

F. G. JACOBS

FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2005. szeptember 15.<sup>1</sup>

**Bevezetés**

1. Az EK 159. cikk alapján a Közösség támogatja a társadalmi és gazdasági kohézió célkitűzéseinek – többek között a regionális fejlesztésnek – elérését pénzügyi eszközök – ideértve a strukturális alapokat is – révén megvalósított fellépésével.<sup>2</sup>

2. Az EK 161. cikk alapján a Tanács meghatározza a strukturális alapok feladatait, elsődleges célkitűzéseit és megszervezését, továbbá az alapokra alkalmazandó általános szabályokat, és azokat a rendelkezéseket, amelyek a különböző alapok eredményes működésének, valamint az egymás közötti és az egyéb meglévő pénzügyi eszközökkel történő összehangolásának biztosításához szükségesek.

3. Ezen az alapon a Tanács elfogadta a strukturális alapokról szóló rende-

letet<sup>3</sup>, amely szabályozza a strukturális alapok céljait, szervezetét, tényleges érvényesülését és végrehajtását, valamint a Bizottság és a tagállamok e tekintetben meglévő feladatait és jogkörét.

4. A strukturális alapok címén előírt – főként pénzügyi – támogatások keretében a programozás és a végrehajtás több szakaszból áll. A „programkiegészítő dokumentumok” képezik az eljárás utolsó szakaszát. Ezek részletes intézkedéseket határoznak meg az „operatív programok” és „egységes programozási dokumentumok” által már meghatározott általános stratégia és prioritások végrehajtására vonatkozó intézkedésekre – mint például az egyes intézkedések végső kedvezményezeti csoportjai –, és meghatározzák különösen a kérdéses alapokból származó hozzájárulásra előirányzott összegeket. Azon a szinten avatkoznak be, ahol a strukturális alapok által társfinanszírozott egyedi műveleteket vagy tevékenységeket végrehajtnak.

1 — Eredeti nyelv: angol.

2 — Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap, Orientációs Részleg; Európai Szociális Alap; Európai Regionális Fejlesztési Alap.

3 — A strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló, 1999. június 21-i 1260/1999 tanácsi rendelet (HL L 161., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 14. fejezet, 1. kötet, 31. o.); a strukturális alapok feladatairól és eredményességéről, továbbá tevékenységüknek egymás között, valamint az Európai Beruházási Bank és az egyéb meglévő pénzügyi eszközök műveleteivel történő összehangolásáról szóló, 1988. június 24-i 2052/88 tanácsi rendelet (HL L 185., 9. o.) helyébe lép.

5. Az operatív programokat és az egységes programozási dokumentumokat a strukturális alapokról szóló rendelet alapját képező, a tagállamok és a Bizottság közötti szoros együttműködés (vagy „partnerség”) elve alapján a Bizottság hagyja jóvá, azonban a programkiegészítő dokumentumokat az érintett tagállam vagy a kijelölt irányító hatósága dolgozza ki és hagyja jóvá. A programkiegészítő dokumentumok elemeit kiigazítják.<sup>4</sup> Ezt a kiigazítást a legtöbb esetben<sup>5</sup> nemzeti szinten hagyják jóvá, és Bizottságot csupán tájékoztatják róla.

6. Az EK 230. cikk alapján benyújtott jelen kereset érinti a programkiegészítő dokumentumok kiigazításához kapcsolódó kiadásokat a strukturális alapokról szóló rendelet alapján. Az Olasz Köztársaság számos, egymással összefüggő aktus megsemmisítését kéri, amelyekben a Bizottság ismertette az arra az időpontra vonatkozó álláspontját, amelytől az ilyen kiadás támogathatónak tekinthető.

7. Olaszország lényegében fenntartja, hogy a megtámadott aktusok állítólagos értelmező jellegük ellenére joghatások kiváltására irányulnak. Kötelezettségeket írnak elő, amelyek meghatározására a Bizottság nem volt jo-

gosult, és amelyek megsértik a strukturális alapokról szóló rendeletet, de legalábbis azokat a strukturális alapokról szóló rendelet nem írja elő.

8. A Bizottság úgy véli, hogy a kereset elfogadhatatlan. A megtámadott aktusokat nem lehet megtámadni az EK 230. cikk alapján, mivel nincs joghatásuk, és azok kiváltására sem irányulnak. Másodlagosan a Bizottság úgy érvel, hogy a kereset megalapozatlan.

9. Mind Olaszország, mind a Bizottság részvett a tárgyaláson.

## Alkalmazandó közösségi jogszabályok

### *A strukturális alapokról szóló rendelet*

10. A strukturális alapokról szóló rendelet 9. cikke meghatározza a jelen ügyben releváns alapvető kifejezéseket.

4 — A programkiegészítő dokumentumokra történő hivatkozásokor a „kiigazítani” és a „módosítani” kifejezéseket és azzal rokon igéket felváltva fogom alkalmazni.

5 — Lásd a lenti 15. pontot és 19. lábjegyzetet.

11. A „támogatás” a 9. cikk e) pontjának meghatározása szerint „az alapok által nyújtott támogatás formái”, amely különösen magában foglalja „az operatív programokat és egységes programozási dokumentumokat”.

12. Az operatív program a 9. cikk f) pontjának meghatározása szerint olyan „dokumentum, amelyet egy közösségi támogatási keretterv végrehajtására vonatkozóan a Bizottság hagy jóvá,<sup>[6]</sup> és amely több évre szóló intézkedésekhez kapcsolódó, egymással összhangban lévő prioritások összességét tartalmazza, továbbá amelynek esetében a kerettervben foglaltak egy vagy több alap, és egyéb meglévő pénzügyi eszköz, valamint az EBB segítségével hajthatók végre”.

13. Az egységes programozási dokumentumot a 9. cikk g) pontja úgy határozza meg mint „a Bizottság által jóváhagyott egységes dokumentum, amely ugyanazt az információt tartalmazza, mint amely a közösségi támogatási kerettervben és az operatív programban található”.

14. A programkiegészítő dokumentumot a 9. cikk m) pontja úgy határozza meg mint „a

tagállam vagy az irányító hatóság<sup>[7]</sup> által kidolgozott és [...] a támogatási stratégia és támogatási prioritások végrehajtásáról szóló dokumentum, amely intézkedésekre bontva tartalmazza a [...] elemeket [...] A dokumentumot tájékoztatásul megküldik a Bizottságnak”. Előírja, hogy a programkiegészítő dokumentum szükség szerint a 34. cikk (3) bekezdésével összhangban felülvizsgálható.

15. A 34. cikk (3) bekezdése előírja, hogy az irányító hatóság „a támogatásfelügyeleti bizottság kérelmére vagy saját kezdeményezésére, az alapokból a szóban forgó prioritásra nyújtott hozzájárulás teljes összegének vagy a prioritás meghatározott céljainak megváltoztatása nélkül, kiigazítja a programkiegészítő dokumentumot. A támogatásfelügyeleti bizottság általi jóváhagyást követően egy hónapon belül tájékoztatja a Bizottságot a kiigazításról”. Ezen bekezdés továbbá előírja, hogy „az alapokból történő hozzájárulásról szóló határozatban szereplő elemek módosításáról a támogatásfelügyeleti bizottság által megadott jóváhagyástól számított négy hónapon belül, az érintett tagállammal egyetértésben, a Bizottság dönt.”

