



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
12 päivänä tammikuuta 2023¹

Yhdistetyt asiat C-363/21 ja C-364/21

Ferrovienord SpA

vastaan

**Istituto Nazionale di Statistica – ISTAT (C-363/21),
muina osapuolina**

**Procura generale della Corte dei conti,
Ministero dell'Economia e delle Finanze**

ja

Federazione Italiana Triathlon

vastaan

**Istituto Nazionale di Statistica – ISTAT ja
Ministero dell'Economia e delle Finanze (C-364/21),
muuna osapuolena**

Procura generale della Corte dei conti

(Ennakkoratkaisupyyntö – Corte dei conti (tilintarkastustuomioistuin, Italia))

Ennakkoratkaisupyyntö – Asetus (EU) N:o 549/2013 – Euroopan kansantalouden tilinpito- ja aluetilinpitojärjestelmä (EKT 2010) – Institutionaalisten yksiköiden luokittelu sektoriin S.13 (julkisyhteisöt) – Unionin tilastolainsäädäntö – Valvontamekanismit – Välitön oikeusvaikutus – Direktiivi 2011/85/ETY – Kansalliset julkisen talouden kehykset – Välitön oikeusvaikutus – Tehokkaat oikeussuojakeinot – Tilintarkastustuomioistuimen tai hallintotuomioistuinten harjoittama valvonta

¹ Alkuperäinen kieli: espanja.

1. Nyt käsiteltävät (yhdistetyt) ennakkoratkaisupyynnöt tarjoavat unionin tuomioistuimelle² tilaisuuden selvittää asetuksella (EU) N:o 549/2013³ perustettua Euroopan kansantalouden tilinpitojärjestelmää 2010 koskevan lainsäädännön soveltamisalaa. Ennakkoratkaisupyynnöillä pyritään selvittämään erityisesti seuraavaa:

- Voidaanko asetukseen N:o 549/2013 ja direktiiviin 2011/85/EU⁴ vedota eri julkisyhteisöjen välisissä tai yksityisten ja tilastoviranomaisten välisissä riita-asioissa?
- Millaista tehokasta oikeussuojaa jäsenvaltioiden on otettava käyttöön säätäessään oikeussuojakeinoista, jotka mahdollistavat tätä alaa koskevan unionin lainsäädännön soveltamisen valvonnan?

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

1. Asetus N:o 549/2013

2. Asetuksen 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Tällä asetuksella perustetaan Euroopan kansantalouden tilinpitojärjestelmä 2010, jäljempänä ’EKT 2010’ tai ’EKT’.

2. EKT 2010:ssä vahvistetaan

- a) menetelmä (liite A), joka koskee yhteisiä standardeja, määritelmiä, luokituksia ja tilinpitosääntöjä ja jota on käytettävä tilien ja taulukoiden laatimiseen vertailukelpoisiin perustein unionin tarpeisiin, yhdessä 3 artiklassa edellytettyjen tulosten kanssa;
- b) ohjelma (liite B), jossa vahvistetaan määräajat, joihin mennessä jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle (Eurostat) a alakohdassa tarkoitettun menetelmän mukaisesti laadittavat tilit ja taulukot.

--

4. Tämä asetusta ei velvoita jäsenvaltioita laatimaan omiin tarpeisiinsa tarkoitettuja tilejä EKT 2010:n mukaisesti.”

² Unionin tuomioistuimen tällä alalla antama oikeuskäytäntö on vielä vähäistä ja uudehkoa, esimerkkinä siitä 11.9.2019 annettu tuomio FIG ja FISE (C-612/17 ja C-613/17, EU:C:2019:705; jäljempänä tuomio FIG ja FISE).

³ Euroopan kansantalouden tilinpito- ja aluetilinpitojärjestelmästä Euroopan unionissa 21.5.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EUVL 2013, L 174, s. 1).

⁴ Jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista 8.11.2011 annettu neuvoston direktiivi (EUVL 2011, L 306, s. 41).

3. Liitteessä A (EKT 2010) olevassa luvussa 1 (Yleispiirteet ja perusperiaatteet) säädetään seuraavaa:

”1.01 Euroopan kansantalouden tilinpitojärjestelmä – on kansainvälisesti yhteensopiva tilinpitokehikko, joka kuvaa systemaattisesti ja yksityiskohtaisesti koko taloutta (toisin sanoen maata, aluetta tai maaryhmää), sen rakenneseosia ja sen suhteita muihin kansantalouksiin.

--

1.57 Institutionaaliset yksiköt ovat taloudellisia yksiköitä, jotka voivat omistaa tavaroita ja varoja, ottaa velkaa ja osallistua taloudelliseen toimintaan ja suorittaa taloustoimia muiden yksiköiden kanssa täysin oikeuksin. EKT 2010:n järjestelmää varten institutionaaliset yksiköt ryhmitellään viiteen toisensa poissulkevaan kotimaiseen institutionaaliseen sektoriin:

a) yritykset;

b) rahoituslaitokset;

c) julkisyhteisöt;

d) kotitaloudet;

e) kotitalouksia palvelevat voittoa tavoittelemattomat yhteisöt.

Nämä viisi sektoria muodostavat yhdessä koko kotimaantalouden. Jokainen sektori jakautuu myös alasektoreihin. EKT 2010:n järjestelmä mahdollistaa kultakin sektorilta ja alasektorilta sekä koko kansantaloudesta laadittavan täydellisen juoksevien tilien ja varallisuustaseiden kokonaisuuden. Ulkomaisilla talousyksiköillä voi olla vuorovaikutusta kyseisten viiden kotimaisen sektorin kanssa, ja tällainen vuorovaikutus esitetään viiden kotimaisen sektorin ja kuudennen institutionaalisen sektorin eli ulkomaiden välillä.

--”

4. Kyseisessä liitteessä (EKT 2010) olevassa luvussa 2 (Yksiköt ja yksiköiden ryhmittelyt) säädetään seuraavaa:

”_ _

2.12 *Määritelmä:* Institutionaalinen yksikkö on taloudellinen yksikkö, jolle on ominaista pääasiallista toimintaansa koskeva itsenäinen päätösvalta. --

--

2.32 Jokainen sektori ja alasektori ryhmittelee yhteen ne institutionaaliset yksiköt, joiden taloudellinen toiminta on samanlaista.

--

Julkisyhteisöt (S.13)

2.111 *Määritelmä:* Julkisyhteisösektoriin (S.13) luetaan kaikki institutionaaliset yksiköt, jotka ovat markkinattomia tuottajia ja joiden tuotos on tarkoitettu yksilölliseen tai kollektiiviseen kulutukseen ja jotka rahoitetaan muihin sektoreihin kuuluvien yksiköiden suorittamin pakollisin maksuin, ja pääasiallisesti kansantulon ja -varallisuuden uudelleenjakoa harjoittavat institutionaaliset yksiköt.

--”

5. Kyseisessä liitteessä olevassa luvussa 20 (Julkisyhteisöjen tilinpito) säädetään seuraavaa:

”_ _

20.05 Julkisyhteisöjen sektori (S.13) sisältää kaikki julkisyhteisöjen yksiköt ja kaikki julkisyhteisöjen yksiköiden määräysvallassa toimivat markkinattomat voittoa tavoittelemattomat yhteisöt. Se käsittää myös kohdissa 20.18–20.39 määritellyt muut markkinattomat tuottajat.

--”

2. *Direktiivi 2011/85*

6. Direktiivin 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä vahvistetaan jäsenvaltioiden julkisen talouden kehysten ominaispiirteitä koskevat yksityiskohtaiset säännöt, jotka ovat tarpeen sen varmistamiseksi, että jäsenvaltiot noudattavat Euroopan unionin toiminnasta tehdystä sopimuksesta johtuvia velvoitteita välttää liiallisia julkisen talouden alijäämiä.”

7. Direktiivin 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä sovelletaan Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitetyn liiallisia alijäämiä koskevasta menettelystä tehdyn pöytäkirjan (N:o 12)^[5] 2 artiklassa vahvistettuja ilmaisujen ’julkinen’, ’alijäämä’ ja ’sijoitus’ määritelmiä. Julkisyhteisöjen alasektoreihin sovelletaan myös asetuksen (EY) N:o 2223/96 liitteessä A olevassa 2.70 kohdassa vahvistettua määritelmää.

Lisäksi sovelletaan seuraavaa määritelmää:

’julkisen talouden kehys’ tarkoittaa järjestelyjä, menettelyjä, sääntöjä ja instituutioita, jotka ovat julkisyhteisöjen finanssipolitiikan perustana, ja erityisesti seuraavia:

--

f) talousarviomenettelyn osatekijöiden avoimuuden lisäämiseen pyrkivät riippumatonta seuranta ja analysointia koskevat järjestelyt;

--”

⁵ Jäljempänä liiallisia alijäämiä koskeva pöytäkirja N:o 12.

8. Direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioilla on oltava käytössään julkisen tilinpidon kansalliset järjestelmät, jotka laajalti ja johdonmukaisesti kattavat kaikki julkisyhteisöjen alasektorit sekä sisältävät tiedot, joita tarvitaan suoriteperusteisen tietoaineiston tuottamiseksi tarkoituksena EKT 95 -standardiin perustuvan tietoaineiston valmistelu. Näiden julkisten tilinpitojärjestelmien on oltava sisäisen valvonnan ja riippumattoman tarkastuksen alaisia.”

3. Asetus (EU) N:o 473/2013⁶

9. Asetuksen 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Tässä asetuksessa sovelletaan seuraavia määritelmiä:

a) ’riippumattomilla elimillä’ tarkoitetaan rakenteellisesti riippumattomia elimiä tai elimiä, jotka ovat toiminnallisesti riippumattomia jäsenvaltion talousarvioviranomaisista ja jotka perustuvat kansallisiin säännöksiin, joilla varmistetaan suuri toiminnallinen riippumattomuus ja vastuullisuus – –

2. Tässä asetuksessa sovelletaan myös Euroopan kansantalouden tilinpito- ja aluetilinpitojärjestelmästä yhteisössä 25 päivänä kesäkuuta 1996 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2223/96 liitteessä A olevassa 2.70 kohdassa annettuja ’julkisyhteisöjen sektorin’ ja ’julkisyhteisöjen alasektorin’ määritelmiä – –

– –”

10. Asetuksen 5 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on perustettava riippumattomat elimet, jotka seuraavat, että noudatetaan

a) numeerisia finanssipoliittisia sääntöjä, joilla niiden kansallisiin talousarviomenettelyihin sisällytetään asetuksen (EY) N:o 1466/97 2 a artiklassa vahvistettu julkistalouden keskipitkän aikavälin tavoite;

b) direktiivin 2011/85/EU 5 artiklassa tarkoitettuja numeerisia finanssipoliittisia sääntöjä.

