

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

1 päivänä joulukuuta 2005 *

Asiassa C-301/03,

jossa on kyse EY 230 artiklaan perustuvasta kumoamiskanteesta, joka on nostettu 2.7.2003,

Italian tasavalta, asiamiehenään I. M. Braguglia, jota avustavat avvocato dello Stato G. Aiello ja avvocato dello Stato A. Cingolo, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään E. de March ja L. Flynn, joita avustaa avvocato A. Dal Ferro, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja C. W. A. Timmermans (esittelevä tuomari) sekä tuomarit C. Gulmann, R. Schintgen, G. Arestis ja J. Klučka,

julkisasiamies: F. G. Jacobs,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 16.6.2005 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 15.9.2005 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

¹ Italian tasavalta vaatii kannekirjelmällään, että yhteisöjen tuomioistuin kumoaa

— komission toimen nro CDRR-03-0013-00-IT, joka koskee uusien menojen tukikelpoisuuden alkamispäivää ohjelma-asiakirjoja muutettaessa (jäljempänä riidanalainen toimi)

- komission 14.5.2003 päivätyn muistion nro 106387, joka annettiin tiedoksi Italian viranomaisille ja joka koski Sardinian alueellista toimintaohjelmaa vuosina 2000–2006

- komission 28.5.2003 päivätyn muistion nro 107051, joka annettiin tiedoksi Italian viranomaisille ja joka koski Sisilian alueellista toimintaohjelmaa vuosina 2000–2006

- komission 2.6.2003 päivätyn muistion nro 107135, joka annettiin tiedoksi Italian viranomaisille ja joka koski yhtenäistä ohjelma-asiakirjaa Lazion alueelle vuosina 2000–2006 (jäljempänä yhdessä riidanalaiset muistiot) ja

- kaikki edeltävät ja myöhemmät asiaan liittyvät toimet.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

- 2 Rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä 21 päivänä kesäkuuta 1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1260/1999 (EYVL L 161, s. 1) 15 artiklan, jonka otsikkona on "Valmistelu ja hyväksyminen", 6 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltio tai hallintoviranomainen vahvistaa 9 artiklan m alakohdassa määritellyn ohjelma-asiakirjan täydennyksen seurantakomitean suostumuksella, jos ohjelma-asiakirjan täydennys on laadittu rahastoista myönnettävää tukea koskevan komission

päätöksen tekemisen jälkeen, tai sen jälkeen kun asianomaisia osapuolia on kuultu, jos se on laadittu ennen rahastoista myönnettävää tukea koskevan päätöksen tekemistä. Jälkimmäisessä tapauksessa seurantakomitea joko vahvistaa ohjelma-asiakirjan täydennyksen tai pyytää sen mukauttamista 34 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

Viimeistään kolmen kuukauden kuluttua siitä, kun komissio on tehnyt toimenpideohjelman tai yhtenäisen ohjelma-asiakirjan hyväksymistä koskevan päätöksen, jäsenvaltion on toimitettava se komissiolle tiedoksi yhtenä asiakirjana.”

- 3 Asetuksen 30 artiklan, jonka otsikkona on ”Tukikelpoisuus”, 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Menoja ei voida pitää tukikelpoisina rahastojen tukeen, jos lopullinen edunsaaja on tosiasiallisesti maksanut ne ennen sitä päivää, jona komissio on vastaanottanut tukipyyntö. Menojen tukikelpoisuuden katsotaan alkavan kyseisestä päivästä.

Menojen tukikelpoisuuden päättymispäivä vahvistetaan rahastoista myönnettävää tukea koskevassa päätöksessä. Siinä viitataan lopullisten edunsaajien suorittamiin maksuihin. Komissio voi lykätä määräpäivää jäsenvaltion asianmukaisesti perustellusta pyynnöstä 14 ja 15 artiklan säännöksiä noudattaen.”