16. A strukturális alapokról szóló rendelet 15. cikke – „Előkészítés és jóváhagyás” címmel – szabályozza elsősorban ezeknek a különböző dokumentumoknak a jóváhagyását. A 15. cikk (4) bekezdésének második albekezdése szerint „A Bizottság értékeli a tagállam által benyújtott operatív programjavaslatokat, és megállapítja, hogy összhang-

6 – A 9. cikk d) pontja meghatározása szerint a „községi támogatási keretterv” olyan „dokumentum, amelyet az érintett tagállammal egyetértésben a Bizottság hagy jóvá a tagállam által benyújtott terv elbírálását követően, továbbá amely tartalmazza az alapok és a tagállam fellépésére vonatkozó stratégiát és prioritásokat, azok meghatározott céljait, valamint az alapok és más pénzügyi források hozzájárulását. Ez az okmány szerkezetét tekintve prioritásokból áll, és a benne foglaltak végrehajtása egy vagy több operatív program keretében történik”.

7 – A tagállam által kijelölt hatóság, amely a strukturális alapokról szóló rendelet alapján irányítja a támogatást.

ban vannak-e a megfelelő közösségi támogatási kereterv céljaival és összeegyeztethetők-e más közösségi politikákkal”. A Bizottság az érintett tagállammal egyetértésben határozatot fogad el az alapokból nyújtandó hozzájárulásról, feltéve hogy valamennyi, a strukturális alapokról szóló rendeletben foglalt feltétel teljesül.

17. A 15. cikk (5) bekezdése alapján „a Bizottság az érintett tagállammal egyetértésben határoz az egységes programozási dokumentumokról”, feltéve hogy valamennyi, a strukturális alapokról szóló rendeletben foglalt feltétel teljesül.

18. A 15. cikk (6) bekezdése előírja, hogy „[a] tagállam vagy az irányító hatóság a 9. cikk m) pontjában meghatározott programkiegészítő dokumentumot a támogatásfelüyleti bizottság beleegyezésének megszerzését követően fogadja el abban az esetben, ha a programkiegészítő dokumentum kidolgozására az alapokból nyújtandó hozzájárulásról szóló bizottsági határozat meghozatala után kerül sor, illetve az érdekelt partnerekkel folytatott konzultációt követően fogadja el abban az esetben, ha a programkiegészítő dokumentum kidolgozására az alapokból nyújtandó hozzájárulásról szóló határozat meghozatala előtt kerül sor. Az utóbbi esetben a támogatásfelüyleti bizottság vagy megerősíti a programkiegészítő dokumentumot, vagy a 34. cikk (3) bekezdésének megfelelően kiigazítást kér. A Bizottságnak az operatív programot vagy egységes programozási dokumentumot jóváhagyó határozatától számított három hónapon belül a tagállam tájékoztatásul megküldi a programkiegészítő dokumentumot a Bizottságnak.

19. A 30. cikk szabályozza az alapokból származó hozzájárulás által támogatható kiadásokat.

20. A 30. cikk (2) bekezdése előírja, hogy „a kiadás nem tekinthető az alapokból származó hozzájárulás által támogathatónak, ha azt a végső kedvezményezett a támogatási kérelem Bizottság általi kézhezvételének időpontja előtt ténylegesen kifizette. Ez az időpont a kiadás támogathatóságának kezdő időpontja”. Ugyanezen rendelkezés szerint „[a] kiadás támogathatóságának végső időpontját az alapokból történő hozzájárulásról rendelkező határozatban kell megállapítani”. A programkiegészítő dokumentumok kiigazításai alapján támogatható kiadásokat a strukturális alapokról szóló rendelet rendelkezései részletesen nem szabályozzák.

21. A 32. cikk (2) bekezdése szabályozza az alapokból ténylegesen kifizetett kiadások megtérítését. Lényegében a tagállam által kijelölt kifizető hatóság igazolja a kiadást, és azután a megtérítés céljából kérelmet nyújt be a Bizottsághoz. A Bizottság dönthet úgy, hogy a kérelem nem fogadható el, ha az nem teljesíti az előírt feltételeket, és kérheti, hogy a tagállam és a kifizető hatóság a megtérítés teljesítése előtt tegye meg a szükséges lépéseket a helyzet orvoslására.

22. A strukturális alapokról szóló rendelet 53. cikkének (2) bekezdése feljogosítja a

Bizottságot, hogy elfogadja – többek között – a 30. cikk végrehajtására vonatkozó szabályokat. A végrehajtó szabályokat ugyanakkor a 48. cikk (2) bekezdésének a) pontjával összhangban kell elfogadni, amely a 47. cikk (3) bekezdésére hivatkozik, és eszerint az irányító bizottságként eljáró Régiófejlesztési és Szerkezetváltási Bizottság – és egyes esetekben maga a Tanács – a Bizottság javaslatáról szavaz.

23. A támogatásfelügyeleti bizottságot a tagállam állítja fel a nemzeti jog alapján azért, hogy felügyeljen minden közösségi támogatási kerettervet, egységes programozási dokumentumot és operatív programot.

24. A 35. cikk szabályozza szervezetét, szerepét és feladatait. A támogatásfelügyeleti bizottság legfontosabb feladata a dokumentumok végrehajtásának felügyelete, és meg kell győződnie a támogatás végrehajtásának hatékonyságáról és minőségéről. A támogatásfelügyeleti bizottság összetétele változtatható, azonban a tagállamoknak be kell vonniuk a hatáskörrel rendelkező helyi és regionális hatóságokat, a gazdasági és szociális partnereket, valamint a támogatás területén hatáskörrel rendelkező egyéb intézményeket. A Bizottság képviselője is részt vesz a támogatásfelügyeleti bizottság munkájában, azonban csak tanácsadói minőségben.

25. A támogatásfelügyeleti bizottság – többek között – megerősíti vagy kiigazítja a programkiegészítő dokumentumot, beleértve a támogatás felügyelete során használatos fizikai és pénzügyi mutatókat. Jóváhagyását minden további kiigazítás előtt be kell szerezni. A támogatásfelügyeleti bizottság továbbá megvizsgálja és jóváhagyja az egyes intézkedések keretében finanszírozott műveletek kiválasztására vonatkozó feltételeket, megvizsgálja a végrehajtás eredményeit, a Bizottságnak történő megküldésük előtt megvizsgálja és jóváhagyja a végrehajtásról szóló éves és záró beszámolókat, megvizsgálja és jóváhagyja az alapokból történő hozzájárulásról szóló bizottsági határozat tartalmának módosításával kapcsolatban tett javaslatokat, és bármely esetben javasolhatja az irányító hatóságnak a támogatás kiigazítását vagy felülvizsgálatát.<sup>8</sup>

26. Végül a Régiófejlesztési és Szerkezetváltási Bizottság a 47. cikk alapján létrehozott olyan bizottság, amely segítséget nyújt a Bizottság számára a strukturális alapokról szóló rendelet végrehajtásában. A 48. cikk szerint a tagállamok képviselőiből áll, és a Bizottság képviselője az elnöke. A kérdésektől függően eljárhat tanácsadó vagy irányító bizottságként.

8 — A strukturális alapokról szóló rendelet 35. cikkének (3) bekezdése.

## A jogvita előzményei

27. A jelen ügy a Bizottság és a tagállamok közötti konzultáció keretében merült fel azzal összefüggésben, hogy az operatív döntések elfogadását egyszerűsítsék a strukturális alapok jelenlegi jogi keretén belül.

