YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
(toinen jaosto)

12 päivänä joulukuuta 2007 *

Asiassa T-308/05,

**Italian tasavalta**, asiamiehenään aluksi avvocato dello Stato A. Cingolo, sittemmin avvocato dello Stato P. Gentili,

kantajana,

vastaan

**Euroopan yhteisöjen komissio**, asiamiehinään L. Flynn ja M. Velardo, avustajanaan asianajaja G. Faedo,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta kumoamaan päätökset, jotka väitetysti sisältyvät komission 7.6.2005 päivättyyn kirjeeseen nro 5272, 8.6.2005 päivättyyn kirjeeseen nro 5453, 17.6.2005 päivättyihin kirjeisiin nro 5726 ja nro 5728 sekä 23.6.2005 päivättyyn kirjeeseen nro 5952,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

EUROOPAN YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN
(toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtajan tehtäviä hoitava A. W. H. Meij sekä tuomarit N. J. Forwood ja I. Pelikánová,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies J. Palacio González,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 25.4.2007 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

**tuomion**

**Asiaa koskevat oikeussäännöt**

1 EY 159 artiklan perusteella Euroopan yhteisö tukee taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja myös alueiden kehittämistä koskevien tavoitteiden toteuttamista toiminnallaan, jota se harjoittaa rakennerahastojen (Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston ohjausosasto, Euroopan sosiaalirahasto ja Euroopan aluekehitysrahasto; jäljempänä rakennerahastot tai rahastot) kautta.

2 EY 161 artiklan nojalla neuvosto määrittelee muun muassa rakennerahastojen tehtävät, ensisijaiset tavoitteet ja rakenteet sekä näihin rahastoihin sovellettavat yleiset säännöt.

3 Neuvosto antoi tämän viimeksi mainitun määräyksen perusteella 21.6.1999 asetuksen (EY) N:o 1260/1999 rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä (EYVL L 161, s. 1; jäljempänä yleisasetus), jolla säännellään rakennerahastojen toiminnan tavoitteita, rakenteita, toimintaa ja toteuttamista samoin kuin komission ja jäsenvaltioiden tehtäviä ja toimivaltaa tällä alalla.

*Säännökset, jotka koskevat menojen tukikelpoisuutta rahastojen tukeen*

4 Yleisasetuksen 30 artiklassa säädetään, millä edellytyksillä menot ovat ”tukikelpoisia” rahastojen rahoitustukeen. Tuon artiklan 3 kohdan mukaan ”tukikelpoisiin menoihin sovelletaan asiaan liittyviä kansallisia sääntöjä, paitsi jos on tarpeen, että komissio vahvistaa menojen tukikelpoisuutta koskevat yhteiset säännöt 53 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja menettelyjä noudattaen”.

5 Komissio antoi yleisasetuksen 30 artiklan 3 kohdan ja 53 artiklan 2 kohdan nojalla 28.7.2000 asetuksen (EY) N:o 1685/2000 neuvoston asetuksen (EY) N:o 1260/1999 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä rakennerahastoista yhteisrahoitettujen toimien tukikelpoisuuden osalta (EYVL L 193, s. 39). Tämä asetus tuli voimaan 5.8.2000. Sitä on sen jälkeen muutettu tähän oikeusriitaan liittyvien säännösten osalta voimaantulopäivästään alkavin vaikutuksin 27.6.2003 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 1145/2003 (EUVL L 160, s. 48). Komissio on sittemmin

10.3.2004 antanut asetuksen (EY) N:o 448/2004 (EUVL L 72, s. 66), jolla kumotaan asetus N:o 1145/2003 ja muutetaan asetuksen N:o 1685/2000 liitettä korvaamalla se viimeksi mainitun asetuksen liitteessä olevalla tekstillä (jäljempänä asetuksen N:o 448/2004 liite). Asetus N:o 448/2004 tuli voimaan 11.3.2004. Sen 3 artiklan mukaan sitä sovelletaan taannehtivasti 5.7.2003 lähtien, jolloin asetus N:o 1145/2003 tuli voimaan, kuitenkin siten, että säännössä 1 olevia 1.3, 2.1, 2.2 ja 2.3 kohtaa sovelletaan 5.8.2000 lähtien, jolloin asetus N:o 1685/2000 tuli voimaan.

6 Asetuksen N:o 448/2004 liitteen säännössä 1, joka on omistettu ”tosiasiallisesti suoritetuille maksuille”, täsmennetään, miten ”lopullisten edunsaajien suorittamat maksut” on ymmärrettävä. Sen 1.2 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Perustamissopimuksen 87 artiklan mukaisten tukijärjestelmien ja jäsenvaltioiden nimeämien elinten myöntämän tuen osalta ’lopullisten edunsaajien suorittamilla maksuilla’ tarkoitetaan tukea, jonka tukea myöntävät yhteisöt ovat maksaneet eri saajille. Lopullisten edunsaajien suorittamien maksujen on oltava perusteltuja tuen ehtojen ja tavoitteiden kannalta.”

