YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)
22 päivänä tammikuuta 2004 *

Asiassa C-271/01,

jonka Consiglio di Stato (Italia) on saattanut EY 234 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Ministero delle Politiche Agricole e Forestali

vastaan

Consorzio Produttori Pompelmo Italiano Soc. coop. arl (COPPI),

Società Concentrati Bevibili Sicilia arl:n (CBS)

ja

Società Impianti Brevetti Servizi arl:n (Ibiesse) osallistuessa asian käsittelyyn,

ennakkoratkaisun maataloustuotteiden jalostamisen ja kaupan pitämisen edellytysten parantamiseen liittyvästä yhteisestä toiminnasta 15 päivänä helmikuuta

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

1977 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 355/77 (EYVL L 51, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 19.6.1984 annetulla neuvoston asetuksella N:o 1932/84 (EYVL L 180, s. 1), 19 artiklan, asetuksen (ETY) N:o 2052/88 soveltamisesta rakennerahastojen toiminnan yhteensovittamisen osalta toisaalta keskenään ja toisaalta Euroopan investointipankin toiminnan ja muiden rahoitusvälineiden kanssa 19 päivänä joulukuuta 1988 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4253/88 (EYVL L 374, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 20.7.1993 annetulla neuvoston asetuksella N:o 2082/93 (EYVL L 193, s. 20), 23 artiklan ja yhteisen maatalouspolitiikan rahoittamisesta 21 päivänä huhtikuuta 1970 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 729/70 (EYVL L 94, s. 13) 8 artiklan tulkinnasta,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: tuomarit C. Gulmann, joka hoitaa kuudennen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, J. N. Cunha Rodrigues, J.-P. Puissochet, R. Schintgen ja F. Macken (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: S. Alber,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies M.-F. Contet,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Consorzio Produttori Pompelmo Italiano Soc. coop. arl (COPPI), edustajinaan avvocato G. Guarino ja avvocato A. Guarino,

— Italian hallitus, asiamiehenään I. M. Braguglia, avustajanaan avvocato dello Stato G. De Bellis,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään L. Visaggio,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Consorzio Produttori Pompelmo Italiano Soc. coop. arl:n (COPPI), edustajanaan A. Guarino; Italian hallituksen, asiamiehenään G. De Bellis, ja komission, asiamiehenään C. Cattabriga, 17.10.2002 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 21.11.2002 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Consiglio di Stato on esittänyt 8.5.2001 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 9.7.2001, EY 234 artiklan nojalla ennakkoratkaisukysymyksen maataloustuotteiden jalostamisen ja kaupan pitämisen edellytysten parantamiseen liittyvästä yhteisestä toiminnasta 15 päivänä helmikuuta 1977 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 355/77 (EYVL L 51,

s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna neuvoston 19.6.1984 antamalla asetuksella N:o 1932/84 (EYVL L 180, s. 1; jäljempänä asetus N:o 355/77) 19 artiklan, asetuksen (ETY) N:o 2052/88 soveltamisesta rakennerahastojen toiminnan yhteensovittamisen osalta toisaalta keskenään ja toisaalta Euroopan investointipankin toiminnan ja muiden rahoitusvälineiden kanssa 19 päivänä joulukuuta 1988 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4253/88 (EYVL L 374, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 20.7.1993 annetulla neuvoston asetuksella N:o 2082/93 (EYVL L 193, s. 20; jäljempänä asetus N:o 4253/88), 23 artiklan ja yhteisen maatalouspolitiikan rahoittamisesta 21 päivänä huhtikuuta 1970 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 729/70 (EYVL L 94, s. 13) 8 artiklan tulkinnasta.

2 Nämä kysymykset on esitetty asiassa, jossa valittajana on Ministero delle Politiche Agricole e Forestali (jäljempänä ministeriö) ja vastapuolena Consorzio Produttori Pompelmo Italiano Soc. coop. arl -niminen yhtiö (jäljempänä COPPI) ja joka koskee kyseisen ministeriön tekemää päätöstä kumota 7.8.1993 annettu ministeriön asetus, jonka mukaan COPPI:lle oli myönnetty Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) ohjausosaston rahoittamaa tukea.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Asetus N:o 355/77

3 Asetuksen N:o 355/77 1 artiklan 3 kohdassa ja 2 artiklassa säädetään, että Euroopan yhteisöjen komissio voi myöntää EMOTR:sta maksettavan tuen yhteiselle toiminnalle hankkeisiin, jotka kuuluvat komission hyväksymiin, jäsenvaltioiden etukäteen laatimiin erityisohjelmiin ja joiden tarkoituksena on

maataloustuotteiden käsittelyn, jalostamisen tai kaupan pitämisen parantaminen ja järkiperäistäminen.

4 Asetuksen N:o 355/77 19 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Koko sen ajan, kun [EMOTR] osallistuu hankkeeseen, kyseisen jäsenvaltion tätä varten nimetyn viranomaisen tai elimen on toimitettava komissiolle tämän pyynnöstä kaikki perusteena olevat asiakirjat ja kaikki asiakirjat, joilla voidaan vahvistaa, että rahoitusta koskevat ehdot tai muut asetetut ehdot on täytetty. Komissio voi tarvittaessa suorittaa tarkastuksia paikan päällä.