– –”

⁶ Alustavien talousarviosuunnitelmien seuranta ja arviointia sekä euroalueen jäsenvaltioiden liiallisen alijäämän tilanteen korjaamisen varmistamista koskevista yhteisistä säännöksistä 21.5.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EUVL 2013, L 140, s. 11).

B Kansallinen oikeus

*1. Vuonna 2009 annettu laki nro 196*⁷

11. Lain 1 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Julkisyhteisöt edistävät kansallisessa lainsäädännössä Euroopan unionissa vahvistettujen menettelyjen ja perusteiden mukaisesti määriteltyjen julkisen talouden tavoitteiden saavuttamista ja jakavat niistä johtuvat vastuut. – –

2. – – Julkisyhteisöillä tarkoitetaan – –, vuodesta 2012 lähtien yhteisöjä ja oikeussubjekteja, jotka [ISTAT] on yksilöinyt tilastointia varten luettelossa – –, joka on julkaistu – – Italian tasavallan virallisessa lehdessä – –, sellaisena kuin se on myöhemmin saatettuna ajan tasalle tämän pykälän 3 momentissa tarkoitettulla tavalla Euroopan unionin erillisissä asetuksissa vahvistettujen määritelmien perusteella – –.

3. ISTAT tunnustaa vuosittain edellä 2 momentissa tarkoitettulla tavalla julkisyhteisöt omalla päätöksellään, joka julkaistaan virallisessa lehdessä 30.9. mennessä.

– –”

*2. 24.12.2012 annettu laki nro 243*⁸

12. Lain 2 §:n 1 momentin a kohdassa esitetyn määritelmän mukaan ”julkisyhteisöjä’ ovat yksiköt, jotka määritetään kirjanpidon ja julkisen talouden alasta annetussa säännöstössä säädetyillä menettelyillä ja päätöksillä keskus- ja paikallishallinnon sekä kansallisten sosiaalivakuutuslaitosten alasektoreina Euroopan unionin oikeusjärjestyksen mukaisesti”.

13. Corte dei conti (tilintarkastustuomioistuin, Italia) harjoittaa lain 20 §:n nojalla julkisyhteisöjen talousarviohallinnon jatkuvaa valvontaa julkisen talouden yhteensovittamiseksi ja talousarvion tasapainottamiseksi laissa säädettyjen menettelyjen ja yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti.

*3. Vuonna 2014 annettu laki nro 161*⁹

14. Lain 30 §:n (”Direktiivin 2011/85/EU ja asetuksen N:o 473/2013 muiden kuin sellaisenaan sovellettavien säännösten täytäntöönpano) 1 momentissa säädetään, että direktiivin 2011/85 ja asetuksen N:o 473/2013 muiden kuin sellaisenaan sovellettavien osien täyden oikeusvaikutuksen varmistamiseksi talousarviosäännösten noudattamisen seuranta koskevien toimien osalta Corte dei conti varmistaa, että julkisyhteisöjen talousarviotiedot ovat kirjanpitolainsäädännön mukaisia.

⁷ Kirjanpidosta ja julkisesta taloudesta 31.12.2009 annettu laki nro 196 (Legge n. 196 del 31 dicembre 2009, di contabilità e finanza pubblica; GURI nro 303, 31.12.2009, Supplemento ordinario nro 245).

⁸ Perustuslain 81 §:n 6 momentissa tarkoitettun talousarvion tasapainoperiaatteen soveltamista koskevista säännöksistä 24.12.2012 annettu laki nro 243 (Legge n. 243, del 24 dicembre 2012, disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’articolo 81, sesto comma, della Costituzione; GURI nro 12, 15.1.2013).

⁹ Italian kuulumisesta Euroopan unioniin johtuvien velvoitteiden täyttämiseksi annetuista säännöksistä – Eurooppalaki 2013 bis – 30.10.2014 annettu laki nro 161 (Legge n. 161 – Disposizioni per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea – Legge europea 2013-bis, del 30 ottobre 2014; GURI nro 261, 10.11.2014 – Supplemento ordinario nro 83).

4. Tilintarkastusta koskevasta tuomioistuimen toimivallasta annettu laki¹⁰

15. CGC:n 11 §:n 6 momentin b kohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella nro 137/2020, joka on muutettu laiksi nro 176/2020,¹¹ säädetään seuraavaa:

”[Corte dei contin] yhdistetyt jaostot tekevät erityiskokoonpanossa ainoassa oikeusasteessa, käyttäessään omaa yksinomaista tuomiovaltaansa julkisen sektorin tilinpidon osalta, päätöksiä – –, jotka koskevat ISTATin tunnustamia julkisyhteisöjä, *ainoastaan sovellettaessa julkisten menojen hillitsemistä koskevaa kansallista lainsäädäntöä*”.¹²

II Tosiseikat, pääasiat ja ennakkoratkaisukysymykset

16. Istituto Nazionale di Statistica (kansallinen tilastokeskus, Italia; jäljempänä ISTAT) merkitsi 30.9.2020 Ferrovienord SpA:n ja Federazione Italiana Triathlonin (jäljempänä FITRI) Italian valtion konsolidoituun tuloslaskelmaan sisältyvien julkisyhteisöjen luetteloon (jäljempänä ISTATin vuoden 2020 luettelo).¹³

17. Ferrovienord ja FITRI nostivat tästä päätöksestä Corte dei contissa kanteen, jossa ne vaativat päätöksen kumoamista. Niiden mielestä edellytykset niiden merkitsemiseksi ISTATin vuoden 2020 luetteloon eivät täytyneet.

18. ISTAT riitautti kanteen ja väitti, että luetteloon merkitseminen oli asianmukaista. Procura generale della Corte dei conti (Corte dei contin yleinen syyttäjä, Italia) pyysi saada esittää kysymyksen siitä, onko asetuksen nro 137/2020 23 quater § perustuslain mukainen.¹⁴

19. Corte dei conti määräsi täydentävästä kontradiktorisesta menettelystä Ministero dell’Economia e delle Finanze (valtiovarainministeriö, Italia) kanssa ja totesi samalla, että asiassa oli tullut esille ongelmia, jotka liittyivät uuden oikeussäännön yhteensopivuuteen unionin oikeuden kanssa. Se vaati asianosaisia esittämään lausumansa erityisesti tämän seikan osalta.

20. Corte dei conti katsoo seuraavaa:

- CGC:n 11 §:n 6 momentin b kohdan mukaan sillä on toimivalta antaa ratkaisu julkisyhteisöjen tunnustamista koskevista ISTATin päätöksistä.
- Kyseistä säännöstä kuitenkin muutettiin asetuksen (decreto-legge) nro 137/2020 23 quater §:n 2 momentilla, jonka mukaan Corte dei conti harjoittaa valvontaa ISTATin luettelon osalta

¹⁰ 26.8.2016 annettu asetus (decreto-legge) nro 174, tilintarkastusta koskevasta tuomioistuimen toimivallasta annettu laki (Codice di giustizia contabile; GURI nro 209, 7.9.2016 – Supplemento ordinario nro 41). Jäljempänä CGC.

¹¹ Covid-19-epidemiakriisiin liittyvistä terveyden suojelua, työntekijöille ja yrityksille annettavaa tukea sekä oikeus- ja turvallisuusasioita koskevista kiireellisistä toimenpiteistä 28.10.2020 annettu asetus nro 137, sellaisena kuin se on muutettuna ja 18.12.2020 annetuksi laiksi nro 176 muunnettuna (Decreto legge n. 137 del 28 ottobre 2020, Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19, convertito con modificazioni dalla Legge n. 18 dicembre 2020, n. 176, del 18 dicembre 2020; GURI nro 319, 24.12.2020 – Supplemento ordinario nro 43) (jäljempänä asetus nro 137/2020).

¹² Kursivointi tässä.

¹³ ISTAT laatii kyseisen luettelon vuosittain lain nro 196/2009 1 §:n 3 momentin mukaisesti asetuksen N:o 549/2013 nojalla.

¹⁴ Kyseinen pyyntö hylättiin.

*”ainoastaan sovellettaessa julkisten menojen hillitsemistä koskevaa kansallista lainsäädäntöä”.*¹⁵

- Julkista taloutta koskevan kansallisen lainsäädännön ja unionin oikeudesta johtuvien velvoitteiden yhdenmukaisuus on Italian perustuslakiin perustuva periaate yhdessä avoimuusperiaatteen ja julkisen talouden tasapainoa koskevan periaatteen kanssa.
- Tämä yhdenmukaisuus varmistetaan kansallisessa lainsäädännössä seuraamalla yli-/alijäämää eli julkisen talouden tasapainoa, millä rajoitetaan valtion eri julkisyhteisöjen velkaantumista (lain nro 243/2012 4 §:n 4 momentti sekä 9 ja 10 §). Yli-/alijäämän määrittäminen ja varautuminen niiden mahdollisiin myöhempisiin korjauksiin perustuvat tietoihin, joita toimittavat konsolidoidun tuloslaskelman muodostavat julkisyhteisöt.
- Tästä seuraa, että ISTATin luettelon asianmukainen laatiminen (siltä osin kuin se koskee julkisyhteisöjä, jotka ovat velvollisia huolehtimaan julkisen talouden tasapainosta) edellyttää, että noudatetaan SEUT 121 artiklassa tarkoitettuja talouspolitiikan yhteensovittamistavoitteita.
- Yhteisön merkitseminen ISTATin luetteloon voidaan Italian oikeusjärjestyksen (perustuslain 24 §:n 1 momentti ja 113 §:n 1 momentti) nojalla riitauttaa tuomioistuimissa. Vuoteen 2012 saakka toimivalta näiden päätösten tekemiseen oli hallintotuomioistuimilla, ja kyseisestä vuodesta alkaen toimivalta on annettu Corte dei contille. Kyseinen tuomioistuin harjoittaa laillisuusvalvontaa, joka kohdistuu julkista taloutta koskevan kansallisen lainsäädännön ja unionin oikeuden noudattamiseen, ja huolehtii subjektiivisesta näkökulmasta tuloslaskelman luotettavuuden varmistamisesta asetuksen (EU) N:o 1173/2011¹⁶ 8 artiklassa tarkoitettujen seuraamusten uhalla. Näin ollen se varmistaa julkisen talouden tavoitteiden tosiasiallisen saavuttamisen.
- Asetuksen nro 137/2020 23 quater §:llä tehdyn muutoksen johdosta Corte dei contin harjoittamalla valvonnalla ei voida enää määrätä kahdesta välttämättömästä implisiittisestä vaikutuksesta (tai niiden puuttumisesta), joista määrääminen oli aikaisemmin keskitetty kyseiseen tuomioistuimeen: siitä, että todetaan velvollisuus (sen olemassaolo tai puuttuminen) ilmoittaa merkitykselliset julkista taloutta koskevat luvut ja tiedot lain nro 243/2012 ja lain nro 196/2009 soveltamiseksi (asetuksen N:o 549/2013 ja direktiivin 2011/85 täytäntöönpanoa koskeva velvollisuus), ja tähän perustuvan lain nro 243/2012 3 ja 4 §:ssä (joilla pannaan myös täytäntöön asetus N:o 549/2013 ja direktiivi 2011/85) tarkoitettua julkisen talouden tasapainoa ja julkisyhteisöjen velkaantumisen kestävyyttä koskevien säännösten soveltamisesta (tai soveltamatta jättämisestä).

21. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan vuoden 2020 lakimuutoksesta on seurannut se, että toimivalta määrittää täsmällisesti sektoriin S.13 (muut kuin alueelliset julkisyhteisöt) kuuluvat yhteisöt ja siten julkisen talouden yli- tai alijäämä puuttuu täysin, ja siten puuttuu myös oikeussuoja, mistä syystä EKT 2010:n ja direktiivin 2011/85 vaikutukset eivät toteudu. Italian valtio vahvistaa ISTATin luettelon avulla sen, että EKT 2010:n soveltamisalaan kuuluvat myös SEUT 126 artiklan ja pöytäkirjan N:o 12 liiallisia julkistalouden alijäämiä koskevien sääntöjen vaikutukset.

¹⁵ Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää, että sama muutos oli tehty toisen asetuksen (23.11.2020 annettu asetus (decreto-legge) nro 154) 5§:n 2 momentissa. Kyseinen pykälä kumottiin asetuksen (decreto-legge) nro 137/20 laiksi muuttamisesta annetulla lailla nro 176/2020, jossa pykälän sisältö kuitenkin otettiin osaksi asetuksen (decreto-legge) nro 137/2020 23 quater §:ää.

¹⁶ Julkisen talouden valvonnan tehokkaasta täytäntöönpanosta euroalueella 16.11.2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL 2011, L 306, s. 1).

22. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan vilpittömän yhteistyön periaatetta (SEU 4 artikla) on loukattu ja ISTATin julkisyhteisöiksi luokittelemilta yhteisöiltä on evätty mahdollisuus hakea muutosta tähän luokitteluun, mikä on ristiriidassa Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artiklan kanssa.

23. Se lisää, että vaikka katsottaisiin – kuten ISTAT ja talous- ja valtiovarainministeriö väittävät – että uusi oikeussääntö merkitsee hallintotuomioistuimen yleisen toimivallan laajentumista, on edelleen epävarmaa, onko tällainen oikeussääntö

- ristiriidassa tehokkaiden oikeussuojakeinojen periaatteen kanssa sekä unionin oikeuden tehokasta vaikutusta ja oikeusvarmuutta koskevan periaatteen kanssa¹⁷
- ristiriidassa oikeussuojakeinojen vastaavuuden ja oikeusvaltion periaatteiden (SEU 2 ja SEU 19 artikla) kanssa viimeksi mainitun periaatteen ja asetuksessa N:o 2020/2092 säädetyn unionin taloudellisten etujen suojaamisen välisen yhteyden valossa¹⁸.

24. Tässä tilanteessa Corte dei conti esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Ovatko [Euroopan kansantalouden tilinpitojärjestelmän (EKT) 2010] välitöntä sovellettavuutta koskeva sääntö sekä [asetuksen N:o 549/2013] ja direktiivin [2011/85] tehokkaan vaikutuksen periaate esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jolla rajoitetaan EKT 2010:n oikeaa soveltamista koskevaa toimivaltaisen kansallisen tuomioistuimen tuomiovaltaa siten, että se koskee vain julkisten menojen hillitsemiseen liittyvän kansallisen lainsäädännön soveltamista, ja estetään [unionin oikeuden] sääntöjen keskeinen tehokas vaikutus eli julkisen talouden yli-/alijäämien läpinäkyvyyden ja luotettavuuden tarkastus, jossa todetaan, onko Italia lähentynyt [julkistalouden keskipitkän aikavälin tavoitetta]?
- 2) Ovatko EKT 2010:n välitöntä sovellettavuutta koskeva sääntö sekä [asetuksen N:o 549/2013] ja direktiivin [2011/85] tehokkaan vaikutuksen periaate budjettivallan käyttäjän ja valvontaelinten välisen organisatorisen erottamisen kannalta esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jolla rajoitetaan toimivaltaisen kansallisen tuomioistuimen [EKT 2010:n] oikeaa soveltamista koskevan ratkaisun vaikutuksia siten, että ne koskevat vain julkisten menojen hillitsemiseen liittyvän kansallisen lainsäädännön soveltamista, ja estetään kokonaan riippumaton valvonta, joka kohdistuu niiden Italian julkisyhteisöjen tilien subjektiiviseen rajaamiseen (siten kuin ne luokitellaan sovellettaessa [unionin oikeutta]), joiden avulla selvitetään, onko Italia lähentynyt julkistalouden keskipitkän aikavälin tavoitetta?
- 3) Onko oikeusvaltion periaate, erityisesti siihen sisältyvät tehokkaiden oikeussuojakeinojen ja oikeussuojakeinojen vastaavuuden periaatteet esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jolla

¹⁷ Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että vaikka molempien tuomioistuinten (Corte dei conti ja hallintotuomioistuin) on varmistettava EKT 2010:n asianmukainen soveltaminen samaan yhteisöön, on olemassa vaara siitä, että samasta kanteesta ja sektoriin S.13 kuuluvien yhteisöjen asianmukaisesta rajaamisesta annetaan ristiriitaisia tuomioita, mikä heikentää unionin oikeuden tehokkuutta.

¹⁸ Yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä unionin talousarvion suojaamiseksi 16.12.2020 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) 2020/2092 (EUVL 2020, L 433 I, s 1).

- a) estetään kaikenlainen tuomioistuimen harjoittama valvonta, joka kohdistuu siihen, miten [ISTAT]) soveltaa tarkalleen EKT 2010:ä rajattaessa sektoria S.13, ja siten varainhoitovuoden yli-/alijäämien, joiden avulla selvitetään, onko Italia lähentynyt julkistalouden keskipitkän aikavälin tavoitetta, oikeellisuuteen, läpinäkyvyyteen ja luotettavuuteen (tehokkaiden oikeussuojakeinojen periaatteen loukkaaminen)?
- b) asetetaan kantajalle, jos vastaajina olevien julkisyhteisöjen esittämää säännöksen tulkintaa olisi pidettävä paikkansapitävänä myös autenttisen tulkinnan perusteella, kaksinkertainen velvoite riitauttaa asia tuomioistuimessa, mihin liittyy se vaara, että annetaan ristiriitaisia tuomioita [unionin] oikeuteen perustuvan aseman olemassaolosta, jolloin sen olisi tosiasiallisesti mahdotonta saada oikeudelleen tehokasta suojaa siinä ajassa kuin edellytetään tästä johtuvien velvoitteiden täyttämiseksi (eli varainhoitovuoden aikana) ja vaarannettaisiin oikeusvarmuus julkisyhteisön aseman olemassaolon osalta?
- c) edelleen, jos vastaajina olevien julkisyhteisöjen esittämää säännöksen tulkintaa olisi pidettävä paikkansapitävänä myös autenttisen tulkinnan perusteella, säädetään, että toisen tuomioistuimen kuin sen, jolle Italian perustuslaissa varataan julkista taloutta koskevaan lainsäädäntöön liittyvä tuomiovalta, on annettava ratkaisu julkisen talouden rajaamisen oikeellisuudesta?”

III Asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa

25. Ennakkoratkaisupyynnöt kirjattiin saapuneiksi unionin tuomioistuimeen 9.6.2021. Pyyntö nopeutetun menettelyn soveltamisesta niihin hylättiin.

26. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Ferrovienord, FITRI, Procura generale della Corte dei conti, Italian hallitus ja Euroopan komissio. Ne kaikki olivat edustettuina 19.10.2022 pidetyssä istunnossa.

IV Oikeudellinen arviointi

A Alustava huomautus

27. Kuten on jo todettu, ennakkoratkaisukysymykset koskevat Italian oikeuden yhden säännöksen eli asetuksen (decreto-legge) nro 137/2020 23 quater §:n 2 momentin (jäljempänä riidanalainen säännös) yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa.

28. Kyseisen säännöksen nojalla Corte dei conti harjoittaa ISTATin päätöksiin, jotka koskevat institutionaalisten yksiköiden luokittelamista julkisyhteisöiksi, kohdistuvaa valvontaa ”ainoastaan sovellettaessa julkisten menojen hillitsemistä koskevaa kansallista lainsäädäntöä”. Kursiivilla merkitty kohta lisättiin CGC:hen asetuksella (decreto-legge) nro 137/2020.

29. Italian hallitus katsoo, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tulkitsee riidanalaista säännöstä virheellisesti väittäessään, että sillä poistetaan niiden ISTATin päätösten tuomioistuinvalvonta, jotka koskevat yhteisöjen merkitsemistä julkisyhteisöjen luetteloon.

30. Italian hallitus sitä vastoin väittää, että kyseisellä säännöksellä ainoastaan palautetaan valvonta hallintotuomioistuimille ja että kyseisten institutionaalisten yksiköiden merkitsemisestä ISTATin luetteloon aiheutuvien oikeusvaikutusten tuomioistuinvalvonta säilyy edelleen Corte dei contilla.

31. Unionin tuomioistuimella ei ole ennakkoratkaisumenettelyssä toimivaltaa tulkita kansallisia oikeussääntöjä. On yksinomaan kansallisen tuomioistuimen asia selvittää kansallisten lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten täsmällinen ulottuvuus.¹⁹

32. Unionin tuomioistuin voi kuitenkin tulkita unionin oikeussääntöjä antaessaan vastauksia, jotka perustuvat johonkin kansallisesta oikeudesta tehtyyn tulkintaan. Näin on erityisesti silloin, kun ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin yhtyy – kuten tässä tapauksessa – ”vastaajina olevien julkisyhteisöjen” (eli Italian hallituksen) hypoteettisiin väitteisiin, jotka voivat menestyä.²⁰

B Tutkittavaksi ottaminen

1. Tuomioistuimen asema

33. On välttämätöntä tutkia ennen kaikkea, onko nämä kaksi ennakkoratkaisupyyntöä unionin tuomioistuimelle esittänyt elin SEUT 267 artiklassa tarkoitettu ”jäsenvaltion tuomioistuin”.