7 Tämän saman säännön 1.4 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Muissa kuin 1.2 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa ’lopullisten edunsaajien suorittamilla maksuilla’ tarkoitetaan maksuja, joita suorittavat sellaiset yleisasetuksen 18 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaisesti ohjelma-asiakirjan täydennyksessä määritellyt elimet taikka julkiset tai yksityiset yritykset, jotka vastaavat kyseisestä toimesta.”

8 Säännössä 1 täsmennetään lisäksi ”menojen osoittamistavat”. Sen 2.1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Välimaksuina ja loppumaksuina ilmoitettavien, lopullisten edunsaajien suorittamien maksujen tueksi on esitettävä pääsääntöisesti maksukuitit. Jos tämä ei ole mahdollista, maksujen tueksi on esitettävä vastaavalla tavalla todistusvoimaiset kirjanpitoasiakirjat.”

9 Säännössä 1 olevassa 2.3 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Lisäksi jos toimet toteutetaan julkisina hankintoina, välimaksuina ja loppumaksuina ilmoitettavien lopullisten edunsaajien suorittamien maksujen tueksi on esitettävä allekirjoitettujen sopimusten määräysten mukaisesti annetut maksukuitit. Kaikissa muissa tapauksissa, julkiset tuet mukaan luettuina, lopullisten edunsaajien on perusteltava suorittamansa maksut, jotka ilmoitetaan välimaksuina ja loppumaksuina, toimen täytäntöönpanoon osallistuneiden elinten taikka julkisten tai yksityisten yritysten tosiasiallisesti suorittamilla maksuilla (1.5 kohdassa tarkoitetut menot mukaan luettuina) [eli poistot, luontoissuoritukset ja yleiskulut].”

*Rahastojen rahoitustuen maksamista koskevat säännökset*

10 Yleisasetuksen 32 artiklalla säännellään rahastojen rahoitustuen ”maksamista”. Kyseisen 32 artiklan 1 kohdan kolmas ja neljäs alakohta kuuluvat seuraavasti:

”Maksu voidaan suorittaa ennakkomaksuna, välimaksuna tai loppumaksuna. Välimaksut ja loppumaksut liittyvät tosiasiallisesti suoritettuihin maksuihin, ja näiden on vastattava lopullisten edunsaajien suorittamia maksuja, joiden tueksi on esitettävä maksukuitit tai vastaavalla tavalla todistusvoimaiset kirjanpitoasiakirjat.

Edellyttäen, että varoja on käytettävissä, komissio suorittaa välimaksut määräajassa, joka on enintään kaksi kuukautta hyväksyttävän pyynnön vastaanottamisesta – –.”

11 Yleisasetuksen 32 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Komissio suorittaa ensimmäisen sitoumuksen yhteydessä maksuviranomaiselle ennakkomaksun. Ennakkomaksun suuruus on 7 prosenttia rahastojen rahoitustuesta kyseiselle tukitoimelle. – –”

12 Yleisasetuksen 32 artiklan 3 kohdassa säädetään muun muassa seuraavaa:

”Komissio suorittaa välimaksuja korvatakseen rahastoista tosiasiallisesti suoritetut ja maksuviranomaisen todentamat menot. – – Niiden on täytettävä [tietyt] ehdot. – – Komissio ilmoittaa jäsenvaltiolle ja maksuviranomaiselle viipymättä, jos jokin näistä ehdoista ei täyty eikä maksatushakemusta voida hyväksyä, jolloin niiden on toteutettava tarvittavat toimet tilanteen oikaisemiseksi.”

13 Yleisasetuksen 32 artiklan 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tukitoimen loppumaksu suoritetaan, jos:

a) maksuviranomainen on esittänyt komissiolle lausuman tosiasiallisesti suoritetuista maksuista kuuden kuukauden kuluessa rahastoista myönnettävää tukea koskevassa päätöksessä vahvistetusta määräpäivästä;

– –.”

*Menojen todentamista koskevat säännökset*

14 Taatakseen väli- ja loppumaksuina ilmoitettujen menojen maksatushakemusten todentamiskäytäntöjen yhdenmukaistamisen komissio antoi yleisasetuksen 53 artiklan 2 kohdan nojalla neuvoston asetuksen (EY) N:o 1260/1999 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä rakennerahastoista myönnettävän tuen hallinto- ja valvontajärjestelmien osalta 2.3.2001 annetun asetuksen (EY) N:o 438/2001 (EYVL L 63, s. 21) puitteissa säännöt, joilla määritellään lähemmin väli- ja loppumaksuihin liittyviä menoilmoituksia koskevien todistusten sisältö ja täsmennetään niiden perustana olevien tietojen luonne ja laatu.

*Varainhoidon valvontaa koskevat säännökset*

15 Varainhoidon valvontaa säännellään yleisasetuksen 38 ja 39 artiklalla sekä niitä koskevilla yksityiskohtaisilla soveltamissäännöillä, jotka ovat asetuksessa N:o 438/2001.

16 Yleisasetuksen 38 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on tukitoimien varainhoidon valvonnassa, josta ne vastaavat ensisijaisesti, ”tehtävä yhteistyötä komission kanssa sen varmistamiseksi, että yhteisön varoja käytetään moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti”.

17 ”Hallinto- ja valvontajärjestelmiä” koskeviin säännöksiin kuuluvassa asetuksen N:o 438/2001 7 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmissä on varmistettava riittävä jäljitysketju.