[EMOTR:n] komitean annettua lausuntonsa rahoituksellisista näkökohdista komissio voi päättää [EMOTR:n] avustuksen keskeyttämisestä, vähentämisestä tai peruuttamisesta — —:

— —

— jos tuensaaja myy ilman komission ennalta antamaa lupaa ne laitteet tai koneet, joita varten [EMOTR:n] avustusta on myönnetty, kuuden vuoden kuluessa niiden hankkimisesta tai kymmenen vuoden kuluessa töiden päättymisestä.

Päätös annetaan tiedoksi jäsenvaltiolle, jota asia koskee, sekä tuensaajalle.

Komissio perii takaisin summat, joiden maksaminen ei ole ollut tai ei enää ole perusteltua." *

Asetus N:o 2052/88

5 Rakennerahastojen päämääristä ja tehokkuudesta ja niiden toiminnan yhteensovittamisesta keskenään sekä Euroopan investointipankin toiminnan ja muiden rahoitusvälineiden kanssa 24 päivänä kesäkuuta 1988 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2052/88 (EYVL L 185, s. 9), sellaisena kuin se on muutettuna 20.7.1993 annetulla neuvoston asetuksella N:o 2081/93 (EYVL L 193, s. 5; jäljempänä asetus N:o 2052/88) 4 artiklan 1 kohdassa todetaan seuraavaa:

"Yhteisön toiminta täydentää vastaavaa kansallista toimintaa tai myötävaikuttaa siihen. Se perustuu kiinteisiin neuvotteluihin komission, asianomaisen jäsenvaltion ja tämän kansallisella tasolla nimeämien toimivaltaisten kansallisten, alueellisten, paikallis- tai muiden viranomaisten ja toimielinten välillä — mukaan lukien kullekin jäsenvaltiolle tyypillisten toimielimiä koskevien sääntöjen ja olemassa olevan käytännön mukaisesti talouselämän osapuolet ja työmarkkinaosapuolet — jolloin kaikki osapuolet pyrkivät yhteistyössä samaan päämäärään. Näitä neuvotteluja kutsutaan jäljempänä "yhteistyöhön osallistumiseksi". Yhteistyöhön osallistumiseen kuuluvat valmistelu, rahoitus sekä toiminnan ennakkoarviointi, seuranta ja jälkiarviointi.

Yhteistyöhön osallistuttaessa kunnioitetaan sen kaikkien osapuolien institutionaalista, oikeudellista sekä varainhoitoon liittyvää toimivaltaa."

* — Suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa, koska EYVL:ssä ei ole julkaistu suomenkielistä tekstiä.

6 Asetuksen N:o 2052/88 5 artiklan otsikkona on "Tuen antamisen muodot" ja sen 2 kohdassa todetaan seuraavaa:

"Rakennerahastojen — — osalta rahoitustoiminta voidaan toteuttaa pääasiallisesti jossakin seuraavista muodoista:

a) toimenpideohjelmien yhteisrahoitus;

b) kansallisen tukijärjestelmän, mukaan lukien takaisinmaksut, yhteisrahoitus;

c) sellaisen yleiskattavan tuen myöntäminen, jota pääsääntöisesti hoitaa jäsenvaltion yhteisymmärryksessä komission kanssa nimeämä välittäjä, ja jonka välittäjä jakaa yksittäisinä avustuksina lopullisille edunsaajille;

d) aiheellisten ohjelmien yhteisrahoitus;

e) teknisen avun tukeminen, mukaan lukien tuen valmisteluun, ennakkoarviointiin, seurantaan ja jälkiarviointiin liittyvät toimenpiteet sekä pilotti- ja esittelyhankkeet.

Tuen antamisen muodot eivät voi poiketa niistä, jotka jäsenvaltio tai sen nimeämä toimivaltainen viranomainen on vahvistanut ja jotka tämä jäsenvaltio tai sen tarvittaessa tätä tarkoitusta varten nimeämä toimielin on toimittanut komissiolle, lukuun ottamatta edellä e alakohdassa tarkoitettuja komission aloitteesta käyttöön otettuja tuen muotoja.

— —"

Asetus N:o 4253/88

7 Asetus N:o 4253/88 tuli sen 34 artiklan mukaan voimaan 1.1.1989. Kyseisen asetuksen IV osastoon, jonka otsikkona on "Rahastojentuki", sisältyvät 14–16 artikla, jotka koskevat niiden hakemusten käsittelyä, joilla pyydetään rakennerahastojen taloudellista tukea, kyseisen taloudellisen tuen saamisen edellytyksiä ja tiettyjä erityissäännöksiä.

8 Asetuksen N:o 2082/93 kuudennessa perustelukappaleessa säädetään, että "toissijaisuusperiaatteen soveltamiseksi ja rajoittamatta komission toimivaltaa erityisesti yhteisön taloudellisten varojen hoidon osalta, yhteisön tukikehyksissä käytettävien tuen antamisen muotojen täytäntöönpanon on kuuluttava pääasiallisesti jäsenvaltioiden vastuualaan asianmukaisella alueellisella tasolla kunkin jäsenvaltion ominaispiirteiden mukaisesti".

