

TEISINGUMO TEISMO (antroji kolegija) SPRENDIMAS

2005 m. gruodžio 1 d. *

Byloje C-301/03

dėl 2003 m. liepos 2 d. pagal EB 230 straipsnį pareikšto ieškinio dėl panaikinimo

Italijos Respublika, atstovaujama I. M. Braguglia, padedamo *avvocati dello Stato* G. Aiello ir A. Cingolo, nurodžiusi adresą dokumentams įteikti Liuksemburge,

ieškovė,

prieš

Europos Bendrijų Komisiją, atstovaujamą E. de March ir L. Flynn, padedamų advokato A. Dal Ferro, nurodžiusių adresą dokumentams įteikti Liuksemburge,

atsakovė,

* Processo kalba: italų.

TEISINGUMO TEISMAS (antroji kolegija),

kurį sudaro kolegijos pirmininkas C. W. A. Timmermans (pranešėjas), teisėjai
C. Gulmann, R. Schintgen, G. Arestis ir J. Klučka,

generalinis advokatas F. G. Jacobs,
posėdžio sekretorė L. Hewlett, vyriausioji administratorė,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį ir įvykus 2005 m. birželio 16 d. posėdžiui,

išklausęs 2005 m. rugsėjo 15 d. posėdyje pateiktą generalinio advokato išvadą,

priima šį

Sprendimą

1 Ieškiniu Italijos Respublika prašo Teisingumo Teismo panaikinti:

- Komisijos dokumentą Nr. CDRR-03-0013-00-IT dėl naujų išlaidų atitikimo reikalavimams datos keičiant programavimo dokumentus (toliau – ginčijamas dokumentas),

- Italijos valdžios institucijoms pateiktą 2003 m. gegužės 14 d. Komisijos raštą Nr. 106387 dėl Sardinijos regioninės veiklos programos 2000–2006 m.,
- Italijos valdžios institucijoms pateiktą 2003 m. gegužės 28 d. Komisijos raštą Nr. 107051 dėl Sicilijos regioninės veiklos programos 2000–2006 m.,
- Italijos valdžios institucijoms pateiktą 2003 m. birželio 2 d. Komisijos raštą Nr. 107135 dėl Lacijaus bendro programavimo dokumento 2000–2006 m. (toliau bendrai – ginčijami raštai) ir
- visus susijusius ankstesnius bei vėlesnius dokumentus.

Tėsinis pagrindas

- ² 1999 m. birželio 21 d. Tarybos reglamento (EB) Nr. 1260/1999, nustatančio bendrąsias nuostatas dėl struktūrinių fondų (OL L 161, p. 1, toliau – reglamentas) 15 straipsnio, pavadinto „Rengimas ir tvirtinimas“, 6 dalis numato:

„Valstybė narė arba vadovaujančioji institucija patvirtina programos priedą, kuris apibrėžtas 9 straipsnio m punkte, po to, kai tam pritaria priežiūros komitetas, jeigu programos priedas rengiamas po to, kai Komisija priima sprendimą dėl fondų įnašo,

arba pasitarusi su atitinkamais partneriais, jeigu jis rengiamas prieš priimant sprendimą dėl fondų įnašo. Pastaruoju atveju priežiūros komitetas patvirtina programos priedą arba prašo jį pataisyti 34 straipsnio 3 dalyje nustatyta tvarka.

Per tris mėnesius po to, kai buvo priimtas Komisijos sprendimas, kuriuo patvirtinama veiklos programa arba bendras programavimo dokumentas, valstybė narė vienu dokumentu nusiunčia Komisijai programos priedą susipažinti.“

- 3 Reglamento 30 straipsnio, pavadinto „Tam tikrų reikalavimų atitikimas“, 2 dalis nustato:

„Išlaidos negali būti pripažintos atitinkančiomis fondų įnašui gauti nustatytus reikalavimus, jeigu galutinis naudos gavėjas iš tikrųjų jas apmokėjo iki dienos, kai Komisija gavo paraišką dėl pagalbos. Tokia diena yra laikotarpio, kai išlaidos ima atitikti tam tikrus reikalavimus, pradžia.

Galutinis išlaidų atitikimo tam tikriems reikalavimams terminas turi būti nustatytas sprendime skirti fondų įnašą. Toks terminas siejamas su mokėjimais, kuriuos atlieka galutiniai naudos gavėjai. Komisija valstybės narės deramai pagrįstu prašymu gali 14 ir 15 straipsniuose nustatyta tvarka pratęsti šį terminą.“

- 4 Reglamento 34 straipsnio, pavadinto „Vadovaujančiosios institucijos atliekamas valdymas“, 3 dalis nurodo:

„Vadovaujančioji institucija priežiūros komiteto prašymu arba savo iniciatyva pataiso programos priedą, nekeisdama nei bendros fondų įnašo sumos, kuri skirta tam

tikram prioritetui, nei savo konkrečių tikslų. Priežiūros komitetui patvirtinus, ji per vieną mėnesį informuoja Komisiją apie pataisymą.