34. Unionin tuomioistuin on jättänyt tutkimatta ennakkoratkaisupyyntöjä, joita ovat esittäneet hallintoviranomaisena toimineet Italian alueelliset tilintarkastustuomioistuimet²¹ tai joita Corte dei conti on esittänyt eri julkisyhteisöjen varainhoidon jälkivalvontaa koskevissa menettelyissä.²²

35. Unionin tuomioistuin kuitenkin vastasi Corte dei contin esittämiin ennakkoratkaisupyyntöihin tuomiossa FIG ja FISE²³ eikä kyseenalaistanut sen asemaa tuomioistuimena nyt käsiteltävää asiaa vastaavissa tilanteissa.

36. Käsiteltävässä asiassa Corte dei contin on riita-asian ratkaistessaan hoidettava Italian lainsäädännössä sille annettuja lainkäyttötehtäviä eikä jälkivalvontaan ja -tarkastuksiin liittyviä tehtäviä. Riita-asian kohde liittyy nimenomaisesti kyseisen tuomioistuimen lainkäyttötehtävien ulottuvuuteen sen jälkeen, kun niille asetettiin asetuksen (decreto-legge) nro 137/2020 23 quater §:ssä säädetty rajoitus.

37. Istunnossa kävi ilmi, että lakimuutoksella ei poisteta Corte dei contin lainkäyttövaltaa vaan ainoastaan rajoitetaan sitä: vaikka se ei nyt voi kumota ISTATin luetteloita erga omnes -vaikutuksin, se voi jättää soveltamatta niitä yksittäisessä riita-asiassa vain kantajana olevaan yhteisöön ulottuvin vaikutuksin julkisten menojen hillitsemiseen liittyvän kansallisen lainsäädännön osalta.

¹⁹ Tuomio 28.4.2022, SeGEC ym. (C-277/21, EU:C:2022:318, 21 kohta) ja tuomio 4.3.2020, Schenker (C-655/18, EU:C:2020:157, 19 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

²⁰ Kolmannen ennakkoratkaisukysymyksen b ja c kohta.

²¹ Määräys 4.10.2021, Comune di Camerota (C-161/21, ei julkaistu, EU:C:2021:833).

²² Määräys 26.11.1999, RAI (C-440/98, EU:C:1999:590, 14 kohta) ja määräys 26.11.1999, ANAS (C-192/98, EU:C:1999:589, 23 kohta).

²³ Tuolloiset pääasiat koskivat kahden yhteisön (Federazione Italiana Golf ja Federazione Italiana Sport Equestri) merkitsemistä ISTATin laatimaan vuoden 2017 luetteloon julkisyhteisöjen konsolidoidun tuloslaskelman piiriin kuuluvista julkisyhteisöistä.

38. Viime kädessä Corte dei conti käyttää oikeudellista toimivaltaa, jonka rajoissa se voi esittää unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksiä, jos sen on ratkaistava tämän ennakkoratkaisumenettelyn taustalla olevan kaltaisia oikeusriitoja.

2. Tutkimatta jättäminen kansallisen oikeuden mahdollisen virheellisen tulkinnan johdosta

39. Aikaisemmin esitettyjen päätelmien perusteella²⁴ Italian hallitus väittää, ettei ensimmäistä ja toista ennakkoratkaisukysymystä eikä kolmannen ennakkoratkaisukysymyksen a kohtaa voida ottaa tutkittavaksi siltä osin kuin ne lähtevät siitä ”virheellisestä olettamasta, että CGC:n 11 §:n muuttamisen jälkeen missään kansallisessa tuomioistuimessa ei ole mahdollista nostaa kannetta ISTATin sektorista S.13 laatiman luettelon oikeellisuuden riitauttamiseksi”.

40. Väitettä ei voida hyväksyä:

- Yhtäältä jos kysymykset koskevat unionin oikeuden tulkintaa, unionin tuomioistuimella on lähtökohtaisesti velvollisuus vastata niihin, koska ennakkoratkaisukysymyksillä oletetaan olevan merkitystä asian ratkaisemisen kannalta.²⁵
- Toisaalta olen jo selittänyt, että vastauksen, jonka unionin tuomioistuin antaa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymyksiin, on perustuttava viimeksi mainitun tuomioistuimen puoltamaan kansallisten oikeussääntöjen tulkintaan, sanotun kuitenkin rajoittamatta ohjeiden antamista sille kyseisten säännösten toisenlaista tulkintaa varten, etenkin silloin, kun unionin tuomioistuin itse pitää kyseisen vaihtoehdoisen tulkinnan omaksumista teoriassa mahdollisena.

41. Näin ollen unionin tuomioistuin voi antaa ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle hyödyllisen vastauksen Italian kansallisesta oikeudesta saatavilla olevien tietojen avulla tulkitessaan asetusta N:o 549/2013, direktiiviä 2011/85 ja asetusta N:o 473/2013.

C Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

42. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa selvittää, onko riidanalainen kansallinen säännös yhteensopiva sen kanssa, että asetusta N:o 549/2013 sovelletaan sellaisenaan, sekä kyseisen asetuksen ja direktiivin 2011/85 tehokkaan vaikutuksen kanssa.

43. Tähän kysymykseen vastaamiseksi on mielestäni tarpeen arvioida ensin a) sitä, ovatko asetuksessa N:o 549/2013 jäsenvaltioille asetetut velvoitteet, jotka koskevat kirjanpitolietojen toimittamista komissiolle, pakollisia ja onko niillä mahdollisesti välitön oikeusvaikutus, ja b) sitä, asetetaanko direktiivissä 2011/85 velvoitteita vain tilastoviranomaisille ja hallituksille, mutta ei muille julkisyhteisöille, ja säädetäänkö siinä oikeuksia ja velvollisuuksia yksityisille ja voiko sillä olla välitön oikeusvaikutus.

44. Mahdollista tuomioistuinvalvonnan puuttumista, johon Corte dei conti myös vetoaa näissä kahdessa ennakkoratkaisukysymyksessä, käsittelem kolmannen kysymyksen tarkastelun yhteydessä.

²⁴ Tämän ratkaisuehdotuksen 30 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

²⁵ Tuomio 17.3.2022, Daimler (C-232/20, EU:C:2022:196, 44kohta) ja tuomio 25.11.2021, job-medium (C-233/20, EU:C:2021:960, 17 kohta).

1. Mahdollisuus vedota asetukseen N:o 549/2013

45. Liiallisten julkisten alijäämien kieltämiseen tarkoitettua kurinpitomekanismia²⁶ sovellettaessa käytetään menettelyä, johon osallistuvat komissio ja neuvosto. Sillä valvotaan jäsenvaltioiden julkisen talouden rahoitusasemaa ja niiden julkisen velan kokonaismäärää.

46. Tämän valvonnan toteuttamiseksi unionilla on oltava käytössään luotettavia tilastotietoja²⁷ jäsenvaltioiden taloustilanteesta, erityisesti niiden julkistalouden alijäämästä ja julkisesta velasta.

47. Tilastotietojen tarkistamista koskevaa komission toimivaltaa vahvistettiin asetuksella (EY) N:o 479/2009,²⁸ jossa täsmennettiin jäsenvaltioiden velvoitetta toimittaa komissiolle tiedot alijäämä- ja velkatasostaan (liiallisia alijäämiä koskevan pöytäkirjan N:o 12 3 artikla) ja annettiin Eurostatille²⁹ tietyt jäsenvaltioiden toimittamiin tilastotietoihin liittyviä valvontavaltuuksia.

48. Jotta tietojen toimittamista koskeva velvollisuus täytettäisiin yhtenäisesti, sen perusedellytyksenä on yhdenmukaisen luokituksen käyttäminen koko unionissa. Nykyään kyseinen luokitus on EKT 2010, jota asetuksessa N:o 479/2009 noudatetaan.

49. EKT 2010:ä sovelletaan lähtökohtaisesti kaikkiin unionin säädöksiin, joissa viitataan EKT:hen tai sen määritelmiin. Asetuksessa ei kuitenkaan velvoiteta jäsenvaltioita laatimaan omiin tarpeisiinsa tarkoitettuja tilejä EKT 2010:n mukaisesti (asetuksen N:o 549/2013 1 artiklan 3 ja 4 kohta).

50. Asetuksen N:o 549/2013 mukaan jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle (Eurostat) liitteessä B esitetyt tilit ja taulukot kullekin taulukolle siinä säädettyssä määräajassa (3 artiklan 1 kohta), ja Eurostat arvioi toimitettujen tietojen laadun (4 artiklan 4 kohta).

51. Kuten unionin tuomioistuin on todennut, ”EKT 2010:ssä vahvistetaan viitekehys, joka on tarkoitettu jäsenvaltioiden tilien laatimiseen sekä unionin kansalaisten että unionin itsensä tarpeisiin. Tilinpitojen on tapahduttava yhtenäisten ja yksiselitteisten periaatteiden mukaisesti, jotta on mahdollista saavuttaa vertailukelpoisia tuloksia”.³⁰

52. Jäsenvaltioiden on erityisesti määritettävä sektori S.13 (julkisyhteisöt) EKT 2010:n liitteessä A olevan 2.111 kohdan mukaisesti³¹ jakamalla se neljään alasektoriin, joihin vastaavat institutionaaliset yksiköt jaotellaan. Niiden on kerättävä kyseisten yhteisöjen kirjanpitoliedot ja muokattava ne EKT 2010 -menetelmän mukaisesti niiden komissiolle toimittamista varten.

²⁶ Käytännössä jäsenvaltioiden alijäämä ei saa ylittää 3:a prosenttia suhteessa BKT:hen eikä niiden julkinen velka 60:tä prosenttia suhteessa BKT:hen (SEUT 126 artikla ja liiallisia alijäämiä koskeva pöytäkirja N:o 12).

