

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (második tanács)

2005. december 1.*

A C-301/03. sz. ügyben,

az EK 230. cikk alapján 2003. július 2-án

az **Olasz Köztársaság** (képviseli: I. M. Braguglia, meghatalmazotti minőségben, segítője: G. Aiello és A. Cingolo avvocati dello Stato, kézbesítési cím: Luxembourg)

felperesnek

az **Európai Közösségek Bizottsága** (képviselik: E. de March és L. Flynn, meghatalmazotti minőségben, segítője: A. Dal Ferro avvocato, kézbesítési cím: Luxembourg)

alperes ellen

benyújtott megsemmisítés iránti keresete tárgyában,

* Az eljárás nyelve: olasz.

A BÍRÓSÁG (második tanács),

tagjai: C. W. A. Timmermans (előadó) tanácselnök, C. Gulmann, R. Schintgen,
G. Arestis és J. Klučka bírák,

főtanácsnok: F. G. Jacobs,
hivatalvezető: L. Hewlett főtanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2005. június 16-i tárgyalásra,

a főtanácsnok indítványának 2005. szeptember 15-i tárgyaláson történt meg-
hallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Keresetében az Olasz Köztársaság az kéri, hogy a Bíróság semmisítse meg:

- a programozási dokumentumok módosítása során benyújtott új kiadások támogathatóságának időpontjáról szóló CDRR-03-0013-00-IT. sz. bizottsági aktust (a továbbiakban: megtámadott aktus),

- az olasz hatóságokkal közölt, a Sardegna 2000–2006 regionális operatív programról szóló, 2003. május 14-i 106387. sz. bizottsági feljegyzést,
- az olasz hatóságokkal közölt, a Sicilia 2000–2006 regionális operatív programról szóló, 2003. május 28-i 107051. sz. bizottsági feljegyzést,
- az olasz hatóságokkal közölt, a Lazio 2000–2006 egységes programozási dokumentumról szóló, 2003. június 2-i 107135. sz. bizottsági feljegyzést (a továbbiakban együtt: megtámadott feljegyzések), valamint
- minden kapcsolódó, ezt megelőző és későbbi aktust.

Jogi háttér

2 A strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló, 1999. június 21-i 1260/1999/EK tanácsi rendelet (HL L 161., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 14. fejezet, 1. kötet, 31. o., a továbbiakban: rendelet) „Előkészítés és jóváhagyás” című 15. cikkének (6) bekezdése így rendelkezik:

„A tagállam vagy az irányító hatóság a 9. cikk m) pontjában meghatározott programkiegészítő dokumentumot a támogatásfelügyeleti bizottság beleegyezésének megszerzését követően fogadja el abban az esetben, ha a programkiegészítő

dokumentum kidolgozására az alapokból nyújtandó hozzájárulásról szóló bizottsági határozat meghozatala után kerül sor, illetve az érdekelt partnerekkel folytatott konzultációt követően fogadja el abban az esetben, ha a programkiegészítő dokumentum kidolgozására az alapokból nyújtandó hozzájárulásról szóló határozat meghozatala előtt kerül sor. Az utóbbi esetben a támogatásfelügyeleti bizottság vagy megerősíti a programkiegészítő dokumentumot, vagy a 34. cikk (3) bekezdésének megfelelően kiigazítást kér.

A Bizottságnak az operatív programot vagy egységes programozási dokumentumot jóváhagyó határozatától számított három hónapon belül a tagállam tájékoztatásul egyetlen dokumentumban megküldi a programkiegészítő dokumentumot a Bizottságnak.”

- 3 A rendelet „Támogathatóság” című 30. cikkének (2) bekezdése előírja, hogy:

„Kiadás nem tekinthető az alapokból származó hozzájárulás által támogathatónak, ha azt a végső kedvezményezett a támogatási kérelem Bizottság általi kézhezvételének időpontja előtt ténylegesen kifizette. Ez az időpont a kiadás támogathatóságának kezdő időpontja.

A kiadás támogathatóságának végső időpontját az alapokból történő hozzájárulásról rendelkező határozatban kell megállapítani. Ez az időpont a végső kedvezményezettek által teljesített kifizetésekhez igazodik. Ezt az időpontot a Bizottság a tagállam kellően megalapozott kérelmére a 14. és a 15. cikkel összhangban elhalaszthatja.”

- 4 A rendelet „Az irányító hatóság irányító tevékenysége” című 34. cikkének (3) bekezdése értelmében:

„Az irányító hatóság, a támogatásfelügyeleti bizottság kérelmére vagy saját kezdeményezésére, az alapokból a szóban forgó prioritásra nyújtott hozzájárulás teljes összegének vagy a prioritás meghatározott céljainak megváltoztatása nélkül,

kiigazítja a programkiegészítő dokumentumot. A támogatásfelügyeleti bizottság általi jóváhagyást követően egy hónapon belül tájékoztatja a Bizottságot a kiigazításról.

