio ja kantaja olivat tästä syystä puhelinyhteydessä, minkä jälkeen yrityspolitiikkaa, kauppaa, matkailua ja sosiaalitaloutta käsittelevän pääosaston (PO XXIII) pääjohtaja von Moltke lähetti 18.11.1992 kantajalle uuden ilmoituksen, jonka sisältö vastasi sen ilmoituksen sisältöä, joka oli 4.8.1992 päivätyn kirjeen liitteenä. Tuen ensimmäinen osa maksettiin tammikuussa 1993 tämän uuden ilmoituksen perusteella.

8 Komissio ilmoitti 23.10.1992 kantajalle, että se oletti hankkeen toteuttamisen alkaneen viimeistään 15.10.1992, minkä vuoksi se odotti kantajan antavan välikertomuksen viimeistään 15.1.1993. Samassa kirjeessään komissio pyysi kantajaa myös

esittämään vielä kaksi muuta välikertomusta, jotka oli annettava viimeistään 15.4.1993 ja 15.7.1993. Lisäksi komissio muistutti kantajaa siitä, että loppukertomus oli annettava viimeistään 31.10.1993.

9 Marraskuussa 1992 pääosasto XXIII:n erään yksikön päällikkö Tzoanos kutsui kantajan ja 01-Pliroforikin kokoukseen, jossa kaksi muuta hankkeeseen osallistuvaa yritystä ei ollut edustettuna. Kantajan väitteiden mukaan, joita vastaaja ei sinänsä ole kiistänyt, Tzoanos ehdotti tässä kokouksessa, että pääosa työstä annettaisiin 01-Pliroforikille, jolle myös pääosa varoista olisi myönnettävä.

10 Kantajaa pyydettiin myös suostumaan siihen, että hankkeeseen osallistuisi saksalainen yritys Studienkreis für Tourismus, jota ei ollut mainittu hanketta koskeneessa ehdotuksessa ja joka osallistui jo Ecotrans-nimiseen ympäristöä säästävää matkailua koskevaan hankkeeseen. Tästä Studienkreis für Tourismus -yrityksen osallistumisesta keskusteltiin muun muassa 19.2.1993 komissiossa pidetyssä kokouksessa, jossa komission virkamiehet pyysivät edelleen tämän yrityksen osallistumisen sallimista.

11 Muutama päivä 19.2.1993 pidetyn kokouksen jälkeen Ecodata-asian hoitaminen otettiin pois Tzoanosilta. Tämän jälkeen Tzoanosia vastaan pantiin vireille kurinpitomenettely, ja hänen hoitamiensa asioiden osalta käynnistettiin sisäiset tutkimukset. Kurinpitomenettelyn päätteeksi Tzoanos pantiin viralta. Sisäisessä tutkimuksessa, joka koski sitä hallinnollista menettelyä, joka oli johtanut tuen myöntämiseen Ecodata-hankkeelle, ei kuitenkaan todettu mitään sääntöjenvastaisuuksia.

12 Kantaja, Innovence, Tourconsult ja 01-Pliroforiki pitivät maaliskuussa 1993 kokouksen, jossa oli tarkoitus neuvotella hankkeen toteuttamista ja erityisesti tehtävien jakoa koskevasta sopimuksesta. Tämä sopimus tehtiin muodollisesti 29.3.1993.

13 Kantaja antoi ensimmäisen kertomuksen huhtikuussa 1993, toisen heinäkuussa 1993 ja loppukertomuksen lokakuussa 1993 (kanteen liite 12, osa 1). Lisäksi se kutsui komission valmiiden töiden esittelytilaisuuteen. Tämä esittelytilaisuus pidettiin 15.11.1993.

14 Komissio ilmoitti 30.11.1993 päivätyllä kirjeellään kantajalle seuraavaa:

"— — the Commission considers that the report submitted on the [Ecodata] project shows that the work completed by 31 October 1993 does not satisfactorily correspond with what was envisaged in your proposal dated 22 April 1992. The Commission therefore considers that it should not pay the outstanding 40 % of its proposed contribution of 530,000 ECU for this project.

The Commission's reasons for taking this position include the following:

1. The project is nowhere near complete. Indeed the original proposal provided for a pilot phase as the fifth stage of the project. Stages six and seven respectively were to be System Evaluation and System Expansion (to the twelve Member States) and it is clear from the timetable set out on page 17 of the proposal that these were to be completed as part of the project to be co-financed by the Commission.