²⁷ Tilastointia koskeva unionin yleissäädos on Euroopan tilastoista sekä salassa pidettävien tilastotietojen luovuttamisesta Euroopan yhteisöjen tilastotoimistolle annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1101/2008, yhteisön tilastoista annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 322/97 ja Euroopan yhteisöjen tilasto-ohjelmakomitean perustamisesta tehdyn neuvoston päätöksen 89/382/ETY, Euratom kumoamisesta 11.3.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 223/2009 (EUVL 2009, L 87, s. 164). Kyseisessä asetuksessa esitetyn määritelmän mukaan Euroopan tilastojärjestelmä muodostaa kumppanuuden, johon osallistuvat yhteisön tilastoviranomainen, joka on komissio (Eurostat), sekä kansalliset tilastolaitokset ja muut kansalliset viranomaiset, jotka vastaavat kussakin jäsenvaltiossa Euroopan tilastojen kehittämisestä, tuottamisesta ja jakelusta.

²⁸ Euroopan yhteisön perustamissopimukseen liitetyn liiallisia alijäämiä koskevasta menettelystä tehdyn pöytäkirjan soveltamisesta 25.5.2009 annettu neuvoston asetus (EUVL 2009, L 145, s. 1).

²⁹ Eurostat hoitaa komission puolesta tilastoviranomaisen tehtävää Eurostatin asemasta yhteisön tilastojen tuottamisessa 21.4.1997 tehdyn komission päätöksen 97/281/EY (EYVL 1997, L 112, s. 56) mukaisesti. Eurostatin tehtävänä on myös arvioida komission puolesta liiallisia alijäämiä koskevassa menettelyssä käytettävien tietojen laatua ja toimittaa nämä tiedot.

³⁰ Tuomio FIG ja FISE, 32 kohta; tuomio 3.10.2019, Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale (C-632/18, EU:C:2019:883, 32 kohta) ja tuomio 28.4.2022, SeGEC ym. (C-277/21, EU:C:2022:318, 23 kohta).

³¹ Ks. sitä koskeva lainaus tämän ratkaisuehdotuksen 4 kohdassa.

53. Sen varmistamiseksi, että EKT 2010:ä sovelletaan asianmukaisesti sektoriin S.13, unionin oikeudessa säädetään erilaisista valvontamekanismeista, joita käytetään Eurostatin ja jäsenvaltioiden (erityisesti niiden kansallisten tilastokeskusten) välisissä suhteissa:

- komission (Eurostat) ja jäsenvaltioiden välinen kuulemismenettely (asetuksen N:o 549/2013 2 artiklan 3 kohta ja asetuksen N:o 479/2009 10 artikla)
- Eurostatin ja kansallisten tilastokeskusten välinen pysyvä vuoropuhelumekanismi (asetuksen N:o 479/2009 11, 11 a ja 11 b artikla)
- kansallisia tilastotietoja koskevan varauksen julkistaminen (asetuksen N:o 479/2009 15 artikla). Eurostat voi tarvittaessa tehdä muutoksia jäsenvaltioiden toimittamiin tietoihin ja esittää muutetut tiedot, jos jäsenvaltioiden toimittamat tiedot eivät ole asetuksen mukaisia
- tilastojen väärentämisestä johtuva seuraamusmenettely (asetuksen N:o 1173/2011 8 artikla).

54. Komissio väittää,³² että institutionaalisten yksiköiden oikea luokittelu sektorissa S.13 varmistetaan näillä valvontamekanismeilla. Niiden avulla Eurostat takaa, että jäsenvaltiot täyttävät kirjanpitolietojen keräämistä ja toimittamista koskevan velvoitteen EKT 2010:n mukaisesti ja että tiedot ovat riittävän laadukkaita.

55. Näin ollen komissio toteaa lisäksi seuraavaa:

- Jos kansalliset viranomaiset luokittelevat institutionaalisen yksikön virheellisesti julkisyhteisöjen sektoriin, Eurostat voi korjata virheen ja julkistaa paikkansapitävät tiedot.
- Asetuksessa N:o 549/2013 asetetaan tilastotietojen toimittamista koskevia velvoitteita ainoastaan kansallisille viranomaisille, erityisesti kansallisille tilastokeskuksille, mutta ei yksityisille.

56. Tällä perusteella komissio päättelee, että yksityiset eivät voi vedota suoraan asetukseen N:o 549/2013. Institutionaaliset yksiköt (kuten Ferrovienord ja FITRI), jotka katsovat ISTATin luokittelun virheelliseksi sektoriin S.13, eivät siis voineet hakea muutosta kyseisen elimen päätöksiin vetoamalla siihen, että ne ovat ristiriidassa asetuksen N:o 549/2013 kanssa. Ne saattoivat vedota ainoastaan Italian kansallisten oikeussääntöjen rikkomiseen.

57. Komission kanta ei vakuuta minua.

58. Ensinnäkin asetusta N:o 549/2013 voidaan soveltaa nyt käsiteltävän kaltaisissa riita-asioissa kaikissa tapauksissa joko suoraan tai Italian kansallisessa lainsäädännössä tehdyn ehdottoman viittauksen perusteella. Unionin tuomioistuimella on toimivalta tulkita sitä myös täysin valtiosisäisissä tilanteissa silloin, kun ”– – unionin oikeuden määräykset ja säännökset on tehty sovellettaviksi kansallisella lainsäädännöllä, jossa noudatetaan unionin oikeudessa annettuja ratkaisuja sellaisten tilanteiden ratkaisemiseksi, joiden kaikki osatekijät rajoittuvat yhden ainoan jäsenvaltion sisälle”.³³

³² Komission kirjallisten huomautusten 29 kohta.

³³ Ks. vastaavasti tuomio 18.10.1990, Dzodzi (C-297/88 ja C-197/89, EU:C:1990:360, 36, 37 ja 41 kohta); tuomio 15.11.2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, 53 kohta) ja tuomio 27.6.2018, SGI ja Valérieane (C-459/17 ja C-460/17, EU:C:2018:501, 28 kohta).

59. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selittää riittävällä tavalla unionin tilastolainsäädännön soveltamista Italian viranomaisten ja kansallisten yksiköiden välisiin suhteisiin Italian lainsäädännössä tehdyn viittauksen johdosta.

60. Näiden kahden ennakkoratkaisupyynnön taustalla olevissa riita-asioissa ISTAT on luokitellut Ferrovienordin ja FITRI:n julkisyhteisöiksi ja merkinnyt ne ISTATin vuoden 2020 luetteloon. Näin menetellessään se soveltaa tiettyjä asetuksen N:o 549/2013 säännöksiä, ja tästä luokittelusta aiheutuu oikeusvaikutuksia kyseisille yksiköille.

61. Toiseksi on erotettava toisistaan kaksi tilannetta, jotka kuitenkin johtavat samaan ratkaisuun.

- Jos Ferrovienord ja FITRI olisivat yksityisiä yhteisöjä (asetukseen N:o 549/2013 vedottaessa ”yksityisiä”), mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on ratkaistava, ne voisivat vedota mainitun asetuksen välittömään oikeusvaikutukseen ISTATia vastaan, koska se on selvästi Italian valtion viranomainen. Kyse olisi vertikaalisesta suhteesta, jossa yksityinen vetoaa unionin säädökseen julkisyhteisöä vastaan.
- Jos ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoisi, että Ferrovienord ja FITRI ovat julkisyhteisöjä, ne eivät lähtökohtaisesti voisi vedota toista julkisyhteisöä vastaan unionin oikeussäännön välittömään oikeusvaikutukseen, sillä kyseisen luokittelun tarkoituksena on antaa yksityisille mahdollisuus vedota unionin oikeussääntöihin. Koska asetus N:o 549/2013 on kaikilta osiltaan Italian valtiota velvoittava ja koska kaikkien sen julkisyhteisöjen on noudatettava sitä, julkiseen sektoriin kuuluva institutionaalinen yksikkö, jolla on oikeus riitauttaa ISTATin päätös, voi vedota kyseiseen asetukseen riita-asiaa ISTATia vastaan.

62. Kun ISTAT tilastoinnista vastaavan Italian viranomaisen asemassa määrittelee, mitkä yhteisöt on luokiteltava sektoriin S.13, se soveltaa EKT 2010 -luokitusta ja siten asetusta N:o 549/2013.

63. Ne yhteisöt, joille kyseiset ISTATin päätökset on osoitettu ja joihin sovelletaan asetusta N:o 549/2013, voivat – jos ne ovat kansallisen lainsäädännön nojalla siihen oikeutettuja – hakea päätöksiin muutosta kansallisissa tuomioistuimissa, jos ne katsovat ISTATin tehneen niissä virheen.

64. Toisin sanoen institutionaaliset yksiköt, joilla on asiavaltuus kanteen nostamiseen kansallisissa tuomioistuimissa, voivat vedota asetuksen N:o 549/2013 säännöksiin väittäessään, että ISTAT on soveltanut EKT 2010:ä virheellisesti.

65. Asetukseen N:o 549/2013 voidaan näin ollen vedota ISTATin päätöksistä nostetuissa kanteissa sekä silloin, kun ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin luokittelee Ferrovienordin ja FITRI:n yksityisiksi yhteisöiksi, että silloin, kun se luokittelee ne julkisyhteisöiksi.

66. Unionin tuomioistuin on implisiittisesti hyväksynyt asetuksen N:o 549/2013 sovellettavuuden ja välittömän oikeusvaikutuksen riita-asioissa, joissa oli kyse siitä, oliko eri yhteisöt luokiteltu oikein kyseisen asetuksen liitteessä A olevissa luvuissa:

- Tuomion FIG ja FISE³⁴ ratkaistussa selvitetiin, käyttikö Italian olympiakomitea julkista määräysvaltaa Italian golfliittoon ja ratsastusurheiluliittoon vai ei. Mahdollisuutta vedota

³⁴ Tämä luokittelumenetelmä pohjautuu erityisesti asetuksen N:o 549/2013 liitteessä A oleviin 1.35, 2.34, 2.130, 3.31, 20.05, 20.13 ja 20.17 kohtaan yhdessä luettuina. Määräysvallan yleinen käsite määritellään samansuuntaisesti saman asetuksen liitteessä A olevissa 1.36, 20.15, 20.18, 20.306 ja 20.309 kohdassa.

suoraan asetuksen N:o 549/2013 säännöksiin ja sen säännösten pakollisuutta ei riitautettu, ja molemmilla urheiluliitoilla oli mahdollisuus nostaa pääasioissa kanne siitä, että ne oli luokiteltu julkisyhteisöiksi ISTATin luettelossa.

