YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)

5 päivänä lokakuuta 1999 *

Asiassa C-308/95,

Alankomaiden kuningaskunta, asiamiehinään ulkoasiainministeriön oikeudelliset apulaisneuvonantajat J. S. van den Oosterkamp ja M. A. Fierstra, prosessiosoite Luxemburgissa Alankomaiden suurlähetystö, 5 rue C. M. Spoo,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellinen pääneuvonantaja E. Mennens ja oikeudellinen neuvonantaja P. Oliver, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies C. Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii kumottavaksi komission 28.7.1995 päivättyä kirjettä, joka koskee sellaisten hankkeiden saattamista päätökseen, joiden rahoittamiseen Euroopan aluekehitysrahasto on osallistunut,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja P. J. G. Kapteyn sekä tuomarit G. Hirsch, J. L. Murray (esittelevä tuomari), H. Ragnemalm ja R. Schintgen,

julkisasiamies: A. La Pergola,

kirjaaja: hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten 3.12.1998 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 25.2.1999 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Alankomaiden kuningaskunta on yhteisöjen tuomioistuimeen 27.9.1995 jättämällään kanteella vaatinut EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan ensimmäisen kohdan (josta on muutettuna tullut EY 230 artiklan ensimmäinen kohta) nojalla yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan komission 28.7.1995 päivätyn kirjeen, joka koskee sellaisten hankkeiden saattamista päätökseen, joiden rahoittamiseen Euroopan aluekehitysrahasto on osallistunut (jäljempänä riidanalainen kirje).

2 Rakennerahastojen päämääristä ja tehokkuudesta ja niiden toiminnan yhteensovittamisesta keskenään ja Euroopan investointipankin toiminnan sekä muiden rahoitusvälineiden kanssa 24 päivänä kesäkuuta 1988 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2052/88 (EYVL L 185, s. 9) 15 artiklassa, sellaisena kuin tämä asetus on muutettuna 20.7.1993 annetulla neuvoston asetuksella N:o 2081/93 (EYVL L 193, s. 5), säädetään seuraavaa:

"Siirtymäsäännökset

1. Tämä asetus ei estä niiden monivuotisten toimenpiteiden jatkamista, jotka neuvosto tai komissio ovat hyväksyneet ennen tämän asetuksen voimaantuloa voimassa olleen rakennerahastoja koskevan sääntelyn nojalla, yhteisön tukikehysten ja tuen antamisen muotojen mukauttaminen mukaan lukien.

2. Komissio tutkii ja hyväksyy ennen tämän asetuksen voimaantuloa voimassa olleen rakennerahastoja koskevan sääntelyn nojalla jätetyt hakemukset, joissa pyydetään rakennerahastojen tukea, kyseisen sääntelyn mukaisesti.

3. Edellä 3 artiklan 4 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa säännöksissä täsmennetään erityiset siirtymäkauden säännökset, jotka koskevat tämän artiklan soveltamista, mukaan lukien säännökset, joilla taataan, että jäsenvaltioille myönnettävä tuki ei keskeydy ennen kuin uuden järjestelmän mukaan laaditut suunnitelmat ja toimenpideohjelmat valmistuvat ja että tuen myöntäminen hankkeille, joiden osalta on ennen 1 päivää tammikuuta 1989 tehty päätös tuen myöntämisestä, voidaan saattaa lopullisesti päätökseen viimeistään 30 päivänä syyskuuta 1995."