2. The pilot questionnaire was manifestly over-detailed for the project in question having regard in particular to the resources available and the nature of the project. It should have been based on a more realistic appraisal of the principle information needed by those dealing with questions of tourism and the environment — — .

3. The linking together of a number of databases to establish a distributive database system has not been achieved at 31 October 1993.

4. The type and quality of data from the test regions is most disappointing, particularly as there were only 4 Member States with 3 regions in each. A great deal of such data as there is in the system is either of marginal interest or irrelevant for questions relating to the environmental aspects of tourism particularly at the regional level.

5. These reasons and others which are also apparent, sufficiently demonstrate that the project has been poorly managed and coordinated by IPK and has not been implemented in a manner which corresponds with its obligations.

— —"

("— — komissio katsoo [Ecodata-]hanketta koskevasta kertomuksesta ilmenevän, että 31.10.1993 mennessä loppuun saatetut työt eivät vastaa tyydyttävästi sitä, mitä 22.4.1992 esitetyssä ehdotuksessa luvattiin. Tämän vuoksi komissio katsoo, ettei sen tarvitse maksaa jäljellä olevaa 40 prosenttia siitä tälle hankkeelle myönnetystä tuesta, jonka ehdotettu kokonaismäärä oli 530 000 ecua.

Komissio perustelee päätöstään erityisesti seuraavilla syillä:

1. Hanke ei ole läheskään valmis. Alkuperäisen ehdotuksen mukaan pilottivaihe oli hankkeen viides vaihe. Kuudes ja seitsemäs vaihe olivat järjestelmän arviointi ja

järjestelmän laajentaminen (kaikkiin kahteentoista jäsenvaltioon), ja ehdotuksen sivulla 17 olevasta aikataulusta ilmenee selvästi, että nämä vaiheet oli suoritettava osana komission osittain rahoittamaa hanketta.

2. Pilottivaiheen kyselylomake oli tätä hanketta varten selvästi liian yksityiskohtainen, kun otetaan erityisesti huomioon käytettävissä olevat voimavarat ja hankkeen luonne. Lomakkeen olisi pitänyt perustua realistisempaan arvioon siitä, mitkä tiedot olivat tärkeimpiä matkailu- ja ympäristöalan kanssa tekemisissä oleville henkilöille — —.

3. Eri tietopankkeja ei ole liitetty toisiinsa distributiiviseksi tietopankkijärjestelmäksi 31.10.1993 mennessä.

4. Koealueilta saadut tiedot ovat tyypiltään ja laadultaan erittäin huonoja erityisesti siksi, että tietoja hankittiin vain neljästä jäsenvaltiosta ja näistä jokaisesta vain kolmelta alueelta. Suuri osa järjestelmään kuuluvista tiedoista on vähämerkityksellisiä tai täysin merkityksettömiä erityisesti paikallistason matkailusta aiheutuvien ympäristövaikutusten kannalta.

5. Nämä ja myös muut ilmeiset syyt osoittavat riittävästi, että IPK on johtanut ja koordinoinut hanketta huonosti ja että se ei ole toteuttanut hanketta velvollisuuksiensa edellyttämällä tavalla.

— —")

15 Kantaja ilmaisi olevansa eri mieltä tässä kirjeessä mainituista seikoista muun muassa kirjeessään, jonka se lähetti komissiolle 28.12.1993. Tällä välin kantaja jatkoi hankkeen toteuttamista ja piti siitä muutaman julkisen esittelytilaisuuden. Kantaja ja komission edustajat pitivät 29.4.1994 kokouksen näiden ristiriitojen selvittämiseksi. Komissio ilmoitti 3.8.1994 päivätyllä kirjeellään kantajalle seuraavaa:

"I am sorry that it was not possible to reply to you directly at an earlier stage following our exchange of letters and [ja 29.4.1994 pidetyn kokouksen jälkeen].

— — There is nothing in your reply of 28th December which would lead us to change our opinion. However you raise a number of additional matters on which I would like to comment. — —

I now have to inform you that having fully considered the matter — — I see little point in our having a further meeting. I am therefore now confirming that we will not, for the reasons set out in my letter of 30 November and above make any further payment in respect of this project. — —"

("Olen pahoillani, ettei teille ole voitu vastata suoraan jo aikaisemmin kirjeenvaihdon ja [29.4.1994 pidetyn kokouksen] jälkeen.