9 Asetuksen N:o 4253/88 14 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Lukuun ottamatta asetuksen (ETY) N:o 2052/88 5 artiklan 2 kohdan e alakohdassa tarkoitettua teknistä apua, jota annetaan komission aloitteesta,

jäsenvaltion tai sen kansallisella, alueellisella, paikallisella tai muulla tasolla nimeämien toimivaltaisten viranomaisten on laadittava hakemukset, joilla pyydetään rakennerahastojen — — tukea, ja jäsenvaltion tai tarvittaessa jonkin sen tätä tarkoitusta varten nimeämän toimielimen on toimitettava ne komissiolle. Jokainen hakemus liittyy pääsääntöisesti mainitun asetuksen 5 artiklassa tarkoitettuihin tukimuotoihin."

10 Saman asetuksen 21 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan rahoitustuki maksetaan talousarvioon sisältyvien maksusitoumusten mukaisesti asianomaisen jäsenvaltion hakemuksessa tätä tarkoitusta varten nimeämälle kansalliselle, alueelliselle tai paikalliselle toimielimelle tai viranomaiselle pääsääntöisesti viimeistään kahden kuukauden kuluessa asetetut edellytykset täyttävän hakemuksen vastaanottamisesta.

11 Asetuksen N:o 4253/88 23 artiklassa, jonka otsikkona on "Varainhoidon valvonta", säädetään seuraavaa:

"1. Julkisten tai yksityisten hankkeenedistäjien toteuttamien toimien menestyksellisyyden takaamiseksi jäsenvaltioiden on toimia täytäntöönpantaessa toteutettava tarpeelliset toimenpiteet:

— voidakseen säännöllisesti todentaa, että yhteisön rahoittamat toimenpiteet toteutetaan oikein,

— ehkäistäkseen epäkohtia ja ryhtyäkseen toimenpiteisiin niitä vastaan,

— periäkseen takaisin varat, jotka on menetetty väärinkäytön tai laiminlyönnin vuoksi. Jäsenvaltio on toissijaisesti vastuussa aiheettomasti maksettujen varojen takaisinmaksusta, jollei jäsenvaltio ja/tai välittäjä ja/tai hankkeenedistäjä voi osoittaa, ettei kyse ole niiden syyksi luettavasta väärinkäytöksestä tai laiminlyönnistä. — —

Jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle tiedot tätä varten toteuttamistaan toimenpiteistä sekä erityisesti kuvaus toiminnan tehokkuuden takaamiseksi vahvistetuista valvonta- ja hallintojärjestelmistä. Jäsenvaltioiden on annettava komissiolle määräajoin tietoja hallinnollisista ja oikeudellisista seuraamuksista.

Jäsenvaltioiden on annettava komission käyttöön kaikki aiheelliset kansalliset valvontaa koskevat kertomukset, jotka liittyvät asianomaisiin ohjelmiin tai asianomaiseen toimintaan sisältyviin toimenpiteisiin.

— —

2. Komission virkamiehet tai muut sen henkilökuntaan kuuluvat voivat valvoa paikalla, erityisesti pistokokein, rakennerahastojen rahoittamaa toimintaa sekä hallinto- ja valvontajärjestelmiä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta jäsenvaltioi-

den kansallisten lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaisesti suorittamia tarkastuksia ja rajoittamatta perustamissopimuksen 206 artiklan määräysten soveltamista ja muita perustamissopimuksen 209 artiklan c kohdan mukaisesti suoritettuja tarkastuksia.

Ennen kuin komissio suorittaa tarkastuksen paikalla, se ilmoittaa siitä asianomaiselle jäsenvaltiolle saadakseen kaiken tarpeellisen tuen. Komission mahdollisesti ilman ennakkoilmoitusta paikalla suorittamista tarkastuksista määrätään osana yhteistyöhön osallistumista varainhoitoasetuksen säännösten mukaisesti saavutetussa yhteisymmärryksessä. Jäsenvaltion virkamiehet tai muut sen henkilökuntaan kuuluvat voivat osallistua tarkastuksiin.

Komissio voi pyytää asianomaista jäsenvaltiota suorittamaan paikalla tarkastuksen tarkistaakseen maksupyynnön asianmukaisuuden. Komission virkamiehet voivat osallistua tarkastuksiin ja heidän on tehtävä niin, jos asianomainen jäsenvaltio pyytää sitä.

Komissio huolehtii suorittamiensa tarkastusten toteuttamisesta yhteensovitetusti siten, että samaa tarkoitusta varten ja samana ajanjaksona toistuvia tarkastuksia vältetään. Asianomainen jäsenvaltio ja komissio toimittavat toisilleen viipymättä kaikki aiheelliset tiedot suoritettujen tarkastusten tuloksista.

3. Vastuullisen toimielimen ja vastuullisten viranomaisten on toimitettava komissiolle kaikki toimintaan liittyviä menoja ja tarkastuksia koskevat tositteet kolmen vuoden kuluessa siitä, kun viimeinen toimintaan liittyvä maksu on suoritettu."

