JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JEAN MISCHO
13 päivänä heinäkuuta 2000 [1]

1. Supremo Tribunal Administrativo (Portugali) on pyytänyt 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 yhteisöjen tuomioistuinta tulkitsemaan Euroopan sosiaalirahaston tehtävistä 17 päivänä lokakuuta 1983 tehdyn neuvoston päätöksen 83/516/ETY, [2] Euroopan sosiaalirahaston tehtävistä tehdyn päätöksen 83/516/ETY soveltamisesta 17 päivänä lokakuuta 1983 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2950/83 [3] ja Euroopan sosiaalirahaston hoidosta 22 päivänä joulukuuta 1983 tehdyn komission päätöksen 83/673/ETY [4] säännöksiä asiassa, jossa vastakkain ovat Portugalin oikeuden mukaan perustettu yhtiö Frota Azul-Transportes e Turismo Ld.ª (jäljempänä Frota Azul) ja Directora-Geral do Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu (jäljempänä DAFSE), joka on kansallisella tasolla Euroopan sosiaalirahastosta (jäljempänä ESR) yhteisrahoitettujen hankkeiden rahoitusasioiden hoitamisesta vastaava virasto.

Tosiseikat

2. Frota Azul haki vuonna 1987 tukea ESR:lta ja Portugalin sosiaalivakuutuslaitokselta (jäljempänä OSS) ammatillista koulutusta koskevien hankkeiden rahoittamista varten. Kun hyväksytyt hankkeet oli toteutettu vuonna 1988, Frota Azul esitti DAFSE:lle kansallisen tuen ja yhteisön tuen saldon maksupyynnöt. DAFSE:n johtaja vahvisti hänelle esitetyt menot ja toimitti hakemuksen eteenpäin ESR:lle. Kuusi vuotta myöhemmin eli vuonna 1995 DAFSE ilmoitti, että se oli tutkinut tuen saldon maksupyynnön uudelleen ja että ne määrät, jotka voitiin vahvistaa, olivat pienempiä kuin komissiolle aiemmin ilmoitetut. Tästä syystä se päätti olla vahvistamatta tiettyjä menoja ja määräsi, että Frota Azulin oli palautettava 3 777 465 PTE:n suuruinen suoritus ESR:n tuen ja OSS:n kansallisen osuuden loppuosan tarkistusten perusteella, jollei tuen saldon maksupyynnöstä tehtävästä komission lopullisesta päätöksestä muuta johdu.

3. Frota Azul valitti päätöksestä Tribunal Administrativo do Círculo de Lisboaan, joka kumosi DAFSE:n johtajan päätöksen sillä perusteella, että tosiseikkoja ja kir-

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.
2 — EYVL L 289, s. 38.
3 — EYVL L 289, s. 1.
4 — EYVL L 377, s. 1.

janpitoa koskevien tietojen oikeellisuuden vahvistaminen on puhtaasti teknistä tarkastustoimintaa, jolla valmistellaan komission tehtäväksi kuuluvaa lopullista päätöstä, joten katsoessaan, etteivät tietyt menot olleet rahoituskelpoisia kohtuullisuutta ja hyvää varainhoitoa koskevien vaatimusten perusteella, tämä viranomainen on ylittänyt toimivaltansa.

4. DAFSE on hakenut muutosta Supremo Tribunal Administrativossa, joka on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle seitsemän ennakkoratkaisukysymystä, joita siteeraan jäljempänä esitettyäni niihin liittyvän oikeudellisen viitekehyksen.

Asiaa koskeva lainsäädäntö

5. Asiaa koskeva perussääntely sisältyy *päätökseen 83/516/ETY*, jonka seuraavilla kahdella määräyksellä on merkitystä nyt käsiteltävän asian kannalta:

Päätöksen 2 artiklassa määrätään seuraavaa:

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

Asianomaisten jäsenvaltioiden on taattava toimenpiteiden moitteeton toteuttaminen. — — "

6. Päätöksen 5 artiklan 1 kohdassa määrätään, että "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".

7. Neuvosto antoi samana päivänä *asetuksen N:o 2950/83*. Siihen sisältyvät seuraavat säännökset, joihin on pääasiallisesti nojauduttava esitettyihin kysymyksiin vastattaessa:

Asetuksen 5 artiklan 4 kohta:

"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."

Asetuksen 6 artiklan 1 kohta:

"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."

Asetuksen 6 artiklan 2 kohta:

"Maksetut summat, joita ei ole käytetty hyväksymispäätöksessä asetettujen ehtojen mukaisesti, on palautettava. Asianomainen jäsenvaltio on toissijaisesti vastuussa perusteettomasti maksettujen suoritusten palauttamisesta — — ."

Asetuksen 7 artiklan 1 kohta:

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

Asetuksen 7 artiklan 5 kohta:

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

8. Päätöksessä 83/673/ETY on täsmennetty seuraavaa:

Päätöksen 1 artiklan 2 kohdan ensimmäinen luetelmakohta:

"Maksupyynnöt, jotka ovat:

— asetuksessa (ETY) N:o 2950/83 tarkoitettuja saldoa koskevia maksupyyntöjä, on tehtävä liitteessä 2 olevalla lomakkeella."

Päätöksen 6 artiklan 1 ja 2 kohta:

"1. Jäsenvaltioiden maksupyynnöt on toimitettava komissiolle kymmenen kuukau-

den 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."

Päätöksen 7 artikla:

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

Ennakkoratkaisukysymykset

9. Supremo Tribunal Administrativo on esittänyt seuraavat seitsemän kysymystä:

"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 tarkoitetun 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 viranomainen 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?"

Alustavia huomautuksia

10. Supremo Tribunal Administrativo selventää ennakkoratkaisupyynnön perusteluissa käsiteltävänään olevaa ongelmaa seuraavalla tavalla:

"Esillä olevassa asiassa on selvitettävä, onko muutoksenhaun kohteena oleva päätös asianmukainen, sillä päätöksellä kumottiin DAFSE:n johtajan tekemä hallintotoimi sillä perusteella, että viranomainen ei ollut toimivaltainen tekemään tätä päätöstä päättäessään, ettei se vahvista tiettyjä menoja, ja määrätessään näitä menoja vastaavat suoritukset palautettaviksi. Muutoksenhaun kohteena olevassa päätöksessä lähdetään näkemyksestä, jonka mukaan DAFSE:n johtajan tekemä päätös loukkaa komission toimivaltaa ja kyseinen viranomainen on näin ollen ylittänyt toimivaltansa, koska yksinomaan komissiolla on toimivalta hyväksyä ESR:n rahoitusta koskevat hakemukset ja näin ollen päättää, ovatko tietyt menot rahoituskelpoisia."