— — 28.12. päivätyssä vastauksessanne ei ole mitään sellaista, minkä perusteella meidän olisi muutettava kantaamme. Toitte kuitenkin esille tiettyjä uusia kysymyksiä, joista haluaisin esittää näkemykseni. — —

Minun on ilmoitettava teille, että arvioituani asiaa kaikilta osin — katson, ettei uuden kokouksen pitäminen ole tarpeellista. Vahvistan siten, että 30.11. lähettämässäni kirjeessä mainittujen ja edellä esittämieni syiden vuoksi emme aio maksaa enää mitään maksuja tämän hankkeen osalta. — —")

Asian käsittelyn vaiheet ja asianosaisten vaatimukset

16 Kantaja on tämän johdosta nostanut nyt esillä olevan kanteen yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon 13.10.1994 jättämällään kannekirjelmällä.

17 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin päätti esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella aloittaa suullisen käsittelyn ilman edeltäviä asian selvittämistoimia. Prosessinjohtotoimenpiteenä asianosaisia on kuitenkin pyydetty vastaamaan kirjallisesti tiettyihin kysymyksiin ennen asian suullista käsittelyä.

18 Asianosaisten lausumat ja vastaukset ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin kuultiin 25.6.1997 pidetyssä suullisessa käsittelyssä.

19 Kantaja vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— kumoaa 3.8.1994 tehdyn komission päätöksen, jolla komissio kieltäytyi maksamasta toista erää kantajalle 4.8.1992 päivätyllä ilmoituksella myönnetystä tuesta ja

— velvoittaa vastaajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

20 Vastaaja vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— jättää kanteen tutkimatta tai toissijaisesti hylkää sen perusteettomana ja

— velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Tutkittavaksi ottaminen

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

21 Vastaaja vaatii, että kanne on jätettävä tutkimatta sen vuoksi, että sitä ei ole nostettu perustamissopimuksen 173 artiklan viidennessä kohdassa määrätyssä kahden kuukauden määräajassa. Vastaajan mukaan päätös siitä, ettei tuen loppuosaa makseta, annettiin kantajalle tiedoksi 30.11.1993 päivätyllä kirjeellä. Tämä päätös oli lopullinen, eikä päätöstä ole tutkittu uudelleen myöhemmin, koska kantaja ei ole esittänyt kantajan ja komission välisessä myöhemmässä yhteydenpidossa mitään uusia seikkoja. Tämän vuoksi 3.8.1994 päivättyä kirjettä on pidettävä ainoastaan aiemman päätöksen vahvistuksena.

22 Kantajan mukaan useat 30.11.1993 päivättyyn kirjeeseen sisältyvät ilmaisut osoittavat, ettei päätös, joka annettiin tiedoksi tällä kirjeellä, ollut lopullinen. Kantaja viittaa erityisesti siihen, että virkkeessä, jossa komissio totesi, ettei se aikonut maksaa tuen loppuosaa, on käytetty should-sanaa.

23 Kantaja väittää myös, että päätös, joka annettiin sille tiedoksi 3.8.1994 päivätyllä kirjeellä, oli tehty asian uudelleen tutkimisen jälkeen ja että sitä oli perusteltu osittain uusilla syillä.

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

24 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kumoamiskanne, joka kohdistuu sellaiseen päätökseen, jolla ainoastaan vahvistetaan aiemmin tehty päätös, josta ei ole nostettu ajoissa kannetta, on jätettävä tutkimatta (yhdistetyt asiat 166/86 ja 220/86, Irish Cement v. komissio, tuomio 15.12.1988, Kok. 1988, s. 6473, 16 kohta; asia C-480/93 P, Zunis Holding ym. v. komissio, tuomio 11.1.1996, Kok. 1996, s. I-1, 14 kohta ja asia C-12/90, Infortec v. komissio, määräys 21.11.1990, Kok. 1990, s. I-4265, 10 kohta). Myöhempi päätös on pelkkä aiemman päätöksen vahvistava päätös, jos se ei sisällä aiempaan päätökseen verrattuna mitään uutta ja jos sen, jolle aiempi päätös on osoitettu, tilannetta ei ole tutkittu uudelleen ennen myöhemmän päätöksen tekemistä (asia 54/77, Herpels v. komissio, tuomio 9.3.1978, Kok. 1978, s. 585, 14 kohta; asia T-82/92, Cortes Jimenez ym. v. komissio, tuomio 3.3.1994, Kok. H. 1994, s. II-237, 14 kohta ja asia T-4/90, Lestelle v. komissio, tuomio 22.11.1990, Kok. 1990, s. II-689, 24 kohta).