12 Asetuksen N:o 4253/88 24 artiklassa, jonka otsikko on "Tuen vähentäminen, pidättäminen ja peruuttaminen", todetaan seuraavaa:

"1. Jos toiminnan tai toimenpiteen toteuttaminen ei ilmeisesti oikeuta siihen myönnettyyn rahalliseen tukeen tai osaan siitä, komissio tekee tapauksesta aiheellisen tutkimuksen yhteistyöhön osallistumista noudattaen, pyytäen erityisesti asianomaista jäsenvaltiota tai muita tämän toiminnan täytäntöönpanoa varten nimeämiä viranomaisia esittämään havaintonsa määräajassa.

2. Tämän tutkimuksen perusteella komissio voi vähentää asianomaiseen toimintaan tai toimenpiteeseen annettua tukea tai pidättää sen, jos tutkimus paljastaa epäsäännöllisyyksiä tai sellaisen huomattavan muutoksen, jolle ei ole pyydetty komission hyväksyntää ja joka vaikuttaa toiminnan tai toimenpiteen laatuun tai niihin olosuhteisiin, joissa ne pannaan täytäntöön.

— —"

Pääasia

13 Italian hallitus esitti 24.6.1991 komissiolle useita alueita koskevan toimenpideohjelman, jonka nimi oli "Miglioramento delle produzioni tipiche del Mezzogiorno e sviluppo delle colture alternative" (Mezzogiornon alueelle tyypillisten tuotantotapojen parantamiseksi ja vaihtoehtoisten viljelytapojen kehittämiseksi; jäljempänä ohjelma) ja haki EMOTR:lta yhteisrahoitusta.

14 Komissio hyväksyi kyseisen ohjelman 29.11.1991 tekemällään päätöksellä K(91) 2745, jota muutettiin 29.11.1993 tehdyllä päätöksellä K(93) 3476 (jäljempänä myöntämispäätös), ja myönsi EMOTR:sta 86 240 000 ecun suuruisen tuen. Komissio teki myöntämispäätöksen asetuksen N:o 2052/88 ja asetuksen N:o 4253/88 perusteella.

15 Ministeriö myönsi COPPI:lle, joka on useista italialaisista maataloustuottajista koostuva osuuskunta, 9.11.1992 annetulla ministeriön asetuksella nro 1905 ja 7.8.1993 annetulla ministeriön asetuksella nro 485 tukea vuosiksi 1991–1993. Kyseisissä asetuksissa, joissa viitattiin myöntämispäätökseen ja kyseisessä päätöksessä mainittuihin asetuksiin, vahvistettiin vuosittaiset maksuosuudet sekä yhteisön ja Italian tasavallan rahoitusosuudet.

16 Ministeriö kumosi 16.12.1997 annetulla ministeriön asetuksella nro 8649 osittain ministeriön asetuksen nro 485 ja vaati COPPI:a maksamaan takaisin osan tuesta sillä perusteella, että asetuksen N:o 355/77 19 artiklan 2 kohtaa oli rikottu; kyseisen säännöksen mukaan avustus voidaan keskeyttää tai peruuttaa tai sitä voidaan vähentää, jos tuensaaja myy ilman komission etukäteen antamaa lupaa ne laitteet tai koneet, joita varten EMOTR:n avustusta on myönnetty, kuuden vuoden kuluessa niiden hankkimisesta tai kymmenen vuoden kuluessa töiden päättymisestä. Pääasiassa COPPI oli siirtänyt osan tuesta Società Concentrati Bevibili Sicilia arl -nimiselle yhtiölle, mistä oli määrätty yhdessä alaohjelmassa. Kyseinen yhtiö oli kuitenkin puolestaan ilman komission etukäteen antamaa lupaa myynyt Società Impianti Brevetti Servizi arl -nimiselle yhtiölle osan yritystoiminnastaan, mukaan lukien sellaisia koneita ja laitteita, jotka oli rahoitettu ohjelman perusteella.

17 COPPI nosti Tribunale amministrativo regionale del Laziossa (Italia) ministeriön asetusta nro 8649 koskevan kumoamiskanteen. Kyseinen tuomioistuin kumosi tämän asetuksen 14.4.2000 antamallaan määräyksellä sillä perusteella, että asetuksen N:o 355/77 mukaan ainoastaan komissiolla, eikä ministeriöllä, oli toimivalta vaatia tuen takaisinmaksamista.

18 Ministeriö haki tähän määräykseen muutosta Consiglio di Statolta väittäen, että sen toimivalta vaatia maksetun tuen palauttamista perustui asetuksen N:o 4253/88 23 artiklaan.