11. Tämän ongelmanasettelun perusteella on ensiksi tutkittava, mikä on sen "maksupyynnössä olevien tosiseikkoja ja kirjanpitoa koskevien tietojen oikeellisuuden" vahvistamisen, johon toimivaltaisen kansallisen viranomaisen on ryhdyttävä, täsmällinen sisältö.

12. Onko tämän vahvistamisen rajoituttava koskemaan vain tositteiden muodollista tarkastamista (neljäs kysymys)? Jos vahvistaminen koskee menojen ja toteutetun hankkeen vastaavuutta tai menojen perusteltavuutta, olisiko tämä jätettävä komission tehtäväksi (viides kysymys)?

13. Onko päätöstä olla vahvistamatta tosiseikkoja ja kirjanpitoa koskevien tietojen oikeellisuutta joitain menoja koskevilta osin sen vuoksi, etteivät ne ole perusteltuja, pidettävä päätöksenä, jolla todetaan, etteivät kyseiset menot ole rahoituskelpoisia (ensimmäinen kysymys)?

14. Tämän jälkeen tutkin sitä, onko kansallisella toimivaltaisella viranomaisella vapaus päättää kansallisen tuen määrän pienentämisestä tai tuen peruuttamisesta, ja jos on, vaikuttaako tämä päätös automaattisesti yhteisön tukiosuuteen (toinen ja kolmas kysymys). Ulottuuko vastaavasti asiaa koskevissa säännöksissä ja määräyksissä komissiolle annettu toimivalta keskeyttää tuen maksaminen rahastosta, pienentää sen määrää tai peruuttaa tuki myös kansalliseen tukiosuuteen (kuudennen kysymyksen ensimmäinen osa)?

15. Kansallinen tuomioistuin pohtii myös sitä, voiko toimivaltainen kansallinen viranomainen vaatia kansallisen tuen ja ESR:n tuen palauttamista ennen kuin komissio on tehnyt lopullisen päätöksensä (kuudennen kysymyksen toinen osa).

16. Lopuksi on vastattava kysymykseen siitä, voiko toimivaltainen kansallinen viranomainen annettuaan vahvistuksen (täyttämällä päätöksen 83/673/ETY liitteenä olevan lomakkeen 18 kohdan) tehdä vielä uusia tarkastuksia ja toimittaa ne komissiolle toisessa muodossa (seitsemäs kysymys).

Neljäs ja viides kysymys

17. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin tiedustelee neljännessä ja viidennessä kysymyksessään, onko "tuen saldon maksupyynnössä olevien tosiseikkoja ja kirjanpitoa koskevien tietojen oikeellisuuden" vahvistamisella katsottava tarkoitettavan sitä, 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". Pitäisikö tällaisen muodollisen tarkastuksen ylittävä arviointi, joka kohdistuisi menojen perusteltavuuteen, jättää yksinomaisesti yhteisön toimielimelle, jotta sovellettavat perusteet olisivat yhdenmukaisia ja että kaikkia yhteisön taloudellisia toimijoita kohdeltaisiin yhdenvertaisesti, mikä vaikuttaisi myös asetuksen N:o 2950/83 5 artiklan 4 kohdan tulkintaan ja soveltamiseen?

18. Portugalin hallitus arvioi tässä yhteydessä, että vahvistaminen ei tarkoita pelkkää kirjanpidon tarkastusta vaan edellyttää välttämättä arvion antamista maksupyyntöön sisältyvien menojen rahoituskelpoisuudesta, "jotta komissiolle voitaisiin osoittaa siihen sisältyvien osatekijöiden todenperäisyys ja lainmukaisuus eli se, että hankkeen todelliset kustannukset vastaavat vahvistettuja kustannuksia".

19. Komissio puolestaan muistuttaa siitä, että kaikkien ESR:lta tukea saavien on allekirjoitettava asiakirja, jossa ne hyväksyvät komission päätöksen ja johon sisältyy muun muassa tuensaajien ilmoitus siitä, että "saadut tuet käytetään sovellettavien kansallisten ja yhteisön oikeussääntöjen mukaisesti ja kaikkia sellaisia yksityiskohtia noudattaen, jotka ovat olleet ratkaisevia, kun edellä mainittua hanketta koskeva hyväksymispäätös on tehty — — ".

20. Tämän jälkeen se tukee Portugalin hallituksen samankaltaista näkemystä ja toteaa, että "jäsenvaltion on tarkastettava, että myönnetyt tuet käytetään lainmukaisesti ja hankkeen täytäntöönpanolle asetettujen edellytysten mukaisesti". Se lisää kuitenkin, että jäsenvaltion vahvistamisesta tekemä päätös ei sido komissiota eikä vaikuta sen tekemään lopulliseen päätökseen,

koska se voi halutessaan tehdä omia tarkastuksia ja pyytää jäsenvaltiolta asetuksen N:o 2950/83 5 artiklan 4 kohdassa tarkoitetun vahvistamisen perustelemiseksi esitettyjä seikkoja (ks. kyseisen asetuksen 7 artiklan 3 kohta).

21. Tällä varauksella komissio päättelee, että "kun jäsenvaltio vahvistaa, että tosiseikkoja ja kirjanpitoa koskevat tiedot ovat oikein, sen on sisällytettävä siihen arviointi siitä, vastaavatko menot toteutettua hanketta, vastaavatko tavaroiden ja palvelujen hinnat kansallisia markkinahintoja ja soveltuvatko esitetyt kustannukset kokonaishankkeeseen". Jäsenvaltion on selvitettävä, onko julkisia varoja hallinnoitu asianmukaisesti ja onko kustannus-tehokkuus-suhdetta koskevaa sääntöä noudatettu.

Arviointi

22. Portugalin hallituksen ja komission näkemykset on hyväksyttävä.

23. Yhteisön tukiohjelmat pannaan aina täytäntöön jäsenvaltioiden ja niiden tähän tarkoitukseen nimeämien viranomaisten välityksellä. Nämä viranomaiset ovat lähellä tuensaajia ja kykenevät siis huomattavasti helpommin kuin komissio selvittämään, miten yhteisön tukea saanut hanke on toteutettu. Tästä syystä asetuksen N:o 2950/83 5 artiklan 4 kohdassa säädetään siitä, että "tuen saldon maksupyyntöön on liitettävä yksityiskohtainen selvitys koulutushankkeen sisällöstä, tuloksista sekä rahoitusnäkökohdista".

24. Jos toimivaltaisen kansallisen viranomaisen pitäisi vahvistaa vain tositteiden muodollinen paikkansapitävyys, sen tehtävä ei olisi kovinkaan tärkeä. Siinä tapauksessa komission pitäisi näet kaikissa tapauksissa lähettää paikalle edustajansa (tavanomaisten kyselyjen sijasta) tarkastamaan, onko tukea saanut koulutushanke todellakin toteutettu asianmukaisella tavalla.

