YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

16 päivänä heinäkuuta 1998 *

Asiassa T-81/97,

Regione Toscana, edustajinaan asianajajat Vito Vacchi ja Lucia Bora, Firenze, prosessiosoite Luxemburgissa asianajotoimisto Paolo Benocci, 50 rue de Vianden,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellisen yksikön virkamies Paolo Ziotti, jota avustaa asianajaja Alberto Dal Ferro, Vicenza, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii kumoamaan useita komission toimia, jotka liittyvät yhteisön hanketta nro 88.20. IT.006.0 (juomakelpoisen veden johtaminen Toscanaan) varten varattuun yhteisön tukeen,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

EUROOPAN YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja V. Tiili sekä tuomarit C. P. Briët, ja A. Potocki,

kirjaaja: hallintovirkamies J. Palacio González,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 28.4.1998 pidetyssä suullisessa käsittelyssä esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Kanteen perustana olevat tosiseikat ja asian käsittelyn vaiheet

1 Komissio hyväksyi integroiduista Välimeren-ohjelmista 23 päivänä heinäkuuta 1985 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2088/85 (EYVL L 197, s. 1) puitteissa 27.10.1998 tekemällään päätöksellä hankkeen nro 88.20. IT.006.0 juomakelpoisen veden johtamisesta Toscanaan. Komissio varasi näin hankkeeseen 676 742 000 Italian liiran suuruisen tuen.

2 Työt piti alunperin suorittaa vuoden 1988 lokakuun ja vuoden 1990 lokakuun välisenä aikana. Useiden viivästysten jälkeen ne käynnistettiin vasta 20.9.1990.

3 Regione Toscanan pyynnöstä komissio hyväksyi kahdesti töiden valmistumispäivän siirtämisen myöhemmäksi.

4 Komissio ilmoitti 21.11.1994 päivätyssä, Italian valtioneuvostolle ja Regione Toscanalle osoitetussa ja Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) johtajan allekirjoittamassa kirjeessä, että kyseisen hankkeen osalta lopullinen maksupyyntö oli esitettävä komissiolle viimeistään 31.3.1995. Komissio nojautui 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), sellaisena kuin se on muutettuna 20 päivänä heinäkuuta 1993 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2085/93 (EYVL 1993, L 193, s. 44), 10 artiklaan (jäljempänä edellä mainittu 10 artikla).

5 Kyseisessä artiklassa säädetään seuraavaa: "[k]omissio vapauttaa viran puolesta viimeistään 30 päivänä syyskuuta 1995 komission ennen 1 päivää tammikuuta 1989 päättämien hankkeiden tukea varten varattujen summien ne osat, joiden osalta komissiolle ei ole esitetty lopullista maksupyyntöä ennen 31 päivää maaliskuuta 1995, asetu[ks]en [— —] (ETY) N:o 2088/85 [— —] mukaisesti [— —]."

6 Regione Toscana lähetti 31.3.1995 kirjeen komissiolle saadakseen suorittamatta olevat maksut. Komissio sai tämän kirjeen 4.4.1995.

7 Koska komissio ei vastannut kirjeeseen eikä pyydettyä maksua ollut suoritettu, kantaja lähetti 19.11.1996 komissiolle maksukehotuksen.

8 Komissio vastasi maksukehotukseen 31.1.1997 päivätyllä kirjeellään, joka saapui kantajalle 7.2.1997. Komissio totesi kirjeessä huomauttaneensa jo 21.11.1994 päivä-

tyssä ilmoituksessaan, että lopullinen maksupyyntö on toimitettava sille viimeistään 31.3.1995. Tässä tapauksessa kantajan 31.3.1995 lähettämä kirje oli saapunut sille kuitenkin vasta 4.4.1995 ja ministeriön lähettämät tositteet vasta 29.5.1995. Komissio katsoi, että kyseiset summat oli vapautettu viran puolesta 30.9.1995 edellä mainitun 10 artiklan mukaisesti.

9 Tämän vuoksi kantaja nosti esillä olevan kanteen, joka saapui yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen 1.4.1997.

10 Esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin (kolmas jaosto) päätti aloittaa suullisen käsittelyn.

11 Asianosaisten lausumat ja vastaukset ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin kuultiin 28.4.1998 pidetyssä istunnossa.