28. A Bizottság 2002. július 24-én a Régiófejlesztési és Szerkezetváltási Bizottság 67. ülésének alkalmával bemutatta a „Feljegyzés a 2000–2006 közötti regionális politikák irányításának egyszerűsítéséről, magyarázatáról, koordinációjáról és rugalmasságáról” című dokumentumot (CDRR-03-0013-00. sz. feljegyzés). Majd a feljegyzést 2002. október 7-én a tagállamok miniszterei és Barnier biztos részvételével tartott miniszteri értekezleten vitára bocsátották.

29. A Bizottság a feljegyzésben bizonyos magyarázatokat és egyszerűsítéseket javasolt az alapokhoz kapcsolódó irányítási eljárások vonatkozásában, amelyek közül egy a programkiegészítő dokumentumok módosításait érintette: amennyiben ezek a módosítások, amelyeket a támogatásfelüveleti bizottság megtehet, megkövetelik a hozzájuk kapcsolódó támogatások kiigazításait, akkor a Bizottság előzetes határozatát a kérdéses támogatásról is megfelelően módosítani kell. A tagállamnak és a Bizottságnak ezért meg

kell egyeznie a strukturális alapokról szóló rendelet alkalmazandó rendelkezéseinek megfelelően. Ugyanakkor amennyiben a kiigazítás csak magát a programkiegészítő dokumentumot érinti, akkor a Bizottság jóváhagyása nem szükséges.

30. A 67. ülés jegyzőkönyvéből kiderül, hogy az olasz küldöttnök adott válaszként a Bizottság képviselője kijelentette, hogy „a programok módosításának esetén az új intézkedések (vagy módosított intézkedések) támogathatóságának kezdő időpontja megegyezik a program kezdő időpontjával, tehát az esetek nagy többségében az elfogadható program kézhezvételének időpontjával”.

31. A hivatkozott jegyzőkönyvből az is kiderül, hogy az elnök, a Bizottság képviselője – a Bizottság tájékoztató feljegyzéseinek egyre növekvő jogi jellegére vonatkozóan a spanyol küldöttség által tett általános észrevételekre adott válaszként – kijelentette, hogy a Bizottság által benyújtott tájékoztató feljegyzések „arra irányulnak, hogy a tagállamok tudomására hozzák annak a módját, ahogyan a Bizottság szolgálatai értelmezik és alkalmazzák a strukturális alapok végrehajtási szabályait. Jellegüknél fogva ezek a feljegyzések belső feljegyzések, és nem mindig véglegesek”.

32. A bizottság 75. ülésének alkalmával a Bizottság bemutatott egy feljegyzést, amelynek címe „A támogathatóság kezdő idő-

pontja a programozási dokumentumok módosítása esetén”. E feljegyzésben a Bizottság kifejtette, hogy az operatív programok vagy az egységes programozási dokumentumok módosítása esetén az új kiadás azon a napon válik támogathatóvá, amikor a támogatás módosítása iránti kérelem a Bizottsághoz megérkezik, más szóval azon a napon, amelyet a strukturális alapokról szóló rendelet 30. cikke előír.

33. Mindenesetre a feljegyzés a programkiegészítő dokumentum módosításai vonatkozásában két esetet különböztet meg.

34. Ha a programkiegészítő dokumentum módosítása az egységes programozási dokumentumok vagy az operatív program módosítását is szükségessé teszi, akkor az egységes programozási dokumentum vagy az operatív program módosítását jóváhagyó határozatban szereplő támogathatósági időpontot kell alkalmazni.

35. Ha azonban a módosítás kizárólag a programkiegészítő dokumentumot érinti, a támogathatóság kezdő időpontját „a támogatásfelüyeleti bizottság határozza meg, de a gondos pénzgazdálkodás okán ez az időpont nem előzheti meg a javasolt módosítás ugyanezen bizottság általi jóváhagyásának időpontját”.

36. A feljegyzés a megsemmisítés iránti kereset tárgyát képező első intézkedés (a továbbiakban: megtámadott feljegyzés).

37. Ezt követően – a Szardínia, Szicília és Lazio olasz régiók támogatásfelüyeleti bizottságai által indított írásbeli konzultációs eljárás során – a Bizottság levelet küldött minden egyes bizottság számára a programkiegészítő dokumentumokra vonatkozó észrevételeivel (a továbbiakban: megtámadott levelek).

38. Szardínia esetében a Bizottság megerősítette, hogy – összhangban a megtámadott feljegyzéssel, amelyet leveléhez mellékelte – a programkiegészítő dokumentumok bármely olyan módosításánál, „mint amelyek az írásbeli konzultáció tárgyát képezték”, azt a napot, amelytől a kiadás támogathatónak minősül, a támogatásfelüyeleti bizottság határozza meg, azonban a gondos pénzgazdálkodás okán semmi esetre sem előzheti meg a javasolt módosításra nézve a támogatásfelüyeleti bizottság jóváhagyását.

39. A megtámadott feljegyzést a Bizottság ismét mellékelte leveléhez a Lazio támogatásfelüyeleti bizottsága számára, és emlékeztetett arra, hogy a programkiegészítő dokumentumok olyan módosítása esetén, „mint az a jelen írásbeli eljárásban tervezett módosítás”, a kiadások támogathatóságának kezdő időpontját „a támogatásfelüyeleti bizottság határozza meg, azonban az nem

előzheti meg a javasolt módosítás bizottság általi jóváhagyásának időpontját (a jelen ügyben az írásbeli eljárás befejezésének napját). A módosított programkiegészítő dokumentum meghatározza a dokumentum módosításával érintett új kiadás támogathatóságának kezdő időpontját”.

joghatása egy olyan aktusnak, amellyel a Bizottság valamely jogi rendelkezés értelmezésére szorítkozik, vagy kinyilvánítja szándékát egy adott magatartás követésére. Nem a közösségi rendelkezés értelmezése vagy e szándék kinyilvánítása az, amely joghatás kiváltására alkalmas, hanem azoknak a konkrét tényállásra való alkalmazása.<sup>9</sup>

40. Ami végül Szicília támogatásfelügyeleti bizottságát illeti, a Bizottság felhívta az irányító hatóságot, hogy határozza meg az ügyben a kiadás támogathatóságának új kezdő időpontját a Bizottság által a kérdésben elfogadott új álláspont fényében, hallgatólagosan utalva a megtámadott feljegyzésre.

43. Ami a megtámadott feljegyzést illeti, a Bizottság elsőként arra a háttérre és formára hivatkozik, amelyben azt elfogadták. Mindkettő bizonyítja, hogy feljegyzés nem irányult arra, hogy – az Olaszország által állított – kötelező erővel bírjon.

## Az elfogadhatóság

### *Érvelés*

41. A Bizottság úgy érvel, hogy a megtámadott intézkedéseknek nincs harmadik személyek tekintetében kötelező joghatásuk, és nem is irányulnak annak kiváltására, ezért azokat nem lehet megtámadni az EK 230. cikk alapján.