2. Jäljitysketjua pidetään riittävänä, jos se mahdollistaa

a) sen tarkistamisen, että komissiolle vahvistetut kokonaismäärät vastaavat yksittäisiä kulutositteita ja selventäviä asiakirjoja eri hallinnon ja lopullisten edunsaajien tasoilla, mukaan lukien, milloin viimeksi mainitut eivät ole lopullisia tuensaajia, toimen täytäntöönpanevat elimet tai yritykset – –.”

18 Asetuksen N:o 438/2001 ”menojen todentamista” koskevassa osassa olevassa 9 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Maksuviranomaisessa työskentelevän henkilön tai maksuviranomaisen osaston, joka on toiminnallisesti riippumaton kaikista menojen hyväksymisestä vastaavista yksiköistä, on laadittava [yleisasetuksen] 32 artiklan 3 ja 4 kohdassa [tarkoitetut] väli- ja loppumaksuihin liittyvät todistukset liitteessä II olevan mallin mukaisesti.”

19 Asetuksen N:o 438/2001 9 artiklan 2 kohdan b alakohdan i alakohdassa säädetään, että maksavan viranomaisen on ennen määrättyä menoilmoitusta koskevan todistuksen laatimista katsottava, että ”menoilmoitukseen sisältyy ainoastaan menoja, jotka ovat – – lopullisen edunsaajan komission asetuksen – – N:o 1685/2000 liitteen säännössä 1 olevan 1.2, 1.3 ja 2 kohdan tarkoittamia menoja, jotka on todennettu kuitteihin liitetyillä alkuperäisillä laskuilla tai vastaavasti todistusvoimaisilla kirjanpitotositteilla”.

**Kanteen perustana olevat tosiseikat**

20 Komissio osoitti Italian tasavallalle 7.9.2001 päivätyn kirjeen, jossa esitettiin yleisasetuksen 32 artiklan 1 kohdan kolmatta alakohtaa koskeva tulkitseva huomautus (jäljempänä tulkitseva huomautus). Lähetekirjeen mukaan tulkitsevalla huomautuksella ”pyritään selventämään tiettyjä komissiolle esitettyjä kysymyksiä siltä osin kuin ne koskevat käsitteitä ”tosiasiallisesti suoritetut maksut ja ”lopullisten edunsaajien suorittamat maksut”. Tähän liittyen tulkitsevan huomautuksen 8 kohdassa esitettiin edellä mainitun artiklan osalta ne edellytykset, joiden täyttyessä rakennerahastot voivat yhteisesti rahoittaa kansallisten elinten (jäljempänä lopulliset edunsaajat) EY 87 artiklassa tarkoitetun valtiontukijärjestelmän puitteissa tai tukea myönnettäessä suorittamat ennakkomaksut (jäljempänä ennakkomaksut), seuraavasti: ”Jollei

lopullinen edunsaaja ole sama kuin yhteisön varojen lopullinen saaja esimerkiksi tukijärjestelmissä, lopullisten edunsaajien on maksettava tukien ennakkomaksut lopullisille tuensaajille. Menojen, jotka lopullinen edunsaaja on ilmoittanut hallinto- tai maksuviranomaiselle taikka välittäjänä toimivalle elimelle, on liityttävä lopullisten tuensaajien tosiasiallisesti suorittamiin maksuihin, jotka on todennettava kuitteihin liitetyillä alkuperäisillä laskuilla tai vastaavasti todistusvoimaisilla tositteilla. Tämän vuoksi lopullisen edunsaajan suorittamia ennakkomaksuja ei voida sisällyttää komissiolle ilmoitettuihin menoihin, paitsi jos kyseinen edunsaaja on voinut osoittaa, että lopullinen tuensaaja on käyttänyt tämän ennakkomaksun tosiasiallisten menojen kattamiseen." Tulkitsevan huomautuksen mukaan ennakkomaksut, joihin ei ole liitetty tositteita siitä, että ne on käyttänyt lopullinen tuensaaja (jäljempänä tositteettomat ennakkomaksut), eivät ole tukikelpoisia saamaan rahastojen rahoitusta (riidanalainen yleissääntö).

21 Komissio ilmoitti 20.1.2003 päivätyllä kirjeellä Italian tasavallalle sen tekemää maksatushakemusta käsitellessään, että se tulisi vähentämään tositteettomia ennakkomaksuja vastaavan määrän. Se kehotti Italian tasavaltaa ilmoittamaan kyseisen määrän ja keskeytti sen maksatushakemuksen käsittelyn täksi ajaksi.

22 Komissio ilmoitti 3.3.2003 päivätyllä kirjeellä Italian tasavallalle määränneensä maksettavaksi vaadittua summaa alhaisemman määrän, koska se oli vähentänyt tositteettomia ennakkomaksuja vastaavan määrän.

