

KOHTUJURISTI ETTEPANEK

F. G. JACOBS

esitatud 15. septembril 2005¹

Sissejuhatus

1. Vastavalt EÜ artiklile 159 peab ühendus toetama majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse saavutamist, sealhulgas piirkondlikku arengut, rahastamisvahendite kaudu võetavate meetmetega, mis hõlmab struktuurifonde.²

2. EÜ artikli 161 järgi määrab nõukogu kindlaks struktuurifondide ülesanded, esmaltähtsad eesmärgid ja ülesehituse, nende suhtes kohaldatavad üldeeskirjad ja sätted, mis on vajalikud nende efektiivsuse tagamiseks ning fondide koordineerimiseks üksteisega ja muude olemasolevate rahastamisvahenditega.

3. Viimati nimetatud sätte alusel võttis nõukogu vastu struktuurifondide mää-

ruse,³ millega reguleeritakse struktuurifondide eesmärgid, ülesehitust, toimimist ja rakendamist ning komisjoni ja liikmesriikide ülesandeid ja pädevust selles valdkonnas.

4. Struktuurifondide kaudu pakutav abi — peamiselt rahastamisabi — on reguleeritud mitmes erinevas programmitöö ja rakendamise etapis. Menetluse viimase etapi moodustavad „programmitäiendid”. Need kehtestavad üksikasjalikud meetmed, millega rakendatakse „rakenduskavas” ja „ühtses programmdokumendis” määratletud üldstrateegiat ja prioriteete — nagu iga meetme lõplike abisaajate liik — ja täpsustades muu hulgas asjaomase fondi toetuse kavandatava eraldise. Neid kasutatakse selles etapis, kus rakendatakse struktuurifondide kaasfinantseeritud eritoiminguid või meetmeid.

1 — Algeel: inglise.

2 — Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi arendusosakond; Euroopa Sotsiaalfond; Euroopa Regionaalarengu Fond.

3 — Nõukogu 21. juuni 1999. aasta määrus (EÜ) nr 1260/1999, millega nähakse ette üldsätted struktuurifondide kohta (EÜT L 161, lk 1; ELT eriväljaanne 14/01, lk 31); see asendab 24. juuni 1988. aasta määrust (EMÜ) nr 2052/88 struktuurifondide ülesannete ja tõhususe kohta ning nende tegevuse kooskõlastamise kohta teiste struktuurifondide ning Euroopa Investeerimispanka ja muude olemasolevate rahastamisvahendite tegevusega (EÜT 1988, L 185, lk 9).

5. Liikmesriikide ja komisjoni vahelise tiheda koostöö (või „partnerluse”) põhimõtte — millel struktuurifondide määru-
põhineb — järgi kiidab komisjon heaks rakenduskavad ja ühtsed programmdokumendid, kuid asjaomased liikmesriigid või nende nimetatud haldusasutused koostavad ja kiidavad heaks programmitäiendid. Programmitäiendite osi võib vajadusel kohandada.⁴ Kohandamine kiidetakse heaks enamasti⁵ siseriiklikul tasandil ja komisjoni vaid teavitatakse sellest.

kehtestamiseks puudub komisjonil pädevus ja mis on vastolus struktuurifondide määrusega või mida ei ole määruses sätestatud.

8. Komisjon väidab, et hagi ei ole vastu-
võetav. Vaidlustatud aktide peale ei saa esitada hagi EÜ artikli 230 alusel, sest need ei tekita õiguslikke tagajärgi ja see ei ole nende eesmärk. Teise võimalusena väidab komisjon, et hagi on põhjendamata.

6. Käesolev EÜ artikli 230 alusel esitatud hagi puudutab kulutusi, mis on seotud programmitäiendite kohandamisega vastavalt struktuurifondide määrusele. Itaalia Vabariik palub tühistada mitmed üksteisega seotud aktid, milles komisjon on esitanud oma seisukoha kuupäeva osas, millest alates saab selliseid kulutusi pidada abikõlblikeks.

9. Kohtuistungil osalesid nii Itaalia kui ka komisjon.

Asjaomased ühenduse õigusnormid

7. Itaalia väidab sisuliselt, et vaidlustatud aktide eesmärk on tekitada õiguslikke tagajärgi, kuigi väidetavalt on need tõlgendavat laadi. Neis kehtestatakse kohustusi, mille

Struktuurifondide määru

4 — Programmitäienditele viitamisel kasutan termineid „kohandama” ja „muutma” ning muid vastavaid sõnu vahet tegemata.

5 — Vt allpool punkt 15 ja 19. joonealune märkus.

10. Asjakohased mõisted käesoleva asja seisukohast on määratletud struktuurifondide määruse artiklis 9.

11. Määruse artikli 9 punkti e alusel on „abi” „fondide pakutavad abivormid”, mis hõlmab muu hulgas „rakenduskavad või ühtsed programmdokumendid”.

koostanud liikmesriik või korraldusasutus⁷ [...]. Dokument saadetakse teadmiseks komisjonile”. See täpsustab, et programmi-täiendit võib vajaduse korral üle vaadata kooskõlas artikli 34 lõikega 3.

12. Rakenduskava on määratletud artikli 9 punktis f kui „komisjoni kinnitatud dokument ühenduse abi raamprogrammi⁶] elluviimiseks, mis koosneb mitme aasta meetmeid hõlmavast kokkusobivate prioriteetide kogumist, mille rakendamiseks võidakse kasutada ühe või mitme fondi, ühe või mitme muu olemasoleva rahastamisvahendi või EIP vahendeid”.

15. Artikli 34 lõige 3 näeb ette, et korraldusasutus „kohandab seirekomisjoni taotluse korral või omal algatusel programmitäiendit, muutmata seejuures asjaomasele prioriteedile antud fondide osaluse kogumäära või selle eesmärgi. Pärast seirekomisjoni heakskiitu teatab korraldusasutus kohandusest komisjonile ühe kuu jooksul”. Sama lõik näeb veel ette, et „[k]omisjon otsustab fondide osalust käsitleva otsuse osade muutmise kokkuleppel asjaomase liikmesriigiga nelja kuu jooksul alates seirekomisjoni heakskiidu saamisest”.

13. Ühtne programmdokument on määratletud artikli 9 punktis g ja on „komisjoni kinnitatud ühtne dokument, kuhu on koon-datud ühenduse abi raamprogrammis ja rakenduskavas sisalduv informatsioon”.

