YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)

6 päivänä huhtikuuta 2000 *

Asiassa C-443/97,

Espanjan kuningaskunta, asiamiehenään valtionasiamies R. Silva de Lapuerta, prosessiosoite Luxemburgissa Espanjan suurlähetystö, 4—6 boulevard E. Servais,

kantajana,

jota tukevat

Italian tasavalta, asiamiehenään ulkoasiainministeriön diplomaattisten riita-asioiden osaston osastopäällikkö, professori U. Leanza, avustajanaan valtionasiamies G. De Bellis, prosessisoite Luxemburgissa Italian suurlähetystö, 5 rue Marie-Adélaïde,

ja

Portugalin tasavalta, asiamiehinään ulkoasiainministeriön Euroopan yhteisöihin liittyvistä asioista vastaavan osaston oikeudellisen yksikön päällikkö L. Fernan-

* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

des, saman yksikön lakimies P. Borges ja talousasioita hoitavan pääosaston tarkastaja-johtaja J. Viegas Ribeiro, prosessiosoite Luxemburgissa Portugalin suurlähetystö, 33 allée Scheffer,

väliintulijana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudelliset neuvonantajat M. Díaz-Llanos ja P. Oliver ja oikeudellisen yksikön virkamies C. Gómez de la Cruz, prosessiosoite Luxemburgissa c/o C. Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin kumoaa 15.10.1997 hyväksytyt komission sisäiset suuntaviivat, jotka koskevat nettomääräisiä rahoituskorjauksia 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) 24 artiklan soveltamisen yhteydessä, sellaisena kuin kyseinen asetus on muutettuna 20.7.1993 annetulla neuvoston asetuksella N:o 2082/93 (EYVL L 193, s. 20),

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: P. J. G. Kapteyn (esittelevä tuomari), joka hoitaa kuudennen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit G. Hirsch ja H. Ragnemalm,

julkisasiamies: A. La Pergola,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies D. Louterman-Hubeau,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten 1.7.1999 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 28.10.1999 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Espanjan kuningaskunta on nostanut EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 230 artikla) nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 23.12.1997 ja jossa kantaja vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin kumoaa 15.10.1997 hyväksytyt komission sisäiset suuntaviivat,

jotka koskevat nettomääräisiä rahoituskorjauksia 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) 24 artiklan soveltamisen yhteydessä, sellaisena kuin kyseinen asetus on muutettuna 20.7.1993 annetulla neuvoston asetuksella N:o 2082/93 (EYVL L 193, s. 20; jäljempänä yhteensovittamisasetus).

2 Yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 25.6.1998 antamalla määräyksellä Italian tasavalta ja Portugalin tasavalta hyväksyttiin väliintulijoiksi tukemaan Espanjan kuningaskunnan vaatimuksia.

Yhteisön oikeuden määräykset ja säännökset

3 EY:n perustamissopimuksen 205 artiklassa (josta on muutettuna tullut EY 274 artikla) määrätään, että "komissio toteuttaa talousarviota omalla vastuullaan ja annettujen määrärahojen rajoissa 209 artiklan nojalla annetun asetuksen säännöksiä noudattaen ja moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti".

4 EY:n perustamissopimuksen 209 a artiklan ensimmäisessä kohdassa (josta on muutettuna tullut EY 280 artiklan 2 kohta) määrätään, että jäsenvaltiot toteuttavat samat toimenpiteet suojatakseen yhteisön taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä kuin ne toteuttavat suojatakseen omia taloudellisia etujaan petolliselta menettelyltä. Tämän määräyksen toisessa kohdassa (josta on muutettuna tullut EY 280 artiklan 3 kohta) määrätään, että jäsenvaltiot sovittavat yhteen toimintansa, jonka tarkoituksena on suojata yhteisön taloudellisia etuja petolli-

selta menettelyltä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän sopimuksen muiden määräysten soveltamista. Tätä varten ne komission avulla järjestävät toimivaltaisten hallintoyksikköjensä kiinteän ja säännöllisen yhteistoiminnan.