Asianosaisten vaatimukset

12 Kantaja vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— kumoaa komission 21.11.1994 päivätyn ilmoituksen,

— kumoaa komission toimen, jota ei ole annettu tiedoksi kantajalle ja jolla vapautettiin hanketta nro 88.20. IT.006.0 varten varattu yhteisön tuki,

— kumoaa komission 31.1.1997 päivätyn ilmoituksen,

— velvoittaa vastaajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

13 Komissio vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— jättää kanteen tutkimatta,

— toissijaisesti hylkää kanteen perusteettomana,

— velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Tutkittavaksi ottaminen

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

14 Komission mukaan kannetta ei voida ottaa tutkittavaksi.

15 Vaikka 21.11.1994 päivättyä ilmoitusta olisikin pidettävä päätöksenä, komissiota vastaan nostettu kanne on sen mukaan jätettävä tutkimatta, koska kantaja ei ole kiistänyt kyseisen toimen laillisuutta säädetyssä määräajassa.

16 Komissio väittää lisäksi, että 31.1.1997 päivätyssä ilmoituksessa ainoastaan 21.11.1994 päivätyn kirjeen tapaan muistutettiin 31.3.1995 päättyvän määräajan olevan edellä mainitun 10 artiklan mukaan ehdoton; kantaja ei ole kiistänyt tätä

eikä myöskään väittänyt määräajan noudattamatta jättämisen johtuneen ylivoimaisesta esteestä. Koska määräaika on ehdoton, sen päättymisestä seuraavat oikeusvaikutukset syntyvät itsestään eivätkä edellytä komission perusteltua päätöstä.

17 Koska 31.1.1997 päivätyllä ilmoituksella ei ole oikeutta luovaa vaikutusta, vaan ainoastaan vahvistava luonne, ei kannetta sen kumoamiseksi voida komission mukaan ottaa tutkittavaksi (mm. yhdistetyt asiat 166/86 ja 220/86, Irish Cement v. komissio, tuomio 15.12.1988, Kok. 1988, s. 6473, 16 kohta).

18 Vastauskirjelmässään kantaja väittää ennen kaikkea, ettei 31.1.1997 päivättyä ilmoitusta voida pitää pelkästään 21.11.1994 päivätyn ilmoituksen vahvistavana päätöksenä.

19 Kantajan mielestä 21.11.1994 päivätty ilmoitus ei nimittäin ensinnäkään ole päätös, koska siinä vain tulkitaan suppeasti edellä mainittua 10 artiklaa. Kantajan mukaan kyse on vain täysin sisäisestä, menettelyyn liittyvästä toimesta, josta ei voi seurata oikeusvaikutuksia kantajan suhteen. Ilmoituksen tekoajankohtana lopullista maksupyyntöä ei sitä paitsi ollut vielä esitetty.

20 Toiseksi ensimmäisen ja myöhemmän toimen on koskettava samaa asiaa, jotta kyseessä voisi olla vahvistava toimi (mm. asia 58/69, Elz v. komissio, tuomio 25.6.1970, Kok. 1970, s. 507). Tässä tapauksessa 21.11.1994 päivätyssä ilmoituksessa ei kuitenkaan julisteta oikeutta tukeen menetetyksi eikä vapauteta sitä varten varattua summaa, vaan tämä tehdään vasta 31.1.1997 päivätyssä kirjeessä.

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

21 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY:n perustamissopimuksen 173 artiklassa tarkoitettuja kannekelpoisia toimia tai päätöksiä ovat sellaiset toimenpiteet, joilla on sitovia oikeusvaikutuksia, jotka voivat vaikuttaa kantajan etuihin muuttaen tämän oikeusasemaa selvästi (ks. asia 60/81, IBM v. komissio, tuomio 11.11.1981, Kok. 1981, s. 2639, 9 kohta).

22 Nämä edellytykset eivät täyty sellaisen toimen osalta, jolla komissio vain tulkitsee säädöstekstiä. Yhteisön toimielimen kirjallista mielipiteenilmausta ei voida pitää kumoamiskannekelpoisena päätöksenä, kun sillä ei voi olla eikä sillä myöskään pyritä aikaansaamaan oikeusvaikutuksia (asia 133/79, Sucrimex ja Westzucker v. komissio, tuomio 27.3.1980, Kok. 1980, s. 1299 ja asia 114/86, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomio 27.9.1988, Kok. 1988, s. 5289 sekä asia 151/88, Italia v. komissio, määräys 17.5.1989, Kok. 1989, s. 1255).

23 Oikeusvaikutuksia ei nimittäin tällaisessa tapauksessa synnytä komission esittämä asetuksen tulkinta, vaan asetuksen soveltaminen yksittäistapauksessa.