44. A feljegyzés célja az, hogy a tagállamokat és a nemzeti irányító hatóságokat tájékoztassa a feltételekről, amelyeket a Bizottság alkalmazni szándékozik a kifizetési kérelmekre vonatkozó későbbi határozataiban, annak érdekében, hogy tudatában legyenek annak, hogy a Bizottságnak nem áll szándékában azokat a programkiegészítő dokumentumok módosításához kapcsolódó kiadásokat fedezni, amelyek a feljegyzésben említett időpontot megelőzően keletkeztek. Csak a kifizetési kérelmeket elutasító vagy elfogadó

42. A Bizottság elsősorban az ítélkezési gyakorlatra hivatkozik, és előadja, hogy nincs

<sup>9</sup> – Lásd a 114/86. sz., Egyesült Királyság kontra Bizottság ügyben 1988. szeptember 27-én hozott ítélet (EBHT 1998., 5289. o.) 12. és 13. pontját; a C-443/97. sz., Spanyolország kontra Bizottság ügyben 2000. április 6-án hozott ítélet (EBHT 2000., I-2415. o.) 34. pontját; a C-180/96. sz., Egyesült Királyság kontra Bizottság ügyben 1998. május 5-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-2265. o.) 28. pontját. Az Elsőfokú Bíróság ítélkezési gyakorlatából a Bizottság elsősorban a T-81/97. sz., Regione Toscana kontra Bizottság ügyben 1998. július 16-án hozott ítélet (EBHT 1998., II-2889. o.) 23. pontját említi meg.

határozatok bírhatnak harmadik személyek tekintetében joghatással, és lehetnek ezáltal megtámadhatóak az EK 230. cikk alapján.

45. A Bizottság elismeri, hogy a megtámadott feljegyzés befolyásolhatja a tagállamokat és az irányító hatóságokat. Ez az IBM kontra Bizottság ítélettel<sup>10</sup> összhangban inkább ténybeli, semmint jogi következménnyel bír.

46. Elfogadja továbbá, hogy az Olaszország által hivatkozott ítélkezési gyakorlat szerint a közösségi jog rendelkezéseinek téves értelmezését tartalmazó egyedi aktusok megtámadhatóak, ha ennek az értelmezésnek az eredményeként a tagállamokra közvetlenül kötelezettségeket állapítanak meg, amelyeket sem az értelmezett közösségi rendelkezések nem írtak elő, sem egy később kibocsátott végrehajtási aktus nem tartalmazott. A megtámadott feljegyzés azonban nem tartozik bele ebbe a kategóriába.

47. A Bizottság úgy érvel, hogy a megtámadott levelek kötelező jelleggel nem bíró észrevételek és javaslatok a támogatásfelügyeleti bizottság számára az utóbbi által, a programkiegészítő dokumentumokhoz kapcsolódó módosításokkal összefüggésben kezdeményezett írásbeli konzultáció keretében. Az eljárás során, amely a nemzeti hatóságok hatáskörébe tartozik, a Bizottság nem jo-

gosult arra, hogy a módosítások előírására kötelező aktusokat fogadjon el. Az észrevételeknek ugyanolyan informális jellegük van, mint a megtámadott feljegyzésnek, és ugyan ezen okból kifolyólag azokat nem lehet megtámadni az EK 230. cikk alapján.

48. Olaszország úgy érvel, hogy a megtámadott feljegyzés nem korlátozódik a kiadások támogathatóságára vonatkozó rendelkezések tisztázására, hanem új kötelezettségeket állapít meg, amelyeket a strukturális alapokról szóló rendelet nem ír elő. A Bizottság által a kiadások támogathatóságának a megtámadott intézkedésekben előírt feltételeit és korlátait a rendelet 30. cikkének (2) bekezdése nem tartalmazza.

49. Olaszország úgy érvel, hogy tekintettel arra a kockázatra, hogy a Bizottság támogathatósági feltételeit nem teljesítő kiadások megtérítését elutasíthatják, és tekintettel az EK 10. cikkből eredő kötelezettségeikre, a tagállamok kénytelenek haladéktalanul új rendelkezéseket elfogadni azért, hogy megfeleljenek a megtámadott feljegyzésben foglalt szabályoknak. A feljegyzés ezért olyan aktus, amely joghatások kiváltására irányul.

10 — A 60/81. sz., IBM kontra Bizottság ügyben 1981. november 11-én hozott ítélet (EBHT 1981., 2639. o.).

50. Olaszország a Bíróság több olyan ítéletére hivatkozik, amelyekben Franciaország keresetét indított a Bizottság olyan aktusai ellen, amelyek „magatartási kódexet” írnak elő a tagállamok számára,<sup>11</sup> illetve két értelmező tájékoztatót<sup>12</sup> és a bizottsági tisztviselők által követendő „belső szabályokat” tartalmaznak.<sup>13</sup>

### *Értékelés*

51. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a megsemmisítés iránti kereset lehetősége nyitva áll valamennyi olyan, az intézmények által elfogadott rendelkezés tekintetében – annak jellegétől vagy formájától függetlenül –, amelynek célja, hogy joghatásokat váltson ki.<sup>14</sup>

52. Mivel Olaszország tagállam, és nem kell az EK 230. cikk alapján indított keresetének kimeneteléhez fűződő saját érdekét bizonyítania, álláspontom szerint azt sem kell

bizonyítania, hogy saját érdekei sérelmet szenvedtek.<sup>15</sup>

53. A kérdés tehát az, hogy vajon a megtámadott intézkedések – önmagukban és formájuk miatt – megváltoztathatták-e harmadik személyek jogi helyzetét, azaz az egy adott időpontban fennálló jogok és kötelezettségek összességét.

54. Azonban több okból is nehéz megfelelő következtetéseket levonni az elfogadhatóság vonatkozásában.

55. Egyrésztől úgy tűnik, hogy a megtámadott intézkedések szigorúan véve nem teljesítik az ítélkezési gyakorlatban előírt, harmadik személyek tekintetében kötelező joghatással való rendelkezés vagy arra irányulás feltételeit. Inkább úgy tekinthetjük őket,

11 — A C-303/90. sz., Franciaország kontra Bizottság ügyben 1991. november 13-án hozott ítélet (EBHT 1991., I-5315. o.).

12 — A C-325/91. sz., Franciaország kontra Bizottság ügyben 1991. november 13-án hozott ítélet (EBHT 1993., I-3283. o.) és a C-57/95. sz., Franciaország kontra Bizottság ügyben 1997. március 20-án hozott ítélet (EBHT 1997., I-1627. o.).

13 — A C-366/88. sz., Franciaország kontra Bizottság ügyben 1990. október 9-én hozott ítélet (EBHT 1990., I-3571. o.).

14 — Lásd különösen a 12. lábjegyzetben hivatkozott C-57/95. sz., Franciaország kontra Bizottság ítélet 7. pontját és a hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

15 — Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EK 230. cikk alapján megsemmisítés iránti keresettel megtámadható jogi aktusoknak csak a felperes érdekeit érinteni képes, kötelező joghatást kiváltó intézkedések minősülnek. Az ilyen állításoknak csak magánszemély esetében van értelmük, privilegizált felperesek esetében nincs. A Bíróság ugyanakkor erre a megállapításra jutott olyan ügyekben is, amelyeket tagállamok terjesztettek elő – lásd például a C-308/95. sz., Hollandia kontra Bizottság ügyben 1999. október 5-én hozott ítéletet (EBHT 1999., I-6513. o.). Mindenesetre úgy tűnik nekem, hogy a megtámadott intézkedések egyértelműen érintik Olaszország érdekeit azzal, hogy korlátozhatják azokat a kiadásokat, amelyek a Közösség társfinanszírozásával a strukturális alapok keretében támogathatók.

összhangban az ítélkezési gyakorlattal, mint amelyek mindössze későbbi, joghatások kiváltására irányuló döntések kereteit jelölik ki,<sup>16</sup> és pusztán közlik a Bizottság „szándékát egy meghatározott magatartás követésére”.<sup>17</sup>

56. Ezt a következtetést támasztja alá egyrészt az a ténybeli és jogi háttér, amelyben a megtámadott intézkedéseket elfogadták, másrészt az intézkedések lényegének vizsgálata.