25 Käsiteltävänä olevassa asiassa komissio oli järjestänyt kokouksen, joka oli pidetty 29.4.1994 ja jossa oli keskusteltu muun muassa siitä, että komissio oli kieltäytynyt maksamasta tuen loppuosaa, ja siitä, miten hankkeen toteuttaminen oli edennyt. Tämä ilmenee muun muassa niistä vastauksista, jotka asianosaiset ovat antaneet kirjallisesti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kysymykseen, joka koski nimenomaan 29.4.1994 pidetyn kokouksen sisältöä.

26 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että tätä aloitetta on pidettävä mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitettuna uudelleen tutkimisena. Vaikka — kuten komissio on suullisessa käsittelyssä korostanut — kokouksessa ei tullut ilmi mitään uutta seikkaa ja vaikka komissio ei kokouksen perusteella muuttanut kantaansa, siitä, että niistä samoista kysymyksistä, joita oli käsitelty 30.11.1993 päivätyssä kirjeessä, oli pidetty kokous, on väistämättä pääteltävä, ettei hallintomenettelyä ollut päätetty 30.11.1993 päivätyllä kirjeellä. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että jos komissio oli sitä mieltä, että 30.11.1993 päivätty kirje sisälsi komission lopullisen päätöksen, se olisi voinut yksinkertaisesti viitata tähän kirjeeseensä aina silloin, kun kantaja otti siihen yhteyttä tuen loppuosan maksamatta jättämisen vuoksi.

27 Edellä esitetyn perusteella vastaajan väitettä, jonka mukaan kanne on nostettu liian myöhään, ei voida hyväksyä. Tämän vuoksi kanne on otettava tutkittavaksi.

Pääasia

28 Kantaja on esittänyt kanteensa tueksi asiallisesti kaksi perustetta. Ensimmäinen peruste koskee oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteiden loukkaamista. Toisen peruste koskee perustelujen riittämättömyyttä.

Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteiden loukkaamista

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

29 Kantaja kiistää ensinnäkin sen, että 31.10.1993 oli vahvistettu siksi päiväksi, jolloin hankkeen piti olla valmis, jotta tuen loppuosa olisi voitu maksaa. Kantajan mukaan tämän päivän vahvistaminen on merkityksetöntä, koska komission kantajalle lähettämä ilmoitus ja 23.10.1992 päivätty kirje sisälsivät vain komission yksipuolisesti vahvistamia ehtoja.

30 Erityisesti ilmoituksen osalta kantaja väittää, että ilmoitusta ei ole pidettävä sisällöltään sopimuksena. Näin on siksi, että yhteisöltä rahoitustukea saava ei tee yhteisölle mitään vastasuoritusta. Kantaja korostaa, että yhteisöjen varainhoitoasetuksen sanamuodon mukaan yhteisön ja tuensaajan välillä on sopimus vain silloin, kun tuensaaja on antanut vakuuden.

31 Kantaja väittää lisäksi, että ilmoituksen mukaan 31.10.1993 on päivämäärä, jolloin loppukertomus varojen käyttämisestä oli annettava, eikä päivämäärä, jolloin hankkeen oli todella oltava loppuun saatettu.

32 Siitä, miten pitkällä hanke oli 31.10.1993, kantaja toteaa, että vaikka hankkeen toteuttaminen oli myöhästynyt huomattavasti, 15.11.1993 pidetty hankkeen esittelytilaisuus oli "todellinen menestys" ja lokakuussa 1993 annettuun kertomukseen sisältyi "konkreettisia päätelmiä siitä, millainen tuleva Ecodata-tietopankki olisi". Kantaja korostaa, että se oli antanut ennen 31.10.1993 kaikki ilmoituksessa vaaditut asiakirjat ja että kaikki aiheutuneet kulut liittyivät suoraan hankkeeseen, eivätkä ne ylittäneet myönnetyn tuen määrää.

33 Kantaja päättelee, että kaikki ne ehdot, joita ilmoituksessa oli asetettu tuen loppuosan maksamiseksi, oli täytetty. Kun komissio kieltäytyi maksamasta loppuosaa hankeen edistymiseen ja työn laatuun liittyvistä syistä, se ylitti ilmoituksen sanamuodon ja siten myös toimivaltansa. Komissio loukkasi näin patere legem quam ipse fecisti -periaatetta. Maksamatta jättäminen merkitsi samasta syystä Selbstbindung-periaatteen (periaate, jonka mukaan viranomaisten toimet sitovat niitä niiden myöhemmässä toiminnassa) ja luottamuksensuojan periaatteen loukkaamista.