3 Asetuksen (ETY) N:o 2052/88 soveltamisesta Euroopan aluekehitysrahaston osalta 19 päivänä joulukuuta 1988 annetun neuvoston asetuksen (ETY)

N:o 4254/88 (EYVL L 374, s. 15) 12 artiklassa, sellaisena kuin tämä asetus on muutettuna 20.7.1993 annetulla neuvoston asetuksella N:o 2083/93 (EYVL L 193, s. 34; jäljempänä asetus N:o 4254/88), säädetään seuraavaa:

"Siirtymäsäännöksiä

Komissio vapauttaa ilman eri toimenpiteitä viimeistään 30 päivänä syyskuuta 1995 osia seuraavista summista, jotka on sidottu tuen myöntämiseen EAKR:sta sellaisille hankkeille, joista komissio on päättänyt ennen 1 päivää tammikuuta 1989 ja joiden osalta komissiolle ei ole esitetty lopullista maksupyyntöä ennen 31 päivää maaliskuuta 1995, sanotun kuitenkaan vaikuttamatta sellaisiin hankkeisiin, joita on lykätty oikeudellisista syistä."

Euroopan aluekehitysrahastosta 19 päivänä kesäkuuta 1984 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1787/84 (EYVL L 169, s. 1) 32 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jos toimenpidettä, jolle on myönnetty EAKR:n tukea, ei ole toteutettu edellytetyllä tavalla tai jos toimenpidettä koskevissa toimissa asetettuja ehtoja ei ole täytetty, komissio voi päätöksellään EAKR:n komiteaa kuultuaan pienentää tuen määrää tai peruuttaa tuen.

Jäsenvaltiot korvaavat komissiolle EAKR:n maksaman tuen määrän aina, jos sijoittaja on maksanut jäsenvaltiolle takaisin kansallisen tuen, jonka perusteella EAKR:n tuen määrä on laskettu."

4 Alankomaiden kuningaskunta esitti 1.1.1989 mennessä joitakin hakemuksia EAKR:n tuen saamiseksi tiettyjen infrastruktuurihankkeiden rahoittamista varten.

5 Komissio hyväksyi useilla erillisillä päätöksillä nämä hakemukset sillä edellytyksellä, että tiettyjä ehtoja erityisesti hankkeita koskevien tarjouskilpailujen osalta noudatetaan.

6 Koska komission asettamia ehtoja noudatettiin, EAKR-tuki alustavasti myönnettiin.

7 Komissio ilmoitti aluepolitiikkaa käsittelevän pääosaston XVI virkamies Garcia-Lombarderon allekirjoittamalla, 23.2.1995 päivätyllä kirjeellä Alankomaiden kuningaskunnalle, että tuen loppuosa oli vielä maksamatta 18 hankkeesta. Komissio kiinnitti Alankomaiden viranomaisten huomion lisäksi asetuksen N:o 4254/88 12 artiklaan.

8 Alankomaiden talousministeriö vastasi 21.3.1995 päivätyllä kirjeellä, että kymmenestä hankkeesta tehdään loppuilmoitus 30.9.1995 mennessä. Muiden hankkeiden osalta talousministeriö totesi, että toistaiseksi ei ole eri syistä mahdollista esittää niitä koskevaa loppuilmoitusta.

9 Komissio ilmoitti 7.4.1995 päivätyllä, Garcia-Lombarderon allekirjoittamalla kirjeellä Alankomaiden talousministeriölle, että asetuksen N:o 4254/88 12 artiklassa lopullisten maksupyyntöjen esittämistä varten säädettyä päivämäärää 31.3.1995 ei ollut mahdollista muuttaa. Komissio ilmoitti myös, että keskeneräiset asiat saatetaan päätökseen komissiolle 1.4.1995 mennessä saapuneiden asiakirjojen perusteella.

10 Komissio viittasi 28.4.1995 päivätyssä kirjeessään 7.4.1995 päivättyyn kirjeeseensä ja luetteli kahdeksan hanketta, joiden osalta aiemmin maksettu EAKR-tuen määrä oli palautettava. Kyseessä olivat EAKR-hankkeet nro 76.07.04.001, 84.07.03.003, 85.07.04.005, 87.07.03.001, 87.07.04.001, 87.07.04.004, 88.07.04.002 ja 88.07.04.004. Tätä kirjettä muutettiin 4.5.1995 päivätyllä telekopiolla.