Az alapokból történő hozzájárulásról szóló határozatban szereplő elemek módosításáról a támogatásfelügyeleti bizottság által megadott jóváhagyástól számított négy hónapon belül, az érintett tagállammal egyetértésben, a Bizottság dönt.”

5 A rendelet „A támogatásfelügyeleti bizottságok” című 35. cikke szerint:

„(1) Minden közösségi támogatási kerettervet, egységes programozási dokumentumot és operatív programot egy támogatásfelügyeleti bizottság felügyel.

A támogatásfelügyeleti bizottságot a partnerekkel folytatott konzultációt követően, az irányító hatósággal egyetértésben a tagállam állítja fel. A partnereknek elő kell segíteniük a nemek kiegyensúlyozott részvételét.

A támogatásfelügyeleti bizottságot az alapokból történő hozzájárulásról szóló határozatot követően legkésőbb három hónapon belül kell felállítani. A támogatásfelügyeleti bizottságok a tagállam felhatalmazása alapján és joghatósága alatt járnak el.

(2) A Bizottságnak egy képviselője és szükség szerint az EBB-nek egy képviselője tanácsadói minőségben részt vesz a támogatásfelügyeleti bizottság munkájában.

A támogatásfelügyeleti bizottság az érintett tagállam intézményi, jogi és pénzügyi rendszerének keretein belül elkészíti, és az irányító hatósággal egyetértésben elfogadja saját eljárási szabályzatát.

A támogatásfelügyeleti bizottságban fő szabály szerint a tagállam képviselője vagy az irányító hatóság képviselője elnököl.

(3) A támogatásfelügyeleti bizottság meggyőződik a támogatás végrehajtásának hatékonyságáról és minőségéről. E célból:

- a) a 15. cikk alapján megerősíti vagy kiigazítja a programkiegészítő dokumentumot, beleértve a támogatás felügyelete során használatos fizikai és pénzügyi mutatókat. Jóváhagyását minden további kiigazítás előtt be kell szerezni;

[...].”

A jogvita alapjául szolgáló tényállás és az eljárás

- 6 A Bizottság 2002-ben a tagállamokkal való partnerség keretében a strukturális alapok felhasználása eljárásainak egyszerűsítésére irányuló gyakorlatot indított el. E vonatkozásban 2002. július 24-én a rendelet 47. cikkében létrehozott Régiófejlesztési és Szerkezetváltási Bizottság (a továbbiakban: bizottság) 67. ülésének alkalmával, majd 2002. október 7-én a tagállamok regionális politikáért felelős minisztereinek és a regionális politikáért felelős biztosnak a részvételével tartott miniszteri értekezle-

ten a Bizottság bemutatta a tagállamok küldötteinek a „Feljegyzés a 2000–2006 közötti regionális politikák irányításnak egyszerűsítéséről, magyarázatáról, koordinációjáról és rugalmasságáról” című dokumentumot. Egyik, a dokumentumban tárgyalt kérdés a folyamatban lévő programok módosítását érintette.

- 7 A bizottság 67. ülésének jegyzőkönyvéből kiderül, hogy az ülés kezdetén az elnök, a Bizottság „Regionális Politikai” Főigazgatóságának igazgatója kijelentette, hogy a bizottság által a Bizottságnak küldött tájékoztató feljegyzések „arra irányulnak, hogy a tagállamok tudomására hozzák annak a módját, ahogyan a Bizottság szolgálatai értelmezik és alkalmazzák a strukturális alapok végrehajtási szabályait. Jellemzően fogva ezek a feljegyzések belső feljegyzések, és még nem véglegesek”.
- 8 A hivatkozott jegyzőkönyvből az is kiderül, hogy az Olasz Köztársaság küldöttjének egyik kérdésére adott válaszként a Bizottság képviselője kijelentette, hogy „a programok módosításának esetén az új intézkedések (vagy módosított intézkedések) támogathatóságának kezdő időpontja megegyezik a program kezdő időpontjával, tehát az esetek nagy többségében az elfogadható program kézhezvételének időpontjával”.
- 9 A programok módosítása esetén a költségek visszaható hatályának sajátos problémája felvetésre és megvitatásra került a bizottság későbbi ülésein, aminek következtében a Bizottság tájékoztatta a tagállamokat, hogy a kérdést jogi szolgálata elé terjesztette.
- 10 2003. április 23-án a bizottság 75. ülésének alkalmával a Bizottság bemutatta a megtámadott aktust.

- 11 Ez az aktus először emlékeztet arra, hogy a bejelentett állami támogatásokra vonatkozó határozatok kivételével „a rendelet 30. és 52. cikke rendelkezéseinek értelmében a programozási dokumentumokat jóváhagyó kezdeti határozatok állapítják meg az intervencióba tartozó műveletek támogathatóságának kezdő időpontját”.
- 12 Ezt követően a hivatkozott aktus szerint:

„[...]