23 Italian tasavalta nosti 27.3.2003 kumoamiskanteen näistä kahdesta edellä mainitusta kirjeestä (asia C-138/03).

24 Aluekehityksen ja alueellisen uudelleenjärjestelyn komiteassa (jäljempänä komitea) oli samaan aikaan vireillä konsultointimenettely rakennerahastojen hallinnon

yksinkertaistamistapojen selvittämiseksi. Komissio pyysi komiteaa tässä yhteydessä tutkimaan sitä mahdollisuutta, että ennakkomaksut olisivat kelpoisia saamaan rahastojen tukea, ja tällaisen kelpoisuuden edellytyksiä. Koska 19.2.2003 pidetyssä komitean 73. kokouksessa ei päästy yksimielisyyteen, komissio luopui lopulta tekemästä aloitteita tästä asiasta.

25 Komissio ilmoitti 14.5.2003 päivätyllä kirjeellä Italian tasavallalle komiteassa käytyjen keskustelujen päättymisestä. Se totesi, että tämän vuoksi sen ennakkomaksujen tukikelpoisuutta koskeva kanta pysyi tulkitsevan huomautuksen mukaisena. Komissio viittasi niihin epäilyihin, joita oli saattanut syntyä voimassa olevien säännösten tulkinnasta, ja koska se ei halunnut tehdä tyhjiksi niitä odotuksia, joita komiteassa käydyt keskustelut olivat perustellusti saattaneet synnyttää, se päätti katsoa tukikelpoisiksi tositteettomat ennakkomaksut, jotka liittyivät joko tukiin, joista oli tehty lopullinen myöntämispäätös viimeistään 19.2.2003, tai tukiin, jotka oli myönnetty viimeistään tuona samana päivänä päättyneiden tarjouspyyntömenettelyjen yhteydessä. Komissio ilmoitti lisäksi Italian tasavallalle, että ennakkomaksujen määrä oli eriteltävä näin täsmennettyjen sääntöjen mukaisesti niissä menoilmoituksissa, jotka oli liitetty Italian tasavallan sille osoittamiin maksatushakemuksiin. Italian tasavalta nosti 24.7.2003 kumoamiskanteen 14.5.2003 päivätystä kirjeestä (asia C-324/03).

26 Italian viranomaiset saivat 14.5.2003 päivätyssä kirjeessä esitettyjen sääntöjen nojalla 5.6.2003 maksun niistä määristä, jotka mainittiin 20.1. ja 3.3.2003 päivätyissä kirjeissä ja joita vaadittiin asiassa C-138/03.

27 Komissio lähetti 29.7.2003 päivätyllä kirjeellä Italian viranomaisille uuden version 14.5.2003 päivätystä kirjeestä ja oikaisi siinä muutamia viimeksi mainitussa kirjeessä olevia käännösvirheitä. Italian tasavalta nosti 9.10.2003 kumoamiskanteen 29.7.2003 päivätystä kirjeestä (asia C-431/03). Kuten asiassa C-324/03, Italian tasavalta riitautti tämän kirjeen siltä osin kuin siinä kiistetään sellaisten tositteettomien

ennakkomaksujen, joihin ei ole liitetty selvityksiä siitä, että lopullinen tuensaaja on ne käyttänyt, kelpoisuus saada rahastojen tukea, kun lopullinen tuenmyöntämispäätös on tehty tai tarjouskilpailumenettely on päätetty 19.2.2003 jälkeen (jäljempänä riidanalaiset ennakkomaksut).

28 Italian tasavalta nosti 25.9.2003 kanteen myös asetuksesta N:o 1145/2003, joka oli tullut voimaan 5.7.2003 (asia C-401/03, josta tuli asia T-223/04, sen jälkeen kun se siirrettiin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen).

29 Komissio ilmoitti 25.3.2004 päivätyllä kirjeellä Italian tasavallalle, että jokaiselle tavoitteiden 1 ja 2 soveltamisalaan kuuluvalle hankkeelle tukijärjestelmän puitteissa maksettujen ennakkomaksujen määrä piti eritellä kunkin toimenpiteen osalta vastedes esitettävissä menoilmoituksissa, kuten 14.5. ja 29.7.2003 päivätyissä kirjeissä oli täsmennetty. Italian tasavalta nosti kanteen tästä kirjeestä ja toissijaisesti asetuksesta N:o 448/2004, joka oli tullut voimaan 11.3.2004 (asia T-207/04).

30 Italian tasavalta osoitti 1.3.2005 päivätyllä kirjeellä nro 6311 komissiolle välimaksuja koskevan maksatushakemuksen, joka liittyi tavoitteen 1 nojalla Campanian alueella vuosina 2000–2006 toteutettuun alueelliseen toimenpideohjelmaan (jäljempänä ATO).

31 Komissio pyysi 21.3.2005 päivätyllä kirjeellä nro 2772 Italian tasavaltaa täydentämään tähän maksatushakemukseen liittyvää menoilmoitusta ilmoittamalla suoritettujen riidanalaisten ennakkomaksujen määrän selvästi.

32 Italian tasavalta osoitti 29.4.2005 päivätyllä kirjeellä nro 12827 komissiolle uuden maksatushakemuksen, joka koski 17 341 776,84 euron suuruista määrää, joka liittyi tuon saman ATO:n toimeenpanoon.

33 Italian tasavalta nosti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon 30.5.2005 toimittamallaan kannekirjelmällä kanteen muun muassa 21.3.2005 päivätystä kirjeestä nro 2772 (asia T-212/05).