34 Lopuksi kantaja esittää, että hankkeen toteuttamisessa oli myöhästytty pääosasto XXIII:n virkamiesten tiettyjen toimien vuoksi, joita olivat muun muassa se, että suurin osa myönnetyistä varoista yritettiin ohjata 01-Pliroforikille (ks. edellä 9 kohta), ja se, että komissio esitti Studienkreis für Tourismus -yrityksen osallistumista hankkeeseen (ks. edellä 10 kohta), minkä vuoksi ei voi olla oikein, että kantajaa rankaistaan tuen loppuosan maksamatta jättämisellä nimenomaisesti siitä syystä, että kantaja oli myöhässä hankkeen toteuttamisessa.

35 Vastaajan mukaan riidanalaista päätöstä ei ole tarkasteltava kantajan mainitsemien yleisten oikeusperiaatteiden valossa. Merkityksellisempää on sen tutkiminen, onko kantaja noudattanut tuen myöntämisen ehtoja.

36 Tältä osin vastaaja väittää, että ilmoituksessa mainittu määräaika oli sitova, koska talousarviosäännöksiä on noudatettava. Vastaajan mukaan hanke ei ollut läheskään valmis tämän määräajan päättyessä. Tietopankki ei nimittäin ollut toimintakunnossa 31.10.1993, ja vaikka sitä olisi voinut käyttää jossain määrin, kantaja ja muut hankkeeseen osallistuneet eivät olleet liittäneet tietopankkiin tietoja kaikista jäsenvaltioista siitä huolimatta, että tästä mainittiin nimenomaisesti hankkeen kuvauksessa ja aikataulussa, jotka sisältyivät 22.4.1992 annettuun ehdotukseen. Vastaaja toteaa myös, että lopullisessa kertomuksessa ilmoitettiin pikemminkin töiden aloittamisesta eikä niiden loppuun saattamisesta. Lisäksi vastaaja arvostelee pilottialueilta kerättyjen tietojen laatua.

37 Vastaaja katsoo tämän perusteella, että hanketta, johon tukea oli myönnetty, ei ollut saatettu päätökseen asetetussa määräajassa siten, kuin myöntämisehdoissa oli määritelty.

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

38 Yhteisön myöntämiä rahoitustukia koskevasta oikeuskäytännöstä ilmenee, että velvollisuus noudattaa myöntämispäätöksestä ilmeneviä rahoitusehtoja ja velvollisuus toteuttaa investointi käytännössä ovat tuensaajan keskeisiä sitoumuksia, joiden täyttäminen on edellytys yhteisön tuen maksamiselle (yhdistetyt asiat T-551/93, T-231/94, T-232/94, T-233/94 ja T-234/94, Industrias Pesqueras Campos ym. v. komissio, tuomio 24.4.1996, Kok. 1996, s. II-247, 160 kohta).

39 Käsiteltävänä olevassa asiassa tuen maksamisen edellytykset on ilmaistu myöntämispäätöksen liitteenä olevassa ilmoituksessa. Kirjeessä, joka on päivätty 4.8.1992 ja jossa ilmoitetaan tuen myöntämisestä kantajalle, todetaan nimittäin, että "[e]in Vordruck, in dem die allgemeinen Verpflichtungen dargelegt sind, die Empfänger eines Zuschusses der Kommission zu erfüllen haben, ist diesem Schreiben beigefügt" (Oheen on liitetty ilmoituslomake, jossa mainitaan yleiset velvollisuudet, joita komission rahoitustukien saajan on noudatettava). Kantaja oli allekirjoittanut ilmoituksen maininnoin "gelesen und gebilligt" (lukenut ja hyväksynyt), ja ilmoituksesta ilmenee ehtona olleen muun muassa, että tuki oli käytettävä 22.4.1992 jätetyssä ehdotuksessa mainittuun hankkeeseen ja että tuen käyttämisestä oli annettava kertomus kolmen kuukauden kuluessa hankkeen valmistumisesta ja viimeistään 31.10.1993. Ilmoituksessa täsmennettiin myös, että päivämäärän piti olla 31.10.1993, koska hankkeeseen sidotut määrärahat olivat lyhytaikaisia.