57. A ténybeli és jogi háttér azt sugallja, nem irányult szándék arra, hogy a megtámadott intézkedések kötelező erővel bírnak.

58. A megtámadott feljegyzés a Régiófejlesztési és Szerkezetváltási Bizottságban folytatott általános viták eredménye volt. Egyetlen konkrét rendelkezésre sem alapították, és nem tették közzé a Hivatalos Lapban. A tagállamok számára történő terjesztése előtt a Bizottság – a bizottság 67. ülésének alkalmával – kifejezetten figyelmeztetett arra,<sup>18</sup> hogy a dokumentum belső jellegű, változtatható, és pusztán a Bizottság vélemény-

nyét tükrözi. Továbbá a Bizottság mindig is fenntartotta, hogy soha nem szándékozott a feljegyzésnek egyéb joghatást tulajdonítani, mint amit a strukturális alapokról szóló rendelet 30. cikke előír – ez megmagyarázza a jogalpra való hivatkozás hiányát is.

59. Ahogy az az ügy irataiból kiderül, a három megtámadott levelet megküldték a hatáskörrel rendelkező támogatásfelügyeleti bizottságoknak az e bizottságok által a programkiegészítő dokumentumok kiigazítása érdekében kezdeményezett írásbeli konzultáció keretében. Az eljárás során – ahogy maga Olaszország is kifejti az ügy érdemére vonatkozó beadványaiban, és amint az a strukturális alapokról szóló rendelet 15. cikke (6) bekezdésének, 34. cikke (3) bekezdésének és 35. cikkének együttes rendelkezéséből következik – a Bizottság csak konzultációs jellegű szerepet tölt be,<sup>19</sup> és nem jogosult arra, hogy jogilag kötelező, a nemzeti hatóságok módosításait előíró aktusokat fogadjon el.

60. Érdemben a megtámadott intézkedéseknek nincs a strukturális alapokról szóló rendeletétől eltérő, saját joghatása. Nem érintik a tagállamok anyagi vagy eljárási jogait annyiban, hogy jogilag nem akadályozzák őket abban, hogy olyan kifizetési

16 – A C-58/94. sz., Hollandia kontra Tanács ügyben 1996. április 30-án hozott ítélet (EBHT 1996., I-2169. o.) 26. pontja; lásd szintén a 9. lábjegyzetben hivatkozott Regione Toscana-ítélet 22. és 23. pontját.

17 – A 9. lábjegyzetben hivatkozott Spanyolország kontra Bizottság ítélet 34. pontja és a hivatkozott ítélkezési gyakorlat. Az Elsőfokú Bíróság esetében a Regione Toscana-ítéleten kívül lásd a közelmúltban a T-93/00. sz. és a T-46/01. sz., Alessandrini és társai egyesített ügyekben 2003. április 10-én hozott ítélet (EBHT 2003., II-1635. o.) 61. pontját.

18 – Lásd a fenti 30. pontot.

19 – Kivéve, ha a kiigazítás az alapokból történő hozzájárulásról szóló határozatban szereplő elemek módosításával jár, amikor is a módosításokról az érintett tagállammal egyetértésben a Bizottság dönt a strukturális alapokról szóló rendelet 34. cikkének (3) bekezdése alapján.

kérelmeket nyújtsanak be a Bizottságnak a kiadás megtérítésére, amelyek nem teljesítik a megtámadott feljegyzésben előírt támogat-hatósági feltételeket. Ezért a tagállamok jogi helyzete változatlan marad. A Bizottság továbbra is köteles minden kérelmet meg-vizsgálni, és azokról végleges határozatot hozni a strukturális alapokról szóló rendelet 35. cikkével összhangban. Ahogyan azt a Bíróság hasonló ügyekben kimondta,<sup>20</sup> az ilyen, kifizetést megtagadó végleges határozat jár olyan joghatással, amelyet Olaszország a megtámadott feljegyzésnek tulajdonít.

61. Másrésztől a kereset elfogadhatatlansá-gának kimondása több szempontból sem lenne megfelelő.

62. Olaszország érvelésének megfelelően, és amint azt a Bizottság is elismeri, a nemzeti hatóságok kényszerülhetnek arra, hogy meg-változtassák belső szabályaikat és eljárásaikat azért, hogy megfeleljenek a megtámadott intézkedéseknek; ez az eredmény tűnik egyébként a legvalószínűbbnek a megtáma-dott levelek kényszerítő és egyértelmű szö-vegére<sup>21</sup> és a megtámadott feljegyzés jelle-gére tekintettel. A Bizottság magatartása e tekintetben egyáltalán nem mentes a kriti-káktól.

63. Továbbá a megtámadott feljegyzés – amint azt az érdemi vizsgálat során részletesebben kifejtem – a programkiegé-sztítő dokumentumok módosításai tekinteté-ben egyértelműen eltér a strukturális alap-okról szóló rendelet egyetlen olyan rendelkezésétől – azaz a 30. cikk (2) bekezdésétől –, amely a kifizetés támogathatóságának felté-teleit írja elő. Amennyiben ez így van, a Bizottság, ahelyett hogy egyszerűen meg-magyarázná annak a rendelkezésnek egy lehetséges értelmezését, egy olyan további feltételt támaszt, amely *prima facie* a struk-turális alapokról szóló rendeletnek nem felel meg.

64. Kizárólag a fenti tényezők alapján, úgy tűnik, a megtámadott feljegyzés többet köve-

20 – Lásd a 9. lábjegyzetben hivatkozott Spanyolország kontra Bizottság ítélet 33. pontjában, amelyben a Bíróság kimondta, hogy „a belső iránymutatások tartalmazzák [...] az általános szabályokat, amelyeknek megfelelően [...] a Bizottság később egyedi határozatokat fogad el, amelyek jogszerűségét az érintett tagállam a Bíróság előtt kifogásolhatja a Szerződés 230. cikkében rögzített eljárással összhangban”. Az ís érdemes megjegyezni, hogy ebben az ügyben a Bíróság nem követte La Pergola főtanácsnok indítványát, amely azt a javaslatot tartalmazta, hogy a szóban forgó belső iránymuta-tásokat olyan jogi aktusnak kell tekinteni, amely joghatásokat fejt ki (ugyanott, az indítvány 18–24. pontja). Lásd továbbá a 15. lábjegyzetben hivatkozott Hollandia kontra Bizottság ítélet 29. pontját, amelyben a Bíróság – hivatkozva a korábbi ítélkezési gyakorlatára – kimondta, hogy egy olyan levél, amelyben a Bizottság pusztán tájékoztatást ad arról, hogyan értelmezte egy rendelet rendelkezéseit, Hollandia jogi hely-zetét nem módosította. Lásd szintén a 17. lábjegyzetben hivatkozott ítélkezési gyakorlatot, a T-54/96. sz., Oleifici Italiani és Fratelli Rubino Industrie Olearie ügyben 1998. szeptember 15-én hozott ítélet (EBHT 1998., II-3377. o.) 49. pontját és a T-113/89. sz., Nefarma és társai kontra Bizottság ügyben 1990. december 13-án hozott ítélet (EBHT 1990., II-797. o.) 84–94. pontját.