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, sellaisena kuin se on muutettuna 20.7.1993 annetulla neuvoston asetuksella N:o 2081/93 (EYVL L 193, s. 5), 3 artiklan 5 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään seuraavaa:

"Neuvosto antaa perustamissopimuksen 130 e artiklan mukaisesti tarpeelliset säännökset rakennerahastojen toiminnan yhteensovittamiseksi toisaalta keskenään, toisaalta Euroopan investointipankin toiminnan ja muiden rahoitusvälineiden kanssa. Komissio ja EIP vahvistavat yhteisellä sopimuksella niiden rahoitustoiminnan yhteensovittamista koskevat yksityiskohtaiset käytännön säännöt."

6 Tarpeelliset säännökset on annettu yhteensovittamisasetuksessa. Kyseisen asetuksen 21 artiklan 1 kohdassa, joka koskee maksujen yksityiskohtia, säädetään seuraavaa:

"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. Rahoitustuki voidaan suorittaa joko ennakkona tai todellisiin menoihin liittyvinä lopullisina maksuina. Kaksi vuotta

tai kauemmin kestävien toimenpiteiden osalta maksut liittyvät 20 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja vuosittaisia eriä koskevien maksusitoumusten suorittamiseen."

7 Yhteensovittamisasetuksen 23 artiklan 1 kohdassa, jolla otetaan käyttöön varainhoidon valvontajärjestelmä, säädetään seuraavaa:

"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. Yleiskattavan tuen osalta välittäjä voi jäsenvaltion ja komission suostumuksella turvautua pankkitakuuseen tai muuhun tämän riskin kattavaan vakuutukseen.

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.

Komissio vahvistaa heti tämän asetuksen voimaantulon jälkeen tämän kohdan soveltamista koskevat täsmälliset yksityiskohtaiset säännöt VIII osastossa tarkoitettuja menettelytapoja noudattaen ja toimittaa ne tiedoksi Euroopan parlamentille."

8 Yhteensovittamisasetuksen 24 artiklassa, joka koskee tuen vähentämistä, pidättämistä ja peruuttamista, säädetään 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.

3. Jokainen aiheettomasti vastaanotettu rahasumma on palautettava komissiolle. Rahasummiin, joita ei palauteta, lisätään viivästyskorko varainhoitoasetuksen säännösten ja niiden yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti, jotka komissio antaa VIII osastossa tarkoitettuja menettelytapoja noudattaen."

9 Yhteensovittamisasetuksen VIII osastossa säädetään sellaisten erilaisten neuvoa-antavien komiteoiden perustamisesta, joiden puoleen komission on käännyttävä tämän saman asetuksen 30 artiklassa luetelluissa tapauksissa.

10 Kuultuaan alueellista kehitystä ja uudistamista käsittelevää neuvoa-antavaa komiteaa ja perustamissopimuksen 124 artiklassa (josta on tullut EY 147 artikla) tarkoitettua komiteaa ja viitaten yhteensovittamisasetuksen 23 artiklaan komissio on antanut useita soveltamisasetuksia, joita ovat muun muassa rakennepolitiikan rahoituksen epäsäännönmukaisuuksista ja aiheettomasti maksettujen summien takaisinperinnästä sekä tätä alaa koskevan tiedotusjärjestelmän perustamisesta 11 päivänä heinäkuuta 1994 annettu komission asetus (EY) N:o 1681/94 (EYVL L 178, s. 43) ja yksityiskohtaisista järjestelyistä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4253/88 soveltamiseksi jäsenvaltioiden suorittaman rakennerahastojen yhteisrahoittamien toimien varainhoidon valvonnan osalta 15 päivänä lokakuuta 1997 annettu komission asetus (EY) N:o 2064/97 (EYVL L 290, s. 1).