14. Artikli 9 punkt m määratleb programmi-täiendi: „dokument, millega rakendatakse abi strateegiat ja prioriteete ning mis sisaldab üksikasju meetme tasandil [...], mille on

16. Nende mitmesuguste dokumentide heakskiitu programmeerimismenetluses reguleerib põhimõtteliselt struktuurifondide määruse artikkel 15 „Ettevalmistus ja heakskiitmine”. Vastavalt artikli 15 lõike 4 teisele lõigule „[hindab] [k]omisjon [...] liikmesriigi ettepanud rakenduskavasid, et määrata, kas need on kooskõlas vastava ühenduse abi

6 — Artikli 9 punkt d määratleb ühenduse abi raamprogrammi, milleks on pärast liikmesriigi esitatud kava hindamist kokkuleppel asjaomase liikmesriigiga komisjoni kinnitatav dokument, mis sisaldab fondide ja liikmesriigi strateegiat ning tegevusprioriteete, nende eesmärgi, fondide osalust ja muid rahalisi vahendeid. See dokument jaotatakse osadeks vastavalt prioriteetidele ning seda rakendatakse ühe või mitme rakenduskavana.

7 — Liikmesriigi määratud asutus, mis korraldab abi struktuurifondide määru alusel.

raamprogrammiga ning ühenduse muu poliitikaga". Komisjon teeb fondide osaluse kohta otsuse kokkuleppel asjaomase liikmesriigiga, tingimusel et kõik struktuurifondide määruses ettenähtud tingimused on täidetud.

17. Vastavalt artikli 15 lõikele 5 „teeb komisjon kokkuleppel asjaomase liikmesriigiga [...] otsuse ühtsete programmdokumentide kohta”, tingimusel et kõik struktuurifondide määruses ettenähtud tingimused on täidetud.

18. Artikli 15 lõige 6 näeb ette, et „[l]iikmesriik või korraldusasutus võtab artikli 9 punktis m määratletud programmitäiendi vastu seirekomisjoni nõusolekul, kui programmitäiend on koostatud pärast komisjoni otsust fondide osaluse kohta, või pärast asjaomaste partneritega konsulteerimist, kui programmitäiend on koostatud enne otsust fondide toetuse kohta. Viimasel juhul seirekomisjon kas kinnitab programmitäiendi või taotleb selle kohandamist vastavalt artikli 34 lõikele 3”. Kolme kuu jooksul alates komisjoni otsusest rakenduskava või ühtse programmdokumendi heakskiitmise kohta saadab liikmesriik programmitäiendi komisjonile teadmiseks.

19. Kulutustele fondidelt saadava toetuse abikõlblikkust reguleerib artikkel 30.

20. Artikli 30 lõige 2 näeb ette, et „[k]ulutused ei ole kõlblikud saama fondidelt toetust, kui lõplik abisaaja on need tegelikult teinud enne abitaotluse komisjoni jõudmise kuupäeva. Kõnealust kuupäeva loetakse kulutuste abikõlblikkuse alguskuupäevaks”. Vastavalt samale sättele „[s]ätestatakse [k]ulutuste abikõlblikkuse lõppkuupäev [...] otsuses fondide osaluse kohta”. Kulutuste abikõlblikkus vastavalt programmitäiendite kohandustele ei sisaldu struktuurifondide määruse üheski sättes.

21. Fondidest tegelikult makstud kulutuste hüvitamist reguleeritakse artikli 32 lõikes 2. See sätestab sisuliselt, et liikmesriigi määratud makseasutus kinnitab kulutust ja taotleb komisjonilt selle hüvitamist. Komisjon võib otsustada, et taotlus on vastuvõetamatu, kui selles ei täideta sellele kehtestatud tingimusi ja komisjon võib nõuda liikmesriikidelt ja makseasutustelt vajalike meetmete võtmist olukorra parandamiseks enne hüvitise andmist.

22. Struktuurifondide määruse artikli 53 lõige 2 lubab komisjonil võtta muu hulgas

vastu artikli 30 rakendamise üksikasjalikud eeskirjad. Rakendussätted tuleb vastu võtta vastavalt artikli 48 lõike 2 punktile a, mis omakorda viitab artikli 47 lõikele 3, mille alusel piirkondade arengu ja ümberkorraldamise komitee, kes tegutseb korralduskomiteena — ja mõnedel juhtudel nõukogu ise —, peab hääletama komisjoni ettepanekul.

25. Seirekomisjon peab muu hulgas kinnitama programmitäiendi, sealhulgas abi seireks kasutatavad materiaalsed ja finantsnäitajad. Seirekomisjoni heakskiit tuleb saada enne edasiste kohanduste tegemist. Seirekomisjon vaatab läbi ja kiidab heaks iga meetme raames rahastatavate tegevuste valiku kriteeriumid, kontrollib rakendamise tulemusi, vaatab läbi ja kiidab heaks rakendamise aasta- ja lõpparuanded enne komisjonile saatmist, vaatab läbi ja kiidab heaks ettepanekud muuta fondide osalust käsitleva komisjoni otsuse sisu, ja võib igal juhul teha korraldusasutusele ettepaneku abi kohandamiseks või läbivaatamiseks.⁸

23. Liikmesriigid moodustavad seirekomisjonid vastavalt siseriiklikule õigusele, et kontrollida ühenduse abi raamprogrammi või ühtseid programmdokumente ja iga rakenduskava.

24. Nende ülesehitus, eesmärk ja toimingud on sätestatud artiklis 35. Seirekomisjoni peamine ülesanne on kontrollida nende dokumentide rakendamist ning hoolitseda abi rakendamise tõhususe ja kvaliteedi eest. Seirekomisjoni koosseis võib olla erinev, kuid liikmesriigid peavad kaasama kohalikke ja piirkondlikke asutusi, majandus- ja sotsiaalpartnereid ning abistamise tasandil teisi pädevaid organeid. Komisjoni esindaja osaleb samuti seirekomisjoni töös, kuid üksnes nõuandjana.

26. Piirkondade arengu ja ümberkorraldamise komitee on komitee, mis on asutatud artikli 47 alusel, et abistada komisjoni struktuurifondide määrase rakendamisel. Vastavalt artiklile 48 koosneb see liikmesriikide esindajatest ja eesistujana osaleb komisjoni esindaja. Sõltuvalt käsitletavast teemast tegutseb komitee nõuande- või korralduskomiteena.

8 — Struktuurifondide määrase artikli 35 lõige 3.

Kohtuasja taust

27. Käesolev kohtuasi tekkis liikmesriikide ja komisjoni vahelise konsulteerimise käigus, mille eesmärk oli lihtsustada struktuurifondide reguleerimisraamistikus rakendusotustuste vastuvõtmist.

28. Komisjon esitas 24. juulil 2002 piirkondade arengu ja ümberkorraldamise komitee 67. kohtumisel dokumendi projekti pealkirjaga „Teatis struktuuripoliitikate korraldamise lihtsustamise, selgitamise, kooskõlastamise ja paindlikkuse kohta aastatel 2000–2006” (Teatis CDRR-03-0013-00). Sama teatis saadeti arutamiseks 7. oktoobri 2002. aasta ministrite nõupidamisel, millel osalesid liikmesriikide ministrid ja komisjoni liige Barnier.