25. Koska lisäksi päätöksen 83/516/ETY 2 artiklan 2 kohdan nojalla jäsenvaltioiden on taattava yhteisrahoitettujen toimenpiteiden moitteeton toteuttaminen, vahvistaminen ei voi rajoittua pelkkään kirjanpitotietojen tarkastukseen.

26. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on puolestaan jo todennut asiassa Branco vastaan komissio antamassaan tuomiossa,[5] että "asetuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaan sekä komissio että asianomainen jäsenvaltio voivat valvoa tuen käyttöä".

5 — Asia T-271/94, Branco v. komissio, tuomio 11.7.1996 (Kok. 1996, s. II-749, 4 kohta).

27. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on myös todennut perustellusti samanlaisessa asiayhteydessä asiassa Proderec vastaan komissio antamassaan tuomiossa,[6] että "on kiistatonta, että niin Portugalin kuin yhteisön oikeudessakin julkisten varojen käyttöedellytyksenä on moitteetonta varainhoitoa koskeva vaatimus".

28. Se on jatkanut 88 kohdassa, että "menettely, jossa jäsenvaltio soveltaa 'kohtuullisuuteen' ja 'moitteettomaan varainhoitoon' nojautuvaa perustetta — — kuuluu täysin sen valvonnan piiriin, josta jäsenvaltion on pelkän tosiseikkoja ja kirjanpitoa koskevien tietojen vahvistamisen lisäksi huolehdittava päätöksen 83/673/ETY 7 artiklan perusteella, kun se epäilee säännönvastaisuuksia, perustuivatpa nämä vilpilliseen menettelyyn tai eivät".

29. Sisältyykö tähän kansallisten viranomaisten tehtävien määrittelyyn se vaara, että kaikissa jäsenvaltioissa ei sovelleta samoja perusteita ja että kaikkia taloudellisia toimijoita ei kohdella yhteisön sisällä samalla tavalla?

30. Olen Portugalin hallituksen ja komission kanssa samaa mieltä siitä, että asia ei ole näin.

31. Kuten komissio korostaa, tuen saldon maksupyynnössä ilmoitettujen menojen arvioinnissa käytettävät perusteet, joihin kuuluvat muun muassa moitteetonta varainhoitoa koskevan periaatteen tai kustannus-tehokkuus-suhteen noudattaminen, ovat perusteita, joita sovelletaan yleisesti kaikissa jäsenvaltioissa ja jotka on vahvistettu yhteisön lainsäädännössä. Näistä perusteista säädetään yhteisön varainhoitoasetuksen 2 artiklassa, joten ne ovat suoraan sovellettavia kaikissa jäsenvaltioissa.

32. Tähän on lisättävä, kuten komissio on todennut neljännen kysymyksen osalta, että jäsenvaltion tekemä vahvistuspäätös ei sido komissiota eikä vaikuta sen lopulliseen päätökseen.

33. Asiassa komissio vastaan Lisrestal ym. antamassaan tuomiossa[7] yhteisöjen tuomioistuin on näet todennut seuraavaa:

"Vaikka yhteisön tuen maksatuksen keskeyttämistä taikka tuen määrän pienentämistä tai tuen peruuttamista koskeva päätös voikin toisinaan heijastaa kansallisten toimivaltaisten viranomaisten arviointia ja harkintaa, asetuksen N:o 2950/83 6 artiklan 1 kohdan mukaisesti juuri komissio kuitenkin tekee lopullisen päätöksen ja on

6 — Asia T-72/97, Proderec v. komissio, tuomio 16.7.1998 (Kok. 1998, s. II-2847, 87 kohta).

7 — Asia C-32/95 P, komissio v. Lisrestal ym., tuomio 24.10.1996 (Kok. 1996, s. I-5373, 29 kohta).

siitä yksin oikeudellisessa vastuussa tuensaajiin nähden."

34. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on puolestaan täsmentänyt, että "on katsottava, että asetuksen N:o 2950/83 5 artiklan 4 kohdassa säädettyä vahvistamista on pidettävä toimenpiteenä, jonka jäsenvaltio toteuttaa kaikin varauksin". [8]

35. Vaikka jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen olisi virheellisesti vahvistanut jonkin menoerän tai jättänyt sen vahvistamatta, komissiolla on siis aina mahdollisuus korjata virhe.

36. Tällä tavoin vältetään siis ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen mainitsema vaara siitä, että yhteisön taloudellisia toimijoita ei kohdeltaisi samalla tavalla.

37. Tästä syystä ehdotan, että neljänteen ja viidenteen kysymykseen annetaan seuraava yhteinen vastaus.

38. Tuen saldon maksupyynnöissä olevien tosiseikkoja ja kirjanpitoa koskevien tietojen oikeellisuuden vahvistamisen on katsottava sisältävän kaiken menojen asianmukaisuutta tai perusteltavuutta koskevan arvioinnin.

Ensimmäinen kysymys

39. Kansallinen tuomioistuin tiedustelee tällä kysymyksellään, onko jäsenvaltion päätöstä olla vahvistamatta tosiseikkoja ja kirjanpitoa koskevien tietojen oikeellisuutta joitain menoja koskevilta osin sen vuoksi, että ne eivät ole perusteltuja tai että ne ovat suhteettoman suuria, pidettävä päätöksenä, jolla todetaan, etteivät kyseiset menot ole rahoituskelpoisia.

40. Portugalin hallitus huomauttaa tässä yhteydessä, että kun asetuksen N:o 2950/83 5 artiklassa puhutaan "vahvistamisesta", tämä on täysin harkittua. Kyse ei ole pelkästä arvioinnista tai näkemyksistä.

41. Portugalin hallituksen mukaan "tuen saldon maksupyyntöä tutkiessaan jäsenvaltio ei ainoastaan anna lausuntoa, vaan selvittää perusteellisesti, mikä on hyväksyttävä ja mikä hylättävä, joten se toimii ensimmäisenä valvontaviranomaisena".

42. Se katsoo, että DAFSE:n kieltäytyminen vahvistamasta osaa menoista on

8 — Ks. em. asiassa Proderec v. komissio annetun tuomion 74 kohta.

todellinen päätös, jolla todetaan, etteivät menot ole rahoituskelpoisia, joten komissio ei voi enää tutkia vahvistamatta jätettyjen menojen rahoituskelpoisuutta, vaan sen on arvioitava vain niitä menoja, jotka DAFSE on vahvistanut.