11 Ensimmäisestä komission hyväksymästä sisäisiä suuntaviivoja koskevasta luonnoksesta keskusteltiin ensin jäsenvaltioiden valtiovarainministerien henkilökohtaisista edustajista koostuvassa, hyvää varainhoitoa käsittelevässä ryhmässä ja sitten yhteensovittamisasetuksen VIII osastossa säädetyissä eri komiteoissa.

12 Tämän jälkeen nämä suuntaviivat saatettiin uudelleen komission jäsenten kollegion käsiteltäviksi ilmoituksella, jonka komission kuusi kyseeseen tulevaa jäsentä osoittivat komissiolle komission puheenjohtajan suostumuksella, ja puheenjohtaja kehotti komissiota "kiinnittämään huomiota" näihin "asetuksen [— —] 24 artiklan soveltamisesta nettomääräisten rahoituskorjausten yhteydessä annettuihin sisäisiin suuntaviivoihin ja antamaan asianomaisten yksiköiden tehtäväksi näiden suuntaviivojen soveltamisen".

13 Tähän ilmoitukseen sisältyi lyhyt kuvaus näistä suuntaviivoista, ja siinä lisäksi korostettiin sitä, että luonnosta oli "hieman mukautettu jäsenvaltioiden esittämien epäilyjen johdosta", mutta että "useilla jäsenvaltioilla on vielä varaumia asian suhteen".

14 Komissio hyväksyi 15.10.1997 nettomääräisiä rahoituskorjauksia yhteensovittamisasetuksen 24 artiklan soveltamisen yhteydessä koskevat sisäiset suuntaviivat (jäljempänä sisäiset suuntaviivat). Sen jälkeen kun nämä sisäiset suuntaviivat annettiin 23.10.1997 tiedoksi jäsenvaltioille, niitä tarkasteltiin Ecofin-neuvoston 17.11.1997 pidetyssä kokouksessa.

15 Sisäisiä suuntaviivoja koskevasta luonnoksesta keskusteltaessa tietyt delegaatiot totesivat, että jäsenvaltioiden ja komission välisiä neuvotteluja oli tarpeen jatkaa ennen suuntaviivojen vahvistamista niiden oikeudellisten perustojen tutkimiseksi uudelleen. Lisäksi Espanjan delegaatio esitti lausuman, joka liitettiin Ecofin-neuvoston 17.11.1997 pidetyn kokouksen pöytäkirjaan ja jossa se ilmoitti vastustavansa luonnosta sillä perusteella, ettei sen hyväksymiselle ollut oikeudellista perustaa. Helleenien tasavalta ja Portugalin tasavalta esittivät samanlaisia lausumia, kun taas Italian tasavalta muodollisesti kannatti Espanjan lausumaa.

16 Komission mukaan sisäisillä suuntaviivoilla pyritään täsmentämään niitä olosuhteita, joissa komissio aikoo tehdä yhteensovittamisasetuksen 24 artiklan nojalla nettomääräisiä rahoituskorjauksia, jotta komission eri asianomaiset yksiköt toimisivat yhtenäisesti, mikä on komission mukaan tarpeen, koska nämä yksiköt toimivat komission eri jäsenten alaisuudessa. Lisäksi komissio huomauttaa, että perustamissopimuksen 205 artiklan mukaan se toteuttaa talousarviota moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti, ja 209 a artiklan mukaan jäsenvaltioiden on suojattava yhteisön taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä.

17 Hyväksyessään sisäiset suuntaviivat komissio on ilmoituksensa mukaan ottanut erityisesti huomioon sen, että Euroopan parlamentti ja tilintarkastustuomioistuin ovat jo vuonna 1995 kehottaneet suurempaan huolellisuuteen rakennerahastojen yhteydessä tehtävien rahoituskorjausten osalta.

18 Sisäisissä suuntaviivoissa säädetään seuraavista neljästä korjausten lajista: nettomääräinen korjaus, suurempi rahoituskorjaus kuin kulloinkin havaitun erityisen väärinkäytöksen tai väärinkäytösten perusteella olisi suoraan aiheellista, yleismääräinen korjaus ja lopuksi nettomääräinen tilapäiskorjaus.