Figyelemmel annak szükségességére, hogy fenn kell tartani azon programozásokat, amelyek célja a támogatható régiók fejlesztése és szerkezetváltása, és nem korlátozódik a pénzügyi támogatás biztosítására, tehát a kötelezettségek teljesítésének elkerülésére, és figyelemmel a tagállamokban jelenleg alkalmazott gyakorlatokra, az alábbi rendelkezések elfogadását javasoljuk:

1. Az operatív program [(a továbbiakban: PO)] vagy az [egységes programozási dokumentum (a továbbiakban: Docup)] módosítása során beterjesztett valamely új kiadás támogathatósága azon a napon kezdődik, amelyen a Bizottság kézhez veszi a beavatkozás módosítására vonatkozó kérelmet. Ebben az esetben a támogathatóság időpontjának szerepelnie kell a Docup vagy PO módosítását jóváhagyó határozatban.

2. A programkiegészítő dokumentum módosításait illetően két esetet kell megkülönböztetni. Ha a módosítások a Docup vagy a PO módosítását teszik szükségessé, akkor a Docup vagy Po módosítását jóváhagyó határozatban szereplő támogathatósági időpontot kell alkalmazni. Ha azonban a módosítás kizárólag a programki-

egészítő dokumentumot érinti, a támogathatóság kezdő időpontját a támogatásfelügyeleti bizottság határozza meg, de a gondos pénzgazdálkodás okán ez az időpont nem előzheti meg a javasolt módosítás ugyanezen bizottság általi jóváhagyásának időpontját.

[...]

5. Olyan, már elfogadott módosító határozatok tekintetében, amelyek nem jelölnek meg kifejezetten időpontot, a támogathatóság kezdő időpontja az eredeti, módosítás nélküli határozatban rögzített időpont.”

13 A Bizottságnak küldött 2003. április 29-i levelében az olasz kormány vitatta a megtámadott aktust.

14 Ezt követően, a programkiegészítő dokumentumok módosítására irányuló, Szardínia, Szicília és Lazio tartomány támogatásfelügyeleti bizottságai által indított írásbeli konzultációs eljárás során a Bizottság elküldte e tartományok számára a megtámadott aktusokat, amelyekben a bejelentett módosításokra vonatkozó különböző megjegyzések és észrevételek mellett a Bizottság a megtámadott határozatra is hivatkozott, és megerősítette az abban foglaltakat.

A kereset elfogadhatóságáról

15 A Bizottság vitatja a kereset elfogadhatóságát. Megítélése szerint a megtámadott aktus és a megtámadott feljegyzések nem minősülnek az EK 230. cikk szerint megtámadható aktusoknak. A Bíróság ítélkezési gyakorlatából ugyanis az következik,

hogy csak olyan aktus ellen indítható megsemmisítés iránti kereset, amelynek objektív célja, hogy harmadik személyek vonatkozásában joghatást váltson ki, tehát jogi helyzetük jelentős módosításával közvetlenül érintheti érdekeiket.

- 16 A Bizottság szerint ezek a feltételek nem állnak fenn a megtámadott aktus és a megtámadott feljegyzések esetében. A Bizottság ugyanis csak azt az értelmezést közölte a tagállamokkal, amelyhez a rendelet 30. cikkének alkalmazása során tartani szándékozik magát. Harmadik személyek érdekeit csak azok az intézkedések érinthetik konkrétan, amelyeket ténylegesen a közölt magatartás alkalmazásával fogadtak el.
- 17 Az olasz kormány úgy ítéli meg, hogy a kereset elfogadható.
- 18 Az olasz kormány azt állítja, hogy a megtámadott aktus, bár csak általános jellegű eljárási szabályok elfogadásának javaslatára vonatkozik, alkalmas arra, hogy – amint azt a megtámadott feljegyzések is bizonyítják – közvetlen és azon tagállamok számára sértő joghatásokat váltson ki, amelyek abban a helyzetben vannak, hogy a programkiegészítő dokumentum módosítására vonatkozó különböző jogszabályokat kell haladéktalanul elfogadniuk, mivel nem kockáztathatják meg azt, hogy a közösségi társfinanszírozásból kizárásra kerüljenek a már elvégzett beavatkozásokra vonatkozó kiadások.
- 19 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a megsemmisítés iránti kereset lehetsége nyitva áll minden olyan, a közösségi intézmények által elfogadott rendelkezés tekintetében – annak jellegétől vagy formájától függetlenül –, amelynek célja, hogy harmadik személyek vonatkozásában joghatásokat váltson ki (lásd különösen a C-443/97. sz., Spanyolország kontra Bizottság ügyben 2000. április 6-án hozott ítélet [EBHT 2000., I-2415. o.] 27. pontját és a hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

