

ITAALIA V. KOMISJON

EUROOPA KOHTU OTSUS (teine koda)

1. detsember 2005 *

Kohtuasjas C-301/03,

mille esemeks on EÜ artikli 230 alusel 2. juulil 2003 esitatud tühistamishagi,

Itaalia Vabariik, esindaja: I. M. Braguglia, keda abistasid *avvocato dello Stato* G. Aiello ja *avvocato dello Stato* A. Cingolo, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

hageja,

versus

Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: E. de March ja L. Flynn, keda abistas *avvocato* A. Dal Ferro, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

kostja,

* Kohtumenetluse keel: itaalia.

EUROOPA KOHUS (teine koda),

koosseisus: koja esimees C. W. A. Timmermans (ettekandja), kohtunikud C. Gulmann, R. Schintgen, G. Arestis ja J. Klučka,

kohtujurist: F. G. Jacobs,
kohtusekretär: vanemametnik L. Hewlett,

arvestades kirjalikus menetluses ja 16. juuni 2005. aasta kohtuistungil esitatut,

olles 15. septembri 2005. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Itaalia Vabariik palub oma hagiavaldusega Euroopa Kohtul tühistada:

— komisjoni akt nr CDRR-03-0013-00-IT uute kulutuste abikõlblikkuse kuupäeva kohta programmdokumentide muutmise korral (edaspidi „vaidlustatud akt”),

ITAALIA V. KOMISJON

- komisjoni poolt Itaalia ametiasutustele edastatud 14. mai 2003. aasta teatis nr 106387, mis puudutab Sardiinia piirkondlikku rakenduskava aastateks 2000–2006,

- komisjoni poolt Itaalia ametiasutustele edastatud 28. mai 2003. aasta teatis nr 107051, mis puudutab Sitsiilia piirkondlikku rakenduskava aastateks 2000–2006,

- komisjoni poolt Itaalia ametiasutustele edastatud 2. juuni 2003. aasta teatis nr 107135, mis puudutab Lazio ühtset programmdokumenti aastateks 2000–2006 (edaspidi „vaidlustatud teatised”), ja

- kõik eelnevad või järgnevad asjaga seotud aktid.

Õiguslik raamistik

- 2 Nõukogu 21. juuni 1999. aasta määruse (EÜ) nr 1260/1999, millega nähakse ette üldsätted struktuurifondide kohta (EÜT L 161, lk 1; ELT eriväljaanne 14/01, lk 31; edaspidi „määrus”), artikli 15 pealkirjaga „Ettevalmistus ja heakskiitmine” lõige 6 näeb ette:

„Liikmesriik või korraldusasutus võtab artikli 9 punktis m määratletud programmi-täiendi vastu seirekomisjoni nõusolekul, kui programmitäiend on koostatud pärast komisjoni otsust fondide osaluse kohta, või pärast asjaomaste partneritega

konsulterimist, 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 programm dokumendi heakskiitmise kohta saadab liikmesriik programmitäiendi ühtse dokumendina komisjonile teadmiseks.”

3 Määruse artikli 30 pealkirjaga „Abikõlblikkus” lõige 2 sätestab:

„Kulutused ei ole kõlblikud saama fondidelt toetust, kui lõplik abisaaja on need tegelikult teinud enne abitaotluse komisjoni jõudmise kuupäeva. Kõnealust kuupäeva loetakse kulutuste abikõlblikkuse alguskuupäevaks.

Kulutuste abikõlblikkuse lõppkuupäev sätestatakse otsuses fondide osaluse kohta. See on seotud lõplike abisaajate tehtavate väljamaksetega. Liikmesriigi nõuetekohaselt põhjendatud taotluse korral võib komisjon vastavalt artiklitele 14 ja 15 seda tähtpäeva edasi lükata.”

4 Määruse artikli 34 pealkirjaga „Juhtimine korraldusasutuse kaudu” lõige 3 sätestab:

„Korraldusasutus kohandab seirekomisjoni taotluse korral või omal algatusel programmitäiendit, muutmata seejuures asjaomasele prioriteedile antud fondide

osaluse kogumäära või selle eesmäärke. Pärast seirekomisjoni heakskiitu teatab korraldusasutus kohandusest komisjonile ühe kuu jooksul.