11 Alankomaiden talousministeriölle lähetettiin maksuvelvollisuutta koskevat ilmoitukset, jotka se sai 29.6.1995.

12 Talousministeriö kertoi 19.5. ja 11.7.1995 päivätyissä kirjeissään Alankomaiden hallituksen näkemyksen etenkin asetuksen N:o 4254/88 12 artiklan tulkinnasta. Alankomaiden hallituksen tätä säännöstä koskevasta käsityksestä keskusteltiin myös talousasioiden valtiosihteerin ja aluepolitiikasta vastaavan komission jäsenen välisessä kokouksessa 26.6.1995 sekä talousministeriön virkamiesten ja komission virkamiesten välisessä kokouksessa 10.7.1995.

13 Alankomaiden talousministeriö toimitti 7. ja 19.7.1995 päivätyillä kirjeillään lisätietoja EAKR-hankkeista nro 76.07.04.001, 87.07.03.001 ja 88.07.04.004.

14 Alankomaiden talousministeriö muistutti komissiota 20.7.1995 päivätyllä kirjeellään asetuksen N:o 4254/88 9 artiklassa mainitusta alueelliseen yhteistyöhön osallistumisen periaatteesta.

15 Komissio ilmoitti aluepolitiikasta vastaavan komission jäsenen Wulf-Mathieksen allekirjoittamalla kirjeellä talousasioiden valtiosihteerille, että se oli tutkinut

uudelleen 19.5.1995 päivätyssä kirjeessä esitettyä ongelmaa ja että se oli ottanut huomioon esitetyt lisätiedot.

16 Komissio ilmoitti kuitenkin, että kaikkien niiden tapausten osalta, joihin ei voitu soveltaa asetuksen N:o 4254/88 12 artiklassa säädettyä poikkeusta, joka koskee lykkäämistä oikeudellisista syistä, tai joiden osalta komissio ei ollut ennen 12 artiklan voimaantuloa hyväksynyt muuta määräajan päättymispäivää kuin 31.3.1995, komission on pääteltävä, että sen tutkinnasta ilmeni, että nämä hankkeet pitää saattaa päätökseen niiden maksupyyntöjen perusteella, jotka komissiolla oli 31.3.1995, sillä komissiolla ei ole toimivaltaa saattaa näitä hankkeita päätökseen sellaisten maksupyyntöjen perusteella, jotka se on saanut tämän päivämäärän jälkeen. Komissio katsoi myös, että asetuksen N:o 4254/88 9 artiklaa ei voida soveltaa.

17 Komissio täsmensi lopuksi, että määräaikaa voidaan pidentää neljän hankkeen osalta joko sillä perusteella, että niitä lykättiin oikeudellisista syistä, tai sillä perusteella, että komissio oli hyväksynyt ennen 12 artiklan voimaantuloa uuden määräajan päättymispäivän, ja nämä hankkeet ovat seuraavat:

— EAKR nro 76.07.04.001: S23 Kerkradessa;

— EAKR nro 87.07.03.001: Zuiderbrug Venlo;

— EAKR nro 88.07.04.004: A2-Maastricht Airport;

— EAKR nro 86.07.03.002: Maastricht Airport.

18 Alankomaiden hallitus kirjoitti 31.7.1995 komissiolle muistuttaakseen sitä siitä, että myös EAKR nro 88.07.03.001:lle oli myönnetty määräajan pidennys. Komissio vahvisti puhelimitse tämän tiedon.