- Tuomiossa *Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale*³⁵ ratkaistussa asiassa kyseinen rahasto nosti Belgian valtion tilintarkastusvirastoa vastaan kanteen, koska se oli luokitellut rahaston julkisyhteisöjen sektoriin EKT 2010:n nojalla. Oikeusriidan ratkaisemiseksi asetuksen N:o 549/2013 pakollisuus ja välitön oikeusvaikutus hyväksyttiin implisiittisesti ja asiasta keskustelematta.
- Sama koski uudehkossa tuomiossa *SeGEC ym.*³⁶ ratkaistua asiaa, jossa Belgiassa opetusta antavat yhdistykset nostivat kanteen riitauttaakseen luokittelemisensa julkisyhteisöiksi.

67. Se tapa, jolla jäsenvaltioiden tilastoviranomaiset soveltavat EKT 2010:n sääntöjä, vaikuttaa paitsi kyseisiin viranomaisiin myös jäsenvaltioiden yhteisöihin (institutionaaliset yksiköt).³⁷ Sekä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin että Italian hallitus³⁸ myöntävät, että sisällyttäminen ISTATin vuoden 2020 luetteloon merkitsee, että oikeushenkilön, jota asia koskee, on noudatettava julkisten menojen hillitsemiseen tarkoitettua kansallista lainsäädäntöä.

68. On totta, että EKT 2010:llä säännellään julkisyhteisöjen tilastoja, mutta siinä otetaan huomioon myös niiden yksityisten taloudellinen toiminta, joiden oikeusasemaan niitä koskevat ISTATin luokittelut voivat vaikuttaa.

69. Tästä syystä jokainen yksityinen institutionaalinen yksikkö voi vedota suoraan EKT 2010 -luokituksen merkityksellisiin kohtiin, jotta kansallinen tuomioistuin ratkaisisi, ovatko kansalliset viranomaiset soveltaneet niitä asianmukaisesti luokitellessaan kyseisen yksikön tietyllä tavalla. Samalla tavoin julkisyhteisö voi vedota asetuksen N:o 549/2013 säännösten pakollisuuteen ISTATin kanssa käymässään oikeusriidassa, jos tällainen oikeusriita on kansallisen lainsäädännön nojalla mahdollinen.³⁹

70. Edellä esitetty ei ole esteenä sille, että jäsenvaltiot voivat asetuksen N:o 549/2013 1 artiklan 4 kohdan nojalla käyttää EKT 2010:n sijasta muuta tilastollista luokitusta ”omiin tarpeisiinsa tarkoitettuja tilejä” varten. Jos ne hyödyntävät tätä mahdollisuutta, niiden tilastoviranomaisten on myöhemmin muotoiltava kerätyt tiedot uudelleen, jotta ne voidaan esittää komissiolle EKT 2010:n mukaisesti.

71. ISTATin on laadittava sektoria S.13 koskeva luettelo asetuksessa N:o 549/2013 esitetyn luokituksen mukaisesti. Jos yhteisö luokitellaan kyseiseen sektoriin kuuluvaksi institutionaaliseksi yksiköksi, sen on toimitettava ISTATille taloustietonsa valtion määrittelemän luokituksen mukaisesti. Kuten on jo todettu, Italia ulotti EKT 2010 -luokituksen käytön koskemaan

³⁵ Tuomio 3.10.2019 (C-632/18, EU:C:2019:833).

³⁶ Tuomio 28.4.2022 (C-277/21, EU:C:2022:318).

³⁷ Tuomion FIG ja FISE 32 kohta: ”Kuten asetuksen N:o 549/2013 johdanto-osan ensimmäisestä ja kolmannelta perustelukappaleesta sekä liitteessä A olevista 1.01 ja 1.19 kohdasta käy ilmi, EKT 2010:ssä vahvistetaan viitekehys, joka on tarkoitettu jäsenvaltioiden tilien laatimiseen sekä *unionin kansalaisten* että unionin itsensä *tarpeisiin*” (kursivointi tässä).

³⁸ Italian hallituksen kirjallisten huomautusten 13 ja 14 kohta. Niissä korostetaan, että ISTATin vuoden 2020 luetteloon merkitty yhteisö ei voi esimerkiksi myöntää työntekijöilleen tiettyjä sosiaalisia etuja tai että sille asetetaan tiettyihin osto- ja myyntitoimiin liittyviä rajoituksia.

³⁹ Joissakin jäsenvaltioissa tuomioistuinten ulkopuolisten ratkaisukanavien käyttäminen julkisyhteisöjen tai julkisten laitosten välisissä erimielisyyksissä on pakollista.

julkisyhteisöjensä institutionaalisia yksiköitä.⁴⁰ Tällä käytön laajentamisella edistetään ISTATin velvollisuutta soveltaa asetusta N:o 549/2013 suoraan sen luokittelussa Ferrovienordin tai FITRIn kaltaisia yhteisöjä julkisyhteisöiksi.⁴¹

2. Mahdollisuus vedota direktiiviin 2011/85

72. Nyt käsiteltävän asian osalta direktiivissä 2011/85

- ”vahvistetaan jäsenvaltioiden julkisen talouden kehysten ominaispiirteitä koskevat yksityiskohtaiset säännöt, jotka ovat tarpeen sen varmistamiseksi, että jäsenvaltiot noudattavat Euroopan unionin toiminnasta tehdystä sopimuksesta johtuvia velvoitteita välttää liiallisia julkisen talouden alijäämiä” (1 artikla)
- esitetään jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksissä käytettävät EKT 2010:n mukaiset määritelmät, jotka koskevat julkisyhteisöjen eri alasektoreita (2 artikla)⁴²
- täsmennetään, että ”– – jäsenvaltioilla on oltava käytössään julkisen tilinpidon kansalliset järjestelmät, jotka laajalti ja johdonmukaisesti kattavat kaikki julkisyhteisöjen alasektorit sekä sisältävät tiedot, joita tarvitaan suoriteperusteisen tietoaineiston tuottamiseksi tarkoituksena [EKT 2010:een] perustuvan tietoaineiston valmistelu. Näiden julkisten tilinpitajärjestelmien on oltava sisäisen valvonnan ja riippumattoman tarkastuksen alaisia” (3 artikla).

73. Jäsenvaltioiden kansalliset viranomaiset laativat direktiivin 2011/85 soveltamisalaan kuuluvat julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehykset sekä ennusteet ja numeeriset finanssipoliittiset säännöt, jotka toimitetaan komissiolle ja jotka koskevat lähtökohtaisesti tilastokeskuksia ja valtiovarainministeriöitä. Mielestäni kyseisessä direktiivissä ei ole säännöksiä, jotka koskisivat muita julkisyhteisöjä tai voisivat vaikuttaa suoraan yksityisten oikeusasemaan.

74. Näin ollen direktiivissä 2011/85 ei ole säännöksiä, joilla voisi olla välitön oikeusvaikutus ja joilla annettaisiin oikeuksia ja asetettaisiin velvollisuuksia yksityisille tai myöskään muille julkisyhteisöille kuin tilastoviranomaisille tai valtiovarainministeriöille.

75. Tälle toteamukselle ei ole esteenä se, että Italian oikeussääntöihin, jotka on laadittu direktiivissä 2011/85 säädettyjen velvoitteiden sisällyttämiseksi sen kansalliseen lainsäädäntöön, sisältyi direktiivin säännösten lisäksi muita toimenpiteitä. Kansallisten tuomioistuinten on puolestaan tulkittava ja sovellettava näitä direktiivin 2011/85 kansallisiin täytäntöönpanosäännöksiin lisättyjä muita säännöksiä.

3. Välipäätelmä

76. Yhteenvetona katson, että

⁴⁰ Komissio toteaa, että eräät jäsenvaltiot ovat antaneet Italian kanssa samankaltaisia oikeussääntöjä ja velvoittaneet tilastokeskuksensa noudattamaan tietojen toimittamisessa SEK 2010 -luokitusta, kun taas toiset jäsenvaltiot käyttävät erilaisia luokituksia.

⁴¹ Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 39–41 kohta.

⁴² Julkisen talouden kehyksillä tarkoitetaan erityisesti seuraavia: julkisen talouden tilinpito ja tilastotietojen raportointia koskevat järjestelmät, ennusteiden laatimista julkisen talouden suunnittelua varten koskevat säännöt ja menettelyt, maakohtaiset numeeriset finanssipoliittiset säännöt, talousarviomenettelyt, julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehykset, talousarviomenettelyn osatekijöiden avoimuuden lisäämiseen pyrkivät riippumattonta seuranta ja analysointia koskevat järjestelyt sekä mekanismit ja säännöt, joilla säännellä julkisen talouden suhteita viranomaisten välillä julkisyhteisöjen eri alasektoreilla.

- institutionaalinen yksikkö (julkisyhteisö tai yksityinen yhteisö) voi vedota asetukseen N:o 549/2013 siltä osin kuin ISTAT on luokitellut sen EKT 2010:n sektoriin S.13 (julkisyhteisöt)
- julkisyhteisöt ja yksityiset yhteisöt eivät voi vedota direktiiviin 2011/85 siltä osin kuin siinä säännellään yksinomaan tilastoinnista ja julkisen talouden suunnittelusta vastaavien kansallisten viranomaisten ja unionin toimielinten välisiä suhteita eikä siihen sisälly muunlaisiin julkisyhteisöihin tai yksityisiin yhteisöihin sovellettavia säännöksiä.

D Toinen ennakkoratkaisukysymys

77. Corte dei conti tiedusteleo, onko direktiivin 2011/85 ja asetuksen N:o 473/2013 kanssa yhteensopivaa rajoittaa valvontaa, jota se harjoittaa ISTATin vuoden 2020 luettelon osalta. Corte dei contin mukaan riidanalaisella kansallisella säännöksellä puretaan kyseisissä unionin säädöksissä säädetty riippumaton valvonta, joka koskee finanssipoliitikasta vastaavia viranomaisia, ja estetään sitä harjoittamasta finanssipoliittisten sääntöjen valvontaa.

78. Direktiivissä 2011/85 edellytetään jäsenvaltioilta seuraavaa:

- ne hyväksyvät julkisen talouden kehyksiä, joihin sisältyvät muun muassa ”talousarviomenettelyn osatekijöiden avoimuuden lisäämiseen pyrkivät riippumatonta seurantaa ja analysointia koskevat järjestelyt” (2 artiklan f alakohta)
- niiden ”julkisten tilinpitojärjestelmien on oltava sisäisen valvonnan ja riippumattoman tarkastuksen alaisia” (3 artiklan 1 kohdan loppu)
- niiden ”maakohtaisten numeeristen finanssipoliittisten sääntöjen on sisällettävä – – sääntöjen noudattamisen tehokas ja oikea-aikainen seuranta, joka perustuu riippumattomien elinten tai sellaisten elinten suorittamaan luotettavaan ja riippumattomaan analyysiin, jotka ovat toiminnallisesti riippumattomia jäsenvaltioiden finanssipoliitikasta vastaavista viranomaisista” (6 artiklan 1 kohta ja b alakohta).