- 4 Asetuksen 34 artiklan, jonka otsikkona on ”Hallintoviranomaisen hallintotoimet”, 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Hallintoviranomainen tarkistaa seurantakomitean pyynnöstä tai omasta aloitteestaan ohjelma-asiakirjan täydennystä muuttamatta kuitenkaan kyseiselle toimintalinjalle tulevan rahaston osuuden kokonaismäärää tai sen erityistavoitteita. Saatuaan

seurantakomitean hyväksynnän sen on ilmoitettava kyseisestä tarkistuksesta komissiolle kuukauden kuluessa.

Komissio päättää yhteisymmärryksessä asianomaisen jäsenvaltion kanssa rahastojen rahoitustukea koskevan päätöksen osiin tehtävistä mahdollisista muutoksista neljän kuukauden kuluessa siitä, kun seurantakomitea on antanut hyväksymisensä.”

- 5 Asetuksen 35 artiklassa, jonka otsikkona on ”Seurantakomiteat”, säädetään seuraavaa:

”1. Jokaista yhteisön tukikehystä tai yhtenäistä ohjelma-asiakirjaa ja toimenpideohjelmää valvoo seurantakomitea.

Jäsenvaltiot perustavat seurantakomiteat kumppaneita kuultuaan yhteisymmärryksessä hallintoviranomaisen kanssa. Kumppaneiden on huolehdittava miesten ja naisten tasapuolisesta osallistumisesta.

Seurantakomiteat on perustettava kolmen kuukauden kuluessa rahastojen rahoitustukea koskevasta päätöksestä. Seurantakomiteat kuuluvat jäsenvaltion toimivaltaan, oikeudellinen toimivalta mukaan lukien.

2. Komission edustaja ja tarvittaessa Euroopan investointipankin edustaja osallistuvat komiteoiden työhön neuvoa-antavina jäseninä.

Seurantakomitea laatii oman työjärjestyksensä noudattaen asianomaisen jäsenvaltion institutionaalisia, oikeudellisia ja taloudellisia puitteita ja sopii siitä hallinto-
viranomaisen kanssa.

Seurantakomitean puheenjohtajana toimii pääsääntöisesti jäsenvaltion tai hallinto-
viranomaisen edustaja.

3. Seurantakomitea huolehtii tukitoimen täytäntöönpanon tehokkuudesta ja laadusta. Tätä varten se:

- a) vahvistaa 15 artiklan mukaisesti ohjelma-asiakirjan täydennyksen tai mukauttaa sitä, mukaan lukien tukitoimien seurannassa käytettävät fyysiset ja taloudelliset indikaattorit. Sen hyväksyntä on saatava ennen mukautuksen tekemistä;

— —.”

Tosiseikat ja asian käsittelyn vaiheet

- 6 Vuonna 2002 komissio aloitti yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa menettelyn, jolla pyrittiin yksinkertaistamaan rakennerahastojen käyttämistä koskevia menettelyjä. Tältä osin se esitti 24.7.2002 jäsenvaltioiden valtuuskunnille asetuksen 47 artiklalla perustetun aluekehityksen ja alueellisen uudelleenjärjestelyn komitean (jäljempänä komitea) 67. kokouksessa ja sen jälkeen 7.10.2002 ministerien kokouksessa, jossa kokoontuivat aluepolitiikassa toimivaltaiset jäsenvaltioiden ministerit ja komission

jäsen, luonnoksen asiakirjasta, jonka otsikkona oli ”Muistio rakennepolitiikan hallinnon yksinkertaistamisesta, selkiyttämisestä, koordinoinnista ja joustavuudesta vuosina 2000–2006”. Yksi mainitussa asiakirjassa käsitellyistä aiheista koski vireillä olevien ohjelmien muuttamista.