Sprendimo dėl fondų įnašo dalinius pakeitimus Komisija, derindama su suinteresuota valstybe nare, priima per keturis mėnesius po to, kai buvo gautas priežiūros komiteto pritarimas.“

5 Pagal reglamento 35 straipsnį, pavadintą „Priežiūros komitetai“:

„1. Kiekvieną Bendrijos paramos sistemą arba bendrą programavimo dokumentą ir kiekvieną veiklos programą prižiūri priežiūros komitetas.

Priežiūros komitetus steigia valstybė narė, suderinusi su vadovaujančiąja institucija po konsultacijų su partneriais. Partneriai skatina, kad dalyvautų vienodai ir vyrų, ir moterų.

Priežiūros komitetai steigiami ne vėliau kaip praėjus trimis mėnesiams po to, kai buvo priimtas sprendimas dėl fondų įnašo. Priežiūros komitetai veikia valstybės narės įgaliojimu ir priklauso jos teisei jurisdikcijai.

2. Komisijos atstovas, o prireikus – EIB atstovas, dalyvauja priežiūros komiteto darbe patarėjo teisėmis.

Priežiūros komitetas pagal suinteresuotos valstybės narės institucinės, teisinės ir finansinės struktūros reikalavimus rengia savo darbo tvarkos taisykles ir derina jas su vadovaujančiąja institucija.

Paprastai priežiūros komitetui pirmininkauja valstybės narės ar vadovaujančiosios institucijos atstovas.

3. Priežiūros komitetas pats įsitikina, kaip veiksmingai ir kokybiškai įgyvendinama pagalba. Todėl:

- a) remdamasis 15 straipsnio nuostatomis, jis tvirtina arba taiso programos priedą, įskaitant fizinius ir finansinius rodiklius, naudotinus pagalbai prižiūrėti. Jo pritarimas turi būti gautas prieš darant kiekvieną taisyką;

<...>“

Faktinės ginčo aplinkybės ir procedūra

- 6 2002 m. Komisija, bendradarbiaudama su valstybėmis narėmis, pradėjo struktūrinių fondų naudojimo procedūrų supaprastinimą. Šiuo klausimu 2002 m. liepos 24 d. reglamento 47 straipsniu įkurto 67-ojo Regionų plėtros ir pertvarkos komiteto (toliau – komitetas) susitikimo metu, vėliau — 2002 m. spalio 7 d. ministrų susitikimo, kuriame dalyvavo valstybių narių ministrai ir už regioninę politiką

atsakingi komisarai, metu Komisija valstybių narių atstovams pateikė dokumento, pavadinto „Raštas dėl struktūrinės politikos valdymo supaprastinimo, patikslinimo, koordinavimo ir lankstumo 2000–2006 m.“, projektą. Viena iš minėtame dokumente nagrinėtų temų buvo susijusi su jau įgyvendinamų programų pakeitimais.

- 7 Iš 67-ojo komiteto susitikimo protokolo matyti, kad šio susitikimo pradžioje pirmininkas, generalinio direktorato „Regioninė politika“ direktorius, nurodė, kad Komisijos komitetui pateikti memorandumai „skirti supažindinti valstybes nares, kaip Komisijos tarnybos aiškina ir taiko struktūrinių fondų įgyvendinimo taisykles. Pagal savo pobūdį šie memorandumai yra vidiniai ir ne visada galutiniai“.
- 8 Iš minėto protokolo taip pat matyti, kad, atsakydamas į Italijos Respublikos atstovo klausimą, Komisijos atstovas nurodė, kad „programų keitimo atveju reikalavimus atitinkančių naujų priemonių (arba pakeistų priemonių) laikotarpio pradžia sutampa su programos pradžia, t. y. daugeliu atvejų priimtinos programos gavimo diena“.
- 9 Išskirtinė išlaidų retroaktyvumo problema programos pakeitimo atveju buvo iškelta ir nagrinėjama per vėlesnius komiteto susirinkimus, po kurių Komisija pranešė valstybėms narėms, kad ji pateikė šį klausimą savo teisės tarnybai.
- 10 2003 m. balandžio 23 d. per 75-ąjį komiteto susitikimą Komisija pristatė ginčijamą dokumentą.