34 Komissio pyysi 7.6.2005 päivätyllä kirjeellä nro 5272 (jäljempänä ensimmäinen riidanalainen kirje) Italian tasavaltaa täydentämään niiden maksatushakemusten liitteenä olevia menoilmoituksia, jotka se oli toimittanut komissiolle 1.3.2005 päivätyllä kirjeellä nro 6311 ja 29.4.2005 päivätyllä kirjeellä nro 12827 (jäljempänä riidanalaiset menoilmoitukset ja riidanalaiset maksatushakemukset), ja ilmoittamaan kunkin toimenpiteen osalta tosiasiallisesti tai mahdollisesti maksettujen riidanalaisten ennakkomaksujen määrän. Se täsmensi myös, että riidanalaisia maksatushakemuksia koskevat maksatusmenettelyt keskeytettäisiin tai ne pysyisivät keskeytettyinä siihen saakka, kunnes kyseiset tiedot saataisiin. Asianomaiset Italian viranomaiset vastaanottivat tämän kirjeen 8.6.2005.

35 Komissio ilmoitti 8.6.2005 päivätyllä kirjeellä nro 5453 (jäljempänä toinen riidanalainen kirje), 17.6.2005 päivätyillä kirjeillä nro 5726 ja nro 5728 (jäljempänä kolmas riidanalainen kirje ja neljäs riidanalainen kirje) sekä 23.6.2005 päivätyllä kirjeellä nro 5952 (jäljempänä viides riidanalainen kirje) Italian tasavallalle, että suoritettujen maksujen määrä erosi yhtenäisen ohjelma-asiakirjan käyttöön ottamisen yhteydessä pyydetystä määrästä, joka liittyi yhtäältä Lazion alueen vuosia 2000–2006 koskevaan tavoitteeseen 2 ja toisaalta Puglian alueen samaa ajanjaksoa koskevaan tavoitteeseen, koska riidanalaisia ennakkomaksuja vastaavat määrät oli vähennetty.

36 Yhteisöjen tuomioistuin katsoi yhdistetyissä asioissa C-138/03, C-324/03 ja C-431/03, Italia vastaan komissio, 24.11.2005 antamassaan tuomiossa (Kok. 2005, s. I-10043; jäljempänä 24.11.2005 annettu tuomio), että lausunnon antaminen kanteesta asiassa C-138/03 raukeaa, että kanne asiassa C-324/03 hylätään perusteettomana ja että kanne asiassa C-431/03 jätetään tutkimatta.

**Oikeudenkäynti ja asianosaisten vaatimukset**

37 Italian tasavalta on ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon 10.8.2005 jättämällään kannekirjelmällä nostanut nyt esillä olevan kanteen.

38 Kirjaamo on 10.1.2006 päivätyllä kirjeellä kehottanut asianosaisia esittämään huomautuksensa siitä, mitä mahdollisia vaikutuksia edellä 36 kohdassa mainitulla 24.11.2005 annetulla tuomiolla on nyt esillä olevassa asiassa. Asianosaiset ovat jättäneet huomautuksensa asetetussa määräajassa, ja komissio on tämän jälkeen 2.3.2006 toimittanut kirjaamoon korjauksen, jolla sen huomautuksissa oleva aineellinen virhe on oikaistu.

39 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin (toinen jaosto) on esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella päättänyt aloittaa suullisen käsittelyn, ja se on prosessinjohtotoimena kehottanut komissiota vastaamaan tiettyihin kysymyksiin ja Italian tasavaltaa esittämään erään asiakirjan. Asianosaiset ovat noudattaneet näitä kehotuksia.

40 Tuomarit A. W. H. Meij ja N. J. Forwood on 2.2.2007 tehdyllä päätöksellä nimitetty vastaavasti jaoston puheenjohtajan tehtäviä hoitavaksi tuomariksi ja tuomariksi, ja he korvaavat estyneen tuomari J. Pirrungin.

41 Asianosaisten vaatimukset ja niiden vastaukset ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kysymyksiin on kuultu 25.4.2007 pidetyssä istunnossa. Sen päätyttyä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa pidettiin epävirallinen kokous asianosaisten asiamiesten kanssa.

42 Italian tasavalta vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

– kumoaa ensimmäisen riidanalaisen kirjeen, koska siinä vaaditaan Italian tasavaltaa täydentämään riidanalaisiin maksatushakemuksiin liittyviä menoilmoituksia ilmoittamalla kunkin toimenpiteen osalta tosiasiallisesti tai mahdollisesti maksettujen riidanalaisten ennakkomaksujen määrä ja koska siinä täsmennetään, että maksatushakemuksia koskevat maksatusmenettelyt keskeytettäisiin tai ne pysyisivät keskeytettyinä siihen saakka, kunnes kyseiset tiedot saataisiin

– kumoaa toisen, kolmannen, neljännen ja viidennen riidanalaisen kirjeen, koska niissä todetaan, että suoritettavien maksujen määrä eroaisi pyydetystä määrästä sen vuoksi, että riidanalaisia ennakkomaksuja vastaavat määrät on vähennetty

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

43 Komissio vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

– jättää kanteen tutkimatta tai hylkää sen perusteettomana

– velvoittaa Italian tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

**Tutkittavaksi ottaminen**

*Asianosaisten lausumat*

44 Komissio väittää, ettei ensimmäisestä riidanalaisesta kirjeestä nostettua kannetta voida ottaa tutkittavaksi, koska kyseinen kirje ei ole EY 230 artiklassa tarkoitettu kannekelpoinen toimi, sillä se on luonteeltaan tulkitseva ja toissijaisesti vahvistava.