- 7 Komitean 67. kokouksen pöytäkirjasta käy ilmi, että kokouksen alussa puheenjohtajana toimivan komission aluepolitiikan pääosaston pääjohtaja totesi, että komission komitealle toimittamien muistioiden ”tarkoituksena on selvittää jäsenvaltioille, miten komissio tulkitsee ja soveltaa rakennerahastojen täytäntöönpanoa koskevia sääntöjä. Asiakirjat ovat luonteeltaan sisäisiä, eivätkä ne ole aina lopullisia”.
- 8 Mainitusta pöytäkirjasta ilmenee myös, että vastauksena Italian tasavallan valtuuskunnan kysymykseen komission edustaja totesi, että ”jos ohjelmaa muutetaan, uusien (tai muutettujen) toimenpiteiden tukikelpoisuuden alkamispäivä on sama kuin ohjelman alkamispäivä, toisin sanoen useimmiten hyväksyttävän ohjelman vastaanottamispäivä”.
- 9 Ohjelmien muuttamiseen liittyvä menojen taannehtivuutta koskeva erityinen ongelma tuotiin esille, ja siitä keskusteltiin komitean myöhemmissä kokouksissa, joiden jälkeen komissio ilmoitti jäsenvaltioille, että se oli antanut kysymyksen sen oikeudellisen yksikön ratkaistavaksi.
- 10 Komissio esitti riidanalaisen toimen komitean 75. kokouksessa 23.4.2003.

- 11 Kyseisessä toimessa muistutetaan ensinnäkin, että lukuun ottamatta tiedoksi annettuja valtiontukia koskevia päätöksiä ”alkuperäisissä päätöksissä, joilla ohjelma-asiakirjat hyväksytään, tukitoimella katettujen toimien tukikelpoisuuden alkamispäivä määräytyy asetuksen 30 ja 52 artiklan säännösten mukaan — —”.

- 12 Tämän jälkeen mainitussa toimessa todetaan:

” — —

Silloin, kun on tarvetta pitää voimassa ohjelma-asiakirja, joka ei poikkea sen tukikelpoista aluekehitystä tai alueellista uudelleenjärjestelyä koskevasta tavoitteesta pelkästään tarpeesta saada rahoitusta tai jopa viran puolesta tapahtuvan tuen vapauttamisen kiertämiseksi, ja kun otetaan huomioon jäsenvaltioiden tällä hetkellä soveltamat käytännöt, ehdotetaan hyväksyttäviksi seuraavat säännöt:

1. Uuden sellaisen menon tukikelpoisuus, joka otetaan käyttöön toimenpideohjelman tai [yhtenäisen ohjelma-asiakirjan] muutoksen yhteydessä, alkaa sinä päivänä, jona komissio on vastaanottanut tukitoimen muutosta koskevan pyynnön. Tukikelpoisuuden alkamispäivän on siten käytävä ilmi toimenpideohjelman tai yhtenäisen ohjelma-asiakirjan muutoksen hyväksymispäätöksestä.

2. Ohjelma-asiakirjan täydennysten muutosten osalta on erotettava toisistaan kaksi tilannetta. Jos ohjelma-asiakirjan täydennyksen muutos edellyttää yhtenäisen ohjelma-asiakirjan tai toimenpideohjelman muuttamista, tukikelpoisuuden alkamispäivä on se päivä, joka esitetään yhtenäisen ohjelma-asiakirjan tai toimenpideohjel-

man muutoksen hyväksymispäätöksessä. Jos taas kyse on ohjelma-asiakirjan täydennyksen itsenäisestä muutoksesta, seurantakomitea vahvistaa menojen tukikelpoisuuden alkamispäivän, mutta moitteettoman varainhoidon takia se ei voi olla aikaisempi kuin päivämäärä, jona komitea hyväksyy ehdotetun muutoksen.

— —

5. Sellaisten muutospäätösten osalta, jotka on jo tehty ilman nimenomaista mainintaa päivästä, tukikelpoisuuden alkamispäivä on se päivä, joka on alun perin hyväksytty päätöksen muuttamattomassa versiossa.”