40 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että edellä mainituista ilmoituksessa olleista ehdoista ilmenee selvästi, että varoja oli tarkoitus käyttää 22.4.1992 tehdyssä ehdotuksessa mainittujen hankkeen päävaiheiden rahoittamiseen (ks. edellä 4 kohta) ja että viimeistään 31.10.1993 annettavan kertomuksen oli tarkoitus olla loppukertomus varojen käyttämisestä, minkä vuoksi tämä päivä oli määräpäivä 22.4.1992 tehdyssä ehdotuksessa kuvaillun hankkeen valmistumiselle. Lisäksi kantaja on itsekin nimennyt lokakuussa 1993 antamansa kertomuksen loppukertomukseksi (final report), ja tämän kertomuksen sivulla 89 (kannekirjelmän liite 12, osa 1) kantaja toteaa nimenomaisesti, että 31.10.1993 oli määräpäivä alkuperäisen ehdotuksen mukaisen hankkeen loppuun saattamiselle. Esitetyistä asiakirjoista ilmenee myös, että kantaja oli tiennyt ja hyväksynyt sen, että jos komission asettamaa määräpäivää ei noudateta, tukea alennetaan. Tämä ilmenee esimerkiksi kantajan ja muiden hankkeeseen osallistuneiden yritysten 29.3.1993 tekemästä sopimuksesta (kannekirjelmän liite 9), johon sisältyvässä, töiden tekemistä koskevassa osassa todetaan, että "[t]he Contracting Parties agree that a deadline has been fixed by the Commission of the European Communities which may not be exceeded since this would endanger the grant". (Sopimuspuolet hyväksyvät sen, että Euroopan yhteisöjen komissio on vahvistanut määräpäivän, jota ei voida jättää noudattamatta, koska tämä vaarantaisi tuen maksamisen.)

41 Siitä, onko kantaja noudattanut näin määriteltyjä tuen ehtoja, on todettava, että niitä töitä, joiden tarkoituksena oli laajentaa järjestelmää pilottivaiheen alueista ja jäsenvaltioista muille alueille ja muihin jäsenvaltioihin, ei ollut saatettu loppuun 31.10.1993 mennessä. Tämä ilmenee muun muassa loppukertomuksen sivulta 6, jonka mukaan "[t]his final report contains the results of the test phase of the [Ecodata]-Project. It is however necessary to underscore that [Ecodata] is not ending now, but rather just starting" (Tämä loppukertomus sisältää [Ecodata-]hankkeen koevaiheen tulokset. On kuitenkin tarpeen korostaa, että [Ecodata-]hanke ei ole päättymässä, vaan paremminkin vasta alkamassa.); tämä ilmenee myös saman kertomuksen sivulta 32, jossa vahvistetaan pilottivaiheen rajoittuneen vain Saksan, Ranskan, Italian ja Kreikan alueille.

42 On myös syytä todeta, että kantajan lokakuussa 1993 antama loppukertomus on hyvin varauksellinen jopa siltä osin, kuin siinä käsitellään pilottivaiheen osia, ohjelmiston kehittämistä ja järjestelmän arviointia. Muun muassa loppukertomuksen sivuilla 94—96, 100 ja 106 todetaan, että tietojen keräämistä ei ole pystytty saamaan päätökseen edes pilottialueilla (Saksa: "— — many of the questions could not be answered at present" [useisiin kysymyksiin ei ole pystytty vastaamaan]; Ranska: "— — fieldwork in France proved to be extremely difficult. — — data collection will continue" [Kenttätyö Ranskassa osoittautui erittäin vaikeaksi. — — tietojen kerääminen jatkuu.]; Italia: "In terms of quantity, the field work carried out in Italy proved that 70—80 % of the check list data is available. — — In terms of quality we met some difficulties." [Määrän osalta Italiassa suoritettu kenttätyö osoitti, että 70—80 prosenttia muistilistan tiedoista on saatavilla. — — Laadun osalta meillä oli tiettyjä vaikeuksia.]; Kreikka: "— — data collection was difficult" [tietojen kerääminen oli vaikeaa]). Loppukertomuksen sivulla 195 kantaja totcaa, että "[i]n near future, it will be necessary to improve the methods of data collection" ([l]ähitulevaisuudessa tietojen keräämisen menetelmiä on kehitettävä). Kertomuksen sivulla 166 olevasta toteamuksesta voi päätellä, että järjestelmän arviointia ei ollut vielä tehty. Kyseisellä sivulla todetaan muun muassa, että "[t]he database for the Test regions provides an initial stock of data on the relationship between tourism and the environment and on the environmental situation in touristic regions. It also allows to stipulate procedures for data evaluation." (Pilottialueita koskeva tietopankki sisältää ensimmäisen osan tietoja, jotka koskevat matkailun ja