19 Alankomaiden hallituksen kanne koskee riidanalaista kirjettä siltä osin kuin kieltäydyttiin myöntämästä lykkäystä tai määräajan pidennystä seuraaville hankkeille:

— EAKR nro 80.07.03.002: Veendam-Musselkanaal (Oost-Groningen);

— EAKR nro 84.07.03.001: Rijksweg 7 (Groningen);

— EAKR nro 84.07.03.003: Wegproject S13 (Zuid-West Drenthe);

— EAKR nro 84.07.03.004: Weg Veendam (Groningen);

— EAKR nro 85.07.04.005: 5 gegroepeerde Drenste projecten;

— EAKR nro 87.07.04.001: Wegproject Zwart 6 Zuid (Limburg);

— EAKR nro 87.07.04.004: Rondweg Sneek (Zuid-West Friesland);

— EAKR nro 88.07.04.002: Project Gelpenberg (Zuid-Oost Drenthe).

20 Kanteensa tueksi Alankomaiden hallitus vetoaa viiteen kanneperusteeseen. Se moittii komissiota ensinnäkin siitä, että se on tulkinnut asetuksen N:o 4254/88 12 artiklaa virheellisesti, koska se on katsonut, että 31.3.1995 on viimeinen mahdollinen päivämäärä, jolloin lopulliset ilmoitukset voidaan esittää, ja että tätä määräaikaa ei voida pidentää. Se moittii komissiota seuraavaksi siitä, ettei se ole esittänyt asianmukaisesti syitä sille, miksei se voinut ottaa huomioon lopullisia maksupyyntöjä, jotka on esitetty myöhemmin kuin 31.3.1995, varsinkin, kun komissio saattoi hankkeet lopullisesti päätökseen vasta 15. ja 16.1.1996. Alankomaiden hallituksen mielestä komission tapa soveltaa asetuksen N:o 4254/88 12 artiklaa on vastoin eräitä yhteisön oikeuden yleisiä periaatteita eli yhteisöuskollisuuden, alueelliseen yhteistyöhön osallistumisen sekä luottamuksensuojan periaatteita ja suhteellisuusperiaatetta. Toissijaisesti Alankomaiden hallitus katsoo, että EY:n perustamissopimuksen 5 artiklassa (josta on tullut EY 10 artikla) määrätty lojaalin yhteistyön periaate huomioon ottaen komission olisi joka tapauksessa täytynyt pitää Alankomaiden talousministeriön 21.3.1995 päivättyä kirjettä lopullisena maksupyyntönä. Se moittii komissiota myös siitä, ettei se ole noudattanut asetuksen N:o 1787/84 32 artiklan 1 kohtaa.

Tutkittavaksi ottaminen

21 Komissio esitti 23.10.1995 yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon toimittamallaan erillisellä asiakirjalla työjärjestyksen 91 artiklan 1 kohdan mukaisesti oikeudenkäyntiväitteen sillä perusteella, että riidanalainen kirje on todellisuudessa pelkästään komission 7.4.1995 Alankomaiden viranomaisille osoittaman kirjeen vahvistus.

22 Puolustuksessaan komissio väittää, että kanne on jätettävä tutkimatta, koska riidanalaisessa kirjeessä ainoastaan tiedotetaan Alankomaiden viranomaisille, millä tavalla komissio on tulkinnut asetuksen N:o 4254/88 12 artiklaa, ja ilmoitetaan tämän tulkinnan väistämättömistä käytännön seurauksista. Komission mukaan tämä kirje ei ole erillinen toimi, josta aiheutuisi uusia oikeudellisia vaikutuksia tai muunlaisia oikeudellisia vaikutuksia kuin 12 artiklasta aiheutuu.

23 Toissijaisesti komissio väittää kuitenkin, että 28.7.1995 päivätty kirje on pelkästään vahvistava toimi, josta ei siis voida nostaa kannetta.

24 Alankomaiden hallitus puolestaan katsoo, että riidanalainen kirje on 7.4.1995 päivätyn kirjeen tavoin päätös, jolla on oikeusvaikutuksia ja josta voidaan nostaa kanne. Sen mukaan nämä kaksi kirjettä nimittäin sitovat komissiota saattamaan hankkeet päätökseen, sillä komissio ilmoittaa niissä, ettei se voi ottaa huomioon seikkoja, joista se saa tiedon myöhemmin kuin 1.4.1995.