- 11 Šiame dokumente pirmiausia primenama, kad, išskyrus sprendimus dėl valstybės pagalbos, apie kurią buvo pranešta, „pradiniai sprendimai, kurie patvirtina programavimo dokumentus, nurodo reikalavimus atitinkančios veiklos, kuri apima pagalbos prašymo formą, laikotarpio pradžią pagal reglamento 30 ir 52 straipsnio nuostatas <...>“.
- 12 Minėtas dokumentas nurodo:

„<...>

Atsižvelgiant į būtinybę užtikrinti programavimą, kad jis nepažeistų reikalavimus atitinkančio regiono plėtros ir pertvarkos tikslo tik dėl būtinybės įsisavinti finansinę pagalbą, t. y. dėl atsisakymo nedelsiant panaikinti įsipareigojimus, ir atsižvelgiant į valstybių narių šiuo metu taikomą praktiką, siūloma remtis šiomis taisyklėmis:

1. Naujų išlaidų, nurodytų keičiant veiklos programą ar (bendrą programavimo dokumentą, toliau – *Docup*) tam tikrų reikalavimų atitikimo pradžia yra nuo tos dienos, kai Komisija gauna paraišką dėl pagalbos pakeitimo. Tam tikrų reikalavimų atitikimo data turi būti nurodyta *Docup* ir veiklos programos pakeitimo patvirtinimo sprendime.

2. Programos priedų keitimo atveju reikia atskirti dvi situacijas. Jei dėl pakeitimų reikia pakeisti *Docup* ir veiklos programą, taikoma tam tikrų reikalavimų atitikimo data, nurodyta *Docup* ir veiklos programos pakeitimo patvirtinimo sprendime. Jei keičiamas tik programos priedas, tam tikrų atitikimų reikalavimų atitikimo pradžią

nustato priežiūros komitetas, tačiau norint užtikrinti patikimą finansavimo valdymą, ši data negali būti ankstesnė nei to paties komiteto patvirtinta pasiūlytų pakeitimų data.

<...>

5. Jau priimtiems sprendimams dėl pakeitimų, kuriuose aiškiai nenurodyta data, tam tikrų reikalavimų atitikimo pradžia yra nepakeistame sprendime nurodyta data.“

13 2003 m. balandžio 29 d. laišku, išsiųstu Komisijai, Italijos vyriausybė ginčijo ginčijamą sprendimą.

14 Vėliau, vykstant Sardinijos, Sicilijos ir Lacijaus regionų priežiūros komitetų pradėtai rašytinei konsultavimosi procedūrai dėl programos priedų pakeitimo, Komisija išsiuntė šiems regionams ginčijamus raštus, kuriuose, be įvairių komentarų ir pastabų dėl pateiktų pakeitimų, Komisija darė nuorodą į ginčijamą dokumentą ir patvirtino jo turinį.

Dėl ieškinio priimtino

15 Komisija ginčija ieškinio priimtinumą. Ji mano, kad ginčijami dokumentas ir raštai nėra aktai, dėl kurių gali būti pareikštas ieškinys pagal EB 230 straipsnį. Iš nusistovėjusios teismų praktikos matyti, kad ieškinys dėl akto panaikinimo gali būti

pareikštas tik jei šis aktas objektyviai siekia sukurti teisinės pasekmės tretiesiems asmenims ir gali tiesiogiai paveikti jų interesus, reikšmingai pakeisdamas jų teisinę situaciją.

- 16 Tačiau Komisija mano, kad ginčijamų dokumento ir raštų atveju nėra įvykdytos šios sąlygos. Iš tikrųjų ji apsiribojo pateikdama valstybėms narėms savo išaiškinimą, kuriuo ji ketina vadovautis taikydama reglamento 30 straipsnį. Trečiųjų asmenų interesai galėjo būti konkrečiai paveikti tik priemonėmis, kurių realiai būtų imtasi įgyvendinant pateiktą veiksmų planą.
- 17 Italijos vyriausybė tvirtina, kad ieškinys priimtinas.
- 18 Ji tvirtina, kad ginčijamas dokumentas, net jei jame pateikiami tik bendro pobūdžio procedūros taisyklių priėmimo pasiūlymai, gali, kaip tai rodo ginčijami raštai, turėti tiesioginę ir žalingą įtaką valstybėms narėms, kurios privalėtų nedelsdamos priimti tam tikrus teisės aktus programos priedų keitimo srityje, kadangi šios valstybės negali rizikuoti, kad išlaidos neatitiktų bendrai Bendrijos finansuojamų išlaidų reikalavimams įvykdytų operacijų atveju.
- 19 Šiuo klausimu reikia priminti, kad ieškinį dėl panaikinimo galima pareikšti dėl visų institucijų priimtų nuostatų, kurios siekia sukurti teisinės pasekmės, neatsižvelgiant į jų pobūdį ar formą, (žr. 2000 m. balandžio 6 d. Sprendimo *Ispanija prieš Komisiją*, C-443/97, Rink. p. I-2415, 27 punktą ir minėtą teismų praktiką).

- 20 Taigi reikia išsiaiškinti, ar ginčijami dokumentas ir raštai yra tokios nuostatos.
- 21 Dėl ginčijamo dokumento nurodytina, kad jame vartojama formuluotė „siūloma remtis šiomis taisyklėmis“.
- 22 Tačiau nuoroda į siūlymo sąvoką yra aiškus patvirtinimas, kad šio akto turinys nesiekia sukurti teisinių pasekmių.
- 23 Be to, prieš pateikdama ginčijamą dokumentą valstybėms narėms, Komisija per 67-ąjį komiteto susitikimą aiškiai perspėjo, kad panašus dokumentas yra vidinis, kad jis vis dar nėra galutinis ir kad jis paprasčiausiai išreiškia Komisijos tarnybų nuomonę.
- 24 Todėl, atsižvelgiant į ginčijamo akto tekstą bei aplinkybes, kuriame jis buvo pateiktas, konstatuotina, kad minėtas dokumentas nesiekia sukurti teisinių pasekmių.
- 25 Tas pats pasakytina ir apie ginčijamus raštus.

- 26 Iš tikrųjų, pirma, minėti raštai tik remiasi ginčijamu dokumentu, kuris nesiekia sukurti teisinių pasekmių.
- 27 Antra, iš bylos medžiagos matyti, kad minėtus raštus Komisija išsiuntė vykstant rašytinei konsultavimosi procedūrai dėl programos priedų pakeitimo, pradėtai Sardinijos, Sicilijos ir Lacijaus regionų priežiūros komitetų.
- 28 Kaip nurodo generalinis advokatas savo išvados 59 punkte, iš reglamento kartu taikomų 15 straipsnio 6 dalies, 34 straipsnio 3 dalies ir 35 straipsnio nuostatų matyti, kad vykstant tokiai procedūrai Komisija turi tik patariamąjį vaidmenį ir negali priimti teisiškai privalomų aktų, išskyrus tuos atvejus, kai tai susiję su sprendimu dėl fondų įnašo dalinių pakeitimų reglamento 34 straipsnio 3 dalies prasme. Vis dėlto nebuvo nurodyta, kad būtent taip buvo nagrinėjamu atveju.
- 29 Konstatavimo, kad ginčijami dokumentas ir raštai nesukelia teisinių pasekmių, nepaneigia ir Italijos vyriausybės argumentas, pagal kurį, tam, kad neatsirastų išlaidų neatitikimas bendrai Bendrijos finansuojamų išlaidų reikalavimams, valstybės narės nedelsdamos turi priimti tam tikrus teisės aktus programos priedų keitimo srityje.
- 30 Iš tikrųjų, jei minėti dokumentas ir raštai gali informuoti valstybes nares, kad bus atsisakyta joms suteikti Bendrijos finansavimą tam tikroms išlaidoms, įvykdytoms taikant kitokį šios nuostatos išaiškinimą, tai yra tik faktinė, o ne teisinė pasekmė, kurių siekia minėti dokumentas ir raštai (žr. šiuo klausimu 1981 m. lapkričio 11 d. Sprendimo *IBM prieš Komisiją*, 60/81, Rink. p. 2639, 19 punktą).

- 31 Italijos vyriausybės argumentas, kad ginčijami dokumentas ir raštai siekia sukurti teisinės pasekmes, kadangi Komisija juose pateikia klaidingą pareigų, nurodytų reglamento 30 straipsnyje, išaiškinimą, taip pat yra nepriimtinas.
- 32 Iš tikrųjų net darant prielaidą, kad šie dokumentas ir raštai pateikia klaidingą minėtos nuostatos išaiškinimą, ši aplinkybė negali paneigti minėtų dokumento ir raštų tekstu bei kontekstu pagrįsto konstatavimo, kad jie nesiekia sukurti teisinių pasekmių.
- 33 Iš to išplaukia, kad ieškinys yra atmestinas kaip nepriimtinas.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

- 34 Pagal Procedūros reglamento 69 straipsnio 2 dalį pralaimėjusiai šaliai nurodoma padengti bylinėjimosi išlaidas, jei laimėjusi šalis to prašė. Kadangi Komisija prašė priteisti bylinėjimosi išlaidas ir Italijos Respublika pralaimėjo bylą, pastaroji turi jas padengti.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (antroji kolegija) nusprendžia:

- 1. Atmesti ieškinį kaip nepriimtina.**
- 2. Priteisti iš Italijos Respublikos bylinėjimosi išlaidas.**

Parašai.