19 Asiakirjavihkosta ilmenee, että nämä korjaukset olisi tehtävä siinä vaiheessa, kun maksetaan niitä määriä, jotka komissio on kyseisen toimenpiteen osalta jäsenvaltioille velkaa yhteensovittamisasetuksen 21 artiklan nojalla.

20 Asiakirjavihkosta ilmenee myös, että ennen kuin komissio voi yhteensovittamisasetuksen 24 artiklan 2 kohdan nojalla vähentää tukea tai pidättää sen tekemällä sisäisten suuntaviivojen mukaisesti rahoituskorjauksen, sen on tehtävä erityinen perusteltu päätös, jota ennen sen on kuultava asianomaisia eri yksiköitä ja tutkittava asia yhteistyömenettelyssä.

21 Erilaisia korjauksia voidaan kuvailla seuraavasti:

1. Nettomääräinen korjaus (sisäisten suuntaviivojen 3 ja 4 kohta)

Komission mahdollisuus tehdä nettomääräinen korjaus merkitsee sitä, että varoja ei käytetä uudelleen — vaikka niiden uudelleenkäyttäminen on tavanomainen

käytäntö —, kun yhteensovittamisasetuksen 23 artiklan 1 kohtaan perustuvia velvoitteita on olennaisesti laiminlyöty.

Sen ratkaisemiseksi, onko tapahtunut "merkittävä laiminlyönti", komissio tutkii, voiko väärinkäytös tai väärinkäytökset johtua jäsenvaltion jonkin tason asianomaisten julkisten viranomaisten merkittävästä puutteesta, joka koskee

— sopivien varainhoidon ja valvonta- tai tilintarkastusmenetelmien perustamista tai soveltamista,

— voimassaolevien määräysten asianmukaista soveltamista; näihin eivät kuulu ainoastaan sovellettavat rahoitusta koskevat säännöt, vaan myös esimerkiksi muita yhteisön politiikkoja koskeva lainsäädäntö ja väärinkäytösten ilmoittamisesta annettu asetus N:o 1681/94. Kyseisiin "muihin yhteisön politiikkoihin" kuuluvat esimerkiksi ympäristöä tai julkisia urakoita koskevat politiikat. Tällaisissa tapauksissa komissio voisi toimia rinnakkaisesti rikkomisia koskevien perustamissopimuksen määräysten mukaisesti, mutta tällainen toiminta ei sellaisenaan johda nopeasti tarvittaviin rahoituskorjauksiin,

— yhteistyötä komission kanssa.

Nettomääräisen korjauksen tarpeellisuuden ratkaisemisessa komissio ei ota huomioon vain itse virheellisyyden tai väärinkäytöksen lajia, vaan myös kaikki sellaiset hallintoa tai valvontaa koskeviin järjestelyihin liittyvät puutteet, jotka ovat aiheuttaneet virheellisyyden syntymisen tai johtaneet väärinkäytökseen.

2. Suurempi rahoituskorjaus kuin kulloinkin havaitun erityisen väärinkäytöksen tai erityisten väärinkäytösten perusteella olisi suoraan aiheellista (sisäisten suuntaviivojen 5 ja 6 kohta)

Poiketen säännöstä, jonka mukaan jokainen nettomääräinen rahoituskorjaus kohdistuu ainoastaan havaittuun väärinkäytökseen tai havaittuihin väärinkäytöksiin, komissio voi kuitenkin tehdä suuremman rahoituskorjauksen siinä tapauksessa, että sillä on hyvä syy olla sitä mieltä, että väärinkäytös on luonteeltaan järjestelmällistä, toisin sanoen että siinä heijastuu useiden muiden samankaltaisten tapausten ohella hallintoon, valvontaan tai tilintarkastukseen liittyvä järjestelmällinen puute.

Määrittäessään, kuinka suuri tällaisen suuremman rahoituskorjauksen on oltava, komissio ottaa huomioon sen hallinnollisen järjestelmän tason ja erityisluonteen, jossa puutteellisuus on ilmennyt, samoin kuin siitä johtuvan varojen väärinkäytön todennäköisen laajuuden.