43. Portugalin hallitus huomauttaa "menon, joka ei ole rahoituskelpoinen" käsitteestä, että sillä ei viitata yksinomaan sellaisten menojen abstraktiin määritelmään, jotka voitaisiin rahoittaa asetuksen N:o 2950/83 1 artiklan säännösten mukaisesti, vaan sillä yksilöidään myös kaikki sellaiset menot, joita ei voida ottaa huomioon saldoa lopullisesti hyväksyttäessä.

44. Komissio huomauttaa, että kun jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen vahvistaa tuen saldon maksupyynnössä olevien tosiseikkoja ja kirjanpitoa koskevien tietojen oikeellisuuden, se voi joutua kahdentyyppisiin tilanteisiin:

a) se löytää menoja, joita voidaan heti pitää sellaisina, jotka eivät ole rahoituskelpoisia, koska ne eivät kuulu asetuksen N:o 2950/83 1 artiklassa tarkoitetun kaltaisiin menoihin; siinä tapauksessa nämä menot poistetaan jo tässä ensimmäisessä tutkimusvaiheessa saldon maksupyynnöstä;

b) se löytää menoja, joita ei voida pitää sellaisena ESR:n tuen käyttönä, joka vastaisi hyväksymispäätöksessä asetettuja ehtoja, kuten asetuksen N:o 2950/83 6 artiklan 1 kohdassa säädetään.

45. Tässä toisessa tapauksessa kyseisiä menoja, jotka ovat sinänsä rahoituskelpoisia, on kuitenkin pidettävä menoina, jotka eivät ole rahoituskelpoisia, koska ne eivät ole syntyneet hyväksymispäätöksessä asetettujen ehtojen mukaisesti tai eivät täytä kansallisen tai yhteisön lainsäädännön mukaisia lainmukaisuutta, hyvää hallintoa ja kustannustehokkuus-suhdetta koskevia edellytyksiä.

46. Tästä seuraa, että tässä toisessa tapauksessa — joka on myös yleisempi — menot, joita ei voida vahvistaa, ovat menoja, jotka ovat rahoituskelpoisia hankkeen rahoittamisen kannalta mutta joita ei voida hyväksyä tuen saldoa maksettaessa, kun otetaan huomioon se, miten ne ovat syntyneet.

47. Tästä syystä vahvistaessaan tuen saldon maksupyynnössä olevien tosiseikkoja ja kirjanpitoa koskevien tietojen oikeellisuuden asetuksen N:o 2950/83 5 artiklan 4 kohdan toisen virkkeen mukaisesti DAFSE luokittelee menot rahoituskelpoisiin menoihin ja menoihin, jotka eivät ole rahoituskelpoisia, edellä a ja b kohdassa määritellyissä kahdessa merkityksessä eli suppeassa ja laajassa merkityksessä.

Arviointi

48. Mielestäni Portugalin hallituksen ja komission esittämistä huomautuksista ilmenee vakuuttavalla tavalla, että jäsenvaltion päätös olla vahvistamatta tiettyjä menoja koskee todellakin sitä, että nämä menot eivät ole rahoituskelpoisia sellaisen hankkeen yhteydessä, jolle ESR:n tuki oli myönnetty.

49. Neljännen ja viidennen kysymyksen osalta on kuitenkin jo todettu, että jäsenvaltio voi tehdä tältä osin vain esityksen, sillä ainoastaan komissio "voi keskeyttää tuen maksamisen, pienentää sen määrää tai peruuttaa tuen" (asetuksen N:o 2950/83 6 artikla).

50. Toisin kuin Portugalin hallitus esittää, kyseiset menot lakkaavat siis olemasta rahoituskelpoisia vasta siitä lähtien, kun komissio on tehnyt asiaa koskevan päätöksen. Tämä merkitsee sitä, että jäsenvaltio esittää komissiolle myös selvitykset syistä, joiden vuoksi se on katsonut, ettei se voi vahvistaa tiettyjä menoja.

51. Tästä syystä ehdotan, että ensimmäiseen kysymykseen vastattaisiin siten, että jäsenvaltion päätöstä olla vahvistamatta sellaisen koulutushankkeen menojen tiettyyn osaan liittyvien tosiseikkoja ja kirjanpitoa koskevien tietojen oikeellisuutta, jolle on myönnetty yhteisrahoitusta ESR:sta, on pidettävä komissiolle osoitettuna esityksenä siitä, että näitä menoja ei pidettäisi rahoituskelpoisina.

Toinen ja kolmas kysymys ja kuudennen kysymyksen ensimmäinen osa

52. Toisessa kysymyksessä kansallinen tuomioistuin tiedustelee lähinnä sitä, aiheuttaako se, että toimivaltainen kansallinen viranomainen päättää pienentää kansallista tukiosuutta, koska se päättää olla vahvistamatta osaa tietyistä menoista, yhteisön tuen pienenemisen vastaavalta osin suhteellisesti, koska se, että yhteisön toimielimet tutkisivat uudelleen korjauksen tai näihin menoihin liittyvien tosiseikkojen ja kirjanpidon oikeellisuuden, olisi tämän jälkeen tarpeetonta ja mahdotonta toteuttaa.

53. Kansallinen tuomioistuin selittää ennakkoratkaisupyyntönsä perusteluissa kantaansa seuraavalla tavalla:

" — — jos kansallinen toimivaltainen viranomainen käyttäessään sille kuuluvaa toimivaltaa vahvistaa, ovatko sille esitetyt menot suuruudeltaan asianmukaisia, päättää tosiseikkoihin liittyvistä syistä olla

vahvistamatta tiettyjä menoja tai vahvistaa vain osan niistä, näyttäisi siltä, että *kansallista tukiosuutta koskeva*[9] kysymys on katsottava ratkaistuksi, ilman että on tarpeen toteuttaa mitään muita (lähinnä komission) toimia ja ilman että on tarpeen odottaa komission lopullista päätöstä saldon maksusta. *ESR:n tukiosuuden osalta*[10] tästä näyttäisi seuraavan, että yhteisön tuki väistämättä pienenee vahvistetun osan suuruiseksi, *koska vahvistamatta jätetyn osan yhteisrahoitus ei tule kysymykseen*,[11] ilman että tuen pienentämiseen normaalisti toimivaltaisen yhteisön toimielimen toimivaltaan olisi mitenkään puututtu."

54. Kolmannessa kysymyksessään kansallinen tuomioistuin kysyy tämän jälkeen, eikö komissiolla ole vastaavasti enää mitään harkintavaltaa ja eikö sillä ole enää tarvetta tehdä lopullista päätöstä siinä tapauksessa, että jäsenvaltio päättää peruuttaa kansallisen tuen *kokonaan* tuen saldon maksupyynnön esittämisen jälkeen.