45 Pääasiallisesti komissio väittää, että ensimmäisellä riidanalaisella kirjeellä ei ole minkäänlaista omaa oikeusvaikutusta, vaan se on luonteeltaan puhtaasti tulkitseva.

46 Se toteaa ensinnäkin riidanalaisesta yleissäännöstä, että ensimmäisessä riidanalaisessa kirjeessä tyydytään vain palauttamaan mieliin komission yleisasetuksen 32 artiklan 1 kohdan kolmannesta alakohdasta esittämä tulkinta ja ettei sillä ole minkäänlaista omaa oikeusvaikutusta Italian tasavaltaa kohtaan.

47 Toiseksi se toteaa ennakkomaksuja koskevien tietojen esittämispyynnöstä, että se oli vain menojen tukikelpoisuutta koskevien säännösten ja tarkemmin ottaen asetuksella N:o 448/2004 menojen osoittamisesta annettujen sääntöjen yksittäinen soveltamistapa ja käytännön selitys.

48 Kolmanneksi ja viimeiseksi se toteaa ilmoituksesta, jonka mukaan kyseiset maksatusmenettelyt keskeytettäisiin ja jonka mukaan ne pysyisivät keskeytettyinä ennakkomaksuja koskevien tietojen toimittamiseen asti, että tuo ilmoitus vastasi komissiolla moitteettoman varainhoidon periaatteiden nojalla olevaa velvollisuutta olla

käsittelemättä loppuun säännönvastaisia tai epätäydellisiä taikka sellaisia maksatushakemuksia, jotka eivät noudata menojen osoittamista koskevia sääntöjä. Sillä ilmaistiin, ettei komission ollut mahdollista suorittaa vaadittuja maksuja ilman pyydettyjä tietoja, mutta se ei kuitenkaan ole riidanalaisten maksatushakemusten perusteltavuutta koskeva komission kannanotto.

49 Italian tasavallan lausumiin vastatessaan komissio väittää, että oikeuskäytännön mukaan ensimmäisen riidanalaisen kirjeen kannekelpoisuutta ei voida päätellä siinä mainitun riidanalaisen yleissäännön mahdollisesta lainvastaisuudesta tai edes siitä, että komissio mahdollisesti olisi ylittänyt toimivaltansa sen laatiessaan.

50 Komissio väittää toissijaisesti, että ensimmäinen riidanalainen kirje on luonteeltaan puhtaasti vahvistava. Sillä vahvistetaan 14.5. ja 29.7.2003 päivätyissä kirjeissä ja jo ennen kyseisten kirjeiden laatimista tulkitsevassa huomautuksessa esitetty riidanalainen yleissääntö. Näillä kirjeillä oli lopullisesti päätetty ennakkomaksujen tukikelpoisuutta koskevasta kysymyksestä toimielimissä käyty keskustelu. Yhteisöjen tuomioistuin on edellä 36 kohdassa mainitun 24.11.2005 annetun tuomion 36 ja 37 kohdassa todennut, että 14.5.2003 päivätyssä kirjeessä ilmaistiin tuon kysymyksen uudelleentarkastelun lopullinen tulos.

51 Lopuksi komissio väittää, ettei Italian tasavalta voi odottaa mitään todellista etua ensimmäisen riidanalaisen kirjeen mahdollisesta kumoamisesta, koska komissio tulee joka tapauksessa jatkamaan tulkitsevassa huomautuksessa vahvistettujen perusteiden soveltamista riidanalaisia maksatushakemuksia tutkiessaan.

52 Italian tasavalta väittää, että ensimmäisestä riidanalaisesta kirjeestä nostettu kanne voidaan ottaa tutkittavaksi. Tuo kirje on sellainen, että sillä on omia oikeusvaikutuksia

ja että sillä saatetaan muuttaa välittömästi sen oikeudellista asemaa, joten se on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 230 artiklassa tarkoitettu kannekelpoinen toimi.

53 Ensimmäiseen riidanalaiseen kirjeeseen sisältyy 29.7.2003 ja 25.3.2004 päivättyjen kirjeiden mukaisesti kehotus ilmoittaa riidanalaisissa menoilmoituksissa ennakkomaksuihin liittyviä tietoja. Sille näin asetettu ilmoitusvelvollisuus ei perustu asetuksen N:o 438/2001 niihin säännöksiin, joilla säännellään menojen todentamiskäytäntöjä, vaan riidanalaiseen yleissääntöön, joka perustuu yleisasetuksen ja asetuksen N:o 448/2004 menojen tukikelpoisuutta koskevien säännösten virheelliseen tulkintaan.