29. Kõnealuses teatises pakkus komisjon välja fondide haldamismenetluse mõningase selgemaks muutmise ja lihtsustamise, sealhulgas sellise, mis puudutab programmi-täiendite muudatusi: kui need muudatused, mida seirekomisjonid võivad täide viia, eeldavad nendega seotud abi kohandamist, tuleb komisjoni varasemat otsust kõnealuse abi kohta vastavalt muuta. Liikmesriik ja

komisjon peavad seetõttu jõudma kokkuleppele vastavalt struktuurifondide määruse sätetele. Kui kohandused mõjutavad üksnes programmitäiendit ennast, ei pea komisjon neid heaks kiitma.

30. Nagu tuleneb 67. kohtumise protokollist, märkis komisjoni esindaja vastuseks Itaalia Vabariigi esindaja küsimusele, et „programmide muutmise korral on uute meetmete (või muudetud meetmete) abikõlblikkuse alguskuupäev sama, mis programmi alguskuupäev, st enamikul juhtudel vastuvõetava programmi kättesaamise kuupäev”.

31. Protokollist nähtub veel, et eesistuja — komisjoni esindaja — märkis vastuseks Hispaania delegatsiooni üldistele kommentaaridele komisjoni teatiste üha normatiivsema laadi kohta, et komisjoni teatiste eesmärk on „selgitada liikmesriikidele, kuidas komisjon tõlgendab ja kohaldab struktuurifondide rakendamise eeskirju. Need teatised on olemuselt asutusesised ning alati ei ole need lõplikud”.

32. Sama komitee 75. kohtumisel esitas komisjon teatise pealkirjaga „Abikõlblikkuse kuupäev, kui programmdokumente muude-

takse". Selles teatises täpsustas komisjon, et rakenduskavade või ühtsete programmdokumentide muutmise tõttu tehtud kulutuste abikõlblikkuse alguskuupäev on komisjoni poolt abi muutmise taotluse kättesaamise kuupäev — teisisõnu struktuurifondide määruse artiklis 30 sätestatud kuupäev.

33. Programmitäiendi muutmisel tuleb teatise kohaselt teha vahet kahel olukorral.

34. Kui muudatuste tõttu on vaja muuta programmdokumenti või rakenduskava, siis kehtib programmdokumendi või rakenduskava muudatuse heakskiitmise otsuses toodud abikõlblikkuse kuupäev.

35. Kui tegemist on aga programmitäiendi iseseisva muutmisega, „määrab abikõlblikkuse alguskuupäeva kindlaks seirekomisjon, kuid usaldusväärse finantsjuhtimise põhjustest tulenevalt ei või see olla varasem kuupäevast, mil sama komisjon kiidab kavandatava muudatuse heaks”.

36. See teatis on esimeseks meetmeks, mis on tühistamishagi esemeks (edaspidi „vaidlustatud teatis”).

37. Seejärel saatis komisjon Sardiinia, Sitsiilia ja Lazio maakondade seirekomisjonide algatatud kirjalikus konsulteerimismenetluses igale kõnealusele seirekomisjonile kirja oma märkustega vastavate programmitäiendite kohta (edaspidi „vaidlustatud kirjad”).

38. Sardiinia puhul kinnitas komisjon, et — vastavalt komisjoni kirjale lisatud vaidlustatud teatisele — kui programmitäiendeid muudetakse, „nagu neid, mis on kirjaliku konsulteerimismenetluse esemeks”, määrab kulutuste abikõlblikkuse alguskuupäeva kindlaks seirekomisjon, kuid usaldusväärse finantsjuhtimise põhjustest tulenevalt ei või see kindlasti olla varasem kuupäevast, mil seirekomisjon kiidab kavandatava muudatuse heaks.

39. Komisjon lisas vaidlustatud teatise ka Lazio seirekomisjonile saadetud kirjale ja tuletas meelde, et kui programmitäienditesse tehakse muudatusi, „nagu see, mis esitatakse käesolevas kirjalikus menetluses”, „määrab kulutuste abikõlblikkuse alguskuupäeva kindlaks seirekomisjon, kuid see ei või mitte mingil juhul olla varasem kuupäevast, mil sama seirekomisjon kiidab kavandatava

muudatuse heaks (käesolevas asjas kirjaliku menetluse lõppemiskuupäev). Muudetud programmitäiendis tuleb täpsustada selliste uute kulutuste abikõlblikkuse alguskuupäev, mida dokumendi muudatus mõjutab”.

tagajärgi tekitavaks meedet, millega komisjon üksnes tõlgendab õigusnormi või teatab kavatsusest järgida teatavat käitumisviisi. Õiguslikke tagajärgi ei tekita ühenduse sätte tõlgendamine või teatamine sellisest kavatsusest, vaid selle kohaldamine konkreetsel juhul.⁹

40. Sitsiilia seirekomisjoni puhul palus komisjon korraldusasutusel uuesti täpsustada kulutuste abikõlblikkuse alguskuupäev ja võtta arvesse komisjoni selles asjas hiljuti kinnitatud seisukohta, millega ta viitas kaudselt vaidlustatud teatisele.

43. Vaidlustatud teatise osas viitab komisjon kõigepealt olukorrale ja viisile, kuidas see koostatati. Mõlemast nähtub, et sellel puudus Itaalia poolt väidetud siduv iseloom.

Vastuvõetavus

Argumendid

41. Komisjon väidab, et vaidlustatud meetmed ei tekita õiguslikke tagajärgi kolmandatele isikutele ja see ei ole nende eesmärk, ning seetõttu ei saa neid vaidlustada EÜ artikli 230 alusel.

42. Komisjon tugineb peamiselt kohtupraktikale, mille kohaselt ei saa pida õiguslikke

44. Teatise eesmärk on teatada liikmesriigile ja siseriiklikele korraldusasutustele kriteeriumidest, mida komisjon kavatseb kohaldada tulevastes maksetaotluste kohta tehtavates otsustes, et nad teaksid, et komisjon ei kavatse rahastada selliseid programmitäiendite muudatustega seotud kulutusi, mis on tekkinud enne teatises nimetatud kuupäeva. Üksnes maksetaotlust rahuldamata jätvad või rahuldavad otsused saavad tekitada õigus-

9 — Vt 27. septembri 1988. aasta otsus kohtuasjas 114/86: Ühendkuningriik v. komisjon (EKL 1988, lk 5289, punktid 12 ja 13); 6. aprilli 2000. aasta otsus kohtuasjas C-443/97: Hispaania v. komisjon (EKL 2000, lk I-2415, punkt 34) ja 5. mai 1998. aasta otsus kohtuasjas C-180/96: Ühendkuningriik v. komisjon (EKL 1998, lk I-2265, punkt 28). Esimese Astme Kohtu praktika osas viitab komisjon põhiliselt 16. juuli 1998. aasta otsusele kohtuasjas T-81/97: Regione Toscana v. komisjon (EKL 1998, lk II-2889, punkt 23).

likke tagajärgi kolmandatele isikutele, mis-tõttu saab neid EÜ artikli 230 alusel vaidlustada.

siduvat meetet, mis kohustab tegema muu-datusi. Märkused on samamoodi informa-tiivsed nagu vaidlustatud teatis ja samal põhjusel ei saa neid EÜ artikli 230 alusel vaidlustada.