55. Lopuksi Supremo Tribunal Administrativo kysyy kuudennen kysymyksensä ensimmäisessä osassa vastaavasti sitä, vaikuttaako komissiolle varattu toimivalta keskeyttää tuen maksaminen, pienentää sen määrää tai peruuttaa tuki "kansalliseen tukiosuuteen".

56. Tältä osin olisi sinänsä riittävää vastata, että koska ESR:n tukea koskevan lopullisen päätöksen voi tehdä vain komissio, jäsenvaltio ei voi pienentää kansallisen tuen määrää tai peruuttaa sitä ennen tätä päätöstä. Sitä suuremmalla syyllä ei voida ajatella, että jäsenvaltio voisi niin sanotusti asettaa komission valmiin pöydän ääreen ja päättää sen sijasta yhteisön tuen määrän pienentämisestä tai tuen peruuttamisesta. Yhteisöjen tuomioistuin valitsee ehkä tämän lyhyen vastauksen.

57. Koska Portugalin hallitus edustaa päinvastaista kantaa, katson kuitenkin, että julkisasiamiehen on otettava yksityiskohtaisemmin kantaa näihin kysymyksiin.

58. Portugalin hallitus arvioi, että kieltäytyminen vahvistamasta tiettyjä menoja ja tämän perusteella kieltäytyminen myöntämästä kansallista rahoitusosuutta aiheuttaisi väistämättä sen, että ESR:n rahoituksen osalta tehtäisiin vastaava kielteinen päätös.

59. Tilanne on Portugalin hallituksen mielestä tämä, koska jäsenvaltiolla on yksinomainen toimivalta myöntää kansallinen rahoitustuki, mikä estää komissiota hyväksymästä menoja, joita jäsenvaltio on pitänyt perusteettomina, ja velvoittamasta jäsenvaltiota osallistumaan tällaisten menojen rahoitukseen.

9 — Kursivointi tässä.
10 — Kursivointi tässä.
11 — Kursivointi tässä.

60. Jos komissio hyväksyisi tällaisia menoja, se rikkoisi lisäksi päätöksen 83/516/ETY 5 artiklan 1 kohdan säännöksiä, koska "hankkeen rahoituksen rakenne, joka on vahvistettu tukihakemuksen hyväksymispäätöksessä, noudattaa kunkin sen rahoitukseen osallistuvan viranomaisen (ESR ja OSS) osalta määritettyä tukiosuutta, joita ei voida muuttaa siinäkään tapauksessa, että rahoitettavat määrät muuttuisivat (ks. päätöksen 83/516/ETY 5 artikla ja asetuksen N:o 2950/83 3 artikla, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 3823/85)".

61. Se arvioi lisäksi, että "jos jäsenvaltio, jolla on ilman muuta oletettava olevan intressi siihen, että rakennerahastot maksavat tuen, on itse jo ilmoittanut, että vaatimus on joltain osin perusteeton, on turhaa lisätä komission työtä velvoittamalla se arvioimaan myös tätä vaatimuksen osaa".

62. Komissio sitä vastoin katsoo, että "ei voida väittää, että toimivaltainen kansallinen viranomainen olisi päättänyt kansallisen tuen määrän pienentämisestä" ja että "tällaista tulkintaa ei voida päätellä myöskään asetuksen N:o 2950/83 5 artiklan 4 kohdan perusteella".

63. Se selittää, että sen sijaan "toimivaltainen kansallinen viranomainen, tässä tapauksessa DAFSE, tekee tosiasiassa tuen määrän pienentämistä koskevan esityksen, joka koskee kansallista tukiosuutta ja yhteisön tukea ja josta komissio tekee lopullisen, yksinomaan ESR:n tukea koskevan päätöksen".

64. Komissio lisää, että päätös luopua vahvistamisesta koskee väistämättä kyseiselle hankkeelle myönnettyä kokonaismäärää ja vaikuttaa suhteellisesti yhteisön tukeen ja kansalliseen tukiosuuteen, joka määritetään aina kyseisen tuen määrän mukaisesti.

Arviointi

65. On varmaa, että ESR puuttuu asiaan vain jäsenvaltion vaatimuksesta ja että päätöksen 83/516/ETY 5 artiklan 1 kohdan mukaan ESR:n tuki ei voi ylittää asianomaisen jäsenvaltion viranomaisten myöntämän rahoitusosuuden määrää.

66. Pitää lisäksi paikkansa, että "asianomaisen jäsenvaltion määräajassa tekemästä pyynnöstä [asetuksen N:o 2950/83 5 artiklan] 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen ennakkojen suorittaminen keskeytetään". On selvitettävä vain se, voiko jäsenvaltio tämän vaiheen jälkeen vielä pienentää oman osuutensa määrää tai peruuttaa sen yksipuolisesti. Katson komission tavoin, ettei se ole mahdollista.

67. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut jo vuonna 1984, että kun jäsenvaltio esittää komissiolle hankkeen yhteisrahoitusta koskevan pyynnön, se sitoutuu samalla vastaamaan taloudellisesti hankkeesta ESR:lta pyydettyä osuutta vastaavalla osuudella. [12]

68. Kyseisestä hetkestä lähtien jäsenvaltiosta ja komissiosta tulee yhteistyökumppaneita. Tämä merkitsee sitä, että kaikki myöhemmät päätökset on tehtävä tiiviissä yhteistyössä.

69. Näin ollen "kun toimintaa, jota koskeva tukihakemus on toimitettu tai johon on myönnetty tukea, ei voida toteuttaa, jäsenvaltion on ilmoitettava asiasta komissiolle viipymättä" (päätöksen 83/673/ETY 5 artikla).

70. Samoin "jäsenvaltion on ilmoitettava komissiolle viipymättä sellaisen toiminnan hoidon tutkimisesta oletettujen epäkohtien vuoksi, johon tukea on myönnetty" (kyseisen päätöksen 7 artikla).

71. Lopuksi muistutettakoon siitä, että "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" (asetuksen N:o 2950/83 6 artiklan 1 kohta).

72. Kuten edellä on todettu, jäsenvaltio voi itse tehdä esityksen tuen määrän pienentämisestä tai tuen peruuttamisesta joko siten, että se kieltäytyy vahvistamasta tuen saldon maksupyynnön yhteydessä osaa menoista tai kaikki niistä, tai siten, että se esittää ESR:n tuen määrän pienentämistä tai tuen peruuttamista niiden tutkimusten perusteella, joita on tehty sen jälkeen, kun kansallinen ja yhteisön tuki on maksettu kokonaan.