21 – Különösen a Szardínia és Lazio támogatásfelügyeleti bizott-ságainak elküldött levelek hivatkoznak a megtámadott feljegyzésre, és vannak úgy megfogalmazva, hogy a meg-támadott feljegyzés kötelező hatályának látszatát keltik (lásd a fenti 38. és 39. pontot). Azt is érdemes megjegyezni, hogy a fenti 12. lábjegyzetben hivatkozott C-57/95. sz., Francia-ország kontra Bizottság ítéletének 18. pontjában a Bíróság indoklását azaz a megállapítással kezdte, hogy a meg-támadott – és végül érvénytelennek nyilvánított – értelmező közlemény szövegének kényszerítő jellege van.

tel meg, mint amit a strukturális alapokról szóló rendelet előír, és az Olaszország által hivatkozott ítélkezési gyakorlat értelmében a megtámadott intézkedések olyannak tekinthetők, mint amelyek joghatások kiváltására irányulnak.

65. A pergazdaságosság és a jogbiztonság elve is az elfogadhatóság megállapítását támasztja alá.

66. Ahogy Olaszország a tárgyaláson kifejtette, a kereset elfogadhatatlanságának megállapítása csak késleltetné a Bíróság vizsgálatát a megtámadott intézkedések érvényességének vonatkozásában, amely sérti a pergazdaságosság elvét. Azon egyértelmű megfogalmazás, amellyel a Bizottság a megtámadott intézkedésekben álláspontját kifejtette, valamint ezen értelmezés alkalmazására vonatkozóan kinyilvánított szándéka és a megtámadott feljegyzés általános jellege ellenére a kereset elfogadhatatlansága arra kényszerítené a tagállamokat, hogy a Bizottságnak a kifizetési kérelmet kifejezetten elutasító határozatára várjanak, és a jelen ügyben előterjesztettekkel azonos jogalapon újabb keresetet indítsanak.

67. Ez meghosszabbítaná a megtámadott feljegyzéssel előidézett jogbizonytalanságot.<sup>22</sup> Néhány tagállam akár azt is választ-

hatja, hogy eltekint bizonyos kiadási pozíciók érvényesítésétől, amelyeket a Bíróság egy esetleges későbbi ítéletében támogathatónak nyilváníthat. Más tagállamok ellenben úgy is dönthetnek, hogy a megtámadott feljegyzést figyelmen kívül hagyják, és benyújtják kifizetési kérelmüket, később pedig esetlegesen megtámadják a Bíróság előtt a Bizottság elutasító határozatát. Ez a helyzet nehezen segítheti elő a jogbiztonságot. A megtámadott intézkedések érdemi vizsgálatával a jelen ügyben a Bíróság tisztázná a jogi helyzetet, jogbiztonságot nyújtana, és elkerülné a későbbi pereket.

68. E tekintetben érdemes megemlíteni, hogy a francia Conseil d'État hogyan járt el egy hasonló ügyben nemzeti szinten. Korábbi álláspontjától eltérve elfogadta, hogy a francia közigazgatási jogban elfogadhatók az értelmező körlevelek bírói felülvizsgálatára irányuló keresetek, „ha az azokban előírt értelmezés az értelmezni kívánt törvények vagy rendeletek jelentőségét és terjedelmét félreérti, vagy egy valamely magasabb szintű jogszabállyal ellentétes szabályt ismétel meg”.<sup>23</sup> Úgy tűnik, hogy a megközelítés megváltoztatására adott magyarázat a jogbiztonság követelménye. Mivel a köztisztviselők hajlamosak arra, hogy inkább magukat az értelmező körleveleket alkalmazzák, semmint az általuk magyarázott szabályokat, a Conseil d'État hatékonyabbnak látja, ha a jogi helyzetet a lehető leghamarabb tisztázza, a későbbi perek elkerülése érdekében.<sup>24</sup>

22 — Az ügy irataiból kiderül, hogy a spanyol képviselő a Réglőfejlesztési és Szerkezetváltási Bizottságban megkérdőjelezte az értelmező feljegyzések Bizottság általi felhasználásának módját (lásd a fenti 31. pontot).

23 — CE, Sect., 2002. december 18., Mme Duvignères, a 233618. sz. Requ.). Lásd a kérdés megvitatását S. Lefevre, „Interpretative communications and implementation of Community law at national level” European Law Review, 2004., 29., 808., 815. o.

24 — Lásd továbbá ugyanott, 816. o.

69. Gyakorlatilag egy ilyen megelőző megközelítés tűnhet a legésszerűbbnek az olyan általános intézkedések esetében, mint amelyenről itt szó van, és amelyek látszólag általános joghatások kiváltására irányulnak, és valószínűleg több későbbi perre is hatással vannak. A kereset érdemi vizsgálatának későbbi alkalomra történő elhalasztásánál sokkal hasznosabb lenne elfogadhatóságának megállapítása.

70. A fenti megfontolások ellenére az a véleményem, hogy a jelenlegi ítélkezési gyakorlatnak megfelelően a keresetet elfogadhatatlannak kellene minősíteni. A nemzeti hatóságokra gyakorolt végleges joghatás hiánya az alperes kifogásai javára billenti a mérleget.

71. Annak ellenére, hogy a kötelező erő látszata egyértelműen olyan tényező, amelynek jelentőséget kell tulajdonítani, a jelen ügyben ez nem lehet perdöntő. A közösségi strukturális alapok irányításába bekapcsolódó tagállamok és nemzeti hatóságok ismerik a strukturális alapokról szóló rendeletben előírt eljárásokat, és rendelkeznek a megfelelő eszközökkel a Bizottság által elfogadott aktusok első, a látszatot meghaladó vizsgálatára. Ugyanez az elemzés ugyanakkor az esetleg csekélyebb jogi ismerettel rendelkező

magánszemélyek esetében kevésbé helyálló eredményt hozhat.<sup>25</sup>

72. Ez a megfontolás különösen jelentős a jelen ügyben, mivel – ahogy maga Olaszország is kifejti az ügy érdemére vonatkozó beadványaiban – a strukturális alapokról szóló rendelet, úgy tűnik, nem tartalmaz olyan jogalapot, amely feljogosítaná a Bizottságot arra, hogy saját elhatározásból a 30. cikk (2) bekezdésének kötelező értelmezését adja. Mivel ilyen jogkör egy konkrét rendelkezés fennállása hiányában nem feltételezhető,<sup>26</sup> és mivel az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a Bizottságnak a tagállamok hatóságaihoz olyan tárgykörben intézett véleménye, amelyben a Bizottság kötelező határozatok meghozatalára nem jogosult, csak joghatás nélküli egyszerű vélemény,<sup>27</sup> a tagállamok abból az ítélkezési gyakorlatból eredő jogi helyzete kellően világos, amely alapján meghatározhatják saját jogi helyzetüket az ügyben.

73. Még fontosabb,<sup>28</sup> hogy jöllehet a megtámadott intézkedések befolyásolhatják a

25 — A 20. lábjegyzetben hivatkozott Oleifici Italiani-ítéletben az Elsőfokú Bíróság kimondta, hogy annak vizsgálatához, hogy a megtámadott aktus – jogi helyzetét jelentős mértékben módosítva – érintette-e Olaszország érdekeit, meg kellett állapítani, hogy feladása időpontjában a levélnek milyen objektív jelentést tulajdoníthatott a vonatkozó szektorban tevékenykedő, gondos és körültekintő gazdasági szereplő. Uott.