24 Tässä tapauksessa 21.11.1994 päivätyssä kirjeessä ilmoitettiin hankkeen nro 88.20. IT.006.0 osalta seuraavaa: "[edellä mainitun] 10 artiklan mukaan lopulliset maksupyynnöt on toimitettava Euroopan komissiolle viimeistään 31.3.1995".

25 Kirjeen sanamuodosta ilmenee, että siinä vain muistutettiin asiassa sovellettavista säännöksistä ja esitettiin niistä komission tulkinta. Koska tämä lisäksi tapahtui

useita kuukausia ennen Regione Toscanan lopullisen maksupyynnön esittämistä, sitä ei voida pitää komission päätöksenä, jolla pyyntöön vastattiin.

26 Näin ollen komission 21.11.1994 päivätty ilmoitus, jossa tulkittiin edellä mainittua 10 artiklaa, oli tarkoitettu pelkästään tiedoksi eikä sillä sellaisenaan muutettu kantajan oikeusasemaa. Kuten kantajakin myöntää vastauksessaan, sitä ei siksi voida pitää perustamissopimuksen 173 artiklassa tarkoitettuna kannekelpoisena päätöksenä, eikä kannetta sen kumoamiseksi voida siten ottaa tutkittavaksi.

27 On huomattava, että 31.1.1997 päivätyssä ilmoituksessa ei pelkästään muistuteta 31.3.1995 päättyvän määräajan olevan edellä mainitun 10 artiklan mukaan ehdoton, vaan siinä myös ilmaistaan komission tulkinta kyseisestä artiklasta juuri kantajan tapauksessa. Komissio epää kantajalta alun perin myöntämänsä taloudellisen tuen todetessaan kantajan jättäneen noudattamatta oikeudenmenetyksen aiheuttavaa määräaikaa.

28 Tämän vuoksi 31.1.1997 päivätty ilmoitus, jossa kantajan oikeudenmenetys todetaan, on perustamissopimuksen 173 artiklassa tarkoitettu kannekelpoinen päätös. Esillä oleva kanne voidaan siten ottaa tutkittavaksi tuon ilmoituksen sisältämää päätöstä koskevilta osin.

29 Tukea varten varattujen summien vapauttamisen osalta on vielä todettava, että edellä mainitun 10 artiklan mukaan vapauttaminen tehdään viran puolesta, ellei lopullista maksupyyntöä kyseisten summien osalta ole tehty 31.3.1995 mennessä. Tämän johdosta summien vapauttaminen on vain väistämätön seuraus siitä, että komissio on aiemmin julistanut oikeuden taloudelliseen tukeen menetetyksi. Tukea varten varattujen summien vapauttaminen ei siten sinänsä saa aikaan oikeusvaikutuksia kantajan suhteen.

30 Tämän vuoksi kannetta ei voida ottaa tutkittavaksi siltä osin kuin sillä vaaditaan sen toimen kumoamista, jolla komissio viran puolesta vapautti tukea varten varatut summat katsottuaan 31.3.1995 päättyneen määräajan jääneen noudattamatta.

31 Kaiken tämän vuoksi kanne voidaan ottaa tutkittavaksi vain siltä osin kuin sen kohteena on 31.1.1997 päivätyn ilmoituksen sisältämä päätös, jossa vahvistetaan kantajan menettäneen oikeuden taloudelliseen tukeen.

Asiakysymys

32 Kantaja väittää ensisijaisesti komission rikkoneen edellä mainittua 10 artiklaa. Toissijaisesti kantaja väittää suhteellisuusperiaatetta ja luottamuksensuojan periaatetta loukatun.

Ensisijaisena kanneperusteena oleva edellä mainitun 10 artiklan rikkominen

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

33 Kantaja huomauttaa edellä mainitun 10 artiklan koskevan niitä tukea varten varattuja summia, joiden osalta lopullista maksupyyntöä ei ole esitetty ennen 31.3.1995. Säännöksessä asetetaan määräaika vain pyyntöjen lähettämiselle eikä niiden saapumiselle komissioon.

34 Komissio rikkoo edellä mainittua 10 artiklaa vedotessaan siihen, että Regione Toscanan pyyntö saapui sille vasta 4.4.1995.