73. Siinäkin tapauksessa "asetuksen N:o 2950/83 6 artiklan 1 kohdan mukaisesti juuri komissio kuitenkin tekee lopullisen päätöksen ja on siitä yksin oikeudellisessa vastuussa tuensaajiin nähden". [13]

74. Jos jäsenvaltio kykenisi sääntöjenvastaisuuksia todettuaan pienentämään tukiosuutensa määrää tai peruuttamaan sen ja vetoamaan samanaikaisesti komissioon nähden sääntöön, jonka mukaan ESR:n tuki ei voi ylittää kansallisen rahoitusosuuden määrää, se ottaisi näin ollen komission vahingoksi itselleen oikeuden

12 — Ks. asia 310/81, EISS v. komissio, tuomio 15.3.1984 (Kok. 1984, s. 1341, 14 kohta).

13 — Em. asiassa komissio v. Lisrestal annetun tuomion 29 kohta.

tehdä lopullinen päätös ESR:n tuen määrän pienentämisestä tai tuen peruuttamisesta.

75. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on siis mielestäni perustellusti hylännyt asiassa Branco vastaan komissio antamassaan tuomiossa [14] komission itsensä tuolloin tukeman näkemyksen, jonka mukaan sen tehtävänä ei ollut tehdä päätöstä tuen määrän pienentämisestä, kun kansallinen viranomainen oli arvioinut, että tietyt menot eivät olleet rahoituskelpoisia, ja oli palauttanut komissiolle tuensaajalle perusteettomasti suoritetut ennakot.

76. Kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on täsmentänyt kyseisen tuomion 40 kohdassa, "komission asiana, eikä jäsenvaltion, on näin ollen ratkaista se, ovatko tuensaajalle aiheutuneet menot komission hyväksymispäätöksessä asettamien ehtojen mukaiset, ja jäsenvaltion tehtävänä on tällöin ainoastaan valvoa yhteistyössä komission kanssa, että päätöstä noudatetaan".

77. Kun komissio päättää jäsenvaltion tätä koskevasta esityksestä, että kyseiset menot eivät tosiaankaan ole rahoituskelpoisia, tästä aiheutuu automaattisesti ja välittömästi seurauksia sekä ESR:n tukiosuuden tason että kansallisen tukiosuuden tason osalta.

14 — Em. asiassa annetun tuomion 38 ja 39 kohta.

78. Vastaan siis myöntävästi kuudennen kysymyksen siihen osaan, jossa ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin on tiedustellut, ulottuuko komissiolle annettu toimivalta kansallisen tukiosuuden maksamisen keskeyttämiseen, sen määrän pienentämiseen tai tuen peruuttamiseen.

79. Täsmennettäköön vielä, että toisin kuin Portugalin hallitus näyttää ajattelevan, on tuskin syytä pelätä, että komissio välttämättä haluaa kaikesta huolimatta pitää voimassa ESR:n yhteisrahoituksen sellaisten menojen osalta, joiden jäsenvaltio katsoo olevan liiallisia tai vilpillisiä, koska yksi komission tehtävistä on nimenomaan välttää se, että yhteisön varoja käytetään vääriin tarkoituksiin.

80. Voi kuitenkin esiintyä äärimmäistapauksia, joissa rikkomuksen vakavuus ja siitä seuraavan tukiosuuden pienentämisen määrä ovat omiaan johtamaan vaikeisiin arviointitilanteisiin erityisesti suhteellisuusperiaatteen noudattamisen kannalta. Sillä, että toimivaltaisella kansallisella viranomaisella ja komissiolla on käyttöön otetun järjestelmän perusteella velvollisuus verrata tätä koskevia näkemyksiään, suojataan tuensaajan laillisia intressejä. Yhteisöjen tuomioistuinten on tarvittaessa ratkaistava tämä kysymys.

81. Kun otetaan huomioon edellä esitetyt huomautukset, ehdotan, että toiseen ja kolmanteen kysymykseen ja kuudennen

kysymyksen ensimmäiseen osaan vastattaisiin seuraavasti:

"Komissio tekee aina lopullisen päätöksen toimivaltaisen kansallisen viranomaisen esittämästä tuen määrän pienentämisestä tai tuen peruuttamisesta siltä osin kuin se koskee ESR:n vastaavaa tukiosuutta. Tämä lopullinen päätös vaikuttaa kansalliseen tukiosuuteen."

Kuudes kysymys

82. Kuudennen kysymyksen yhteydessä kansallinen tuomioistuin tiedustelee vielä sitä, että jos yhteisön oikeussäännöt eivät estä toimivaltaista kansallista viranomaista keskeyttämästä kansallisen tuen maksamista, pienentämästä tuen määrää tai peruuttamasta tukea, onko tämäntyyppisellä 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 tai

— kansallisen tukiosuuden ja yhteisön tukiosuuden välitöntä palauttamista?

83. Olen esittänyt edellä, ettei lähtökohtia, joihin tämä kysymys perustuu, voida hyväksyä.

84. Tästä seuraa, että vasta siitä hetkestä lähtien, kun komission lopullinen päätös on tehty, kansallinen viranomainen voi *lopullisesti* vaatia tuensaajalta kansallisen tukiosuuden ja yhteisön tuen palauttamista kokonaan tai osittain.

85. Sen sijaan, kuten komissio huomauttaa, yhteisön oikeudessa ei suljeta pois sitä, että toimivaltainen kansallinen viranomainen voisi *turvaamistoimena* vaatia tuensaajaa palauttamaan liikasuorituksen, jonka tämä on sen mielestä saanut, jo ennen komission päätöstä esimerkiksi silloin, kun on pelättävissä, että tuensaaja asetetaan konkurssiin.

86. Jäsenvaltion tarve varmistaa tuensaajan perusteettomasti saaman kansallisen tuen palauttaminen on ilmeisen ymmärrettävä. Lisäksi asetuksen N:o 2950/83 6 artiklan 2 kohdan mukaan "asianomainen jäsenvaltio on toissijaisesti vastuussa [ESR:sta] perusteettomasti maksettujen suoritusten palauttamisesta". Sillä saattaa siis olla perusteltu intressi toimia siten, että näiden määrien palauttaminen ei jää lopulta sen vastuulle.

87. Edellä esitetyistä syistä ehdotan siis, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa, kuten komissio, että "mikään yhteisön oikeussääntö ei estä jäsenvaltiota vaatimasta kansallisen tukiosuuden ja/tai yhteisön tuen välitöntä palauttamista sen jälkeen kun tuen saldon maksupyyntö on toimitettu komissiolle, kun se tekee tämän sillä varauksella, että sen tekemä päätös ei vaikuta komission lopulliseen päätökseen", ja että se, voiko jäsenvaltio vaatia tällaista palautusta varauksin, "on kansalliseen oikeuteen liittyvä ongelma, joka on ratkaistava kansallisella tasolla".