54 Ensimmäisellä riidanalaisella kirjeellä uudistetaan menojen tukikelpoisuutta ja niiden todentamista koskevien sääntöjen ja komission aikaisempien kirjeiden soveltamisalaa, koska sillä liitetään seuraamus ennakkomaksuja koskevien tietojen ilmoittamiskehotukseen. Kirjeessä nimittäin täsmennetään, ettei riidanalaisia maksatushakemuksia käsiteltäisi loppuun niin kauan, kun ennakkomaksuihin liittyviä tietoja ei anneta. Ensimmäisellä riidanalaisella kirjeellä on siis sovellettavaa lainsäädäntöä rikkoen otettu käyttöön puhtaasti menettelyyn liittyvä maksatushakemusten uusi hylkäämismahdollisuus.

55 Italian tasavalta kiistää lopuksi komission lausuman, jonka mukaan ensimmäinen riidanalainen kirje on pelkkä vahvistava toimi. Sen jälkeen, kun tulkitsevassa huomautuksessa mainittua riidanalaista yleissääntöä oli vastustettu, sitä oli tarkoin tutkittu uudelleen asetuksen N:o 1685/2000 muuttamista koskeneissa toimielinten keskusteluissa, joiden tuloksia hieman asetuksen N:o 448/2004 antamisen jälkeen laadittu ensimmäinen riidanalainen kirje heijastaa.

*Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta*

56 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kumoamiskanteen kohteena voivat olla niiden luonteesta tai muodosta riippumatta kaikki toimielinten antamat määräykset ja säännökset, joilla on tarkoitus olla oikeusvaikutuksia (ks. edellä 36 kohdassa mainittu 24.11.2005 annettu tuomio, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

57 Arvioitaessa, onko ensimmäisellä riidanalaisella kirjeellä edellä mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitettuja oikeusvaikutuksia, kun siinä vaaditaan Italian tasavaltaa täydentämään riidanalaisia menoilmoituksia ilmoittamalla kunkin toimenpiteen osalta maksettujen tai mahdollisesti maksettujen riidanalaisten ennakkomaksujen määrä ja kun siinä täsmennetään, että riidanalaisia maksatushakemuksia koskevat maksatusmenettelyt keskeytettäisiin tai ne pysyisivät keskeytettyinä siihen saakka, kunnes kyseiset tiedot saataisiin, on syytä tutkia sekä sen aineellista sisältöä että sen laatimiseen liittyneitä olosuhteita (ks. asia C-50/90, Sunzest v. komissio, määräys 13.6.1991, Kok. 1991, s. I-2917, 13 kohta).

58 Italian tasavallan väitteestä, jonka mukaan ensimmäisellä riidanalaisella kirjeellä määrätään sille seuraamus, kun siinä todetaan, että riidanalaisia maksatushakemuksia ei käsiteltäisi loppuun niin kauan, kun ennakkomaksuihin liittyviä tietoja ei ollut saatu, on syytä ensinnäkin todeta, että se vastaa itse asiassa sitä, että komission toimimattomuuden väitetään olleen jatkuvaa. Kuten Italian tasavalta on istunnossa myöntänyt, se katsoo, että komissiolla olisi ollut velvollisuus nyt esillä olevassa asiassa suorittaa riidanalaisia maksatushakemuksia vastaavat maksut yleisasetuksen 32 artiklan 1 kohdassa säädetyssä kahden kuukauden määräajassa.

59 Tässä suhteessa on tärkeää muistuttaa, että kun komission käsiteltäväksi on saatettu yleisasetuksen 32 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu hyväksyttävä maksatushakemus, se ei saa jatkaa toimimattomuuttaan. Budjettivarojen saatavuuden rajoissa sen on

näet suoritettava tätä pyyntöä vastaavat välimaksut määräajassa, joka ei yleisasetuksen 32 artiklan 1 kohdan neljännen alakohdan mukaan saa olla pidempi kuin kaksi kuukautta hakemuksen vastaanottamisesta. Näin ollen jos komissio on nyt esillä olevassa asiassa loukannut tätä toimimisvelvollisuutta, kuten Italian hallitus väittää, viimeksi mainitun olisi pitänyt sen riitauttaakseen nostaa laiminlyöntikanne (ks. vastaavasti asia 44/81, Saksa v. komissio, tuomio 26.5.1982, Kok. 1982, s. 1855, 6 kohta ja yhdistetyt asiat T-314/04 ja T-414/04, Saksa v. komissio, tuomio 14.12.2006, 48 kohta, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa (Kok. 2006, s. II-103*)). Jos tämä laiminlyöntikanne olisi katsottu perustelluksi, komission olisi pitänyt EY 233 artiklan nojalla toteuttaa tuomion täytäntöön panemiseksi tarvittavat toimenpiteet (em. asia Saksa v. komissio, tuomio 14.12.2006, 48 kohta).

60 Tätä ratkaisua ei voida asettaa kyseenalaiseksi siitä syystä, että Italian tasavallalle on nimenomaisesti ilmoitettu ensimmäisellä riidanalaisella kirjeellä, että komissio kieltäytyi toimimasta. Toimimasta kieltäytyminen, vaikka se olisi nimenomainenkin, voidaan EY 232 artiklan nojalla saattaa yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi, jos sillä ei lopeteta laiminlyöntiä (asia 302/87, parlamentti v. neuvosto, tuomio 27.9.1988, Kok. 1988, s. 5615, Kok. Ep. IX, s. 761, 17 kohta).