26 — A 20. lábjegyzetben hivatkozott Nefarma-ítélet 69. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

27 — A Nefarma-ítélet 68. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

28 — Lásd a fenti 60. pontot.

nemzeti hatóságok magatartását, önmagukban nem módosítják harmadik személyek jogi helyzetét, különösen nem a nemzeti hatóságokét. Az ítélkezési gyakorlat által kialakított legfőbb feltétel ezért nem teljesül. Minden változtatás, amelyet a hatóságok a programkiegészítő dokumentumok kiigazításához kapcsolódó kiadások kezelésére bevezethetnek azért, hogy a kifizetési kérelmeik elutasításának kockázatát megakadályozzák, végső soron egyszerű ténybeli következmény.<sup>29</sup> Továbbá meg kell állapítani, hogy az Elsőfokú Bíróság kimondta, hogy valamely aktus nem kötelező jellege nem támadható meg azon az alapon, hogy a nemzeti hatóság, amelynek címezték, a aktus alapján nemzeti jogi intézkedéseket fogadott el<sup>30</sup>, vagy hogy annak megfelelt.<sup>31</sup>

74. Továbbá úgy ítélem meg, hogy a jelen ügy körülményei megkülönböztethetők azon ügyekéitől, amelyekre Olaszország keresetének alátámasztásaként hivatkozik.<sup>32</sup> Azon esetek mindegyikében a Bizottság a jelen ügyben hivatkozottakhoz hasonló okok alapján kifogásolta az elfogadhatóságot. A Bíróság mindegyik keresetet elfogadhatónak tekintette, és kimondta, hogy a megtámadott aktusok önmagukban olyan joghatás kiváltására irányultak, amelyek az általuk értelmezett vagy kiegészített közösségi szabályokat

kiegészítik, vagy eltérnek azoktól. Ezen az alapon a Bíróság az aktusok érvénytelenségét állapította meg.

75. A „magatartási kódex” ügyben hozott ítéletben<sup>33</sup> a Bíróság megállapította, hogy a kódex, amelyben a Bizottság azokat a kötelezettségeket pontosította, amelyek a tagállamok számára egy meghatározott közösségi rendelkezésből származnak, a szóban forgó rendelkezés által megengedett meghaladó, speciális kötelezettségeket támasztott.

76. Hasonló érvelésre hivatkozott a Bíróság két ítéletben az értelmező közlemények vonatkozásában, amelyeket a Bizottság bocsátott ki azért, hogy meghatározott kötelezettségeket – amelyek konkrét másodlagos és elsődleges közösségi rendelkezésekből erednek – részletesebben meghatározzon. A Bíróság megállapította, hogy közlemények meghaladták az értelmezni szándékozott rendelkezések pusztá megvilágítását, és tulajdonképpen új kötelezettségeket róttak a tagállamokra.<sup>34</sup> Mivel a Bizottságnak ilyen

29 — A 10. lábjegyzetben hivatkozott IBM-ítélet 19. pontja.

30 — A 20. lábjegyzetben hivatkozott Nefarma-ítélet 76. pontja.

31 — A T-160/98. sz., Van Parijs és Pacific Fruit Company kontra Bizottság ügyben 2002. január 29-én hozott ítélet (EBHT 2002., II-233. o.) 65. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

32 — Lásd a fenti 11., 12. és 13. lábjegyzetet.

33 — A 11. lábjegyzetben hivatkozott C-303/90. sz., Franciaország kontra Bizottság ítélet 24. pontja.

34 — A 12. lábjegyzetben hivatkozott C-325/91. sz. és C-57/95. sz., Franciaország kontra Bizottság ítélet 22., illetve 23. pontja.

eljárásra nincs jogalapja, a Bíróság megsemmisítette mindkét értelmező közleményt.

77. A tényállás a jelen ügyben eltér annyiban, hogy a megtámadott feljegyzés a tagállamokra nem ró új kötelezettségeket. Nem követeli meg tőlük, hogy nemzeti eljárásaikat hozzáigazítsák, és nem akadályozza meg őket abban, hogy olyan kifizetési kérelmeiket nyújtsanak be, amelyek nem felelnek meg a Bizottság által előírt támogathatósági feltételeknek.

78. Továbbá, a Bíróság a „magatartási kódex” ügyben döntéshozatala során különös figyelmet fordított a Bizottság azon állításaira a tárgyalás során, miszerint egy tagállam megsérthetné a kódexet anélkül, hogy megsértené az általa értelmezni szándékozott rendelet szabályát.<sup>35</sup> Ez a megállapítás tehát annak elismerését jelenti, hogy a kódex a rendeletről független, saját joghatás kiváltására irányult, és ez nyilvánvalóan jelentős szerepet játszott a Bíróság döntésében. Jelen ügyben azonban a Bizottság végig fenntartotta azt az álláspontját, hogy a megtámadott feljegyzés nem irányult joghatás kiváltására, továbbá soha nem állította azt, hogy annak rendelkezései megsérthetők anélkül, hogy az általa értelmezett strukturális alapokról szóló rendelet ne sérülne.

79. Azt is érdemes megjegyezni, hogy a Bíróság az értelmező közleményekre vonatkozó egyik ügyben hangsúlyozta, hogy a közleményt azért fogadták el, mert a Tanács nem tudott megállapodást elérni egy irányelvről, amellyel a Szerződés érintett rendelkezéseinek hatályát ki kellett volna egészíteni, és arra utalt, hogy a közlemény valójában egy ilyen irányelv helyettesítésére szolgált volna.<sup>36</sup> Azonban itt nem erről van szó.

80. Végül a Bíróság megállapította, hogy a „belső szabályok”<sup>37</sup> annyiban rendelkeztek volna joghatással, amennyiben a Bizottság tisztviselőinek a tagállamok vonatkozásában gyakorolandó felügyeleti jogkört adott, és azok végrehajtására részletes eljárásokat állapított meg, ugyanakkor e jogköröket a szóban forgó rendelet nem tartalmazta. Mivel a Bizottság nem volt feljogosítva a szóban forgó közösségi szabályok szövegének kiegészítésére, a Bíróság a „belső szabályok” érvénytelenségét állapította meg.<sup>38</sup> Jelen ügyben a Bizottság a megtámadott intézke-

36 — A 12. lábjegyzetben hivatkozott C-57/95. sz., Franciaország kontra Bizottság ítélet 21. pontja.

37 — A 13. lábjegyzetben hivatkozott C-366/88. sz., Franciaország kontra Bizottság ítélet.

38 — Lásd az Elsőfokú Bíróság T-377/00. sz., T-379/00. sz., T-380/00. sz., T-260/01. sz. és T-272/01. sz., Philip Morris és társai egyesített ügyekben 2003. január 15-én hozott ítéletének (EBHT 2003., II-1. o.) 86. pontját (ugyanott, 23. és 24. pont), amelyben a Bíróság különbséget tett a C-366/88. sz., Franciaország kontra Bizottság ügyben 1990. október 9-én hozott ítéletben szóban forgó belső szabályok és az abban az ügyben megtámadott jogi aktus között azon az alapon, hogy az utóbbi a belső szabályokkal ellentétben nem irányult hatáskör átruházására.

35 — A 11. lábjegyzetben hivatkozott C-303/90. sz., Franciaország kontra Bizottság ítélet 26. pontja.

dések elfogadásával nem adott magának olyan új jogköröket, amelyeket a nemzeti hatóságok vonatkozásában gyakorolhatott volna.