19 Consiglio di Stato toteaa ennakkoratkaisupyynnössään näyttävän siltä, että yhteisön lainsäädännössä ja varsinkin asetuksen N:o 355/77 19 artiklan 2 kohdassa väärinkäytöksien ehkäisemistä ja niihin kohdistuvien seuraamusten toteuttamista koskevat toimet on varattu komissiolle. Se korostaa kuitenkin etenkin sitä, että asetuksen N:o 729/70 8 artiklaa ja asetuksen N:o 4253/88 23 artiklan 1 ja 2 kohtaa voitaisiin tulkita siten, että yhteisön lainsäädännössä vahvistetaan jäsenvaltion oikeus ryhtyä omasta aloitteesta toimiin yhteisön tuen saamisen osalta tapahtuneita sääntöjenvastaisuuksia vastaan ja oikeus periä takaisin tällaisten sääntöjenvastaisuuksien vuoksi aiheettomasti maksetut summat. Erityisesti kyseisen 23 artiklan 2 kohdan sanamuoto näyttää vahvistavan niiden komission suorien toimenpiteiden toissijaisuutta ja vahvistavuutta, jotka komissio voi toteuttaa ehkäistäkseen sääntöjenvastaisuuksia ja määrätäkseen niitä koskevia seuraamuksia, tämän kuitenkaan rajoittamatta kansallisten viranomaisten oikeutta tai velvollisuutta määrätä seuraamuksia, jotka ne katsovat tarpeellisiksi havaitessaan tällaisia sääntöjenvastaisuuksia.

20 Consiglio di Stato päätti näin ollen lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Edellyttääkö 15.2.1977 annetun neuvoston asetuksen N:o 355/77 19 artikla — jonka mukaan kyseisen rahaston komitean annettua lausuntonsa rahoituksellisista näkökohdista komissio voi 22 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen päättää rahaston avustuksen keskeyttämisestä, vähentämisestä tai peruuttamisesta ja periä takaisin summat muun muassa silloin, jos tuensaaja ilman komission etukäteen myöntämää lupaa myy rahaston rahoittamat laitteet tai koneet ennen

asetuksessa säädettyjen määräaikojen päättymistä — tiettyä menettelyä, jossa jäsenvaltiolla ei ole toimivaltaa toteuttaa samoja, tuen peruuttamista ja takaisinperimistä koskevia toimenpiteitä, vai onko myös tällaisessa yhteydessä sovellettava asetuksen N:o 729/70 8 artiklaa ja asetuksen N:o 4253/88 23 artiklaan sisältyviä periaatteita, joiden mukaan jäsenvaltio voi toteuttaa ja sen on toteutettava tarvittavat toimenpiteet ehkäistäkseen epäkohtia ja ryhtyäkseen toimenpiteisiin niitä vastaan sekä periäkseen takaisin varat, jotka on menetetty väärinkäytön tai laiminlyönnin vuoksi?"

Ennakkoratkaisukysymys

Alustavat huomautukset

21 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii sitä, voiko jäsenvaltio pääsian kaltaisissa olosuhteissa asetuksen N:o 729/70 8 artiklan ja asetuksen N:o 4253/88 23 artiklan nojalla peruuttaa sellaisen EMOTR:n taloudellisen tuen, joka on menetetty väärinkäytön tai laiminlyönnin vuoksi, ja vaatia itse sen takaisinmaksamista vai onko se, että jäsenvaltio ryhtyy tällaisiin toimenpiteisiin, ristiriidassa asetuksen N:o 355/77 19 artiklan 2 kohdan kanssa, jonka mukaan väärinkäytösten ilmetessä komission tehtävänä on päättää tällaisen tuen keskeyttämisestä, vähentämisestä tai peruuttamisesta.

22 Tältä osin on palautettava mieliin, että Italian hallitus teki taloudellista tukea koskevan hakemuksen ohjelmaa varten 24.6.1991. Ministeriön asetus nro 485, jolla COPPI:lle myönnettiin sen pyytämä tuki, annettiin 7.8.1993 ja se kumottiin osittain 16.12.1997 annetulla ministeriön asetuksella nro 8649.

23 Asetuksen (ETY) N:o 2052/88 soveltamista koskevista säännöksistä Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston ohjausosaston osalta 19 päivänä joulukuuta 1988 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4256/88 (EYVL L 374, s. 25) 11 artiklan mukaan asetuksen N:o 729/70 8 artikla ei ollut kuitenkaan enää sovellettavissa 1.1.1989 lukien eikä sitä voitu näin ollen soveltaa ohjelmaan eikä edellä mainitussa kohdassa mainittuihin asetuksiin.

24 Asetuksen N:o 4256/88 10 artiklan 2 kohdan nojalla myös asetus N:o 355/77 on kumottu 1.1.1990 alkaen.

25 Kyseisen artiklan 3 kohdassa säädetään tosin siirtymäjärjestelystä, jonka mukaan asetuksen N:o 355/77 6–15 ja 17–23 artikla ovat edelleen voimassa ennen 31.12.1989 toimitettujen hankkeiden kohdalla.

26 Taloudellista tukea ohjelmaa varten pyydettiin kuitenkin 24.6.1991, kuten komissio on yhteisöjen tuomioistuimelle jättämissään kirjallisissa huomautuksissa korostanut, joten asetuksen N:o 355/77 19 artiklan 2 kohta ei soveltunut ohjelmaan. Siirtymäjärjestely oli joka tapauksessa päättynyt jo ennen ministeriön asetusten nro 485 ja nro 8649 antamista asetusta N:o 4256/88 muuttavan neuvoston 20.7.1993 antaman neuvoston asetuksen N:o 2085/93 (EYVL L 193, s. 44) tullessa voimaan 3.8.1993.