13 Italian hallitus riitautti riidanalaisen toimen 29.4.2003 päivätyllä komissiolle toimitetulla kirjeellä.

14 Myöhemmin Sardinian, Sisilian ja Lazion alueiden seurantakomiteoiden aloittaman ohjelma-asiakirjan täydennysten muuttamista koskevan kirjallisen kuulemismenettelyn aikana komissio lähetti näille alueille riidanalaiset muistiot, joissa ilmoitettuja muutoksia koskevien erilaisten kommenttien ja huomautusten ohella komissio viittasi riidanalaiseen toimeen ja vahvisti sen sisällön.

Kanteen tutkittavaksi ottaminen

15 Komissio kiistää sen, että kanne voitaisiin ottaa tutkittavaksi. Sen mukaan riidanalainen toimi ja riidanalaiset muistiot eivät ole EY 230 artiklassa tarkoitettuja kannekelpoisia toimia. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä nimittäin seuraa, että toimi

voi olla kumoamiskanteen kohteena vain, jos sillä on objektiivisesti arvioiden oikeusvaikutuksia suhteessa kolmansiin osapuoliin, ja se voi siten suoraan vaikuttaa näiden etuihin muuttaen selvästi niiden oikeusasemaa.

- 16 Komission mukaan kyseiset edellytykset eivät täyty riidanalaisen toimen ja riidanalaisen muistioiden osalta. Sen mukaan se rajoittui nimittäin ilmoittamaan jäsenvaltioille tulkinnasta, jonka se aikoi tehdä asetuksen 30 artiklan soveltamisesta. Kolmansien osapuolten etuihin voidaan sen mukaan konkreettisesti vaikuttaa ainoastaan toimenpiteillä, jotka on tosiasiallisesti toteutettu ilmoitetun menettelyn mukaisesti.
- 17 Italian hallitus katsoo, että kanne voidaan ottaa tutkittavaksi.
- 18 Se väittää, että riidanalainen toimi, vaikka se sisältää ainoastaan ehdotuksen yleisluonteisten menettelysääntöjen antamisesta, voi, kuten riidanalaiset muistiot osoittavat, tuottaa välittömiä ja haitallisia vaikutuksia jäsenvaltioille, jotka joutuvat tilanteeseen, jossa niiden on välittömästi annettava ohjelma-asiakirjan täydennysten muuttamista koskevat erilaiset säännökset, koska kyseiset jäsenvaltiot eivät voi jo toteutettujen toimien osalta ottaa riskiä menojen jäämisestä yhteisön rahoituksessa tukikelpoisuuden ulkopuolelle.
- 19 Tältä osin on muistutettava, että kumoamiskanteen kohteena voivat olla luonteestaan tai muodostaan riippumatta kaikki ne toimielinten antamat säännökset ja määräykset, joilla on tarkoitus saada aikaan oikeusvaikutuksia (ks. mm. asia C-443/97, Espanja v. komissio, tuomio 6.4.2000, Kok. 2000, s. I-2415, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 20 Siten on tutkittava, ovatko riidanalainen toimi ja riidanalaiset muistiot tällaisia säännöksiä.
- 21 Riidanalaisen toimen osalta on todettava, että siinä käytetään ilmaisua "ehdotetaan hyväksyttäväksi seuraavat säännöt".
- 22 Viittaus ehdotuksen käsitteeseen luo täsmällisesti ottaen selvän viitteen siitä, että mainitun toimen sisällön tarkoitus ei ole tuottaa oikeusvaikutuksia.
- 23 Lisäksi riidanalaisen toimen toimittamista jäsenvaltioille edelsi komission komitean 67. kokouksessa tekemä nimenomainen ilmoitus siitä, että tuollainen asiakirja oli sisäinen, että se ei aina ollut lopullinen ja että siinä ilmaistiin pelkästään komission yksiköiden kanta.
- 24 Näin ollen, kun otetaan huomioon riidanalaisen toimen sanamuoto sekä se asiayhteys, jossa kyseinen toimi esitettiin, on todettava, että mainitun toimen tarkoitus ei ole tuottaa oikeusvaikutuksia.
- 25 Sama toteamus pätee riidanalaisiin muistioihin.