35 Oikeuskäytännön mukaan oikeuden menetyksen aiheuttava seuraamus on perusteltu vain ollessaan välttämätön sosiaalirahaston hyvän hallinnoinnin takaamiseksi. Näin ollen säännös, jolla asetetaan määräaika tukea koskevan pyynnön esittämiselle, on oikeuskäytännön mukaan suhteellisuusperiaatteen mukainen vain silloin kun säädettyjen määräaikojen noudattamisen katsotaan olevan välttämätöntä tukijärjestelmän toiminnan takaamiseksi (asia C-319/90, Pressler, tuomio 21.1.1992, Kok. 1992, s. I-203 ja julkisasiamies Tesauron asiaa koskeva ratkaisuehdotus, s. I-209). Tässä tapauksessa komission tulkintaa edellä mainitusta 10 artiklasta ei kuitenkaan voida pitää välttämättömänä tukijärjestelmän toiminnan takaamiseksi.

36 Komissio korostaa aluksi, että edellä mainitun 10 artiklan tarkoituksena on taata muun muassa integroitujen Välimeren-ohjelmien tukirahoituksen hyvä hallinnointi, ettei jouduttaisi tilanteeseen, jossa hankkeita koskevia menettelyjä, joiden piti päättyä jo vuosia sitten, ei saada päätökseen.

37 Komissio väittää myös selventäneensä edellä mainitun 10 artiklan tarkoitusta kantajalle osoittamassaan 21.11.1994 päivätyssä ilmoituksessa. Mikäli kantaja oli esitetyn tulkinnan lainmukaisuudesta eri mieltä, olisi sen komission mielestä pitänyt tuoda tämä esille.

38 Lisäksi oikeussuojaa ja oikeuden menetyksen aiheuttavia määräaikoja koskeva oikeuskäytäntö on komission mukaan yksiselitteinen varsinkin rakennerahastojen alalla (asia 44/81, Saksa v. komissio, tuomio 26.5.1982, Kok. 1982, s. 1855, 15—17 kohta). Kyseisessä oikeuskäytännössä asetettujen vaatimusten mukaisesti edellä mainitusta 10 artiklasta kuitenkin ilmenee selvästi ja täsmällisesti sekä noudatettava määräaika että sen noudattamatta jättämisestä seuraava oikeuden mene-

tys. Lisäksi komission 21.11.1994 päivätystä ilmoituksesta ilmeni selvästi komission tulkinta 10 artiklasta. Asian oikeudellinen viitekehys oli siten tarkoin kantajan tiedossa.

39 Komissio huomauttaa vielä, että muissa rakennerahastoja koskevissa asetuksissa on edellä mainittua 10 artiklaa vastaavia säännöksiä. Jäsenvaltiot ovat osallistuneet niiden valmisteluun, joten voidaan päätellä, että säännöksiä on perusteellisesti tarkasteltu asianomaisten julkisten päätöksentekoelinten ollessa mukana.

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

40 Tässä tapauksessa on kiistatonta, että kantajan 31.3.1995 päivätty kirje lähetettiin komissiolle tuona päivänä ja että komissio sai sen 4.4.1995.

41 Istunnossa komissio asetti kyseenalaiseksi sen, että 31.3.1995 päivätty kirje voisi olla edellä mainitussa 10 artiklassa tarkoitettu pyyntö. Vastaajan kirjallisessa käsittelyssä esittämästä käy kuitenkin ilmi, että tähän kanneperusteeseen vedottiin vasta tuolloin. Sen sijaan komissio piti useampaan otteeseen kyseistä kirjettä pyyntönä. Tämän vuoksi kyseinen kanneperuste on työjärjestyksen 48 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla uusi eikä sitä siten voida ottaa tutkittavaksi, koska se ei perustu asian käsittelyn aikana esille tulleisiin tosiseikkoihin tai oikeudellisiin seikkoihin.

42 Lisäksi 31.1.1997 päivätystä kirjeestä ilmenee, että komissio hylkäsi kantajan pyynnön sillä perusteella, ettei se ollut saapunut sille ennen edellä mainitussa 10 artiklassa säädetyn määräajan päättymistä 31.3.1995.

43 Esillä oleva kanneperuste rajoittuu tämän takia kysymykseen siitä, koskeeko kyseisessä 10 artiklassa säädetty määräaika lopullisten maksupyyntöjen lähettämistä vai niiden saapumista komissioon.

44 Ensiksikin on huomattava, ettei kyseisen säännöksen sanamuodon eikä myöskään edellä mainitun 20.7.1993 annetun asetuksen N:o 2085/93 perustelukappaleiden tai sen valmisteluasiakirjojen perusteella voida antaa etusijaa kummallekaan tulkinnalle.