3. Yleismääräiset korjaukset (sisäisten suuntaviivojen 6 ja 7 kohta)

Yleismääräinen korjaus voidaan tehdä silloin, kun kyseinen jäsenvaltio ei ole toimittanut väärinkäytösten laajuuden arvioimiseksi tarpeellisia tietoja tai kun väärinkäytöksillä ei ole erityistä rahoituksellista arvoa.

Tällainen korjaus perustuu väärinkäytöksen todennäköisyyden ja laajuuden perusteltuun arviointiin.

4. Nettomääräinen tilapäiskorjaus (sisäisten suuntaviivojen 9 kohta)

Sisäisten suuntaviivojen mukaan on mahdollista tehdä nettomääräinen tilapäiskorjaus niissä tapauksissa, joissa jäsenvaltiolle kuuluvien velvoitteiden laiminlyönti on ollut vähemmän vakavaa tai joissa voidaan vedota lieventäviin olosuhteisiin.

Kanteen tutkittavaksi ottaminen

22 Komissio on esittänyt oikeudenkäyntiväitteen, jolla se kiistää sen, että sisäiset suuntaviivat olisivat perustamissopimuksen 173 artiklassa tarkoitettu kannekelpoinen toimi.

23 Komission mukaan sisäiset suuntaviivat on tarkoitettu yksinomaan komission yksiköiden sisäiseen käyttöön, eikä niillä myöskään muuteta mitenkään olemassa olevaa oikeudellista tilannetta, joten niillä ei sellaisenaan ole oikeusvaikutuksia kolmansiin nähden. Näissä suuntaviivoissa esitetään vain se tapa, jonka mukaisesti komission yksiköiden on tehtävä rahoituskorjauksia rakennerahastojen tuen vähentämiseksi tai sen pidättämiseksi yhteensovittamisasetuksen 24 artiklan 2 kohdan nojalla.

24 Espanjan hallitus väittää, että nimestään huolimatta sisäiset suuntaviivat ovat perustamissopimuksen 173 artiklassa tarkoitettu kannekelpoinen toimi.

25 Sisäisten suuntaviivojen sisällön analysoinnin perusteella tämä hallitus päättelee, että suuntaviivoilla on sitovia oikeusvaikutuksia ja että ne vaikuttavat jäsenval-

tioiden etuihin muuttaen näiden oikeusasemaa selvästi, joten ne voidaan riitauttaa nostamalla kumoamiskanne.

26 Italian tasavalta ja Portugalin tasavalta väittävät, että sisäiset suuntaviivat ovat toimi, josta voidaan nostaa kanne perustamissopimuksen 173 artikla nojalla.

27 Ensiksi on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kumoamiskanteen kohteena voivat olla luonteestaan tai muodostaan riippumatta kaikki ne toimielinten antamat säännökset ja määräykset, joilla on tarkoitus saada aikaan oikeusvaikutuksia (ks. asia 22/70, komissio v. neuvosto, tuomio 31.3.1971, Kok. 1971, s. 263, 42 kohta; Kok. Ep. I, s. 553 ja asia C-366/88, Ranska v. komissio, tuomio 9.10.1990, Kok. 1990, s. I-3571, 8 kohta).

28 Lisäksi on korostettava, että sisäisillä suuntaviivoilla on vaikutuksia vain hallinnon sisällä, eikä niillä luoda mitään oikeuksia tai velvoitteita kolmansille. Tällaiset toimet eivät siis ole jollekulle vastaisia toimia, joista sellaisenaan voitaisiin nostaa perustamissopimuksen 173 artiklan mukainen kumoamiskanne (ks. asia 190/84, "Les Verts" v. parlamentti, tuomio 25.2.1988, Kok. 1988, s. 1017, 8 kohta ja em. asia Ranska v. komissio, tuomion 9 kohta).