27 Voidakseen antaa ennakkoratkaisupyynnön esittäneelle tuomioistuimelle hyödyllisen vastauksen yhteisöjen tuomioistuin saattaa joutua ottamaan huomioon sellaisia yhteisön oikeuden säännöksiä, joihin kansallinen tuomioistuin ei ole viitannut kysymyksessään (asia C-315/88, Bagli Pennacchiotti, tuomio 27.3.1990, Kok. 1990, s. I-1323, 10 kohta ja asia C-107/98, Teckal, tuomio 18.11.1999, Kok. 1999, s. I-8121, 39 kohta).

28 COPPI, Italian hallitus ja komissio väittävät tältä osin perustellusti, että säännökset, joiden avulla kysymykseen voidaan antaa hyödyllinen vastaus, löytyvät asetuksen N:o 4253/88 23 artiklasta ja tämän lisäksi myös viimeksi mainitun asetuksen 24 artiklasta.

29 Edellä olevasta ilmenee, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää ennakkoratkaisukysymyksellään vastausta lähinnä siihen, onko asetuksen N:o 4253/88 23 artiklan 1 kohdan ensimmäistä alakohtaa tulkittava siten, että EMOTR:n rahoittamien toimintaohjelmien yhteydessä jäsenvaltio, joka on myöntänyt EMOTR:n taloudellisen tuen, voi peruuttaa kyseisen tuen ja vaatia lopullisia tuensaajia maksamaan sen osittain takaisin, vai ovatko tällaiset toimenpiteet ristiriidassa kyseisen asetuksen 24 artiklan kanssa.

Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

30 COPPI väittää lähinnä, että asetuksen N:o 4253/88 23 ja 24 artiklan taustalla oleva pääajatus on määritelty asetuksen N:o 2052/88 4 artiklassa, jonka mukaan komission ja kansallisten viranomaisten välillä otetaan käyttöön kiinteät neuvottelut, joita kutsutaan yhteistyöhön osallistumiseksi. Yhteistyöhön osallistuminen merkitsee sitä, että asianomaisten osapuolten on neuvoteltava ja tehtävä päätökset yhdessä ja että kunkin yhteistyöhön osallistujan on tehtävä muiden suostumuksella päätökset, jotka kuuluvat sen oman toimivallan piiriin.

31 COPPI:n mukaan asetuksen N:o 4253/88 edellä mainituissa artikloissa säädetään tehtävien selkeästä ja täsmällisestä jaosta. Yhtäältä kyseisen asetuksen 24 artiklan 2 kohdan perusteella yksinomaan komission, jolla on harkintavaltaa, tehtävänä on määrätä tuen keskeyttämisestä, vähentämisestä tai peruuttamisesta eikä se

COPPI:n mukaan voi delegoida tai siirtää kyseistä tehtävää. Toisaalta jäsenvaltioilla on kyseisen asetuksen 23 artiklan perusteella toimivalta taata komission rahoittamien toimenpiteiden täytäntöönpanon ja aiheettomasti maksettujen summien takaisinperimisen osalta sääntöjenmukaisesti tehtyjen muutosten toteuttaminen.

32 Italian hallitus ja komissio väittävät puolestaan, että pääasiassa vallitsevan kaltaisissa olosuhteissa jäsenvaltion ja komission välisessä yhteistyöhön osallistumisessa komissio hyväksyy ensin kansallisen puiteohjelman, jota jäsenvaltion itsensä on noudatettava. Jäsenvaltio toteuttaa tämän jälkeen kyseisen ohjelman omalla taloudellisella vastuullaan niiden toimielinten välityksellä, jotka se on nimennyt eri toimenpiteiden täytäntöönpanoa varten. Komission ja tuensaajien välillä ei ole suoraa yhteyttä.

33 Italian hallitus ja komissio korostavat tällä perusteella, että jäsenvaltioiden on asetuksen N:o 4253/88 23 artiklan 1 kohdan mukaisesti ehkäistävä epäkohtia ja ryhdyttävä toimenpiteisiin niitä vastaan ja tarvittaessa perittävä takaisin asianomaisille taloudellisille toimijoille maksetut summat. Tältä osin neuvottelut komission kanssa eivät ole tarpeen, koska komissiolla ei missään tapauksessa ole tietoa eri suhteista taloudellisten tukien viimeisten saajien kanssa.

34 Komissio väittää lisäksi, että asetuksen N:o 4253/88 24 artiklalla järjestetään komission ja jäsenvaltion taloudelliset suhteet ja sillä annetaan komissiolle mahdollisuus muuttaa yhteisön rahoitusosuutta epäkohtien ilmetessä kontradiktoriseen menettelyyn perustuen. Komissio vaatii myönnettyjen tukien palauttamista tuensaajalta suoraan vain jos komissio on ne sille itse myöntänyt (ks. asia C-500/99 P, Conserve Italia v. komissio, tuomio 24.1.2002, Kok. 2002, s. I-867).