Komisjon otsustab fondide osalust käsitleva otsuse osade muutmise kokkuleppel asjaomase liikmesriigiga nelja kuu jooksul alates seirekomisjoni heakskiidu saamisest.”

5 Määruse artikli 35 pealkirjaga „Seirekomisjonid” kohaselt:

„1. Kõigi ühenduse abi raamprogrammide, ühtsete programmdokumentide ja rakenduskavade järele valvab seirekomisjon.

Liikmesriik moodustab seirekomisjoni kokkuleppel korraldusasutusega pärast partneritega konsulteerimist. Partnerid parandavad meeste ja naiste osaluse tasakaalu.

[Seirekomisjonid] moodustatakse maksimaalselt kolme kuu jooksul pärast otsust fondide osaluse kohta. Seirekomisjonid alluvad liikmesriigile ja kuuluvad liikmesriigi jurisdiktsiooni alla.

2. Komisjoni ja vajaduse korral ka EIP esindaja osaleb seirekomisjoni töös nõuandjana.

Seirekomisjon koostab oma kodukorra asjaomase liikmesriigi institutsioonilises, õigus- ja finantsraamistikus ning kooskõlastab selle korraldusasutusega.

Seirekomisjoni eesistujaks on liikmesriigi või korraldusasutuse esindaja.

3. Seirekomisjon hoolitseb abi rakendamise tõhususe ja kvaliteedi eest. Sel eesmärgil ta:

- a) kinnitab artikli 15 kohaselt programmitäiendi, sealhulgas abi seireks kasutatavad materiaalsed ja finantsnäitajad, või kohandab seda. Seirekomisjoni heakskiit tuleb saada enne edasiste kohanduste tegemist;

[...]”.

Vaidluse aluseks olevad asjaolud ja menetlus

- 6 2002. aastal võttis komisjon koostöös liikmesriikidega ette struktuurifondide kasutamise menetluse lihtsustamise. Komisjon esitas 24. juulil 2002 liikmesriikide esindajatele määruse artikliga 47 loodud piirkondade arengu ja ümberkorraldamise komitee (edaspidi „komitee”) 67. kohtumisel ning hiljem 7. oktoobril 2002 ministrite nõupidamisel, milles osalesid regionaalpoliitika eest vastutavad liikmesriikide

ministrid ja komisjoni liige, dokumendi projekti pealkirjaga „Teatis struktuuripoliitikate korraldamise lihtsustamise, selgitamise, kooskõlastamise ja paindlikkuse kohta aastatel 2000–2006”. Üks nimetatud dokumendis käsitletud teemadest puudutas käimasolevate programmide muutmist.

- 7 Komitee 67. kohtumise protokollist tuleneb, et eesistuja, st komisjoni regionaalpoliitika peadirektoraadi direktor märkis kohtumise alguses, et komisjoni poolt komiteele esitatud teatiste „eesmärk on selgitada liikmesriikidele, kuidas komisjon tõlgendab ja kohaldab struktuurifondide rakendamise eeskirju. Need teatised on olemuselt asutusesisesed ning alati ei ole need lõplikud”.
- 8 Samuti tuleneb nimetatud protokollist, et vastuseks Itaalia Vabariigi esindaja küsimusele märkis komisjoni esindaja, et „programmide muutmise korral on uute meetmete (või muudetud meetmete) abikõlblikkuse alguskuupäev sama, mis programmi alguskuupäev, st enamikul juhtudel vastuvõetava programmi kättesaamise kuupäev”.
- 9 Komitee järgnevatel kohtumistel toodi välja ja arutati eriprobleemi seoses kulutuste tagasiulatusvusega programmide muutmise korral; komisjon teatas pärast neid kohtumisi liikmesriikidele, et ta esitas selle küsimuse oma õigustalitusele.
- 10 Komitee 75. kohtumisel 23. aprillil 2003 esitas komisjon vaidlustatud akti.

- 11 Selles aktis märgitakse kõigepealt, et välja arvatud teatavaks tehtud riigiabi puudutavad otsused, „määravad esialgsed otsused, mis kiidavad heaks programm-dokumendid, määruse artiklite 30 ja 52 kohaselt kindlaks toetuse vormiga kaetud tegevuse abikõlblikkuse alguskuupäeva [...]”.
- 12 Edasi näeb nimetatud akt ette:

„[...]”