45. Komisjon nõustub, et vaidlustatud teatis võib mõjutada liikmesriike ja korraldusasus-tusi. See on kohtuotsuse IBM¹⁰ järgi pigem siiski faktiline kui õiguslik tagajärg.

46. Komisjon nõustub ka sellega, et vastavalt Itaalia poolt viidatud kohtupraktikale saab esitada hagi üksikakti peale, milles tõlgenda-takse ebaõigesti ühenduse õigusnorme, kui kõnealune akt paneb sellise tõlgenduse tõttu liikmesriikidele otseselt kohustusi, mida ei sätestata tõlgendatud ühenduse õigusnormi-des ega nende alusel vastu võetud rakendus-aktis. Vaidlustatud teatis ei kuulu siiski sellisesse kategooriasse.

48. Itaalia väidab, et vaidlustatud teatis ei piirdu kulutuste abikõlblikkust puudutavate sätete tõlgendamisega, vaid kehtestab uusi kohustusi, mida ei ole sätestatud struktuuri-fondide määru-ses. Komisjoni poolt vastu-võetud vaidlustatud aktis kehtestatud kulu-tuste abikõlblikkuse tingimused ja piirangud ei sisaldu määru-se artikli 30 lõikes 2.

47. Komisjon väidab, et vaidlustatud kirjad on vaid sellised mittesiduvad märkused ja soovitused, mis on mõeldud seirekomisjoni-dele nende algatatud kirjalikus konsulteer-i-mismenetluses seoses programmitäiendite muutmisega. Selles siseriiklike asutuste pädevusse kuulavas menetluses puudub komisjonil pädevus võtta vastu õiguslikult

49. Itaalia väidab, et komisjoni abikõlblikku-se kriteeriumidele mittevastavate kulutuste hüvitamata jätmise oht ja EÜ artiklis 10 sätestatud kohustused sunnivad liikmesriike võtma vastu kiiresti uusi sätteid vaidlustatud teatises sisalduvate sätete täitmiseks. Teatis on seega akt, mille eesmärk on tekitada õiguslikke tagajärgi.

10 — 11. novembri 1981. aasta otsus kohtuasjas 60/81: IBM v. komisjon (EKL 1981, lk 2639).

50. Itaalia tugineb Euroopa Kohtu otsustele mitmetes kohtuasjades, milles Prantsusmaa vaidlustas komisjoni aktid, millega võeti vastu „tegevusjuhend” liikmesriikidele,¹¹ kaks tõlgendavat teatist¹² ja komisjoni ametnike poolt järgimisele kuuluvad „sise-eeskirjad”.¹³

dama, et asi mõjutab tema enda konkreetseid huve.¹⁵

53. Küsimus on seetõttu selles, kas vaidlustatud meetmed oleksid võinud iseenesest ja sellisena muuta kolmanda isiku õiguslikku olukorda ehk õigusi ja kohustusi teataval hetkel.

Hinnang

51. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt võivad tühistamishagi esemeks olla nende laadist ja vormist olenemata kõik institutsioonide võetud meetmed, mille eesmärk on tekitada õiguslikke tagajärgi.¹⁴

54. Vastuvõetavuse kohta järelduse tegemist raskendab veel siiski palju muid asjaolusid.

52. Kuna Itaalia on liikmesriik ja tal ei ole vaja tõendada, et tal on õiguslik huvi EÜ artikli 230 alusel esitatud hagi lõpptulemuse suhtes, ei pea ta minu arvates tõen-

55. Vaidlustatud meetmed ei tundu rangelt vastavat kriteeriumidele, mis on kohtupraktika järgi meetmetel, mis tekitavad või mille eesmärk on tekitada siduvaid õiguslikke tagajärgi kolmandatele isikutele. Neid saab kohtupraktika järgi pidada sellisteks, mis võimaldavad pigem aimata edaspidi vastu-

11 — 13. novembri 1991. aasta otsus kohtuasjas C-303/90: Prantsusmaa v. komisjon (EKL 1991, lk I-5315).

12 — 16. juuni 1993. aasta otsus kohtuasjas C-325/91: Prantsusmaa v. komisjon (EKL 1993, lk I-3283) ja 20. märtsi 1997. aasta otsus kohtuasjas C-57/95: Prantsusmaa v. komisjon (EKL 1997, lk I-1627).

13 — 9. oktoobri 1990. aasta otsus kohtuasjas C-366/88: Prantsusmaa v. komisjon (EKL 1990, lk I-3571).

14 — Vt mh eespool 12. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas C-57/95: Prantsusmaa v. komisjon, punkt 7 ja selles viidatud kohtupraktika.

15 — Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt võivad EÜ artikli 230 alusel tühistamishagi esemeks olla üksnes sellised meetmed, millel on hagejale siduvad õiguslikud tagajärjed ja mis võivad mõjutada tema huve. Selline seisukoht kehtib vaid eraõiguslikest isikutest hagejate suhtes, kellel puuduvad eelisõigused. Euroopa Kohus on siiski esitanud samad seisukohad liikmesriikide esitatud hagide kohta — vt nt 5. oktoobri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-308/95: Madalmaad v. komisjon (EKL 1999, lk I-6513). Igal juhul tundub mulle, et vaidlustatud meetmed mõjutavad selgelt Itaalia huve, sest need võivad piirata kulutusi, mida saab pidada ühenduse kaasfinantseerimiskõlblikeks vastavalt struktuurifondide määrusele.

võetavaid otsuseid, mille eesmärk on tekitada õiguslikke tagajärgi,¹⁶ ja üksnes kajastavad komisjoni „kavatsust järgida teatavat käitumisviisi”.¹⁷

kohta. Samuti on komisjon veel pidevalt väitnud, et ta ei kavatsenud kunagi anda teatisele õiguslikke tagajärgi, mis erinevad struktuurifondide määruse artiklist 30, mistõttu selles puuduvad viited õiguslikule alusele.