Yhteisöjen tuomioistuimen vastaus

35 Asetuksen N:o 2052/88 5 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaan rakennerahastojen osalta tuen antamisen muodot eivät voi poiketa niistä, jotka jäsenvaltio tai sen nimeämä toimivaltainen viranomainen on vahvistanut ja jotka tämä jäsenvaltio tai sen tarvittaessa tätä tarkoitusta varten nimeämä toimielin on toimittanut komissiolle, lukuun ottamatta kyseisen artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan e alakohdassa tarkoitettua komission aloitteesta käyttöön otettua teknistä apua.

36 Tältä osin asetuksen N:o 4253/88 14 artiklan 1 kohdassa, joka koskee hakemuksia, joilla pyydetään rakennerahastojen tukea, säädetään, että lukuun ottamatta asetuksen N:o 2052/88 5 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan e alakohdassa tarkoitettua teknistä apua, jota annetaan komission aloitteesta, jäsenvaltion tai sen kansallisella, alueellisella, paikallisella tai muulla tasolla nimeämien toimivaltaisten viranomaisten on laadittava tällaiset hakemukset, ja jäsenvaltion tai tarvittaessa jonkin sen tätä tarkoitusta varten nimeämän toimielimen on toimitettava ne komissiolle.

37 Lisäksi asetuksen N:o 4253/88 21 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan rahoitustuki maksetaan asianomaisen jäsenvaltion hakemuksessa tätä tarkoitusta varten nimeämälle kansalliselle, alueelliselle tai paikalliselle toimielimelle tai viranomaiselle. Edellä mainittu asianomainen toimielin tai viranomainen myöntää kyseisen tuen puolestaan lopullisille tuensaajille, kuten pääasiassa.

38 Lisäksi komissio myöntää taloudellisen tuen tietyissä muissa olosuhteissa suoraan lopullisille tuensaajille varsinkin kun kyse on asetuksen N:o 2052/88 5 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan e alakohdassa tarkoitetuista, komission aloitteesta käyttöön otetuista tuen antamisen muodoista.

39 Asetuksen N:o 2082/93 kuudennessa perustelukappaleessa säädetään yhteisön varojen käytön osalta — joka liittyy, kuten pääasiassa, yhteisen politiikan toteuttamiseen — että toissijaisuusperiaatteen soveltamiseksi ja rajoittamatta komission toimivaltaa erityisesti yhteisön taloudellisten varojen hoidon osalta, tuen antamisen muotojen täytäntöönpanon on kuuluttava pääasiallisesti jäsenvaltioiden vastuualaan asianmukaisella alueellisella tasolla kunkin jäsenvaltion ominaispiirteiden mukaisesti.

40 Edellä mainittu periaate on vahvistettu asetuksen N:o 4253/88 23 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa, jossa säädetään, että julkisten tai yksityisten hankkeenedistäjien toteuttamien toimien menestyksellisyyden takaamiseksi jäsenvaltioiden on toimia täytäntöönpantaessa toteutettava tarpeelliset toimenpiteet voidakseen säännöllisesti todentaa, että yhteisön rahoittamat toimenpiteet toteutetaan oikein, ehkäistäkseen epäkohtia ja ryhtyäkseen toimenpiteisiin niitä vastaan sekä periäkseen takaisin varat, jotka on menetetty väärinkäytön tai laiminlyönnin vuoksi.

41 On tosin totta, että kyseisessä artiklassa ei nimenomaisesti säädetä, että jäsenvaltion on peruutettava EMOTR:n taloudellinen tuki. Kyseinen säännös menettäisi kuitenkin tehokkaan vaikutuksensa, jos jäsenvaltio ei itse voisi ottaa tällaisia toimenpiteitä käyttöön, vaikka juuri kyseinen jäsenvaltio, joka tiesi kyseisen ohjelman ja pystyi valvomaan sitä, on maksanut tuen lopullisille tuensaajille.

42 Lisäksi toisin kuin COPPI väittää, on todettava, että vaatimus siitä, että jäsenvaltion päätökselle peruuttaa tuki ja vaatia lopullisia tuensaajia maksamaan kyseinen tuki osittain takaisin on saatava etukäteen komission lupa, ei perustu asetuksen N:o 4253/88 23 artiklan 1 kohdan toisen ja kolmannen alakohdan, 2 tai 3 kohdan sanamuotoon eikä asetuksen N:o 2052/88 4 artiklassa määritellyn kaltaiseen kiinteiden neuvottelujen käsitteeseen.

43 Yhtäältä asetuksen N:o 4253/88 23 artiklan 1 kohdan toisessa ja kolmannessa alakohdassa jäsenvaltioille asetetaan velvollisuudeksi yksinomaan toimittaa komissiolle tiedot toiminnan tehokkuuden takaamiseksi toteuttamistaan toimenpiteistä ja hallinnollisista ja oikeudellisista seuraamuksista sekä antaa komission käyttöön kaikki aiheelliset kansalliset valvontaa koskevat kertomukset, jotka liittyvät asianomaisiin ohjelmiin tai asianomaiseen toimintaan sisältyviin toimenpiteisiin.