45 Lisäksi on ilmeistä, ettei komission esittämillä perusteilla pääosin voida vastustaa kantajan kanneperustetta.

46 Näillä perusteilla nimittäin pyritään osoittamaan, että edellä mainitussa 10 artiklassa säädetty määräaika on ehdoton ja että oikeusjärjestyksen perusteiden ja hyvän hallinnon periaatteen huomioon ottaminen edellyttää ehdottoman määräajan asettamista sekä että muissa vastaavissa asetuksissa oli asetettu samanlainen määräaika ja vielä että tällainen oikeuden menettämiseen johtava määräaika on oikeuskäytännössä asetettujen vaatimusten mukainen, koska siinä selvästi todetaan sen noudattamatta jättämisestä aiheutuvat seuraamukset.

47 Kantaja ei kuitenkaan tarkkaan ottaen kiistä määräajan ehdottomuutta, vaan komission sille antaman tulkinnan (ks. edellä 33 ja 34 kohta), kun se katsoo määräajan koskevan lopullisen maksupyynnön saapumista.

48 Komissio kuitenkin väittää kertoneensa jo 21.11.1994 päivätyssä ilmoituksessaan kantajalle edellä mainitulle 10 artiklalle antamastaan tulkinnasta. Mikäli kantaja oli tästä tulkinnasta eri mieltä, olisi sen komission mukaan pitänyt kiistää ilmoituksen sisältö.

49 Tätä väitettä ei voida hyväksyä. Ensinnäkään 21.11.1994 päivätty ilmoitus ei ole kumoamiskannekelpoinen päätös, kuten jo todettiin (ks. edellä 26 kohta). Toiseksi yhteisön oikeuden säännösten tulkinta kuuluu yksinomaan yhteisöjen tuomioistuimille, joten komission tekemiä tulkintoja ei voida pitää oikeudellisesti merkityksellisinä.

50 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että edellä mainitussa 10 artiklassa säädetyllä määräajalla on ymmärrettävä tarkoitettavan aikaa, jossa lopullinen maksupyyntö on lähetettävä.

51 Tällainen tulkinta nimittäin ensinnäkin takaa pyynnön esittäjien yhdenvertaisen kohtelun, koska määräaika on tällöin sama näiden mahdollisten tuensaajien maantieteellisestä etäisyydestä ja pyynnön perille toimittamiseen kuluvasta ajasta riippumatta.

52 Toiseksi säädetyn määräajan noudattamatta jättämisestä aiheutuvien edellä mainitun 10 artiklan mukaisten ankarien seuraamusten vuoksi oikeusturvanäkökohdat edellyttävät, että mahdollisten tuensaajien kannalta edullisempaa pyynnön lähettämispäivää pidetään ratkaisevana, sillä nämä voivat vaikuttaa ainoastaan tuohon päivään ja näyttää sen toteen, mutta eivät pyynnön perille toimittamiseen kuluvaan aikaan. Vaikka tästä saattaakin seurata, että mahdollisten tuensaajien pyynnöt saapuvat komissiolle vasta niiden lähettämistä seuraavien päivien aikana, tämän ei voida katsoa heikentävän ehdottoman määräajan tehokasta vaikutusta eikä hyvän hallinnon periaatteen toteutumista yhteisön tulo- ja menoarviota täytäntöönpantaessa.

53 Edellä mainituista syistä ja ilman että on tarpeen lausua kantajan toissijaisista kanneperusteista komission 31.1.1997 päivätyn ilmoituksen sisältämä päätös on kumottava.

Oikeudenkäyntikulut

54 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Kyseisen artiklan 3 kohdan säännöksiä ei ole tarpeen soveltaa, koska kaikilla kantajan esittämillä kolmella vaatimuksella pyrittiin tosiasiassa samaan päämäärään eli sen päätöksen kumoamiseen, jolla kantajan lopullinen maksupyyntö jätettiin käsittelemättä. Näin ollen vastaaja on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut kokonaisuudessaan, koska kantaja on sitä vaatinut, vaikka kanne jätetäänkin osittain tutkimatta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN
(kolmas jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Komission 31.1.1997 päivätyn ilmoituksen sisältämä päätös kumotaan.

2) Muilta osin kanne jätetään tutkimatta.

3) Komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Tiili Briët Potocki

Julistettiin Luxemburgissa 16 päivänä heinäkuuta 1998.

H. Jung V. Tiili

kirjaaja kolmannen jaoston puheenjohtaja