- 26 Yhtäältä mainituissa muistioissa ei nimittäin tehdä muuta kuin viitataan riidanalaiseen toimeen, jonka tarkoituksena ei ole tuottaa oikeusvaikutuksia.
- 27 Toisaalta asiakirjoista käy ilmi, että komissio lähetti mainitut muistiot Sardinian, Sisilian ja Lazion alueiden seurantakomiteoiden aloittaman ohjelma-asiakirjan täydennysten muuttamista koskevan kirjallisen kuulemismenettelyn yhteydessä.
- 28 Kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksena 59 kohdassa, asetuksen 15 artiklan 6 kohdasta, 34 artiklan 3 kohdasta ja 35 artiklasta, kun niitä luetaan yhdessä, ilmenee, että komissiolla on tällaisessa menettelyssä vain neuvoa-antava tehtävä, eikä sillä ole valtuutta toteuttaa mitään oikeudellisesti sitovaa toimea, paitsi jos mahdolliset muutokset koskevat asetuksen 34 artiklan 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla rakennerahastojen rahoitustukea koskevan päätöksen osiin tehtäviä mahdollisia muutoksia. Kuitenkaan ei ole väitetty, että nyt käsiteltävänä olevassa asiassa olisi kyse tästä.
- 29 Toteamusta, jonka mukaan riidanalaisen toimen ja riidanalaisten muistioiden tarkoitus ei ole tuottaa oikeusvaikutuksia, ei horjuta se Italian hallituksen esittämä väite, jonka mukaan jäsenvaltioiden on välittömästi annettava erilaiset ohjelma-asiakirjojen täydennysten muuttamista koskevat säännökset sen uhalla, että tietyt menot jäävät yhteisön rahoituksessa tukikelpoisuuden ulkopuolelle.
- 30 Vaikka jäsenvaltioille nimittäin voi mainitun toimen ja mainittujen muistioiden johdosta paljastua, että on olemassa vaara siitä, että yhteisön rahoitus evätään tiettyjen suoritettujen menojen osalta asetuksen kyseisen säännöksen jonkin muun tulkinnan nojalla, kysymyksessä on kuitenkin ainoastaan tosiasiallinen seuraus eikä oikeusvaikutus, joka mainitun toimen ja mainittujen muistioiden on tarkoitus tuottaa (ks. vastaavasti asia 60/81, IBM v. komissio, tuomio 11.11.1981, Kok. 1981, s. 2639, Kok. Ep. VI, s. 231, 19 kohta).

- 31 Italian hallituksen väitettä, jonka mukaan riidanalaisen toimen ja riidanalaisten muistioiden tarkoitus on tuottaa oikeusvaikutuksia sillä perusteella, että komissio tekee niissä virheellisen tulkinnan asetuksen 30 artiklasta johtuvista velvollisuuksista, ei myöskään voida hyväksyä.
- 32 Nimittäin jos oletettaisiinkin, että kyseinen toimi ja kyseiset muistiot sisältävät mainittua säännöstä koskevan virheellisen tulkinnan, tämä seikka ei ole itsessään luonteeltaan sellainen, että se horjuttaa toteamusta, joka perustuu mainitun toimen ja mainittujen muistioiden sanamuotoon ja asiayhteyteen siitä, että niiden tarkoitus ei ole tuottaa oikeusvaikutuksia.
- 33 Tästä seuraa, että kanne on jätettävä tutkimatta.

Oikeudenkäyntikulut

- 34 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut Italian tasavallan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska Italian tasavalta on hävinnyt asian, se on veloitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) Kanne jätetään tutkimatta.**
- 2) Italian tasavalta veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Allekirjoitukset