Selleks et tagada, et programmeerimine ei oleks keskendunud abikõlblike piirkondade arengule ja ümberkorraldamisele mitte ainult raha saamise vajaduse tõttu või automaatse kohustustusest vabastamise vältimiseks ning arvestades liikmesriikides praegu kohaldatavat praktikat, tehakse ettepanek pidada kinni järgmistest reeglitest.

1. Rakenduskava või [ühtse programmdokumendi] muutmise tõttu tehtud kulutuse abikõlblikkuse alguskuupäev on komisjoni poolt abi muutmise taotluse kättesaamise kuupäev. Abikõlblikkuse kuupäev peab olema kirjas ühtse programmdokumendi või rakenduskava muudatuse heakskiitmise otsuses.

2. Mis puudutab programmitäiendi muutmist, siis tuleb teha vahet kahel olukorral. Kui muudatuste tõttu on vaja muuta programmdokumendi või rakenduskava, siis kehtib programmdokumendi või rakenduskava muudatuse heakskiitmise otsuses toodud abikõlblikkuse kuupäev. 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.

[...]

5. Nende muutmisotsuste puhul, mis on juba vastu võetud ilma kindlat kuupäeva määramata, on abikõlblikkuse alguskuupäevaks muutmata otsuses algselt märgitud kuupäev.”

13 Komisjonile 29. aprillil 2003 edastatud kirjaga vaidlustas Itaalia valitsus vaidlustatud akti.

14 Hiljem Sardiinia, Sitsiilia ja Lazio maakondade seirekomisjonide poolt algatatud kirjalikus konsulteerimismenetluses programmitäiendi muutmiseks saatis komisjon nendele maakondadele vaidlustatud teatised, milles ta viitas lisaks erinevatele kommentaaridele ja märkustele edastatud muudatuste kohta ka vaidlustatud aktile ning kinnitas selle sisu.

Hagi vastuvõetavus

15 Komisjon vaidlustab hagi vastuvõetavuse. Tema arvates ei ole vaidlustatud akti ning teatiste puhul tegemist vaidlustatavate aktidega EÜ artikli 230 mõttes. Väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et akti peale saab esitada tühistamishagi, kui selle

eesmärgiks on objektiivselt kolmandatele isikutele õiguslike tagajärgede tekitamine ning see võib otseselt nende huvisid puudutada, tuues kaasa selge muutuse nende õiguslikus seisundis.

- 16 Komisjoni arvates ei ole need tingimused vaidlustatud akti ja teatiste puhul täidetud. Komisjon piirdus liikmesriikidele pelgalt selle tõlgenduse edastamisega, mida ta kavatses määruse artikli 30 kohaldamisel rakendada. Kolmandate isikute huvisid saavad konkreetselt mõjutada ainult meetmed, mis on võetud edastatud reegleid kohaldades.
- 17 Itaalia valitsus leiab, et hagi on vastuvõetav.
- 18 Ta leiab, et vaidlustatud akt, isegi kui see ei sisalda muud kui üldise loomuga menetlusreeglite vastuvõtmise ettepanekut, võib, nagu seda näitavad vaidlustatud teatised, tekitada koheseid ning kahju tekitavaid tagajärgi liikmesriikidele, kes pannakse sellisesse olukorda, et nad peavad kohe võtma vastu programmitäiendi muutmise osas erinevad õigusnormid, kuna nimetatud riigid ei või juba läbiviidud tegevuste osas riskida sellega, et kulutused ei osutu ühenduse kaasrahastamise kõlblikuks.
- 19 Siinkohal tuleb meelde tuletada, et tühistamishagi esemeks võivad olla nende laadist ja vormist olenemata kõik institutsioonide võetud meetmed, mille eesmärk on tekitada õiguslikke tagajärgi (vt eriti 6. aprilli 2000. aasta otsus kohtuasjas C-443/97: Hispaania *v.* komisjon, EKL 2000, lk I-2415, punkt 27 ja viidatud kohtupraktika).