Seitsemäs kysymys

88. Seitsemännessä kysymyksessään kansallinen tuomioistuin tiedustelee lähinnä sitä, 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 muulla tavoin kuin täyttämällä komission päätöksen 83/673/ETY liitteessä 2 olevan lomakkeen 18 kohta, kun tuen saldon maksupyyntö esitetään, vai voiko toimivaltainen kansallinen viranomainen vielä myöhemmin vahvistaa menot aikaisemmasta vahvistamisesta poiketen erillisellä asiakirjalla tai aikaisemman asiakirjan korvaavalla lomakkeella.

89. Portugalin hallitus katsoo, että päätöksen 83/673/ETY 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua oikeudenmenetykselle asetettua määräaikaa sovelletaan vain tuen saldon maksupyyntöjen esittämiseen, mutta sillä ei velvoiteta jäsenvaltioita toimittamaan saman määräajan kuluessa vahvistusta siihen sisältyvistä tiedoista.

90. Se väittää, että DAFSE voi näin ollen tehdä vahvistuspäätöksensä niin kauan kuin komissio, jolle ei ole asetettu mitään määräaikaa, ei ole antanut ratkaisua tuen saldon maksupyynnöstä.

91. Komissio puolestaan korostaa, että tässä tapauksessa suorittaessaan valvontaa, jota se on toimivaltainen suorittamaan asetuksen N:o 2950/83 [15] 7 artiklan 1 kohdan nojalla — — tarkastuksilla ja/tai lisätutkimuksilla, DAFSE ei ole antanut asetuksen N:o 2950/83 5 artiklan 4 kohdassa tarkoitettua vahvistusta. Se viittaa tältä osin edellä mainitussa asiassa Proderec vastaan komissio annettuun tuomioon, jonka mukaan "asetuksen N:o 2950/83 5 artiklan 4 kohdassa säädettyä vahvistamista on pidettävä toimenpiteenä, jonka jäsenvaltio toteuttaa kaikin varauksin. Toisenlaisella tulkinnalla vaarannettaisiin päätöksen 83/673/ETY 7 artiklan tehokas vaikutus siltä osin kuin siinä määrätään, että jäsenvaltiolla on velvollisuus ilmoittaa komissiolle niistä epäkohdista, jotka on havaittu ESR:n rahoittaman toiminnan hoidossa".

15 — Komissio siteeraa ilmeisen virheellisesti asetuksen N:o 2950/83 7 artiklan 1 kohtaa. Todellisuudessa kyseessä on mitä ilmeisimmin päätöksen 83/673/ETY 7 artikla.

92. Komission mukaan "asetuksen N:o 2950/83 5 artiklan 4 kohdan toisessa virkkeessä tarkoitettu koulutushankkeelle myönnetyn tuen saldon maksupyynnössä olevien tosiseikkoja ja kirjanpitoa koskevien tietojen oikeellisuuden vahvistaminen ei estä jäsenvaltiota tutkimasta myöhemmin uudelleen tuen saldon maksupyyntöä ja esittämästä tarvittaessa komissiolle korjattua tuen saldon maksupyyntöä, jossa esitetään tuen määrän pienentämistä".

Arviointi

93. Päätöksen 83/673/ETY 1 artiklasta ilmenee, että komissio voi ratkaista tuen saldon maksupyynnöt ainoastaan niiden lomakkeiden perusteella, joilla nämä pyynnöt on esitettävä kansalliselle viranomaiselle ja toimitettava komissiolle. Kyseessä on olennainen menettelymääräys, sillä tuen saldon maksupyyntöjä, joita ei esitetä päätöksen 83/673/ETY liitteen 2 mukaisella lomakkeella, ei tutkita. [16]

94. Päätöksen 83/673/ETY liitteeseen 2 sisältyy lomakepohja, joka tuensaajan on täytettävä, kun se haluaa saada myönnetyn tuen saldon suoritettavaksi. Tämä lomake on toimitettava kansalliselle viranomaiselle, jotta tämä voi antaa asetuksen N:o 2950/83 5 artiklan 4 kohdassa tarkoitetun vahvistuksen. Lomakkeen 18 kohdassa on nimenomaan tähän tarkoitukseen varattu tila.

95. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on korostanut edellä mainitun asiassa Proderec vastaan komissio antamansa tuomion 68 kohdassa seuraavaa:

"Kun tuensaaja jättää ESR:n rahoitustuen saldon maksamista koskevan hakemuksen jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille, nämä voivat toimia kolmella tavalla. Ne voivat toimittaa hakemuksen edelleen sellaisenaan ja vahvistaa, että kaikki tosiseikkoja ja kirjanpitoa koskevat tiedot ovat kustannusten osalta oikein. Ne voivat myös toimittaa hakemuksen edelleen komissiolle täsmentäen, että ne vahvistavat tosiseikkoja ja kirjanpitoa koskevat tiedot vain osittain — — Viimein ne voivat olla tekemättä mitään ja aiheuttaa näin mahdollisesti sen, että tuensaaja menettää oikeuden saada sille myönnetystä yhteisön tuesta vielä maksamatta olevan osan, koska jäsenvaltion kansalliset viranomaiset eivät ole toimineet päätöksen 83/673/ETY 6 artiklan 1 kohdassa tätä varten säädetyn määräajan kuluessa. Kuten kantaja on todennut, jos tosiseikkoja ja kirjanpitoa koskeva tietoja ei vahvisteta kustannusten osalta, kyseessä on lopullinen rahoituspäätös, koska *5 artiklan 4 kohdassa säädettyä vahvistamista koskevaa toimivaltaa on käytettävä tietyssä määräajassa.*" [17]

16 — Ks. samanlaiset perustelut asiassa C-213/87, Gemeente Amsterdam ja VIA v. komissio, tuomio 7.2.1990 (Kok. 1990, s. I-221), joka koski tukihakemusten tutkittavaksi ottamista.

17 — Kursivointi tässä.

96. Päätöksen 83/673/ETY 6 artiklassa näet määrätään, että tuen saldon maksupyynnöt on toimitettava komissiolle kymmenen kuukauden kuluessa koulutushankkeiden päättymisestä ja että tukea ei makseta, jos tukihakemus jätetään tämän määräajan jälkeen.