- 20 Azt kell tehát megvizsgálni, hogy a megtámadott aktus és a megtámadott feljegyzések ilyen jellegű rendelkezések-e.
- 21 A megtámadott aktust illetően meg kell állapítani, hogy maga az aktus „az alábbi rendelkezések elfogadását javasoljuk” kifejezést használja.
- 22 A javaslat fogalmára történő utalás világosan jelzi, hogy a hivatkozott aktus tartalma nem joghatások kiváltására irányul.
- 23 Továbbá, a megtámadott aktus tagállamoknak való megküldését megelőzte a Bizottság részéről azon, a bizottság 67. ülése során tett kifejezett figyelmeztetés, hogy a dokumentum belső jellegű, még nem végleges, és egyszerűen csak a Bizottság szolgálatainak véleményét tükrözi.
- 24 Következésképpen, figyelemmel a megtámadott aktus megfogalmazására, valamint bemutatásának körülményeire, meg kell állapítani, hogy a szóban forgó aktus nem joghatások kiváltására irányul.
- 25 Ugyanez a megállapítás vonatkozik a megtámadott feljegyzésekre is.

- 26 Egyfelől ugyanis a szóban forgó feljegyzések csak a megtámadott aktusra utalnak, amely nem joghatások kiváltására irányul.
- 27 Másfelől az ügy irataiból kiderül, hogy a szóban forgó feljegyzéseket a Bizottság a Szardínia, Szicília és Lazio tartomány támogatásfelügyeleti bizottságai által a programkiegészítő dokumentum módosítása iránt indított írásbeli konzultációs eljárás keretében küldte meg.
- 28 Márpedig – amint arra a főtanácsnok is utal indítványának 59. pontjában – a rendelet 15. cikke (6) bekezdésének, 34. cikke (3) bekezdésének és 35. cikkének együttes rendelkezéséből az következik, hogy a Bizottság szerepe ebben az eljárásban csak konzultációs jellegű, és nem jogosult arra, hogy jogilag kötelező aktusokat fogadjon el, kivéve ha a rendelet 34. cikke (3) bekezdésének értelmében a strukturális alapokból történő hozzájárulásról szóló határozatban szereplő elemek esetleges módosításáról van szó. Ugyanakkor arra nem történt hivatkozás, hogy a jelen ügyben erről van szó.
- 29 Azt a megállapítást, miszerint a megtámadott aktusnak és a megtámadott feljegyzéseknek nem joghatások kiváltása a célja, nem cáfolja meg az olasz kormány azon érvelése, hogy bizonyos kiadások közösségi társfinanszírozásból történő kizárásának terhe mellett a tagállamoknak a programkiegészítő dokumentumok módosítására vonatkozó különböző jogszabályokat kell haladéktalanul elfogadniuk.
- 30 Ha ugyanis a szóban forgó aktus és feljegyzések azzal a hatással járhatnak, hogy jelzik a tagállamoknak, hogy valós kockázata áll fenn annak, hogy ugyanazon jogszabályi rendelkezés eltérő értelmezésének alkalmazása miatt bizonyos teljesített kiadásokat kizárnak a közösségi finanszírozásból, ez mindössze egyszerű ténybeli következmény, nem pedig a megtámadott aktus és feljegyzések által kiváltani szándékozott joghatás (ebben az értelemben lásd a 60/81. sz., IBM kontra Bizottság ügyben 1981. november 11-én hozott ítélet [EBHT 1981., 2639. o.] 19. pontját).

- 31 Az olasz kormánynak azt az érvelését, amely szerint a megtámadott aktus és a megtámadott feljegyzések azon okból szándékoznak joghatást kiváltani, hogy a Bizottság bennük a rendelet 30. cikkéből eredő kötelezettségeket tévesen értelmezi, nem lehet elfogadni.
- 32 Ugyanis, még ha feltételezhető is, hogy ez az aktus és ezek a feljegyzések a szóban forgó rendelkezés téves értelmezését tartalmazzák, ez a körülmény önmagában nem olyan jellegű, hogy cáfolja a szóban forgó aktus és feljegyzések megfogalmazásán és bemutatásának körülményein alapuló azon megállapítást, hogy ezek nem joghatások kiváltására irányulnak.
- 33 Következésképpen a keresetet mint megalapozatlant el kell utasítani.

A költségekről

- 34 Az eljárási szabályzat 69. cikkének 2. §-a alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Az Olasz Köztársaságot, mivel pervesztes lett, a Bizottság kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

A fenti indokok alapján, a Bíróság (második tanács) a következőképpen határozott:

- 1) A keresetet mint elfogadhatatlant elutasítja.**
- 2) Az Olasz Köztársaságot kötelezi a költségek viselésére.**

Aláírások