44 Toisaalta vaikka kyseisen asetuksen 23 artiklan 2 kohdassa säädetään, että komission virkamiehet tai muut sen henkilökuntaan kuuluvat voivat valvoa paikalla rakennerahastojen rahoittamaa toimintaa sekä hallinto- ja valvontajärjestelmiä, samasta kohdasta kuitenkin ilmenee, että yhteisön toiminta lähinnä täydentää vastaavaa kansallista toimintaa tai myötävaikuttaa siihen ja että se perustuu kiinteisiin neuvotteluihin komission, asianomaisen jäsenvaltion ja tämän kansallisella tasolla nimeämien toimivaltaisten kansallisten, alueellisten, paikallis- tai muiden viranomaisten ja toimielinten välillä. Kyseisestä kohdasta ja saman artiklan 3 kohdasta seuraa myös, että näihin neuvotteluihin kuuluvat erityisesti toiminnan valmistelu, rahoitus, seuranta ja arviointi.

45 Tästä seuraa, että yhteistyöhön osallistuminen ei koske vaatimusta hankkia etukäteen komission lupa jäsenvaltion päätökselle peruuttaa tuki ja vaatia lopullisia tuensaajia maksamaan kyseinen tuki osittain takaisin ja että kyseistä yhteistyöhön osallistumista koskevien säännösten perusteella ei voida katsoa, että

komissiolla olisi toimivalta antaa valvontaa koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä, joilla jäsenvaltioille asetettaisiin asetuksen N:o 4253/88 23 artiklan 1 kohdassa säädettyjen velvollisuuksien lisäksi muita velvollisuuksia.

46 Asetuksen N:o 4253/88 23 artiklan 1 kohdan ensimmäisen kohdan tällaista tulkintaa vastaan ei myöskään voida vedota saman asetuksen 24 artiklan 2 kohtaan. Komissiolle näet annetaan viimeksi mainitussa säännöksessä 23 artiklasta poiketen mahdollisuus vähentää yhteisön taloudellista tukea tai keskeyttää se epäsäännöllisyyksien paljastuessa (ks. vastaavasti asia C-325/94 P, An Taisce ja WWF UK v. komissio, määräys 11.7.1996, Kok. 1996, s. I-3727, 22 kohta).

47 Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä tosin seuraa, että komissiolla on asetuksen N:o 4253/88 24 artiklan 2 kohdan perusteella myös valtuudet peruuttaa tuki ja vaatia lopullisilta tuensaajilta, että kyseinen tuki maksetaan takaisin (ks. vastaavasti em. asia Conserve Italia v. komissio, tuomion 88 kohta). Tämä seikka ei voi kuitenkaan kyseenalaistaa jäsenvaltion edellä mainitun asetuksen 23 artiklan 1 kohdan ensimmäiseen alakohtaan perustuvaa toimivaltaa ryhtyä tällaisiin toimenpiteisiin pääasiassa vallitsevan kaltaisessa tilanteessa.

48 Edellä esitetty huomioon ottaen kysymykseen on vastattava, että asetuksen N:o 4253/88 23 artiklan 1 kohdan ensimmäistä alakohtaa on tulkittava siten, että EMOTR:n rahoittamien toimintaohjelmien yhteydessä silloin kun tutkinta osoittaa, ettei toimintaohjelman toteuttamiselle määrättyjä ehtoja ole noudatettu, jäsenvaltio, joka on myöntänyt EMOTR:n taloudellisen tuen, voi ehkäistäkseen epäkohtia ja ryhtyäkseen toimenpiteisiin niitä vastaan peruuttaa kyseisen tuen ja vaatia lopullisia tuensaajia maksamaan sen osittain takaisin.

Oikeudenkäyntikulut

49 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneelle Italian hallitukselle ja komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto)

on ratkaissut Consiglio di Staton 8.5.2001 tekemällään päätöksellä esittämän kysymyksen seuraavasti:

Asetuksen (ETY) N:o 2052/88 soveltamisesta rakennerahastojen toiminnan yhteensovittamisen osalta toisaalta keskenään ja toisaalta Euroopan investointi-

pankin toiminnan ja muiden rahoitusvälineiden kanssa 19 päivänä joulukuuta 1988 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4253/88, sellaisena kuin se on muutettuna 20.7.1993 annetulla neuvoston asetuksella N:o 2082/93, 23 artiklan 1 kohdan ensimmäistä alakohtaa on tulkittava siten, että EMOTR:n rahoittamien toimintaohjelmien yhteydessä silloin kun tutkinta osoittaa, ettei toimintaohjelman toteuttamiselle määrättyjä ehtoja ole noudatettu, jäsenvaltio, joka on myöntänyt EMOTR:n taloudellisen tuen, voi ehkäistäkseen epäkohtia ja ryhtyäkseen toimenpiteisiin niitä vastaan peruuttaa kyseisen tuen ja vaatia lopullisia tuensaajia maksamaan sen osittain takaisin.

Gulmann Cunha Rodrigues Puissochet

Schintgen Macken

Julistettiin Luxemburgissa 22 päivänä tammikuuta 2004.

R. Grass V. Skouris

kirjaaja presidentti