25 Komissio väittää 28.7.1995 päivätyn kirjeen olevan vain vahvistava, minkä osalta Alankomaiden hallitus väittää, että kirjeen sanamuodosta ilmenee selvästi, että komissio on tarkistanut kantansa ottaen huomioon asetuksen N:o 4254/88 12 artiklaa koskevan tulkintansa sekä komissiolle toimitetut täydentävät tiedot. Tällä perusteella Alankomaiden hallitus katsoo, että riidanalainen kirje ei ole vahvistava toimi.

26 Aluksi on todettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksen 173 artiklassa tarkoitettuja, kumoamiskanteen kohteeksi kelpaavia toimia tai päätöksiä ovat sellaiset toimenpiteet, joilla on sitovia oikeusvaikutuksia, jotka voivat vaikuttaa kantajan etuihin (ks. mm. yhdistetyt asiat C-66/91 ja C-66/91 R, Emerald Meats v. komissio, määräys 8.3.1991, Kok. 1991, s. I-1143, 26 kohta ja asia C-50/90, Sunzest v. komissio, määräys 13.6.1991, Kok. 1991, s. I-2917, 12 kohta).

27 On sitä paitsi selvää, että kirjallista mielipiteenilmausta ei voida pitää kumoamiskannekelpoisena päätöksenä, koska sillä ei voi olla eikä sillä myöskään pyritä aikaansaamaan oikeusvaikutuksia (ks. mm. asia 133/79, Sucrimex ja Westzucker v. komissio, tuomio 27.3.1980, Kok. 1980, s. 1299 ja asia 151/88, Italia v. komissio, määräys 17.5.1989, Kok. 1989, s. 1255, 22 kohta).

28 Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa on todettava, että riidanalaisen kirjeen ensimmäisessä osassa komissio on ainoastaan muistuttanut siitä, miten se tulkitsee asetuksen N:o 4254/88 9 ja 12 artiklaa. Kirjeen toisessa osassa komissio toteaa yhtäältä, että ennen 12 artiklan voimaantuloa se oli hyväksynyt EAKR-hankkeiden nro 86.07.03.002 ja 88.07.04.004 osalta määräajan päättyvän myöhemmin kuin 31.3.1995, ja toisaalta, että EAKR-hankkeita nro 87.07.03.001 ja 76.07.04.001 ei voida lykätä asetuksen N:o 4254/88 12 artiklassa tarkoitetuista oikeudellisista syistä.

29 Tässä tilanteessa on todettava, että riidanalaisella kirjeellä ei ole mitenkään muutettu Alankomaiden kuningaskunnan oikeustilaa EAKR-hankkeiden nro 80.07.03.002, 84.07.03.001, 84.07.03.004, 85.07.04.005, 87.07.04.001, 87.07.04.004 ja 88.07.04.002 osalta ja että sillä todellisuudessa yksinomaan tiedotetaan tavasta, jolla komissio tulkitsi asetuksen N:o 4254/88 9 ja 12 artiklaa.

30 Koska kirjeellä ei ole ollut edellä mainittujen hankkeiden osalta mitään sitovaa oikeusvaikutusta, se ei voi olla tämän tuomion 26 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitettu kannekelpoinen toimi.

31 Tästä seuraa, että kanne on jätettävä tutkimatta.

Oikeudenkäyntikulut

32 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Alankomaiden kuningaskunta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut, koska komissio on sitä vaatinut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Kanne jätetään tutkimatta.**

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

Kapteyn Hirsch Murray

Ragnemalm Schintgen

Julistettiin Luxemburgissa 5 päivänä lokakuuta 1999.

R. Grass

kirjaaja

P. J. G. Kapteyn

kuudennen jaoston puheenjohtaja