ympäristön välistä suhdetta sekä matkailualueiden ympäristötilannetta. Sen perusteella voidaan myös kehittää menetelmiä tietojen arvioimiseksi.). Kertomuksen sivulla 171 vahvistetaan, että järjestelmän arviointia ei ole tehty ("Two evaluation approaches will be used in the [Ecodata] analysis" ([Ecodatan] arvioinnissa tullaan käyttämään kahta arviointimenetelmää.]) Kertomuksessa käytetään futuuria myös silloin, kun siinä kuvaillaan ohjelmiston osia ("The remote application will be constructed using Asymetrix Toolbook as a Microsoft Windows application. It will require a VGA colour screen, Microsoft Windows version 3.1 or later, a modem, and correctly configured communications software for operating the modem. In later phases it will also require a CD-ROM drive, but in the pilot phase a large hard disk will be adequate. — —" [Etäsovellus luodaan käyttämällä Asymetrix Toolbookia Microsoft Windows -sovelluksena. Tämä edellyttää VGA-värinäyttöä, Microsoft Windowsin 3.1 -versiota tai myöhempää versiota, modeemia, ja oikeata tietoliikenneohjelmistokokoonpanoa modeemin käyttämiseksi. Myöhemmin tämä edellyttää myös CD-ROM-asemaa, mutta pilottivaiheessa suuri umpilevy riittää.]).

43 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että näissä olosuhteissa komissiolla oli aihetta katsoa, että töiden tulokset vastasivat määrällisesti ja laadullisesti ainoastaan vähäiseltä osin kantajan ehdottamaa kuvailtua hanketta, johon yhteisön tuki oli myönnetty, ja tuomioistuin katsoo, että se, että komissio kieltäytyi tuen loppuosan maksamisesta, oli oikeassa suhteessa siihen, että hanke oli toteutettu puutteellisesti.

44 Edellä esitetty huomioon ottaen kantaja ei voi vedota mainitsemiinsa yleisiin oikeusperiaatteisiin.

45 Patere legem quam ipse fecisti -periaatteesta tai Selbstbindung-periaatteesta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa, että kantaja ei ole noudattanut tuen myöntämisen ehtoja, minkä vuoksi komissiota ei voida syyttää siitä, että se olisi

loukannut tätä periaatetta. Komissio on nimittäin ainoastaan soveltanut ilmoituksen lauseketta, jonka mukaan tuensaaja hyväksyy sen, että se ei saa tuen loppuosaa, jos se ei noudata ilmoituksessa asetettuja määräaikoja (ks. edellä 6 kohta).

46 Kantaja ei voi myöskään vedota luottamuksensuojan periaatteeseen. Yhteisön rahoitustuensaaja ei voi perustellusti odottaa, että sille maksettaisiin tuki kokonaisuudessaan, vaikka se ei ole noudattanut tuen myöntämisehtoja. Tällaisessa tilanteessa tuensaaja ei siten voi vedota luottamuksensuojan periaatteeseen saadakseen loppuosan sille alun perin myönnetyn tuen kokonaismäärästä (asia C-181/90, Consorgan v. komissio, tuomio 4.6.1992, s. I-3557, 17 kohta; asia C-189/90, Cipeke v. komissio, tuomio 4.6.1992, Kok. 1992, s. I-3573, 17 kohta ja asia T-73/95, Oliveira v. komissio, tuomio 19.3.1997, Kok. 1997, s. II-381, 27 kohta).

47 Lopuksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että kantaja ei voi syyttää komissiota siitä, että hankkeen toteuttaminen on myöhästynyt. On syytä todeta, että kantaja odotti vuoden 1993 maaliskuuhun asti, ennen kuin se aloitti muiden hankkeeseen osallistuvien yritysten kanssa keskustelut siitä, miten niiden tehtävät oli jaettava hankkeen toteuttamisessa, vaikka kantaja oli hankkeen koordinaattori. Kantaja kulutti siten puolet hankkeen toteuttamiseen varatusta ajasta siten, ettei se järjellisesti edes pystynyt aloittamaan tehokasta työskentelyä. Vaikka kantaja on esittänyt tiettyjä todisteita siitä, että vuoden 1992 marraskuun ja vuoden 1993 helmikuun välisenä aikana useat komission virkamiehet olivat puuttuneet häiritsevästi hankkeen toteuttamiseen, kantaja ei kuitenkaan ole osoittanut, että komission virkamiesten toiminnan vuoksi sillä ei ollut mitään mahdollisuutta aloittaa todellista yhteistyötä kyseisten yritysten kanssa ennen vuoden 1993 maaliskuuta.