29 Nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa kanteen kohteena olevan toimen otsikko on "Nettomääräisiä rahoituskorjauksia asetuksen (ETY) N:o 4253/88 24 artiklan soveltamisen yhteydessä koskevat sisäiset suuntaviivat".

30 Yhteensovittamisasetuksen 24 artiklan 2 kohdan mukaan komissio voi vähentää asianomaiseen toimintaan tai toimenpiteeseen annettua tukea tai pidättää sen, jos

kyseisen säännöksen 1 kohdassa tarkoitettu 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.

31 Mikään ei kuitenkaan estä sitä, että komissio hyväksyy edellisessä kohdassa mainitun valtuutuksen täysimääräiseksi noudattamiseksi sisäisiä suuntaviivoja, jotka koskevat yhteensovittamisasetuksen 24 artiklan soveltamisen yhteydessä tehtäviä rahoituskorjauksia, ja antaa asianomaisten yksiköidensä tehtäväksi niiden soveltamisen.

32 Näillä sisäisillä suuntaviivoilla myötävaikutetaan päinvastoin sen varmistamiseen, että kun komissio tekee päätöksiä tämän artiklan perusteella, jäsenvaltioita tai niiden nimeämiä viranomaisia kohdellaan toisiinsa verrattavissa tilanteissa samalla tavalla. Niinpä tällaisilla suuntaviivoilla voidaan vahvistaa jäsenvaltioille osoitettujen yksittäispäätösten avoimuutta.

33 Sisäisissä suuntaviivoissa todetaan näin ollen ne yleislinjat, joiden mukaisesti komissio aikoo myöhemmin tehdä yhteensovittamisasetuksen 24 artiklan nojalla yksittäispäätöksiä, joiden lainmukaisuuden asianomainen jäsenvaltio voi riitauttaa yhteisöjen tuomioistuimessa perustamissopimuksen 173 artiklassa määrätyn menettelyn mukaisesti.

34 Tällaisella komission toimella, jolla ainoastaan ilmaistaan komission aikomus noudattaa tiettyä menettelytapaa sen käyttäessä sille yhteensovittamisasetuksen 24 artiklassa annettua toimivaltaa, ei näin ollen voida katsoa olevan oikeusvaikutuksia (asia 114/86, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomio

27.9.1988, Kok. 1988, s. 5289, 13 kohta ja asia C-180/96, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomio 5.5.1998, Kok. 1998, s. I-2265, 28 kohta).

35 Tätä toteamusta eivät horjuta ne olosuhteet, joissa sisäiset suuntaviivat vahvistettiin. Kuten komissio on todennut, komissio aloitti jäsenvaltioiden valtiovarainministereiden henkilökohtaisten edustajien muodostamassa ryhmässä ennakolta käydyt keskustelut ja yhteensovittamisasetuksen VIII osastossa säädettyjen komiteoiden kuulemisen noudattaen yhteistyöperiaatetta, joka on eri rakennerahastojen varainhoidon perusta. Juuri tässä hengessä komissio antoi sisäiset suuntaviivat tiedoksi jäsenvaltioille, parlamentille ja tilintarkastustuomioistuimelle kyseisten suuntaviivojen tultua hyväksytyiksi.

36 Tästä seuraa, että sisäisiä suuntaviivoja ei voida pitää oikeusvaikutuksia aikaansaavana toimena, joten kanne on jätettävä tutkimatta.

Oikeudenkäyntikulut

37 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Koska Espanjan kuningaskunta on hävinnyt asian ja koska komissio on vaatinut Espanjan kuningaskunnan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Saman työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan nojalla Italian tasavallan ja Portugalin tasavallan on vastattava omista kuluistaan.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Kanne jätetään tutkimatta.**

2) **Espanjan kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

3) **Italian tasavalta ja Portugalin tasavalta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Kapteyn Hirsch Ragnemalm

Julistettiin Luxemburgissa 6 päivänä huhtikuuta 2000.

R. Grass

kirjaaja

J. C. Moitinho de Almeida

kuudennen jaoston puheenjohtaja