79. Asetuksen N:o 473/2013 2 artiklan 1 kohdan a alakohdassa ja 5 artiklassa puolestaan säädetään, että jäsenvaltioilla on oltava talousarvioviranomaisista riippumattomia elimiä, jotka varmistavat unionin talousarviosääntöjen noudattamisen tehokkaan seurannan. Kyseisten riippumattomien kansallisten elinten on osallistuttava myös julkisen talouden ennusteiden laatimiseen (2 artiklan 1 kohdan b alakohta).

80. Direktiivissä 2011/85 ja asetuksessa N:o 473/2013 annetaan jäsenvaltioille vapaus määrittää ne riippumattomat elimet, jotka valvovat unionin talousarviosääntöjen tehokasta noudattamista.

81. Direktiivin 2011/85 johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa viitataan siihen mahdollisuuteen, että julkiset laitokset, kuten tilintarkastustuomioistuimet, suorittavat riippumattomat tarkastukset.⁴³ Mikään ei kuitenkaan estä sitä, että jäsenvaltio valitse tehtävää

⁴³ ”Täydelliset ja luotettavat julkisen tilinpidon käytänteet kaikilla julkisyhteisöjen alasektoreilla ovat ennakkoodellytys korkealaatuisten ja eri jäsenvaltioiden kesken verrattavissa olevien tilastojen tuottamiseksi. Sisäisillä tarkastuksilla olisi varmistettava, että nykyisten sääntöjen noudattamista valvotaan kaikilla julkisyhteisöjen alasektoreilla. Julkisten laitosten, kuten tilintarkastustuomioistuinten tai yksityisten tilintarkastuselinten, suorittamien riippumattomien tarkastusten tulisi kannustaa soveltamaan parhaita kansainvälisiä käytäntöjä.”

suorittamaan muunlaisia yksiköitä tai jakaa sen tilintarkastustuomioistuimensa ja muiden elinten kesken. Näin voidaan päätellä myös asetuksen N:o 473/2013 johdanto-osan 17 perustelukappaleesta.⁴⁴

82. Jollei Italian tuomioistuinten kansallisista säännöksistä tekemästä tulkinnasta muuta johdu, kaikki vaikuttaa viittaavan siihen, että Italiassa kyseiset tehtävät kuuluvat Corte dei contille ja Ufficio Parlamentare di Bilanciole (parlamentaarinen talousarviovirasto).⁴⁵

83. Direktiivissä 2011/85 ja asetuksessa N:o 473/2013 säädetty riippumattomien valvontaelinten perustamista koskeva velvoite liittyy yksinomaan unionin talousarviosääntöjen noudattamisen valvontaan.

84. Kyseisissä unionin säännöissä ja asetuksessa N:o 549/2013 ei kuitenkaan veloiteta jäsenvaltioita perustamaan komissiolle (Eurostat) toimitettavien tilastotietojen valmistelusta vastaavia riippumattomia elimiä. Kuten edellä jo selitin, kyseinen tehtävä kuuluu kansallisille tilastokeskuksille, joiden riippumattomuus ei edellytä unionin lainsäädäntöä.

85. Näin ollen jäsenvaltiot voivat direktiivin 2011/85 ja asetuksen N:o 473/2013 nojalla vapaasti rajoittaa tilintarkastustuomioistuimensa toimia, jotka koskevat EKT 2010:n soveltamista julkisyhteisöihin, ja antaa kyseisen tehtävän kokonaan tai osittain riippumattoman elimen hoidettavaksi.

E Kolmas ennakkoratkaisukysymys

86. Corte dei conti tiedustelee, onko ”oikeusvaltion periaate, erityisesti siihen sisältyvät tehokkaiden oikeussuojakeinojen ja oikeussuojakeinojen vastaavuuden periaatteet”, esteenä riidanalaiselle kansalliselle säännökselle.

87. Asiakirja-aineistossa annetuista tiedoista, asianosaisten huomautuksista ja istunnossa esitettyihin kysymyksiin annetuista vastauksista ilmenee, että hallintotuomioistuimet valvoivat ISTATin päätöksiä, jotka liittyivät julkisyhteisöjen nimeämiseen EKT 95:n (EKT 2010:n edeltäjä) nojalla, siihen saakka, kunnes kyseinen toimivalta annettiin laissa nro 228/2012⁴⁶ Corte dei contille.

88. Lailla nro 228/2012 lisättiin CGC:n 11 §:ään 6 momentti, jossa säädetään seuraavaa: ”[Corte dei conti] yhdistetyt jaostot tekevät erityiskokoonpanossa ainoassa oikeusasteessa, käyttäessään omaa yksinomaista tuomiovaltaansa julkisen sektorin tilinpidon osalta, päätöksiä – –, jotka koskevat ISTATin tunnustamia julkisyhteisöjä”.

89. Uudella säädöksellä (laki nro 137/2020, joka vahvistettiin vuonna 2020 annetulla lailla nro 176) lisättiin mainitun säännöksen loppuun seuraava virke: ”ainoastaan sovellettaessa julkisten menojen hillitsemistä koskevaa kansallista lainsäädäntöä”.

⁴⁴ ”– – koska mahdollisia ja olemassa olevia järjestelyjä on monenlaisia, olisi oltava mahdollista – vaikka tämä ei olekaan suositeltu vaihtoehto – että useampi kuin yksi riippumaton elin seuraa näiden sääntöjen noudattamista, kunhan vastuut jaetaan selkeästi ja huolehditaan siitä, että seurannan erityisnäkökohtien osalta ei synny päällekkäisyyttä toimivallassa”.

⁴⁵ Lain nro 243/2012 VII luvussa säännellään tehtäviä, jotka kuuluvat tälle julkisen talouden kehityksen arvioinnista ja seurannasta sekä talousarviosääntöjen noudattamisen arvioinnista vastaavalle riippumattomalle elimelle.

⁴⁶ Valtion vuotuisen ja monivuotisen talousarvion laatimiseen liittyvistä säännöksistä 24.12.2012 annettu laki nro 228/2012 (vakauslaki 2013) (Legge n. 228 del 24 dicembre 2012, disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013); GURI nro 302, 29.12.2012, Supplemento ordinario nro 212).

90. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo riidanalaisesta säännöksestä seuraavaa:

- sillä ”estetään kaikenlainen tuomioistuimen harjoittama valvonta, joka kohdistuu siihen, miten [ISTAT] soveltaa tarkalleen EKT 2010:ä rajattaessa sektoria S.13”
- sillä asetetaan kantajalle kaksinkertainen velvoite riitauttaa asia tuomioistuimessa, jolloin sen on tosiasiallisesti mahdotonta saada oikeudelleen tehokasta suojaa siinä ajassa kuin edellytetään, ja vaarannetaan oikeusvarmuus julkisyhteisön aseman olemassaolon osalta
- sen seurauksena (olettaen, että ISTATin ja talous- ja valtiovarainministeriön esittämä väite olisi paikkansapitävä) ”toisen tuomioistuimen kuin sen, jolle Italian perustuslaissa varataan julkista taloutta koskevaan lainsäädäntöön liittyvä tuomiovalta” on annettava ratkaisu ”julkisen talouden rajaamisen oikeellisuudesta”.

91. Italian hallitus sitä vastoin väittää, että julkisyhteisöjen nimeämisestä tehtyjen ISTATin päätösten valvontaa koskevan Corte dei contin toimivallan rajoittaminen johtaa ainoastaan toimivallan antamiseen (siirtämiseen) hallintotuomioistuimille. Näin ollen palataan vuotta 2012 edeltäneeseen tilanteeseen, eikä kyse ole sen mukaan unionin lainsäädännössä säädettyjä oikeuksia koskevien tehokkaiden oikeussuojakeinojen puuttumisesta.

92. Unionin tuomioistuin ei voi osallistua vuoden 2020 lakimuutoksen ulottuvuutta koskevan kysymyksen käsittelemiseen, vaan sen ratkaiseminen kuuluu Italian toimivaltaisille tuomioistuimille. Vielä tätäkin vähemmän se voi osallistua väittelyyn siitä, rikotaanko muutoksella Italian perustuslakia. Se voi kuitenkin ratkaista, onko jompikumpi tulkinta ristiriidassa unionin oikeuden kanssa.

93. SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaan jäsenvaltiot säätävät tarvittavista muutoksenhakukeinoista taatakseen yksityisille perusoikeuskirjan 47 artiklaan perustuvan tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden⁴⁷ unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla.

94. Luonnollisesti kyseistä perusoikeuskirjan artiklaa voidaan soveltaa vain sen 51 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Nyt käsiteltävässä asiassa sovellettava unionin oikeus konkretisoituu asetuksessa N:o 549/2013, kuten olen jo analysoinut. Koska kyse on oikeudellisesta tilanteesta, jota säännellään aineellisten seikkojen osalta unionin oikeudessa, jota Italian viranomaisten on noudatettava, sovelletaan perusoikeuskirjan määräyksiä.

95. Kyseisessä asetuksessa tai missään muussakaan unionin säädöksessä ei kuitenkaan täsmennetä, mitkä ovat ne tuomioistuimet, joiden on käytännössä taattava tehokas oikeussuoja. Kunkin jäsenvaltion on kuitenkin tältä osin noudatettava (vapaisissa) valinnoissaan vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteita.⁴⁸

96. Tässä tapauksessa on tutkittava molemmat ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tarkastelemat tilanteet.

⁴⁷ Tuomio 26.3.2020, Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny (C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

⁴⁸ ”Jos kyseessä olevasta alasta ei ole olemassa unionin sääntöjä, kunkin jäsenvaltion kansallisessa oikeusjärjestyksessä on menettelyllisen itsemääräämisoikeuden periaatteen nojalla annettava – muutoksenhakukeinoja koskevat menettelysäännöt, kunhan nämä menettelysäännöt eivät ole unionin oikeuden piiriin kuuluvien tilanteiden osalta epäedullisempia kuin samankaltaisia kansallisen oikeuden piiriin kuuluvia tilanteita koskevat säännöt (vastaavuusperiaate), eivätkä ne ole sellaisia, että unionin oikeudessa annettujen oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa (tehokkuusperiaate)”. Tuomio 21.12.2021, Randstad Italia (C-497/20, EU:C:2021:1037, 58 kohta) ja tuomio 10.3.2021, Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N. (C-949/19, EU:C:2021:186, 43 kohta).