## Az ügy érdeméről

81. Annak ellenére, hogy az ítélezési gyakorlat általában az aktusok felülvizsgálatának kérdését kiterjesztően ítéli meg, véleményem szerint, jelen ügy körülményei alapján a kereset elfogadhatóságának megállapítása ellentmondana az állandó ítélezési gyakorlatnak, és ezáltal bizonytalanságot eredményezne. Hangsúlyozom, hogy a következőt nem zár ki egy későbbi felülvizsgálatot. Ha a Bizottság azon az alapon elutasítana egy kifizetési kérelmet, hogy az nem vette figyelembe a támogathatóság megtámadott feljegyzés értelmezése szerinti időpontját, az egyértelműen az EK 230. cikk alapján megtámadható határozat lenne. Az Olaszország által a jelen keresettel felvetett kérdések egy ilyen kereset keretében válaszolhatók meg. A hatékony bírói jogvédelem elve, amely álláspontom szerint a közösségi intézmények aktusainak megsemmisítésére indított keresetek elfogadhatóságáról szóló ítélezési gyakorlat lényege, biztosítva van.

83. Megvizsgálom ugyanakkor Olaszország keresetének megalapozottságát arra az esetre, ha a Bíróság azt állapítaná meg, hogy a megtámadott intézkedések jogilag kötelező erejűek, és a kereset elfogadható.

## Érvek

84. Olaszország lényegében három megsemmisítési jogalapot ad elő.

85. Előadja elsőként, hogy a megtámadott intézkedéseket a Bizottság és a tagállamok közötti – azaz a strukturális alapokról szóló rendelet 15. és 34. cikke szerinti – hatáskörmegosztás sérelmével fogadták el. Az egyéges programozási dokumentumokat és az operatív programokat a Bizottság hagyja jóvá, a tagállamok pedig elfogadják a hatáskörükbe tartozó programkiegészítő dokumentumokat. A Bizottság ezért túllépte a strukturális alapokról szóló rendeletben előírt hatáskörét.

82. A fenti megfontolások alapján arra a következtetésre jutunk, hogy a Bíróságnak a keresetet elfogadhatatlannak kellene minősítenie, amennyiben az olyan aktusok megsemmisítésére irányul, amelyeknek nincsenek joghatásai, és nem is irányulnak azok kiváltására.

86. Olaszország másodsorban úgy érvel, hogy a strukturális alapokról szóló rendelet 30. cikkét megsértették. A 30. cikk (2) bekezdése rendelkezik a kiadások támogathatóságának kezdő időpontjáról, amely az a nap, amikor a támogatási kérelem a Bizottsághoz megérkezik, amely alól nem enged kivételt. Az időpont ezért arra is vonatkozik, amikor a programkiegészítő dokumentumokhoz kapcsolódó módosítások nem követelik meg az egységes programozási dokumentumok vagy az operatív programok módosításait.

eljárását szabályozó belső eljárási szabályzatának megsértésével fogadták el.

*Értékelés*

87. Olaszország harmadsorban előadja a megfelelő jogalap hiányát a megtámadott feljegyzés vonatkozásában; a lényeges eljárási szabályok megsértéséből és a hatáskör hiányából eredő hatáskörrel való visszaélést, és végül a Bizottság belső eljárási szabályzatának megsértéséből eredő hatáskörrel való visszaélést.

89. A második jogalap vizsgálatával kezdem, amely a strukturális alapokról szóló rendelet 30. cikke (2) bekezdésének megsértését állítja.

88. Olaszország pontosabban úgy érvel, hogy a megtámadott feljegyzés nem tartalmazott hivatkozást a jogalapra, nem teljesítették azon egyetlen rendelkezés – nevezetesen a strukturális alapokról szóló rendelet 53. cikke – feltételeit, amely jogalapot biztosíthatott volna a megtámadott feljegyzésre, továbbá a birtokában lévő dokumentumokból megállapítható, hogy a megtámadott feljegyzést a Bizottság döntéshozatali

90. A 30. cikk a strukturális alapokról szóló rendelet egyetlen olyan rendelkezése, amely a kiadások támogathatóságának kérdésére vonatkozik. Ami a támogathatóság időpontjait illeti, a 30. cikk (2) bekezdése kifejezetten előírja, hogy a kiadások támogathatóságának kezdő időpontja az a nap, amikor a támogatási kérelem megérkezik a Bizottsághoz. Olyan különleges rendelkezések hiányában, amelyek a programkiegészítő dokumentumok módosításához kapcsolódó kiadások esetében eltérő feltételeket állapítanak meg, és tekintettel a 30. cikk (2) bekezdésének egyértelmű szövegére, nehéz egyetértenem a Bizottság azon álláspontjával, hogy a strukturális alapokról szóló rendelet megengedi annak olyan értelmezését, mint amelyet a megtámadott intézkedések tartalmaznak. A Bizottság azzal, hogy egy másik időpontot ír elő a kiadások támogathatóságának kezdé-

tére, mint amelyet a strukturális alapokról szóló rendelet 30. cikkének (2) bekezdése kifejezetten előír, álláspontom szerint túllépett azon, ami a rendelet szerint megengedett.

91. Megerősíti ezt a következtetést azon jogalapok vizsgálata, amelyek szerint a Bizottságnak nem volt hatásköre a megtámadott feljegyzés elfogadására.

92. Egyetértek Olaszország álláspontjával annyiban, hogy csak a strukturális alapokról szóló rendelet 53. cikkének (2) bekezdését lehet úgy értelmezni, mint amely a Bizottságra ilyen jogkört ruház.<sup>39</sup> Ugyanakkor nem vitatott az, hogy az abban a rendelkezésben előírt eljárást nem tartották be. Mindebből következően a Bizottság lényeges eljárási szabályt is sértett azzal, hogy a megtámadott feljegyzést az általa alkalmazott eljárásban fogadta el.

93. Végül, véleményem szerint elfogadható az a jogalap is, amellyel Olaszország a jogalapra való hivatkozás hiányát állítja. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a jogbiz-

tonság megköveteli, hogy minden joghatás kiváltására irányuló aktus kötelező erejét az olyan intézkedés jogi formáját előíró közösségi jogi rendelkezésből származtassa, amelyet az aktus jogalaként kifejezetten megjelöl.<sup>40</sup>

94. A megtámadott feljegyzés nem hivatkozik jogalapra. Amennyiben a Bíróság azt állapítaná meg, hogy az mégis joghatások kiváltására irányul, a Bizottság megsértette volna a jogbiztonság elvét azzal, hogy anélkül fogadott el ilyen aktust, hogy kifejezetten utalt volna arra a közösségi jogi rendelkezésre, amelyből kötelező erejét származtatja.

95. Mivel a megtámadott feljegyzést kizárólag ezen indok alapján meg kellene semmisíteni, nem szükséges tartalmának vizsgálatába bocsátkozni vagy az Olaszország által előadott egyéb jogalapokat megvizsgálni.

96. A megtámadott leveleket is, amennyiben a Bíróság azokat joghatással rendelkezőknek minősítené, meg kellene semmisíteni, amennyiben azok egy érvénytelen aktusra hivatkoznak, és azon alapulnak.

39 — Lásd a fenti 22. pontot.

40 — Lásd különösen a 12. ítéletben hivatkozott C-325/91. sz., Franciaország kontra Bizottság ítélet 26. pontját.

### **Költségek**

attól az általános szabálytól, amely szerint a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére. Jelen ügyben számomra érthetőnek tűnik, hogy Olaszországot a Bizottság intézkedése kereset előterjesztésére indította. Álláspontom ezért az, hogy a felek maguk viseljék saját költségeiket.

97. Az eljárási szabályzat 69. cikkének 3. §-a alapján a Bíróság kivételes okból eltérhet

### **Véggövetkeztetések**

98. A fentiek alapján azt indítványozom, hogy a Bíróság:

- (1) nyilvánítsa elfogadhatatlannak a keresetet;
- (2) kötelezze a feleket arra, hogy maguk viseljék saját költségeiket.