56. Seda järeldust toetab nii vaidlustatud meetme faktiline ja õiguslik kontekst kui ka meetme sisuline analüüs.

57. Faktiline ja õiguslik kontekst viitab kavatsuse puudumisele anda vaidlustatud meetmetele siduv jõud.

58. Vaidlustatud teatis koostati piirkondade arengu ja ümberkorraldamise komitees toimunud üldise arutelu tulemusel. See ei tuginenud ühelegi konkreetsele sättele ja seda ei avaldatud Euroopa Ühenduste Teatajas. Enne selle liikmesriikidele väljajagamist hoiatas komisjon komitee 67. kohtumisel¹⁸ sõnaselgelt, et see on mõeldud asutusesiseks kasutamiseks, et see võib veel muutuda ja et see kirjeldab üksnes komisjoni seisu-

59. Kohtuasja toimikus sisalduvatest dokumentidest nähtub, et kolm vaidlustatud kirja saadeti pädevatele seirekomisjonidele osana nende programmitäiendite kohandusteks algatatud kirjalikust konsulteerimismenetlusest. Nagu Itaalia ise väitis põhiküsimust puudutavates argumentides ja nagu selgelt nähtub struktuurifondide artikli 15 lõikest 6, artikli 34 lõikest 3 ja artiklist 35, on komisjonil sellises menetluses vaid nõuandev ülesanne¹⁹ ja tal puudub pädevus võtta vastu õiguslikult siduv akt, mis eeldab siseriiklikelt ametiasutustelt muudatuste tegemist.

60. Ka põhiküsimuse osas näivad vaidlustatud meetmetel puuduvat omaenda õiguslikud tagajärjed, mis erinevad struktuurifondide määruse õiguslikest tagajärgedest. Need

16 — 30. aprilli 1996. aasta otsus kohtuasjas C-58/94: Madalmaad v. nõukogu (EKL 1996, lk I-2169, punkt 26); vt ka eespool 9. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Regione Toscana, punktid 22 ja 23.

17 — Eespool 9. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Hispaania v. komisjon, punkt 34 ja selles viidatud kohtupraktika. Esimese Astme Kohu osas vt nt kohtuotsus Regione Toscana ja hiljutine 10. aprilli 2003. aasta otsus liidetud kohtuasjades T-93/00 ja T-16/01: Alessandrini jt (EKL 2003, lk II-1635, punkt 61).

18 — Vt punkt 30 eespool.

19 — Välja arvatud juhul, kui kohandus tähendab fondi osalust käsitleva otsuse osa muutmist, millel juhul komisjon otsustab sellised muudatused kokkuleppel asjaomase liikmesriigiga vastavalt struktuurifondide määruse artikli 34 lõikele 3.

ei mõjuta liikmesriikide materiaal- või menetlusõigusi, sest need ei takista õiguslikult selliste kulutuste hüvitamise maksetaotluse esitamist komisjonile, mis ei vasta vaidlustatud teatise esitatud abikõlblikkuse kriteeriumidele. Liikmesriikide õiguslik olukord seega ei muutu. Komisjonil tuleb endiselt käsitleda kõiki taotlusi ja teha nende kohta lõplik otsus struktuurifondide määruase artikli 35 alusel. Nagu Euroopa Kohus on märkinud samasugustes kohtuasjades,²⁰ tekitavad lõplikud maksest keeldumise otsused õiguslikke tagajärgi, mida Itaalia omistab vaidlustatud teatisele.

61. Teisalt oleks järeldus vastuvõetamatuse kohta mitmes suhtes ebarahuldav.

62. Nagu Itaalia väidab ja komisjon nõustub, võivad siseriiklikud asutused muuta asutusesiseid eeskirju ja menetlust, et vaidlustatud meetmeid järgida — see oleks väga tõenäoline, kui arvestada vaidlustatud kirjade imperatiivset ja ühemõttelist sõnastust²¹ ning vaidlustatud teatise üldist laadi. Komisjoni tegevust saab selles osas kritiseerida.

63. Lisaks sellele, nagu võib põhiküsimuse uurimisel rohkem märgata, tundub vaidlustatud teatis programmitäiendite muudatuste osas selgelt teistsugune struktuurifondide määruase ainsast sättest, mis kehtestab kriteeriumid kulutuste abikõlblikkusele, ehk artikli 30 lõikest 2. Kui see on nii, siis ei piirdu komisjon vaid selle sätte võimaliku tähenduse selgitamisega, vaid lisab kriteeriumi, mida struktuurifondide määruas esmapilgul ei toeta.

20 — Vt eespool 9. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Hispaania v. komisjon, punkt 33, milles Euroopa Kohus otsustas järgmist: „asutusesiseses suunistes märgitakse üldsuundumus, mille järgi komisjon kavatseb hiljem vastu võtta üksikotsuseid, mille seaduslikkuse võib asjaomane liikmesriik vaidlustada asutamislepingu artiklis [230] sätestatud korra järgi”. Samuti on põhjust märkida, et Euroopa Kohus ei lähtunud kõnealuses kohtuasjas kohtujurist La Pergola ettepanekust, mille kohaselt asutusesiseid suunised tuli pidada aktiks, mis tekitab õiguslikke tagajärgi. *Ibidem*, kohtujuristi ettepanek, punktid 18–24. Vt ka eespool 15. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Madalmaad v. komisjon, punkt 29, milles Euroopa Kohus otsustas varasemale kohtupraktikale viidates, et Itaalia õiguslik seisund ei muutunud kirjaga, milles ainult teatati viisist, kuidas komisjon tõlgendab määruase teatavaid sätteid. Vt ka eespool 17. joonealuses märkuses esitatud viited kohtupraktikale; 15. septembri 1998. aasta otsus kohtuasjas T-54/96: Oleifici Italiani ja Fratelli Rubino v. komisjon (EKL 1998, lk II-3377, punkt 49) ja 13. detsembri 1990. aasta otsus kohtuasjas T-113/89: Nefarma jt v. komisjon (EKL 1990, lk II-797, punktid 84–94).

64. Üksnes nende asjaolude põhjal tundub vaidlustatud teatis minevat kaugemale struk-

21 — Elukõige Sardiinia ja Lazio seirekomisjonidele saadetud kirjades viidatakse vaidlustatud teatisele, ja need on koostatud nii, et neist jääb mulje, et vaidlustatud teatis on siduv. Vt eespool punktid 38 ja 39. Tuleb märkida, et eespool 12. joonealuses märkuses viidatud otsuse kohtuasjas C-57/95: Prantsusmaa v. komisjon punktis 18 alustas Euroopa Kohus oma arutluskäiku märkusega, et vaidlustatud tõlgendava teatise sõnastusele oli iseloomulik imperatiivne laad, ja see teatis tunnustati lõpuks kehtetuks.

tuurifondide määrusega nõutavast ja Itaalia poolt viidatud kohtupraktika järgi saab vaidlustatud meedet pidada selliseks, mille eesmärk on õiguslike tagajärgede tekitamine.

65. Ka menetlusökoonomia põhimõte ja õiguskindluse põhimõte toetavad vastuvõetavust.

66. Nagu Itaalia kohtuistungil märkis, lükaks hagi vastuvõetamatuks tunnistamine vaidlustatud meetmete kehtivuse uurimist Euroopa Kohtus edasi, mis oleks vastuolus menetlusökoonomia põhimõttega. Kui hagi tunnistatakse vastuvõetamatuks vaatamata selgele sõnastusele, milles komisjoni seisukoht on vaidlustatud meetmetes väljendatud, komisjoni kinnitatud kavatsusele seda tõlgendust kohaldada ja vaidlustatud teatise üldisele laadile, tuleks liikmesriikidel oodata komisjoni selgesõnalist otsust maksetaotluse rahuldamata jätmise kohta ja seejärel esitada uus hagi samade väidetega, nagu on esitatud käesolevas asjas.

67. See pikendaks vaidlustatud teatisega tekitatud õiguslikku ebakindlust.²² Mõned liikmesriigid võivad jätta taotlemata selliste

22 — Kohtuasja toimekus sisalduvatest dokumentidest nähtub, et ka Hispaania esindaja piirkondade arengu ja timberkorraldamise komitees oli seadnud kahtluse alla viisi, kuidas komisjon kasutas tõlgendavaid teatisi. Vt eespool punkt 31.

kulutuste hüvitamist, mille Euroopa Kohus võib hiljem kohtuotsusega tunnistada abikõlblikeks. Teised liikmesriigid võivad vaidlustatud teatise jätta siiski tähelepanuta, jätkata maksetaotluse esitamist ja vaidlustada komisjoni tehtava võimaliku rahuldamata jätmise otsuse Euroopa Kohtus. Selline olukord ei edenda õiguskindlust. Käesolevas asjas selgitaks Euroopa Kohus vaidlustatud meetme sisu uurimisega õiguslikku olukorda, tagaks õiguskindluse ja hoiaks ära tulevased kohtumenetlused.

68. Selles kontekstis tuleb mainida seisukohta, mille Prantsusmaa Conseil d'État on võtnud sarnases asjas siseriiklikul tasandil. Erinevalt enda varasemast seisukohast nõustus ta sellega, et tõlgendamissuuniste peale esitatud hagit on Prantsuse haldusõiguse alusel vastuvõetavad, „kui neis antav tõlgendus mõistab ekslikult tõlgendatavate õigusvõi haldusnormide tähendust või kohaldamisala ulatust või kordab eeskirja, mis on vastuolus kõrgemalseisva õigusnormiga”.²³ Seisukoha muutmise põhjus peitub õiguskindluse tagamise vajaduses. Conseil d'État leidis, et õiguslikku olukorda oli põhjust selgitada võimalikult varases etapis edaspidiste kohtuvaidluste ärahoidmiseks, sest ametnikel on komme kohaldada pigem tõlgendamissuuniseid kui sätteid, mida neis selgitatakse.²⁴

23 — CE, Sect., Décembre 18, 2002, Mme Duvignères, Requ. No 233618. Vt S. Lefevre arutelu sel teemal „Interpretative communications and implementation of Community law at national level”, avaldatud (2004) 29, *European Law Review*, 808, lk 815 jj. Tõlitaadi ingliskeelne tõlge Conseil d'État' otsuses on samuti võetud samast artiklist, lk 816: „if the interpretation they impose either misunderstands the significance and extent of the statutory or delegated rules they aim to interpret, or repeats a rule which is contrary to a legal norm of a higher rank”.

24 — *Ibidem*, lk 816.

69. Selline preventatiivne seisukoht võib praktikas olla kõige otstarbekam selliste üldmeetmete osas nagu käesolevas asjas käsitletavat meetmed, mille eesmärk näib olevat tekitada üldisi õiguslikke tagajärgi ja mis tõenäoliselt mõjutavad paljusid tulevasi kohtuvaidlusi. Hagi vastuvõetavaks tunnistamine oleks seega kasulikum kui hagi põhi-küsimuse uurimise edasilükkamine järgmiseks korraks.

70. Isegi kõiki eespool esitatud kaalutlusi arvestades olen siiski seisukohal, et hagi tuleks tunnistada vastuvõetamatuks. Lõplike õiguslike tagajärgede puudumine siseriiklike asutuste puhul kallutab kaalukaasi kostja vastuväite kasuks.

71. Kuigi siduvate tagajärgede esinemine on ilmselgelt teatava tähtsusega asjaolu, ei saa see olla käesolevas asjas otsustav. Ühenduse struktuurifondide haldamises osalevad liikmesriigid ja siseriiklikud asutused tunnevad struktuurifondide määruse järgset menetlust ja suudavad anda komisjoni vastuvõetud aktidele esialgse õigusliku hinnangu, mis ulatub pelgast esmamuljest kaugemale.

Õigust vähem tundvad üksikisikud ei suuda kindlasti teha samasugust analüüsi.²⁵

72. See seisukoht on eriti asjakohane käesolevas asjas, sest — nagu Itaalia ise kinnitab põhiküsimust puudutavates argumentides — struktuurifondide määrus ei näi sisaldavat õiguslikku alust, mis annaks komisjonile pädevuse võtta omal algatusel vastu siduv tõlgendus artikli 30 lõike 2 kohta. Kuna sellist pädevuse olemasolu ei saa erisätte²⁶ puudumisel eeldada ja kuna väljakujunenud kohtupraktika järgi on seisukohad, mille komisjon esitab liikmesriikide ametiasutustele valdkondades, milles tal puudub pädevus võtta vastu siduvaid otsuseid, üksnes õiguslike tagajärgedeta arvamused,²⁷ oli liikmesriikide õiguslik olukord kohtupraktikast tulevalt mõistlikult selge nende enda õigusliku seisundi kindlaksmääramiseks selles küsimuses.

73. Veel olulisem on,²⁸ et kuigi vaidlustatud meetmed võivad mõjutada siseriiklike ame-

25 — Eespool 20. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsuses *Oleifici Italiani* leidis Esimese Astme Kohus, et selleks, et saaks hinnata, kas vaidlustatud meede mõjutab Itaalia huve tema õiguslikku seisundit selgelt muutes, on oluline kindlaks teha objektiivne tähendus, mis kirjal võis mõistlikult sel hetkel olla, kui ta lähetas selle asjaomases valdkonnas tegutsevale hoolsale ja ettevaatlikule ettevõtjale. *Ibid.*

26 — Eespool 20. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus *Nefarma*, punkt 69 ja selles viidatud kohtupraktika.

27 — Kohtuotsus *Nefarma*, punkt 68 ja selles viidatud kohtupraktika.

28 — VI punkt 60 eespool.

tiasutuste tegevust, ei muuda need iseenesest ühegi kolmanda isiku, eriti siseriiklike ametiasutuste õiguslikku seisundit. Peamine kohtupraktikas kinnitatud tingimus ei ole seega täidetud. See, et need ametiasutused saavad muuta viisi, kuidas nad käsitlevad programmitäiendite kohandustega seotud kulutusi, et vältida maksetaotluste rahuldumata jätmise riski, on üksnes faktiline tagajärg.²⁹ Lisaks tuleb mainida, et Esimese Astme Kohus on otsustanud, et akti mittesiduvat laadi ei saa muuta küsitavaks põhjusel, et siseriiklik ametiasutus, kellele see on adresseeritud, on selle akti tagajärjel vastu võtnud siseriiklikud õigusaktid³⁰ või on seda järginud.³¹

sätetest, mida need tõlgendasid või täiendasid. Sel põhjusel tunnistas Euroopa Kohus aktid kehtetuks.

75. „Tegevusjuhendit” puudutavas kohtuasjas³³ leidis Euroopa Kohus, et sätetega, millega komisjon täpsustas teatavatest ühenduse sätetest liikmesriikidele tekkivaid kohustusi, pandi konkreetseid kohustusi, mis ületasid kõnealuse sättega lubatud.

74. Lisaks leian ma, et käesolevas asjas on olukord teistsugune kui Itaalia poolt oma hagi toetuseks viidatud kohtuasjades.³² Kõigis nimetatud kohtuasjades vaidlustas komisjon vastuvõetavuse samasugustel alustel nagu käesolevas asjas. Euroopa Kohus tunnistas kõik need hagid siiski vastuvõetavaks ja leidis, et vaidlustatud aktidel oli eesmärk tekitada õiguslikke tagajärgi täiendavalt ühenduse sätetele või erinevalt ühenduse

76. Samasugusest põhjendusest lähtuti kahes asjas, mis puudutasid tõlgendavaid teatise, mille komisjon väljastas ühenduse esmase või teise õiguse konkreetsetest sätetest tulenevate mõnede kohustuste täpsemaks kindlaksmääramiseks. Euroopa Kohus leidis, et teatises ei piirdutud väidetavalt tõlgendatavate sätete selgitamisega, vaid tegelikult kehtestati nendega liikmesriikidele uusi kohustusi.³⁴ Euroopa Kohus tühistas

29 — Eespool 10. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus IBM, punkt 19.

30 — Eespool 20. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Nefarma, punkt 76.

31 — 29. jaanuari 2002. aasta otsus kohtuasjas T-160/98: Van Parijs ja Pacific Fruit Company v. komisjon (EKL 2002, lk II-233, punkt 65 ja selles viidatud kohtupraktika).

32 — Vt eespool 11., 12. ja 13. joonealune märkus.

33 — Eespool 11. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas C-303/90: Prantsusmaa v. komisjon, punkt 24.

34 — Eespool 12. joonealuses märkuses viidatud otsused kohtuasjas C-325/91: Prantsusmaa v. komisjon, punkt 22, ja C-57/95: Prantsusmaa v. komisjon, punkt 23.

mõlemad tõlgendavad teatised, sest komisjoni puudus õiguslik alus selliseks tegevuseks.

77. Olukord erineb käesolevas asjas niivõrd, kui võrd vaidlustatud teatises ei kehtestata liikmesriikidele uusi kohustusi. Selles ei nõuta neilt sisemenetluse kohandamist ega takistata neil esitada maksetaotlusi, mis ei vasta komisjoni abikõlblikkuse kriteeriumidele.

78. Euroopa Kohus rõhutas „tegevusjuhendi” kohtuasjas eriti neid komisjoni poolt kohtuistungil esitatud argumente, mille kohaselt võis liikmesriik rikkuda tegevusjuhendit, rikkumata samal ajal määruse sätet, mida selle tegevusjuhendiga kavatsesi tõlgendada.³⁵ Selle kinnitusega ta tunnistas, et juhendi eesmärk oli tekitada määrusest sõltumatuid tagajärgi, millel näib olevat otsustav tähtsus Euroopa Kohtu otsuses. Käesolevas kohtuasjas on komisjon seevastu kogu aeg väitnud, et vaidlustatud teatise eesmärk ei olnud tekitada omaenda õiguslikke tagajärgi, ja komisjon ei ole kunagi väitnud, et seda saaks rikkuda seejuures sellega tõlgendatavat struktuurifondide määrust rikkumata.

79. Samuti tuleb märkida, et ühes tõlgendatav teatise puudutavas kohtuasjas rõhutas Euroopa Kohus, et teatis võeti vastu, sest nõukogu ei olnud jõudnud kokkuleppele direktiivis, mille eesmärk oli täiendada asutamislepingu asjaomaste sätete kohaldamisala, andes mõista, et teatis oli tegelikult mõeldud sellise direktiivi asendamiseks.³⁶ Käesolevas asjas ei ole küsimus selles.

80. „Sise-eeskirju”³⁷ peeti õiguslikke tagajärgi tekitavateks, sest nendega anti komisjoni ametnikele järelevalve pädevus liikmesriikide suhtes ja kehtestati üksikasjalik kord nende eeskirjade täitmiseks, kuigi selles kohtuasjas käsitletud määruses sellist pädevust ette ei nähtud. Euroopa Kohus tunnistas „sise-eeskirjad” kehtetuks, sest komisjonil puudus pädevus teha täiendusi kõnealuste ühenduse sätete sõnastusse.³⁸ Käesolevas kohtuasjas ei anna komisjon vaidlustatud

35 — Eespool 11. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas C-303/90: Prantsusmaa v. komisjon, punkt 26.

36 — Eespool 12. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas C-57/95: Prantsusmaa v. komisjon, punkt 21.

37 — Eespool 13. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas C-366/88: Prantsusmaa v. komisjon.

38 — *Ibid.*, kohtuotsuse punktid 23 ja 24. 15. jaanuari 2003. aasta otsus liidetud kohtuasjades T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 ja T-272/01: Philip Morris jt (EKL 2003, lk II-1, punkt 86), milles eristatakse kohtuasjas C-366/88: Prantsusmaa v. komisjon käsitletud sisejuhiseid selles kohtuasjas vaidlustatud aktist sel põhjusel, et erinevalt sise-eeskirjadest puudus vaidlustatud aktil pädevuse andmise eesmärk.

meetmetega endale uusi volitusi, millega ta saaks siseriiklikele ametiasutustele panna kohustusi.

Põhiküsimus

83. Ma kontrollin siiski Itaalia etteheidete põhiküsimust, kui Euroopa Kohus peaks leidma, et vaidlustatud meetmed tekitavad õiguslikke tagajärgi, ja otsustab hagi vastuvõetavaks tunnistada.

81. Isegi kui kohtupraktikas on tõlgendatud vaidlustatavaid akte laiendavalt, oleks käesolevas kohtuasjas hagi vastuvõetavaks tunnistamine minu arvates vastuolus väljakujunenud kohtupraktikaga ja põhjustaks seega ebakindlust. Tahan ka rõhutada, et minu ettepanek ei välista hagi esitamist edaspidi. Kui komisjon jätab maksetaotluse rahuldamata põhjusel, et selles ei järgita abikõlblikkuse alguskuupäeva, nagu seda on tõlgendatud vaidlustatud teatistes, on see selgelt vaidlustatav otsus EÜ artikli 230 alusel. Käesolevas kohtuasjas Itaalia esitatud küsimusi saab lahendada sellise hagi kontekstis. Tagatud on tõhusa kohtuliku kaitse põhimõte, mis on minu arvates ühenduse institutsioonide aktide vaidlustamist puudutavas kohtupraktikas kesksel kohal.

Argumendid

84. Itaalia esitab kolm peamist tühistamisväidet.

82. Eespool esitatust tulenevalt leian, et Euroopa Kohus peaks hagi vastuvõetamatuks tunnistama, sest selles palutakse tühistada aktid, mis ei tekitata õiguslikke tagajärgi ja mille eesmärk see ei ole.

85. Esiteks väidab ta, et vaidlustatud aktid võeti vastu vastuolus komisjoni ja liikmesriikide vahelise pädevuse jaotusega, mis on sätestatud struktuurifondide määruse artiklites 15 ja 34. Arvestades et komisjon kiidab heaks ühtsed programmdokumendid ja rakenduskavad, kiidavad liikmesriigid heaks nende pädevusse kuuluvad programmitäiendid. Komisjon on seega ületanud talle struktuurifondide määrusega antud pädevust.

86. Teiseks väidab Itaalia, et on rikutud struktuurifondide määruse artiklit 30. Määruse artikli 30 lõikes 2 kehtestatakse kulutuste abikõlblikkuse alguskuupäev, kui komisjon on saanud maksetaotluse, mis ei näe ette võimalikke erandeid. Seda kuupäeva peaks seega kohaldama ka siis, kui programmitäiendite muudatused ei eelda ühtsete programmdokumentide või rakenduskavade muutmist.

leerib otsuste vastuvõtmise korda komisjonis.

Hinnang

87. Kolmandaks väidab Itaalia, et vaidlustatud teatisel puudub asjakohane õiguslik alus ja et komisjon on kuritarvitanud oma pädevust tulenevalt oluliste menetlussätete rikkumisest ja pädevuse puudumisest ning komisjoni kodukorra rikkumisest.

89. Alustan teise väite uurimisega ehk väitega struktuurifondide määruse artikli 30 lõike 2 rikkumise kohta.

88. Lisaks väidab Itaalia, et vaidlustatud teatis ei sisaldanud mingisugust viidet õiguslikule alusele, et ei täidetud ainsa sätte, mis oleks võinud olla vaidlustatud teatise õiguslikuks aluseks, nimelt struktuurifondide määruse artikli 53 tingimusi, ja et tema valduses olevate dokumentide põhjal saab järeldada, et vaidlustatud teatis võeti vastu vastuolus komisjoni kodukorraga, mis regu-

90. On ilmselge, et struktuurifondide määruse artikkel 30 on ainus säte, mis käsitleb kulutuste abikõlblikkust. Abikõlblikkuse kuupäeva osas näeb artikli 30 lõige 2 sõnaselgelt ette, et kulutuste abikõlblikkuse alguskuupäev on päev, kui abitaotlus on komisjoni jõudnud. Kui arvestada, et määrukses puudub konkreetne säte, mis kehtestab teistsuguse kriteeriumi kulutustele, mis on seotud programmitäiendite muudatustega, ning artikli 30 lõike 2 ühemõttelist sõnastust, on raske nõustuda komisjoni seisukohaga, mille kohaselt struktuurifondide määrukses lubatakse vaidlustatud teatistes sisalduvat tõlgendust.

Määrates kulutuste abikõlblikkuse alguskuupäeva mõnele muule kuupäevale kui artikli 30 lõikes 2 selgelt sätestatud, on komisjon minu arvates ületanud määruses lubatud.

järgede tekitamise eesmärgiga aktide siduv iseloom tuleneb mõnest ühenduse õigusnormist, mis on sõnaselgelt märgitud akti õiguslikuks aluseks ja mille kohaselt akti õiguslik vorm on ette nähtud.⁴⁰

91. Seda järeldust toetab selliste väidete uurimine, mille kohaselt puudub komisjonil pädevus vaidlustatud teatise vastuvõtmiseks.

94. Vaidlustatud teatises puudub viide õiguslikule alusele. Kui Euroopa Kohus leiab, et selle eesmärk oli tekitada õiguslikke tagajärgi, on komisjon rikkunud õiguskindluse põhimõtet, kui ta võttis sellise akti vastu, jättes sõnaselgelt märkimata ühenduse õigusnormi, millel selle siduvus põhineb.

92. Nõustun Itaaliaga selles, et üksnes struktuurifondide määruse artikli 53 lõiget 2 saab tõlgendada komisjonile sellist pädevust andvana.³⁹ On vaieldamatu, et selles sättes sätestatud korda ei ole järgitud. Sellest järeldub, et komisjon on rikkunud ka menetlusnorme, kui ta võttis vaidlustatud teatise vastu vastavalt korrale, mida ta kasutas.

95. Kuna vaidlustatud teatis tuleb tühistada ainuüksi sel põhjusel, puudub vajadus selle sisu analüüsida või uurida täpsemalt Itaalia esitatud teisi väiteid.

93. Samuti on minu arvates põhjendatud Itaalia väide õigusliku aluse puudumise kohta. Väljakujunenud kohtupraktika järgi eeldab õiguskindlus, et kõigi õiguslike taga-

96. Kui Euroopa Kohus leiab, et vaidlustatud kirjad tekitavad õiguslikke tagajärgi, tuleb needki tühistada, sest neis viidatakse ja need põhinevad kehtetul meetmel.

39 — Vt punkt 22 eespool.

40 — Vt mh eespool 12. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas C-325/91; Prantsusmaa v. komisjon, punkt 26.

Kohtukulud

97. Vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 69 lõikele 3 võib Euroopa Kohus siis,

kui tegemist on eriliste põhjustega, kõrvale kalduda üldreeglist, mille kohaselt kohtuvaidluse kaotanud pool on kohustatud hüvitama kohtukulud. Käesolevas kohtuasjas tundub mulle mõistetav, et Itaalia esitas Euroopa Kohtule hagi komisjoni tegevuse tõttu. Seetõttu leian, et kummagi poole kohtukulud tuleb jätta tema enda kanda.

Ettepanek

98. Neil põhjustel teen Euroopa Kohtule ettepaneku:

- 1) tunnistada hagi vastuvõetamatuks;
- 2) jätta kummagi poole kohtukulud tema enda kanda.