97. Jos kansallisessa lainsäädännössä olisi annettu vain yhdelle tuomioistuimelle – jonkin toisen tuomioistuimen sijasta – toimivalta taata unionin lainsäädännössä myönnettyjen oikeuksien tehokas oikeussuoja, ei perusoikeuskirjan 47 artiklaa eikä SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa olisi rikottu.

98. Silloin, kun jäsenvaltio päättää antaa EKT 2010:n soveltamista koskevien päätösten tuomioistuinvalvonnan joko tilintarkastustuomioistuimen tai hallintotuomioistuintensa tehtäväksi, se käyttää menettelyllistä itsemääräämisoikeuttaan alalla, jossa unionin oikeus ei velvoita tekemään eikä kiellä tekemästä kumpaakaan ratkaisua. Kyseinen valinta ei loukkaa oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin edellyttäen, että noudatetaan vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteita.

99. Jos sitä vastoin vuoden 2020 lakimuutos merkitsisi niiden ISTATin päätösten, jotka koskevat institutionaalisten yksiköiden luokittelemista sektoriin S.13, tuomioistuinvalvonnan *loppumista* täysin, asetuksen N:o 549/2013 soveltamista koskevassa tehokkaassa oikeussuojassa olisi aukko. Kyseiset institutionaaliset yksiköt eivät voisi tässä tapauksessa kääntyä minkään tuomioistuimen puoleen, jotta se valvoisi ISTATin toimintaa sen soveltaessa mainittua asetusta.

100. Istunnossa suurin osa asianosaisista ja muista osapuolista väitti, että lainsäädäntömuutoksella vaikutettiin ainoastaan ISTATin vuoden 2020 luetteloon merkityille yhteisöille tarjottavan oikeussuojan muotoon. Tästä viimeksi mainitusta vuodesta alkaen hallintotuomioistuimilla on ollut toimivalta antaa ratkaisu suoraan niiden ISTATin päätösten pätevydestä, jotka koskevat institutionaalisten yksiköiden luokittelua sektoriin S.13.⁴⁹

101. Ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella on joka tapauksessa edelleen toimivalta lausua ISTATin luokittelemien yhteisöjen nimeämisestä, vaikkakin julkisten menojen hillitsemistä koskevan kansallisen lainsäädännön soveltamisen kannalta. Italian hallitus vakuuttaa, että kyseisen toimivallan rajoissa Corte dei conti voi liitännäisenä seikkana ratkaista ISTATin päätösten pätevyyden ja jättää soveltamatta niitä yksittäistapauksessa.⁵⁰

102. Onko kyseinen kaksinkertainen riittämissä mahdollisuudessa vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteiden mukainen?

103. Vastaavuusperiaatetta loukattaisiin, jos kansallisessa prosessioikeudessa säädettäisiin vastaavissa tapauksissa yksinomaan suorista kanteista. Italian hallitus kuitenkin ilmoitti istunnossa, että sen lainsäädännössä säädetään samankaltaisista liitännäiskanteista (esimerkiksi veroasioiden alalla).⁵¹ Näin ollen ei vaikuta siltä, että vastaavuusperiaatetta olisi loukattu.

104. Tehokkuusperiaatteen osalta muistutan, että unionin tuomioistuimen mukaan

⁴⁹ Kuten istunnossa huomautettiin, hallintotuomioistuimet *saivat takaisin* yleisen toimivallan, joka niille kuuluu, ellei erityissäännöksiä sovelleta, hallintomenettelylaista 2.7.2010 annetun asetuksen nro 101 (Codice del processo amministrativo, decreto-legge n.º101; GURI 7.7.2010, s. 1) 7 §:n mukaan. Kuten jo edempänä totesin, tämä kumoamista koskeva toimivalta oli Corte dei contilla 2012–2020.

⁵⁰ Kyseessä on SEUT 277 artiklassa tarkoitettua lainvastaisuusväitettä vastaava oikeudenkäyntiväite.

⁵¹ Ks. hallitukselle 30.12.1991 annetun lain nro 413 30 §:ssä annetun delegoidun toimivallan mukaisesti sovellettavista verotusmenettelyä koskevista säännöistä 31.12.1992 annetun asetuksen nro 546 (decreto-legge n. 546, di 31 dicembre 1992, Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413; GURI nro 9, 13.1.1993 – Supplemento ordinario nro 8) 7 §:n 5 momentti.

– ”unionin oikeudessa ei lähtökohtaisesti velvoiteta jäsenvaltioita ottamaan käyttöön kansallisissa tuomioistuimissaan muita oikeussuojakeinoja niiden oikeuksien suojaamiseksi, joita yksityisillä on unionin oikeuden perusteella, kuin ne, joista on säädetty kansallisessa oikeudessa – ”⁵²

– asia on kuitenkin toisin, ”jos kyseessä olevan kansallisen oikeusjärjestyksen rakenteesta ilmenee, ettei ole olemassa mitään sellaista tuomioistuimessa käytettävää oikeussuojakeinoja, jolla voitaisiin *vaikka vain liitännäisestikin* varmistaa yksityisillä unionin oikeuden perusteella olevien oikeuksien kunnioittaminen, tai jos yksityisten ainoana keinona saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa olisi se, että ne joutuvat rikkomaan lakia”.⁵³

105. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan riidanalaisella säännöksellä asetetaan kaksinkertainen velvoite riitauttaa asia tuomioistuimessa (hallintotuomioistuimissa ja Corte dei contissa). Tämä kaksinkertainen velvoite voisi johtaa ristiriitaisten tuomioiden antamiseen, mikä loukkaisi oikeusvarmuuden periaatetta.

106. Kuten Italian hallitus istunnossa ilmoitti, ISTATin vuoden 2020 luetteloon merkityt yhteisöt, jotka haluavat riitauttaa luokittelemisensa julkisyhteisöiksi, eivät ole velvollisia nostamaan kahta kannetta. Ne voivat käyttää intressiensä mukaisesti parhaaksi katsomaansa oikeussuojakeinoja:

- Ne voivat vaatia ISTATin päätöksen kumoamista hallintotuomioistuimessa, joka voi kumota sen erga omnes -vaikutuksin.
- Corte dei Contissa ne voivat riitauttaa seuraukset, joita niille aiheutuu (julkisten menojen hillitsemisen osalta) niiden luokittelemisesta julkisyhteisöksi ISTATin luettelossa ja vaatia tarvittaessa, vaikkakin liitännäisenä seikkana, kyseisen luokituksen soveltamatta jättämistä.

107. Jos näin kuvailtu tilanne vastaa todellisuutta (mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on ratkaistava), se ei nähdäkseni poista riidanalaisen säännöksen jälkeen perustetun oikeussuojakeinojen järjestelmän tehokkuutta. Institutionaaliset yksiköt, joita asia koskee, voivat saada Italian lainsäädännön nojalla – ainakin liitännäisesti – tehokkaan oikeussuojan, joka vaikuttaa olevan unionin oikeudessa asetettujen vaatimusten mukainen, koska siinä ei missään tapauksessa velvoiteta niitä käyttämään kaksinkertaisia tuomioistuinmenettelyjä saadakseen vaatimuksensa hyväksytyksi.

108. On totta, että näin muodostetulla järjestelmällä ei itsessään voida estää sellaisten keskenään ristiriitaisten tuomioiden antamista, joiden samanaikainen olemassaolo loukkaisi oikeusvarmuuden periaatetta. Oikeudenkäyntimenettelyjä koskevassa Italian lainsäädännössä on kuitenkin säädettävä asianmukaiset menettelyt näiden kansallisten tuomioistuinten välillä mahdollisesti ilmenevien ristiriitatilanteiden ratkaisemiseksi. Pelkästään tällaisten ristiriitojen mahdollisuus ei nähdäkseni kuitenkaan ole riittävä peruste väittää, että kyseinen järjestelmä rikkoo perusoikeuskirjan 47 artiklaa.

⁵² Tuomio 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 143 kohta); tuomio 21.12.2021, Randstad Italia (C-497/20, EU:C:2021:1037, 62 kohta) ja tuomio 7.7.2022, Hoffmann-La Roche (C-261/21, EU:C:2022:534, 47 kohta).

⁵³ Ibid. (kursivointi tässä).

V Ratkaisuehdotus

109. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Corte dei contille (tilintarkastustuomioistuin, Italia) seuraavasti:

1) Euroopan kansantalouden tilinpito- ja aluetilinpitojärjestelmästä Euroopan unionissa 21.5.2013 annettu asetus (EU) N:o 549/2013 on velvoittava ja sillä on välitön oikeusvaikutus, joten institutionaalinen yksikkö (julkisyhteisö tai yksityinen yhteisö) voi vedota siihen siltä osin kuin kansallinen tilastokeskus on luokitellut kyseisen yksikön kuuluvaksi EKT 2010:n sektoriin S.13 (julkisyhteisöt).

Jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista 8.11.2011 annetussa neuvoston direktiivissä 2011/85/EU säännellään yksinomaan tilastoinnista ja julkisen talouden suunnittelusta vastaavien kansallisten viranomaisten ja unionin toimielinten välisiä suhteita, eikä siihen sisälly muunlaisiin julkisyhteisöihin tai yksityisiin yhteisöihin sovellettavia säännöksiä, joten sillä ei ole välittömiä oikeusvaikutuksia niiden osalta.

2) Jäsenvaltiot voivat direktiivin 2011/85 ja alustavien talousarviosuunnitelmien seurantaan ja arviointia sekä euroalueen jäsenvaltioiden liiallisen alijäämän tilanteen korjaamisen varmistamista koskevista yhteisistä säännöksistä 21.5.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 473/2013 nojalla vapaasti määritellä ne riippumattomat elimet, jotka valvovat unionin talousarviosääntöjen tehokasta noudattamista.

3) Kansallisella lainsäädännöllä, jolla rajataan kansallisen tilintarkastustuomioistuimen harjoittama valvonta sellaisen kansallisen tilastokeskuksen laatiman luettelon osalta, jossa institutionaaliset yksiköt luokitellaan julkisyhteisöiksi EKT 2010:n mukaisesti, pelkästään liitännäiseksi oikeussuojakeinoksi, ja jonka mukaan kyseisen päätöksen suora tuomioistuinvalvonta kuuluu hallintotuomioistuimille, ei loukata Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa taattua oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan.