YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
(neljäs jaosto)

17 päivänä huhtikuuta 2008 *

Asiassa T-260/04,

Centro di educazione sanitaria e tecnologie appropriate sanitarie (Cestas), kotipaikka Bologna (Italia), edustajinaan aluksi asianajajat N. Amadei ja C. Turk, sittemmin Amadei ja asianajaja P. Manzini,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään E. Montaguti ja F. Dintilhac,

vastaajana,

jossa vaaditaan sen komission (Guinean tasavallan edustuston) 21.4.2004 tekemän päätöksen kumoamista, joka toimitettiin kantajalle kirjatulla kirjeellä ja jossa kantajaa vaaditaan maksamaan 959 543 835 Guinean frangin (397 126,02 euron) suuruinen summa,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

EUROOPAN YHTEISÖJEN
ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: tuomari V. Vadapalas, joka hoitaa jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit E. Moavero Milanesi ja N. Wahl,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies J. Palacio González,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 6.6.2007 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Asiaa koskevat oikeussäännöt

1 Euroopan kehitysrahasto (EKR) perustettiin rahoittamaan Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren maiden eli AKT-maiden kanssa tehtävää yhteistyötä ensiksi ETY:n perustamissopimuksen liitteellä, sitten neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden sisäisin sopimuksin. Tähän mennessä on ollut yhdeksän peräkkäistä EKR:ää, kukin kestoltaan viisi vuotta, mikä kahdeksan viimeisimmän osalta vastaa niiden eri sopimusten ja yleissopimusten kestoa, joilla Euroopan yhteisö ja sen jäsenvaltiot ovat perustaneet tämän erityisen kumppanuuden AKT-maiden kanssa. EKR ei kuulu yhteisön yleiseen talousarvioon, minkä vuoksi sen täytäntöönpanemiseksi on tarpeen antaa erityisiä varainhoitoasetuksia ja perustaa erityisesti ad hoc -tilinpitäjän tehtävä.

2 Yhdeksänteen EKR:ään sovellettavan 27.3.2003 annetun varainhoitoasetuksen (EUVL L 83, s. 1; jäljempänä yhdeksättä EKR:ää koskeva asetus) 133 artiklan 2 kohdassa ilmaistaan periaate, jonka mukaan aikaisempiin EKR:iin kuuluvat sitoumukset, jotka on tehty ennen yhtäältä AKT-valtioiden ryhmän jäsenten sekä toisaalta Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden välisen Cotonoussa 23.6.2000 allekirjoitetun kumppanuussopimuksen (EYVL L 317, s. 3), niin kutsuttu Cotonoun sopimus, voimaantuloa, täytetään edelleen kyseisiin EKR:iin sovellettavien sääntöjen mukaisesti paitsi varainhoidon valvojan tehtävien, tilinpäätöksen ja rahoitusosuuksien suorittamispyyntöjä koskevan menettelyn osalta, joihin sovelletaan yhdeksättä EKR:ää koskevan asetuksen säännöksiä.

3 Sopimuksiin, jotka rahoitetaan kuudennesta ja seitsemännestä EKR:stä, sovelletaan vastaavia määräyksiä, toisin sanoen Loméssa 8.12.1984 allekirjoitettua kolmatta AKT–ETY-yleissopimusta (EYVL 1986, L 86, s. 3) ja Loméssa 15.12.1989 allekirjoitettua neljättä AKT-ETY-yleissopimusta (EYVL 1991, L 229, s. 3), joita kutsutaan nimillä Lomé III -sopimus ja Lomé IV -sopimus ja jotka ovat sisäisiä sopimuksia, joilla perustettiin kuudes ja seitsemäs EKR, ja lähtökohtaisesti sen vuoksi, että näitä vastaavat maksusitoumukset on tehty ennen Cotonoun sopimuksen voimaantuloa, kuudenteen EKR:ään sovellettavaa 11.11.1986 annettua varainhoitoasetusta 86/548/ETY (EYVL L 325, s. 42) sekä Lomé IV -sopimuksen mukaisten kehityshankkeiden rahoitusyhteistyöhön sovellettavaa 29.7.1991 annettua varainhoitoasetusta 91/491/ETY (EYVL L 266, s. 1). Asetusten 86/548 ja 91/491 15 ja 16 artikla, jotka koskevat luottojen perintää, edellyttivät kuitenkin varainhoidon valvojan toimia, ja tästä tehtävästä ei enää säädetä yhdeksättä EKR:ää koskevassa asetuksessa, eikä sitä sellaisenaan ole komission organisatorisessa rakenteessa. Tästä seuraa, että komissio soveltaa yhdeksättä EKR:ää koskevan asetuksen säännöksiä myös ennen Cotonoun sopimuksen voimaantuloa syntyneisiin EKR:n luottoihin liittyvien saamisten perintään kyseisen asetuksen 133 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

4 Lomé IV -sopimuksen 311 artiklassa määrätään, että komissio nimeää rahaston johtavan tulojen ja menojen hyväksyjän, joka on vastuussa EKR:n varainhoidosta ja joka tämän vuoksi tekee menoja koskevia sitoumuksia, selvittämisiä ja hyväksymisiä sekä pitää kirjaa sitoumuksista ja hyväksymisistä, valvoo rahoituspäätösten

noudattamista ja tekee päätökset sitoumuksista ja toteuttaa rahoitustoimenpiteet, jotka ovat tarpeen hyväksyttyjen toimien taloudelliselta ja tekniseltä kannalta moitteettoman täytäntöönpanon varmistamiseksi, läheisessä yhteistyössä kansallisen tulojen ja menojen hyväksyjän kanssa.

5 Lomé IV -sopimuksen 317 artiklassa määritellään asiamiehen, joka on AKT-valtiossa olevan komission edustuston päällikkö, tehtävät. Asiamiehen on läheisessä yhteistyössä kansallisen tulojen ja menojen hyväksyjän kanssa hyväksyttävä sopimukset ja kustannusarviot julkisessa ohjauksessa tehtävien sopimusten täytäntöönpanon osalta, niiden muutokset ja kansallisen tulojen ja menojen hyväksyjän myöntämät maksuvaltuudet; varmistettava, että komission hoitamilla rahaston varoilla rahoitetut hankkeet ja ohjelmat pannaan täytäntöön rahoituksellisesti ja teknisesti oikealla tavalla; oltava yhteistyössä sen AKT-valtion kansallisten viranomaisten kanssa, jossa hän edustaa komissiota, ja arvioitava toimia säännöllisesti; ylläpidettävä läheisiä ja jatkuvia yhteyksiä kansalliseen tulojen ja menojen hyväksyjään kehitysrahoitusyhteistyön täytäntöönpanon yhteydessä ilmenneiden erityisongelmien erittelemiseksi ja ratkaisemiseksi sekä tarkastettava säännöllisin väliajoin erityisesti se, että toimet edistyvät rahoituspäätöksen ennakkoaikataulun mukaisesti.

6 Kun on suoritettu aiheettomia maksuja, kansallisen tulojen ja menojen hyväksyjän on sopimuspuolena perittävä ne takaisin.

7 Yhdeksättä EKR:ää koskevan asetuksen 23 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jos johtava tulojen ja menojen hyväksyjä saa tietoonsa EKR:n varojen hallinnointimenettelyjen toteuttamisessa esille tulleen ongelman, hänen on kansallisen tai alueellisen tulojen ja menojen hyväksyjän kanssa otettava yhteyttä tarvittaviin tahoihin asian korjaamiseksi ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet. Hän voi

myös korvata väliaikaisesti kansallisen tai alueellisen tulojen ja menojen hyväksyjän, esimerkiksi jos tämä ei hoida tai ei kykene hoitamaan [Cotonoun sopimuksessa] määrättyjä tehtäviään. Tällöin komissio voi saada sille aiheutuneesta ylimääräisestä hallinnollisesta työstä taloudellisen korvauksen, joka maksetaan asianomaiselle AKT-valtiolle osoitetuista varoista.

Kaikki toimenpiteet, jotka johtava tulojen ja menojen hyväksyjä toteuttaa ensimmäisen kohdan nojalla, on toteutettava asianomaisen kansallisen tai alueellisen tulojen ja menojen hyväksyjän puolesta ja tämän lukuun."

8 Komission saamisten perintää koskevat säännöt sisältyvät yhdeksättä EKR:ää koskevan asetuksen 43–47 artiklaan.

9 Yhdeksättä EKR:ää koskevan asetuksen 43 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Aiheettomasti maksetut määrät peritään takaisin.

2. Komissio määrittelee edellytykset, joilla yhteisölle on maksettava viivästyskorkoa."

10 Yhdeksättä EKR:ää koskevan asetuksen 44 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Perinnän hyväksyminen on toimi, jolla toimivaltainen tulojen ja menojen hyväksyjä antaa tilinpitäjälle perintämääräyksellä ohjeet periä hänen vahvistamansa saaminen.

2. Rajoittamatta AKT-valtioiden tai merentakaisten maiden ja alueiden vastuuta komissio voi määrätä saamisen maksuvelvollisuuden muille kuin valtioille päätöksellä, joka on täytäntöönpanokelpoinen [EY] 256 artiklassa määrätyin edellytyksin.”

11 Yhdeksättä EKR:ää koskevan asetuksen 45 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jokainen EKR:n rahoituksen toteuttamiseen liittyvä rahastolle kuuluva selvä, rahassa määritelty ja erääntynyt saaminen on vahvistettava tilinpitäjälle annetulla perintämääräyksellä ja velalliselle osoitetulla veloitusilmoituksella; nämä laatii toimivaltainen tulojen ja menojen hyväksyjä. Perintämääräykseen on liitettävä asiakirjat, jotka osoittavat oikeuden saamiseen. Perintämääräystä laatiessaan toimivaltaisen tulojen ja menojen hyväksyjän on varmistettava, että:

a) tulo on kirjattu oikeaan kohtaan;

b) määräys on säännönmukainen ja asiaan sovellettavien säännösten mukainen;

c) tositteet ovat asianmukaiset;

d) velallista koskevat tiedot ovat oikeat;

e) eräpäivä on merkitty;

f) määräys on 4 artiklassa tarkoitettujen moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukainen; ja

g) perittävän määrä ja valuutta on merkitty oikein.

Tilinpitäjä huolehtii perintämääräysten kirjaamisesta."

12 Yhdeksättä EKR:ää koskevan asetuksen 46 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Tilinpitäjän on toteutettava toimivaltaisen tulojen ja menojen hyväksyjän asianmukaisesti laatimat saamisten perintää koskevat määräykset. Hän huolehtii siitä, että tulot maksetaan EKR:lle perintämääräyksissä määrättyinä eräpäivinä ja että asiaa koskevat yhteisöjen oikeudet turvataan.

2. Jos maksua ei ole suoritettu perintämääräyksessä asetettuun eräpäivään mennessä, tilinpitäjän on ilmoitettava tästä toimivaltaiselle tulojen ja menojen hyväksyjälle ja aloitettava viipymättä menettely saamisen perimiseksi oikeusteitse, soveltuvin osin myös kuittauksella tai, jos tämä ei ole mahdollista, tilinpitäjän on suoritettava saatavan perintä täytäntöönpanokelpoisella päätöksellä joko 44 artiklan 2 kohdan mukaisesti tai oikeusteitse.

3. Periessään EKR:n tai yhteisöjen saamisia tilinpitäjän on otettava huomioon velallisen omat selvät, suuruudeltaan määrätyt ja erääntyneet saamiset EKR:ltä tai yhteisöiltä.

– –”

13 Yhdeksättä EKR:ää koskevan asetuksen 47 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Aikoessaan luopua vahvistetun saamisen perimisestä toimivaltaisen tulojen ja menojen hyväksyjän on tarkastettava, että luopuminen on asianmukainen ja moitteettoman varainhoidon ja suhteellisuuden periaatteen mukainen sekä että komission tätä tarkoitusta varten ennalta määräämiä menettelyjä ja perusteita on noudatettu. Luopumispäätös on perusteltava. Johtava tulojen ja menojen hyväksyjä voi siirtää päätöstä koskevan toimivallan ainoastaan 2 kohdassa tarkoitettujen komission määrittelemien sääntöjen mukaisesti.

2. Yleisen varainhoitoasetuksen soveltamissääntöjä noudatetaan soveltuvin osin tätä artiklaa sovellettaessa.”

Asian tausta

14 Kansalaisjärjestö Centro di educazione sanitaria e tecnologie appropriate sanitarie (Cestas) (jäljempänä kantaja), jonka kotipaikka on Italiassa, on toiminut Guineassa vuodesta 1987 osallistumalla erilaisiin kansainvälisen yhteistyön toimiin terveyden alalla ensiksi Italian ulkoasiainministeriön rahoituksen ja sittemmin yhteisön rahoituksen turvin.

15 Sen toiminta liittyi vuoteen 1997 asti sairaaloiden infrastruktuuriin ja varusteisiin. Tämän jälkeen toiminta laajentui suunnittelun ja hallinnoinnin alan tekniseen apuun.

16 Kantaja teki näiden toimintojen toteuttamiseksi yhteisön rahoittamien hankkeiden osalta Guinean tasavallan kanssa yhteisymmärryspöytäkirjoja ja palvelusuorituksia koskevia sopimuksia, jotka komission Guinean edustuston päällikkö hyväksyi ja jotka perustuivat rahoitussopimuksiin nro 5169/GUI ja 4205/GUI sekä rahoitussopimukseen, jossa sovittiin uudelleenkäyttötili Sysminin luomisesta.

17 Euroopan talousyhteisön, jota edusti komissio, ja Guinean tasavallan välillä tehtiin 14.6.1993 Lomé IV -sopimuksen puitteissa rahoitussopimus nro 5169/GUI, jonka tavoitteena oli elinolojen parantaminen tässä maassa seitsemännen EKR:n varoista saatavan rahoituksen avulla. Tämän rahoituksen kokonaiskustannukset olivat 30 miljoonaa ecua, joista kaksi kolmasosaa oli tarkoitus kattaa Lomé IV -sopimuksen maaohjelman varoista ja yksi kolmasosa yleisestä tuontiohjelmasta syntyvästä vastarahastosta.

18 Tässä sopimuksessa määrättiin guinealaisten terveydenhuoltolaitosten uudelleen järjestelystä ja tukemisesta kuuden kansalaisjärjestön avulla, joista yksi oli kantaja ja jotka kaikki toimivat julkisen terveydenhuollon rinnalla, julkisia hankintoja koskevan sopimuksentekomenettelyn jälkeen.

19 Rahoitussopimus nro 4205/GUI, jonka Euroopan talousyhteisö, jota edusti komissio, ja Guinean tasavalta tekivät 30.12.1988, koski yleistä tuontiohjelmaa, jonka tarkoituksena oli kattaa maahan tuotujen tavaroiden ”kulut, vakuutus ja rahti maksettuina

-arvo” (cif) vapaasti vaihdettavissa valuutoissa. Tämä sopimus, jossa nimenomaisesti määrättiin vastarahaston varojen käyttämisestä terveydenhuollon alalla, merkitsi sitä, että oli perustettava vastarahasto Guinean frangeissa sen jälkeen, kun yksityisellä ja julkisella sektorilla oli suoritettu hankintoja.

20 Euroopan talousyhteisö, jota edusti komissio, ja Guinean tasavalta tekivät 1.2.1990 rahoitussopimuksen, jossa määrättiin uudelleenkäyttötilin ”kaivostuotteiden vientitulojen vakauttamisjärjestelmä (Sysmin)” perustamisesta Guinean tasavallan keskuspankkiin. Sopimuksen seurauksena kantaja ja Guinean tasavalta tekivät yhteisymmärryspöytäkirjan ”uudelleenkäyttörahasto/ETY nro 02/96”, jonka tarkoituksena oli määritellä kantajan uudelleenkäyttörahaston varoista rahoitettavaa toimintaa terveydenhuollon alalla Frian prefektuurissa (Guinea) koskevat tekniset, hallinnolliset ja rahoitukselliset yksityiskohdat.

21 Kantajan EKR:stä rahoitettuja hankkeita koskevat riitatapauksessa ”EKR:n varoista rahoitettaviin hankkeisiin sovellettavat sovittelu- ja välitysmenettelyn menettelysäännöt”, jotka sisältyvät AKT–ETY-ministerineuvoston EKR:n varoista rahoitettavia rakennusurakoita, tavaranhankintoja ja palveluhankintoja koskevan yleisen säännöstön, yleisten sopimusasiakirjojen ja sovittelu- ja välitysmenettelyn menettelysääntöjen hyväksymisestä ja niiden soveltamisesta 29.3.1990 tekemän päätöksen nro 3/90 (EYVL L 382, s. 1) liitteeseen V.

22 Guinean yhteistyöministerin, joka oli EKR:n kansallinen tulojen ja menojen hyväksyjä, vuoden 1998 lopussa toteuttamassa tarkastuksessa ilmeni, että kantajan toiminnassa oli häiriöitä, jotka koskivat kuudennen ja seitsemännen EKR:n varoista rahoitettavia sopimuksia (jäljempänä kysymyksessä olevat sopimukset), ja että tämä näkyi sopimusten toteuttamisasteen rajallisuutena, teknisen kapasiteetin riittämättömyytenä, organisatorisen ja rahoituksellisen kapasiteetin heikkoutena ja puutteellisena avoimuutena.

23 Tämän toteamuksen perusteella kansallinen tulojen ja menojen hyväksyjä antoi tilintarkastusyhtiön tehtäväksi suorittaa niitä hankkeita koskevan tilintarkastuksen, joissa kantaja oli osallisena Guineassa.

24 Kansallinen tulojen ja menojen hyväksyjä lähetti 30.3.2000 tilintarkastuskertomuksen johdosta kantajalle maksukehotuksen huomautuksen, jossa hän vaati kantajaa paitsi korjaamaan eri hankkeissa todetut varainhoidon ja henkilöstöhallinnon epäselvyydet, myös palauttamaan 261 181 309 Guinean frangin suuruisen summan kaikkien vastarahastojen varoista rahoitettujen hankkeiden käteisvarasaldona sekä lisäksi muita riittämättömästi perusteltuja summia, jotka oli mainittu tilintarkastuskertomuksessa mutta joita ei ole yksilöity maksukehotuksessa, siten, että palautukset suoritetaan myöhemmin sovittavan porrastuksen mukaisesti.

25 Kantaja vastasi maksukehotukseen 14.4.2000 esittäen selvityksiä, joiden perusteella kansallinen tulojen ja menojen hyväksyjä pyysi samaa tilintarkastusyhtiötä suorittamaan täydentävän tilintarkastuksen kantajan maksukehotukseen antamien vastausten huomioon ottamiseksi.

26 Tilintarkastusyhtiö laati kansallisen tulojen ja menojen hyväksyjän pyynnöstä 13.8.2000 kertomusluonnoksen täydentävästä tilintarkastuksesta päätyen siinä kantajan velan alentamiseen 1 510 307 148 Guinean frangista 1 085 836 676 Guinean frangiin siltä osin kuin kysymys on niiden menojen kokonaismäärästä, joista ei ole todistusvoimaisia selvityksiä, ja menoista, joille ei voida myöntää tukea.

27 Komission mukaan tämä on syy, jonka vuoksi kansallinen tulojen ja menojen hyväksyjä ei turvautunut käytettävissään olleeseen pankkitakaukseen, joka raukesi 15.9.2000.

28 Peräkkäisten tarkastusten jälkeen sama tilintarkastusyhtiö laati 21.3.2001 täydentävän tilintarkastuskertomuksen, jossa kantajan velan määrää alennettiin edelleen 1 006 740 345 Guinean frangiin, kun otettiin huomioon 79 096 331 Guinean frangin suuruisten perusteltujen menojen hyväksyminen.

29 Kantaja, jolle kansallinen tulojen ja menojen hyväksyjä oli lähettänyt uuden huomautuksen, katsoi, että sen velka oli 44 278 586 Guinean frangia, ja kiisti edelleen 31.7.2001 päivätyssä kirjeessään tässä kertomuksessa esitetyt päätelmät, vaikka kertomuksessa oli jo otettu huomioon kantajan esittämät huomautukset. Näin ollen riidan sopiminen oli mahdotonta.

30 Kantajan, Guinean viranomaisten ja komission välinen yhteydenpito väheni kesästä 2001 lukien. Kantaja on valittanut, että se ei saanut tutustua saman tilintarkastusyhtiön vuonna 2002 laatimaan uuteen tarkastuskertomukseen.

31 Komissio valitti kantajalle 24.7.2003 osoittamassaan kirjeessä sitä, että se ei ollut onnistunut taivuttamaan kansallista tulojen ja menojen hyväksyjää ottamaan viralista kantaa siihen, miten riidan käsittelyä olisi jatkettava, koska tämän näkemyksen mukaan riitauttamista tuomioistuimessa saattoi ajatella vain viimeisenä vaihtoehtona.

32 Kantaja ja komissio pitivät 24.9.2003 Brysselissä kokouksen erimielisyyksien selvittämiseksi, mutta ratkaisua ei löydetty.

33 Komission Guinean edustuston päällikkö ilmoitti kantajalle 24.3.2004 päivätyllä kirjeellään, jonka kantaja vastaanotti vasta 26.4.2004, pian annettavasta perintämääräyksestä.

34 Komission Guinean edustuston päällikkö lähetti kantajalle 21.4.2004 päivätyllä, vastaanottotodistuksella varustetulla kirjatulla kirjeellä, jonka sisällä oli myös 24.3.2004 päivätty kirje ja jonka kantaja siis myös vastaanotti 26.4.2004, veloitusilmoituksen, joka koski 959 543 835 Guinean frangia (397 126,02 euroa) (jäljempänä riidanalainen toimi) ja jossa eräpäiväksi oli merkitty 25.5.2004.

35 Kantajan pyydettyä selvitystä riidanalaisen toimen sisällöstä komission Guinean edustuston päällikkö vastasi sille 18.5.2004 päivätyllä kirjeellä, johon hän liitti 27.3.2002 päivätyn viimeisen täydentävän tilintarkastuskertomuksen ja jossa hän totesi, että mainittu kertomus ei muuttanut asiallisesti ensimmäisessä tilintarkastuskertomuksessa esitettyjä toteamuksia lukuun ottamatta sitä, että sellaisiksi menoiksi, joille ei voida myöntää tukea, todettujen menojen määrää oli alennettu niin, että se oli nyt 988 314 134 Guinean frangia.

36 Koska kantaja ei reagoinut millään tavoin, EKR:n kirjanpitäjä lähetti sille maksumuistutuksen 2.7.2004 päivätyssä kirjeessä, jossa sitä kehotettiin suorittamaan 959 543 835 Guinean frangin suuruinen summa viimeistään 23.7.2004.

37 Kun kantaja oli jo nostanut nyt käsiteltävänä olevan kanteen, komissio lähetti sille 4.8.2004 toisen maksumuistutuksen ja kehotti sitä uudelleen maksamaan riidanalaisessa toimessa tarkoitetun summan viimeistään 6.9.2004.

38 Koska kantaja ei ollut suorittanut riidanalaisessa toimessa tarkoitettua summaa, komissio osoitti sille 9.6.2005 maksukehotuksen.

39 Kantaja vastasi 20.6.2005 maksukehotukseen todeten, että oli syytä odottaa nyt käsiteltävänä olevan kanteen käsittelyn päättymistä.

Oikeudenkäynti ja asianosaisten vaatimukset

40 Kantaja nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon 23.6.2004 toimittamallaan kannekirjelmällä.

41 Komissio esitti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon 30.9.2004 toimittamallaan erillisellä asiakirjalla ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 114 artiklan nojalla oikeudenkäyntiväitteen. Kantaja esitti huomautuksensa tästä oikeudenkäyntiväitteestä 25.10.2004.

42 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen 22.9.2005 antamalla määräyksellä määrättiin oikeudenkäyntiväite käsiteltäväksi pääasian yhteydessä ja oikeudenkäyntikuluista päätettäväksi myöhemmin.

43 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin (neljäs jaosto) päätti esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella aloittaa suullisen käsittelyn.

44 Asianosaisten lausumat sekä niiden vastaukset ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin kuultiin 6.6.2007 pidetyssä istunnossa.

45 Kantaja vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

– hylkää oikeudenkäyntiväitteen

– kumoaa riidanalaisen toimen

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut myös siinä tapauksessa, että kanne jätetään tutkimatta.

46 Komissio vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

– jättää kanteen tutkimatta tai toissijaisesti hylkää sen perusteettomana

– velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Oikeudellinen arviointi

Asianosaisten lausumat

47 Komission mukaan käsiteltävänä olevaa kannetta ei voida ottaa tutkittavaksi, koska riidanalaista toimea ei voida pitää EY 230 artiklassa tarkoitettuna kannekelpoisena toimena. Sen mukaan riidanalainen toimi on mahdollista riita-asian oikeudenkäyntiä tai EY 256 artiklaan perustuvan päätöksen tekemistä valmisteleva toimi.

48 Komission mukaan riidanalainen toimi on riita-asian oikeudenkäynnin aloittamista koskevan päätöksen mahdollista tekemistä edeltävä toimi, ja se ei siis ole toimi, jolla olisi oikeusvaikutuksia, jotka voivat vaikuttaa kantajan etuihin muuttamalla sen oikeusasemaa selvästi.

49 Komission mukaan veloitusilmoitus on ”viimeinen huomautus ennen seuraavaan vaiheeseen siirtymistä”. Sen mukaan kysymys on velalliselle annettavasta ilmoituksesta, kuten Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 soveltamissäännöistä 23.12.2002 annetun komission asetuksen (EY, Euratom) N:o 2342/2002 (EYVL L 357, s. 1) 78 artiklan 3 kohdassa täsmennetään.

50 Komissio toteaa tältä osin, että käsiteltävänä olevassa asiassa se voisi vielä lähettää kansalliselle tulojen ja menojen hyväksyjälle viimeisen pyynnön siitä, että tämä päättäisi, miten kantajan kanssa vallitsevan erimielisyyden käsittelyä jatketaan. Komissio ei asian tässä vaiheessa ole vielä tehnyt päätöstä siitä, miten se menettelee erimielisyyden suhteen EKR:n taloudellisista eduista vastaavana.

51 Komissio toteaa, että sen lopullinen päätös voisi mahdollisesti olla EY 256 artiklaan perustuva päätös, kuittausta koskeva päätös tai päätös asian saattamisesta toimivaltaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi yhdeksättä EKR:ää koskevan asetuksen 46 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Viimeksi mainitussa tapauksessa kysymykseen tulevat toimivaltaiset Italian tuomioistuimet, koska komissio, joka ei ole kysymyksessä olevien sopimusten sopimuspuoli, ei voi turvautua sopimusten mukaiseen välitysmenettelyyn, jota voivat käyttää vain Guinean viranomaiset.

52 Komissio toteaa, että jos ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoisi, että riidanalainen toimi on kannekelpoinen toimi EY 230 artiklan mukaisesti, se menisi komission lopullisen päätöksen edelle, jota ei ehkä koskaan edes tehdä, jos kansallinen tulojen ja menojen hyväksyjä ryhtyy toimiin ennen komissiota.

53 Komissio riitauttaa kantajan huomautukset, joiden mukaan riidanalainen toimi on todellinen päätös, koska ensiksikin kysymys on yhdeksättä EKR:ää koskevan asetuksen 44 artiklan 2 kohdan täytäntöönpanosta, toiseksi tämän ”päätöksen” sanamuoto vahvistaa sen täytäntöönpanokelpoisuuden, ja kolmanneksi toinen muistutuskirje vahvistaa tämän arvion, ja että näin ollen näillä kirjeillä on kantajaan nähden oikeusvaikutuksia, jotka voivat haitata sen etuja ja muuttaa sen oikeusasemaa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitetuin tavoin.

54 Komissio väittää, että yhdeksättä EKR:ää koskevan asetuksen 44 artiklan 2 kohdan mukaisesti ”[se] voi määrätä saamisen maksuvelvollisuuden muille kuin valtioille päätöksellä, joka on täytäntöönpanokelpoinen [EY] 256 artiklassa määrätyin edellytyksin”. Tästä seuraa, ettei riidanalainen toimi eikä mikään muu kantajalle myöhemmin osoitettu kirje ole EY 256 artiklassa tarkoitettu täytäntöönpanokelpoinen päätös.

55 Komission mukaan nämä kirjeet eivät myöskään millään tavoin liity sillä oleviin julkiseen valtaan kuuluvien oikeuksien käyttöön, joten ne eivät voi olla täytäntöönpanokelpoisia.

56 Komissio katsoo, että sen kantajalle 4.8.2004 osoittamassa toisessa maksumuistutuksessa käyttämän muotoilun, toisin sanoen virkkeen ”jollette toimita tietoja, komissio tulee jatkamaan kaikin oikeudellisin keinoin täytäntöönpanomenettelyä teitä vastaan sekä pääoman että koron osalta”, ainoa tarkoitus on viitata täytäntöönpanovaiheeseen.

57 Komission mukaan futuurin ”tulee jatkamaan” käyttäminen tällaisessa muotoilussa merkitsee, että ei vielä ole olemassa EY 249 artiklassa tarkoitettua päätöstä. Edellä mainituista kirjeistä ilmenee, että komissio voi tehdä EY 256 artiklaan perustuvan päätöksen vasta myöhemmässä vaiheessa.

58 Komissio väittää, että joka tapauksessa EKR:n oikeudellisen järjestelmän puitteissa tavallisesti juuri kansallinen tulojen ja menojen hyväksyjä, joka on erillinen subjekti, jolla on oma auktoriteetti, ryhtyy perintään. Käsiteltävänä olevassa tapauksessa komissio on edelleen luottavainen tältä osin, koska Lomé IV -sopimuksen mukaisen läheisen yhteistyön puitteissa kansallinen tulojen ja menojen hyväksyjä tulee yhä täyttämään tätä koskevat tehtävänsä.

59 Komissio korostaa, että se, että se on osoittanut kantajalle kaksi maksumuistutusta ja yhden maksukehotuksen osoitettuaan sille riidanalaisen toimen, vahvistaa, että viimeksi mainittua ei voida pitää lopullisena, kannekelpoisena päätöksenä.

60 Komissio muistuttaa lisäksi, että käsiteltävänä olevan asian tosiseikkojen tapahtuma-aikaan komissio teki EY 256 artiklaan perustuvat päätökset kollegiaalisesti erityistä menettelyä noudattaen ja ilmaisi ne eri muodossa kuin perinnän valmisteluvaiheessa kantajalle osoitetuissa kirjeissä.

61 Komissio katsoo, että riidanalainen toimi, samoin kuin kaksi maksumuistutusta ja maksukehotus, ovat käsiteltävänä olevassa asiassa perinnän valmisteluvaiheeseen liittyviä toimia, jotka eivät liity komission julkisen vallan käyttöön, eikä niitä näin ollen voi riitauttaa EY 230 artiklassa tarkoitetulla tavalla. Kun lopullista kantaa ei ole otettu, perimisen täytäntöönpanovaiheeseen ei vielä ole ryhdytty.

62 Kantaja katsoo, että komission esittämä oikeudenkäyntiväite on hylättävä, koska riidanalainen toimi on lopullinen toimi, todellinen muodollinen päätös, jolla on täytäntöönpanovaikutuksia EY 256 artiklan määräysten mukaisesti.

63 Tätä päätelmää vahvistaa itse riidanalaisen toimen sisältävän kirjeen sanamuoto, jossa todetaan, että ”jos maksua ei suoriteta eräpäivänä, komissio – – varaa oikeuden käyttää ennalta asetetut vakuudet ja tarvittaessa ryhtyä EY 256 artiklan mukaisesti täytäntöönpanoon”. Itse asiassa siinä uhataan ryhtyä suoraan täytäntöönpanotoimiin, jos maksua ei suoriteta.

64 Kantaja korostaa, että tätä päätelmää tukee vielä ”kehotus”, joka sille osoitettiin vastaanottotodistuksin varustetulla kirjatulla kirjeellä 4.8.2004, jolloin käsiteltävänä oleva kanne oli jo nostettu, ja jossa komissio uudelleen vaati sitä suorittamaan 959 543 835 Guinean frangin suuruisen summan todeten, että jos maksua ei suoriteta, se ”tulee jatkamaan kaikin oikeudellisin keinoin täytäntöönpanomenettelyä [sitä] vastaan sekä pääoman että koron osalta”.

65 Kantaja katsoo, että riidanalaisessa toimessa käytetty sanamuoto ei aiheuta sekaannusta, koska sen käsityksen mukaan siinä viitataan täytäntöönpanotoimenpiteiden käynnistämiseen, ilman että olisi tarpeen antaa muita, mahdollisesti lopullisia toimia. Tästä seuraa, että päätöksellä pyritään saamaan aikaan pakottavia oikeusvaikutuksia.

66 Kantaja katsoo, että komissio sekoittaa toimen ”täytäntöönpanokelpoisuuden” ja ”täytäntöönpantavan” toimen. Niinpä 4.8.2004 päivätyssä kirjeessä käytetty muotoilu ”jollette toimita tietoja, komissio tulee jatkamaan kaikin oikeudellisin keinoin täytäntöönpanomenettelyä teitä vastaan sekä pääoman että koron osalta” ei ole ilmoitus tulevasta toimesta, joka on luonteeltaan päätös ja joka siis on täytäntöönpanokelpoinen, kuten komissio väittää, vaan kysymys on pikemminkin maksukehotuksesta, joka edellyttää, että lopullinen päätös on jo tehty sekä velan olemassaolon että sen suuruuden osalta.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

67 Arvioitaessa sitä, onko käsiteltävänä oleva kanne otettava tutkittavaksi, on ensinnäkin syytä viitata vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jonka mukaisesti toimia tai päätöksiä, jotka voivat olla EY 230 artiklassa tarkoitetun kumoamiskanteen kohteena, ovat vain sellaiset toimenpiteet, joilla on sitovia oikeusvaikutuksia, jotka voivat vaikuttaa kantajan etuihin muuttaen tämän oikeusasemaa selvästi (asia 60/81, IBM v. komissio, tuomio 11.11.1981, Kok. 1981, s. 2639, Kok. Ep. VI, s. 231, 9 kohta; asia C-117/91, Bosman v. komissio, määräys 4.10.1991, Kok. 1991, s. I-4837, 13 kohta sekä yhdistetyt asiat T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 ja T-272/01, Philip Morris International v. komissio, tuomio 15.1.2003, Kok. 2003, s. II-1, 81 kohta).

68 Niin ikään vakiintuneessa oikeuskäytännössä on katsottu, että jotta voitaisiin määritellä, onko kumottavaksi vaadittu toimenpide kannekelpoinen, tarkastelun kohteeksi on otettava tämän toimenpiteen asiasisältö, koska toimenpiteen oikeudellisella muodolla ei lähtökohtaisesti ole merkitystä tässä suhteessa (em. asia IBM v. komissio, tuomion 9 kohta ja yhdistetyt asiat C-213/88 ja C-39/89, Luxemburg v. parlamentti, tuomio 28.11.1991, Kok. 1991, s. I-5643, Kok. Ep. XI, s. I-505, 15 kohta; ks. myös asia T-3/93, Air France v. komissio, tuomio 24.3.1994, Kok. 1994, s. II-121, Kok. Ep. XV, s. II-1, 43 ja 57 kohta).

69 Silloin kun on kyse toimista tai päätöksistä, jotka tehdään monivaiheisessa menettelyssä eli esimerkiksi sisäisessä menettelyssä, tästä samasta oikeuskäytännöstä ilmenee, että kannekelpoisia ovat pääsääntöisesti ainoastaan sellaiset toimenpiteet, joissa lopullisesti vahvistetaan asianomaisen toimielimen kanta kyseisen menettelyn päätteeksi; sen sijaan menettelyn kuluessa tehdyt toimenpiteet, joilla valmistellaan lopullista päätöstä, eivät ole kannekelpoisia (ks. em. asia IBM v. komissio, tuomion 10 kohta ja asia T 95/99, Satellimages TV5 v. komissio, tuomio 7.3.2002, Kok. 2002, s. II-1425, 32 kohta).

70 On siis tutkittava, ilmeneekö riidanalaisesta toimesta, että komissio on vahvistanut siinä lopullisesti kantansa kantajaan nähden.

71 On totta, että riidanalainen toimi on laadittu siten, että siitä voi syntyä vaikutelma, että kysymys on lopullisesta toimesta, koska siinä todetaan muun muassa, että ”jos maksua ei suoriteta eräpäivänä, komissio – – varaa oikeuden käyttää ennalta asetetut vakuudet ja tarvittaessa ryhtyä EY 256 artiklan mukaisesti täytäntöönpanoon”. Samoin 2.7. ja 4.8.2004 päivättyjen kahden maksumuistutuskirjeen, jotka oli lähetetty käsiteltävänä olevan kanteen nostamisen jälkeen, sanamuoto vahvistaa tätä vaikutelmaa.

72 Komissio on lisäksi itse istunnossa myöntänyt, että veloitusilmoituksen vakiomallissa, jonka perusteella riidanalainen toimi laadittiin, käytetään sanamuotoa, josta toimen valmisteleva luonne ei ilmene nimenomaisesti, jotta velallinen saataisiin suorittamaan maksettavana oleva summa.

73 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa, että komissio ei ole käyttänyt selvää ja yksiselitteistä sanamuotoa riidanalaisen toimen laadinnassa.

74 Siitä huolimatta, että riidanalaisessa toimessa ilmoitetaan eräpäivä ja maksuehdot, komissio ei kuitenkaan ota mitään kantaa siihen, mitä keinoja se aikoo käyttää kysymyksessä olevan summan perimiseksi.

75 Komissio on laatinut yhdeksättä EKR:ää koskevan asetuksen 42–47 artiklan mukaisen velvollisuutensa nojalla veloitusilmoituksen, jonka perustella komissio voi siinä tapauksessa, että velallinen ei sitä noudata, yhdeksättä EKR:ää koskevan asetuksen mukaisesti joko luopua saamisen perimisestä (47 artikla), ryhtyä kuittaukseen (46

artiklan 2 kohta) tai perintään täytäntöönpanokelpoisella päätöksellä (46 artiklan 2 kohta); viimeksi mainittu voi tapahtua EY 256 mukaisella täytäntöönpanokelpoisella päätöksellä tai oikeusteitse hankitulla täytäntöönpanokelpoisella päätöksellä (46 artiklan 2 kohta).

76 Näistä säännöksistä ilmenee, että veloitusilmoitus on velalliselle annettava ilmoitus. Koska yhdeksättä EKR:ää koskevan asetuksen 44 artiklassa ja 46 artiklan 2 kohdassa on kysymys veloitusilmoituksesta erillisestä ja sitä perintämenettelyssä myöhemmin esiintyvästä täytäntöönpanokelpoisesta päätöksestä, veloitusilmoitus ei selvästikään ole luonteeltaan täytäntöönpanokelpoinen. Se on valmistelutoimi, joka edeltää sellaisen komission päätöksen mahdollista tekemistä, joka koskee perintämenettelyyn ryhtymistä joko aloittamalla riita-asian oikeudenkäynti taikka tekemällä EY 256 artiklaan perustuva päätös. Riidanalaista tointa on pidettävä yhdeksättä EKR:ää koskevan asetuksen 45 artiklassa tarkoitettuna veloitusilmoituksena, koska siinä todetaan, että ”komissio – – varaa itselleen oikeuden ryhtyä ennakkoilmoituksen annettuaan kuittaukseen sellaisten vastakkaisten saamisten osalta, jotka ovat selviä, rahamääräisiä ja perimiskelpoisia”. Näin ollen riidanalainen toimi ei ole toimi, jossa vahvistettaisiin lopullisesti komission kanta, sillä ei ole sitovia oikeusvaikutuksia, jotka voivat vaikuttaa kantajan etuihin, ja se ei siis voi olla EY 230 artiklassa tarkoitetun kumoamiskanteen kohteena.

77 Käsiteltävänä oleva kanne on siis jätettävä tutkimatta.

Oikeudenkäyntikulut

78 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 3 kohdassa määrätään, että jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin voi määrätä oikeudenkäyntikulut jaettaviksi asianosaisten kesken tai määrätä, että kukin vastaa omista kuluistaan.

79 Vaikka kantaja on käsiteltävänä olevassa asiassa hävinnyt asian, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että joka tapauksessa komissio ei ole käyttänyt selvää ja yksiselitteistä sanamuotoa riidanalaista tointa laatiessaan. Tämän vuoksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että esillä olevan asian olosuhteet huomioon ottaen on oikeudenmukaista määrätä, että kantaja vastaa kolmesta viidesosasta omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaa kolme viidesosaa komission oikeudenkäyntikuluista. Komissio puolestaan vastaa kahdesta viidesosasta omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaa kaksi viidesosaa kantajan oikeudenkäyntikuluista.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN
OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kanne jätetään tutkimatta.

2) Le Centro di educazione sanitaria e tecnologie appropriate sanitarie (Cestas) vastaa kolmesta viidesosasta omista oikeudenkäyntikuluistaan. Se velvoitetaan myös korvaamaan kolme viidesosaa komission oikeudenkäyntikuluista.

3) Komissio vastaa kahdesta viidesosasta omista oikeudenkäyntikuluistaan. Se velvoitetaan myös korvaamaan kaksi viidesosaa Cestasin oikeudenkäyntikuluista.

Vadapalas Moavero Milanesi Wahl

Julistettiin Luxemburgissa 17 päivänä huhtikuuta 2008.

E. Coulon V. Vadapalas

kirjaaja jaoston puheenjohtajan tehtäviä hoitava tuomari