48 Edellä esitetyn perusteella ensimmäinen kanneperuste on hylättävä.

Toinen peruste, joka koskee perustelujen riittämättömyyttä

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

49 Kantaja on esittänyt myös kanneperusteen, joka koskee perustamissopimuksen 190 artiklan rikkomista. Se katsoo, että 30.11.1993 ja 3.8.1994 päivättyjä kirjeitä ei ole perusteltu riittävästi. Erityisesti 30.11.1993 päivätyn kirjeen 1—5 kohdassa esitetyt väitteet ovat epätarkkoja ja yleisiä, eikä 3.8.1994 päivättyyn kirjeeseen sisälly mitään perusteluja siltä osin, kuin kysymys on hankkeen toteuttamisen etenemisestä.

50 Vastaaja katsoo, että 30.11.1993 ja 3.8.1994 päivätyt kirjeet täyttävät täysin ne vaatimukset, joita oikeuskäytännössä on asetettu perustelujen osalta. Näissä kirjeissä mainitut perustelut ovat sellaisia, että kantaja voi niiden perusteella arvioida, onko päätös laillinen, ja että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin voi täyttää niiden perusteella tehtävänsä.

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

51 Rahoitustuen määrän alentamisesta tehdyssä päätöksessä on ilmaistava selvästi perustelut, jotka oikeuttavat tuen alentamiseen alun perin myönnetystä määrästä, koska tästä päätöksestä aiheutuu tuensaajalle vakavia seurauksia (em. asiat Consorgan v. komissio ja Cipeke v. komissio, 15—18 kohta; asia T-450/93, Lisrestal v. komissio, tuomio 6.12.1994, Kok. 1994, s. II-1177, 52 kohta ja asia T-85/94, Branco v. komissio, tuomio 12.1.1995, Kok. 1995, s. II-45, 33 kohta).

52 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että riidanalaisessa 3.8.1994 päivätyssä kirjeessä on ilmaistu selvästi ne syyt, joiden vuoksi komissio kieltäytyi maksamasta myönnetyn tuen loppuosaa. Tältä osin riittää, kun todetaan, että 3.8.1994 päivätyssä kirjeessä viitataan pääosin niihin syihin, jotka on esitetty 30.11.1993

päivätyssä kirjeessä, ja että 30.11.1993 päivätyssä kirjeessä ilmaistiin selvästi kieltäytymisen syyt, koska siinä muistutettiin tuen ehdoista ja mainittiin hankkeen toteuttamisessa ilmenneet laiminlyönnit kohta kohdalta. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin muistuttaa tältä osin, että päätös on riittävästi perusteltu, jos siinä viitataan asiakirjaan, joka on jo sen hallussa, jolle päätös on osoitettu, ja jos siinä mainitaan ne seikat, joihin toimielin on perustanut päätöksensä (ks. em. asia Industrias Pesqueras Campos ym. v. komissio, tuomion 144 kohta).

53 Se, että kantaja on kannekirjelmässään ja asian oikeuskäsittelyssä esittänyt näkemyksensä niistä perusteluista, jotka komissio oli esittänyt 3.8.1994 ja 30.11.1993 päivätyissä kirjeissään ja jotka koskevat tuen loppuosan maksamatta jättämistä, osoittaa, että kantajalla oli tiedossaan oikeuksiensa puolustamiseksi tarpeelliset seikat. Samoin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimella on tiedossaan laillisuusvalvonnan kannalta tarpeelliset tiedot. Tämän vuoksi ei voida katsoa, että perusteluvelvollisuutta olisi rikottu (ks. asia C-350/88, Delacre ym. v. komissio, tuomio 14.2.1990, Kok. 1990, s. I-395, 15 kohta ja asia T-150/89, Martinelli v. komissio, tuomio 6.4.1995, Kok. 1995, s. II-1165, 65 kohta).

54 Näin ollen myös toinen kanneperuste on hylättävä.

55 Kaiken edellä esitetyn perusteella kanne on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

56 Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska kantaja on hävinnyt asian ja koska komissio on vaatinut, että kantaja velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, kantaja on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN
TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Kanne hylätään.

2) Kantaja velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Saggio Tiili Moura Ramos

Julistettiin Luxemburgissa 15 päivänä lokakuuta 1997.

H. Jung A. Saggio

kirjaaja presidentti