97. Koska vahvistus on siis annettava tämän oikeudenmenetystä koskevan määräajan kuluessa ja se on merkittävä päätöksen 83/673/ETY liitteen 2 mukaisella tuen saldon maksupyynnön lomakkeella sille varattuun kohtaan, ei ole yllättävää, että kansallinen viranomainen, jolle toimitetaan suuria määriä tuen loppuosan maksupyyntöjä, katsoo joutuvansa ikävään tilanteeseen, kun sillä on toisaalta velvollisuus valvoa pyyntöön sisältyvien menojen sääntöjenmukaisuutta jäsenvaltion vastuun vuoksi ja toisaalta velvollisuus antaa vahvistus ja toimittaa pyyntö komissiolle, jotta hakemusta ei jätettäisi tutkimatta.

98. Tämän seikan vuoksi on helpompi ymmärtää, miksi yhteisöjen tuomioistuin on asiassa Branco vastaan komissio 12.11.1999 antamassaan määräyksessä [18] pysyttänyt ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen samojen asianosaisten välisessä asiassa 15.9.1998 antamassaan tuomiossa noudattaman päättelyn. [19]

18 — Asia C-453/98 P, Branco v. komissio, määräys 12.11.1999 (Kok. 1999, s. I-8037).

19 — Asia T-142/97, Branco v. komissio, tuomio 15.9.1998 (Kok. 1998, s. II-3567).

99. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut kyseisen määräyksen 77 ja 78 kohdassa seuraavaa:

"77 Kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on korostanut valituksenalaisen tuomion 48 kohdassa, päätöksen 83/673/ETY 6 artiklassa säädetään tältä osin, 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 edellä mainitussa kymmenen kuukauden määräajassa, jolloin loppuosaa ei maksettaisi, kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on perustellusti todennut. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on siis perustellusti päätellyt, että tietyissä tilanteissa maksupyynnössä olevien tosiseikkoja ja kirjanpitoa koskevien tietojen oikeellisuuden vahvistaminen ennen sääntöjenmukaisuuden valvontaa tai ennen valvonnan loppuunsaattamista saattaa olla tuensaajan eduksi.

78 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on siis voinut perustellusti katsoa, ettei mikään estänyt DAFSE:a turvautumasta ammattimaiseen tilintarkastajaan, kuten IGF:ään, jotta vahvistamisen jälkeen olisi voitu tutkia loppuosan maksupyyntöön sisältyneiden tietojen oikeellisuus."

100. Tutkiessaan asiakirja-aineiston uudelleen ja muuttaessaan aiempaa arviointiaan DAFSE ei ole, kuten komissio on perustellusti korostanut, vahvistanut toiseen kertaan tosiseikkoja ja kirjanpitoa koskevien tietojen oikeellisuutta asetuksen N:o 2950/83 5 artiklan 4 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

101. Se on sen sijaan käyttänyt päätöksen 83/673/ETY 7 artiklassa sille annettua valvontavaltaa. Päätöksen 83/673/ETY 6 artiklan mukainen oikeudenmenetystä koskeva määräaika ei koske näitä valtuuksia, joten niitä voidaan käyttää tuen saldon maksupyynnön vahvistamisen jälkeenkin, jos tarkastuksen tekeminen ennen tuensaajan esittämää tuen saldon maksupyyntöä olisi aiheuttanut DAFSE:lle edellä mainittua oikeudenmenetystä koskevan riskin.

102. Näin ollen ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaisi seitsemänteen ennakkoratkaisukysymykseen, että asetuksen N:o 2950/83 5 artiklan 4 kohdan toisessa virkkeessä tarkoitettu koulutushankkeeseen liittyvän tuen saldon maksupyynnössä olevien tosiseikkoja ja kirjanpitoa koskevien tietojen oikeellisuuden vahvistaminen voidaan suorittaa asianmukaisesti ainoastaan siten, että täytetään päätöksen 83/673/ETY liitteessä 2 olevan lomakkeen "Euroopan sosiaalirahastolle osoitettava tuen saldon maksupyyntö" 18 kohta. Vahvistaminen ei kuitenkaan estä jäsenvaltiota tutkimasta myöhemmin uudelleen tuen saldon maksupyyntöä ja esittämästä tarvittaessa komissiolle muutettua maksupyyntöä, jossa esitetään tuen määrän pienentämistä.

Ratkaisuehdotus

103. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin antaisi Supremo Tribunal Administrativon esittämiin kysymyksiin seuraavat vastaukset:

Neljäs ja viides kysymys

Tuen saldon maksupyynnöissä olevien tosiseikkoja ja kirjanpitoa koskevien tietojen oikeellisuuden vahvistamisen on katsottava sisältävän kaiken menojen asianmukaisuutta tai perusteltavuutta koskevan arvioinnin.

Ensimmäinen kysymys

Jäsenvaltion päätöstä olla vahvistamatta sellaisen koulutushankkeen menojen tiettyyn osaan liittyvien tosiseikkoja ja kirjanpitoa koskevien tietojen oikeellisuutta, jolle on myönnetty yhteisrahoitusta Euroopan sosiaalirahastosta, on pidettävä komissiolle osoitettuna esityksenä siitä, että näitä menoja ei pidettäisi rahoituskelpoisina.

Toinen ja kolmas kysymys ja kuudennen kysymyksen ensimmäinen osa

Komissio tekee aina lopullisen päätöksen toimivaltaisen kansallisen viranomaisen esittämästä tuen määrän pienentämisestä tai tuen peruuttamisesta siltä osin kuin se koskee Euroopan sosiaalirahaston vastaavaa tukiosuutta. Tämä lopullinen päätös vaikuttaa kansalliseen tukiosuuteen.

Kuudes kysymys

Yhteisön lainsäädäntö ei estä jäsenvaltiota vaatimasta kansallisen tukiosuuden ja yhteisön tuen välitöntä palauttamista sen jälkeen kun tuen saldon maksupyyntö on toimitettu komissiolle, sillä varauksella, että komissio tekee asiassa lopullisen päätöksen. Tämä varaus huomioon ottaen esitetty kysymys on kansalliseen oikeuteen liittyvä ongelma, joka on ratkaistava kansallisella tasolla.

Seitsemäs kysymys

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 toisessa virkkeessä tarkoitettu koulutushanketta koskevan tuen saldon maksupyynnössä olevien tosiseikkoja ja kirjanpitoa koskevien tietojen oikeellisuuden vahvistaminen voidaan suorittaa asianmukaisesti ainoastaan siten, että täytetään Euroopan sosiaalirahaston hoidosta 22 päivänä joulukuuta 1983 annetun komission päätöksen 83/673/ETY liitteessä 2 olevan lomakkeen "Euroopan sosiaalirahastolle osoitettava tuen saldon maksupyyntö" 18 kohta. Vahvistaminen ei kuitenkaan estä jäsenvaltiota tutkimasta myöhemmin uudelleen tuen saldon maksupyyntöä ja esittämästä tarvittaessa komissiolle muutettua maksupyyntöä, jossa esitetään tuen määrän pienentämistä.