- 20 Seega peab uurima, kas vaidlustatud akti ja teatiste puhul on tegemist selliste sätetega.
- 21 Vaidlustatud akti osas tuleb märkida, et nimetatud akt kasutas väljendit „tehakse ettepanek pidada kinni järgmistest reeglitest”.
- 22 Viitamine ettepaneku mõistele on selge märk sellest, et nimetatud akti sisu ei ole mõeldud õiguslike tagajärgede tekitamiseks.
- 23 Muu hulgas eelnes vaidlustatud akti liikmesriikidele jagamisele komisjoni selgesõnaline hoiatus komitee 67. kohtumisel, et taoline dokument on asutusesisene, et see ei ole alati lõplik ning et selles väljendub lihtsalt komisjoni arvamus.
- 24 Seega tuleb vaidlustatud akti sõnastust ning selle esitamise asjaolusid arvestades sedastada, et nimetatud akti eesmärk ei olnud õiguslike tagajärgede tekitamine.
- 25 Sama tuleb öelda ka vaidlustatud teatiste kohta.

- 26 Ühelt poolt viitavad nimetatud teatised lihtsalt vaidlustatud aktile, mille eesmärk ei ole õiguslike tagajärgede tekitamine.
- 27 Teiselt poolt tuleneb toimikust, et komisjon saatis nimetatud teatised programmi-täiendi muutmise kirjalikus konsulteerimismenetluses, mille olid algatanud Sardiinia, Sitsiilia ja Lazio maakondade seirekomisjonid.
- 28 Nagu märgib kohtujurist oma ettepaneku punktis 59, tuleneb määruse artikli 15 lõike 6, artikli 34 lõike 3 ning artikli 35 sätete koosmõjust, et sellise menetluse raames on komisjonil nõuandev roll ning tal ei ole pädevust võtta õiguslikult siduvaid akte, v.a siis, kui võimalikud muudatused puudutavad määruse artikli 34 lõike 3 mõttes struktuurifondide osalust käsitlevas otsuses sisalduvat. Siiski ei ole väidetud, et käesoleval juhul oleks tegemist sellise olukorraga.
- 29 Järeldust, et vaidlustatud akt ja teatised ei ole suunatud õiguslike tagajärgede tekitamisele, ei sea kahtluse alla Itaalia valitsuse argument, mille kohaselt liikmesriigid peavad kohe võtma vastu programmitäiendi muutmise osas erinevad õigusnormid, kuna nimetatud riigid ei või juba läbiviidud tegevuste osas riskida sellega, et kulutused ei osutu ühenduse kaasrahastamise kõlblikuks.
- 30 Kui nimetatud akt ja teatised võivad liikmesriike teavitada sellest, et teatud tehtud kulutuste osas võidakse ühenduse rahastamisest keelduda määruse sama sätte erineva tõlgenduse tõttu, siis on nimetatud akt ja teatised suunatud faktilise, mitte õigusliku tagajärje tekitamisele (vt selle kohta 11. novembri 1981. aasta otsus kohtuasjas 60/81: IBM v. komisjon, EKL 1981, lk 2639, punkt 19).

- 31 Itaalia valitsuse argumenti, mille kohaselt on vaidlustatud akti ja teatiste eesmärk õiguslike tagajärgede tekitamine selle tõttu, et komisjon on nendes valesti tõlgendanud määruse artiklist 30 tulenevaid kohustusi, ei saa samuti vastu võtta.
- 32 Isegi kui oletada, et see akt ja need teatised tõlgendavad nimetatud sätet valesti, siis ei sea see asjaolu iseenesest kahtluse alla selle akti ja nende teatiste sõnastusel ning vastuvõtmise asjaoludel põhinevat järeldust, et nende eesmärk ei ole õiguslike tagajärgede tekitamine.
- 33 Sellest tuleneb, et hagi tuleb vastuvõetamatuse tõttu jätta läbi vaatamata.

Kohtukulud

- 34 Kodukorra artikli 69 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Komisjon on kohtukulude hüvitamist Itaalia Vabariigilt nõudnud, kuna viimati nimetatu on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud temalt välja mõista.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (teine koda) otsustab:

- 1. Jätta hagi vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata.**
- 2. Mõista kohtukulud välja Itaalia Vabariigilt.**

Allkirjad