61 Joka tapauksessa ja kuten komissio on istunnossa todennut Italian tasavallan sitä kiistämättä, ensimmäisestä riidanalaisesta kirjeestä ilmenevä toimimattomuus on ollut vain tilapäistä eikä se jatkunut enää sen jälkeen, kun sen oikeuttavat syyt olivat lakanneet olemasta, sillä komissio teki lopulta päätöksen riidanalaisista maksatushakemuksista. Tästä lopullisesta päätöksestä ilmoitettiin 24.8.2005 päivätyllä kirjeellä nro 8799 Italian tasavallalle, joka nosti siitä kanteen (asia T-402/05).

62 Näin ollen on syytä katsoa, että ensimmäisellä riidanalaisella kirjeellä, jossa Italian tasavallalle ilmoitettiin, että komissio kieltäytyi toimimasta riidanalaisten maksatushakemusten osalta, ei ole ollut minkäänlaista sellaista oikeusvaikutusta, johon voitaisiin vedota EY 230 artiklan perusteella nostettua kumoamiskannetta käsiteltäessä.

63 Maininnasta, jonka mukaan Italian tasavallan piti ilmoittaa komissiolle ennakkomaksuja koskevia tietoja, on toiseksi todettava, että ensimmäisessä riidanalaisessa kirjeessä viitataan näin sellaiseen ilmoitusvelvollisuuteen, joka tällä jäsenvaltiolla on sovellettaessa yhdessä riidanalaista yleissääntöä ja 14.5.2003 päivättyyn kirjeeseen sisältynyttä päätöstä (ks. edellä 25 kohta), jonka mukaan vain sellaiset tositteettomat ennakkomaksut ovat tukikelpoisia saamaan rahastojen yhteisrahoitusta, jotka liittyvät joko tukiin, joista oli tehty lopullinen myöntämispäätös viimeistään 19.2.2003, tai tukiin, jotka oli myönnetty viimeistään tuona samana päivänä päättyneiden tarjouspyyntömenettelyjen yhteydessä. Ensimmäisessä riidanalaisessa kirjeessä viitataan nimittäin nimenomaisesti 21.3.2005 päivättyyn kirjeeseen nro 2772 (ks. edellä 31 kohta), jossa puolestaan viitataan 29.7.2003 päivättyyn kirjeeseen, jolla oikaistiin 14.5.2003 päivättyä kirjettä (ks. edellä 27 kohta).

64 Ensimmäisen riidanalaisen kirjeen sisällöstäkin siis ilmenee, että riidanalaisia maksatushakemuksia tutkittaessa sillä haluttiin muistuttaa Italian tasavaltaa siitä, että sillä oli menojen tukikelpoisuutta sääntelevien säännösten ja varsinkin riidanalaisen yleissäännön nojalla ilmoitusvelvollisuus.

65 Sen tarkistamiseksi, rajoitutaanko ensimmäisessä riidanalaisessa kirjeessä todellakin vain muistuttamaan Italian tasavaltaa sen yhteisön lainsäädäntöön perustuvista velvollisuuksista tämän lainsäädännön soveltamisalaa muuttamatta vai saattaako sillä päinvastoin olla oikeusvaikutuksia, on ratkaistava tietyt tässä asiassa esiin nousseet aineelliset kysymykset (ks. vastaavasti asia C-57/95, Ranska v. komissio, tuomio 20.3.1997, Kok. 1997, s. I-1627, 9 ja 10 kohta ja edellä 36 kohdassa mainittu 24.11.2005 annettu tuomio, 33–35 kohta).

**Pääasia**

66 Italian tasavalta esittää ensimmäistä, toista, kolmatta, neljättä ja viidettä riidanalaista kirjettä (jäljempänä yhdessä riidanalaiset kirjeet) koskevan kumoamisvaatimuksen

tueksi yhdeksän kanneperustetta. Ensimmäinen peruste perustuu oikeusperustan puuttumiseen ja varainhoidon valvontaa koskevien säännösten rikkomiseen. Toinen peruste perustuu perustelujen täydelliseen puuttumiseen. Kolmas peruste perustuu siihen, ettei komissio ole noudattanut komission päätöksentekomenettelyä ja että se on rikkonut työjärjestystään. Neljäs peruste perustuu yleisasetuksen 32 artiklan rikkomiseen ja asetuksen N:o 448/2004 liitteessä olevassa säännössä 1 olevien 1 ja 2 kohdan rikkomiseen. Viides peruste perustuu menojen tukikelpoisuutta koskevien säännösten rikkomiseen. Kuudes peruste perustuu suhteellisuusperiaatteen loukkaamiseen ja harkintavallan väärinkäyttöön. Seitsemäs peruste perustuu asetuksen N:o 448/2004 rikkomiseen ja yhdenvertaisen kohtelun sekä oikeusvarmuuden periaatteiden loukkaamiseen ja riidanalaisten kirjeiden ristiriitaisuuteen. Kahdeksas peruste perustuu asetuksen N:o 438/2001 9 artiklan rikkomiseen. Lopulta yhdeksäs peruste perustuu yksinkertaistamisperiaatteen loukkaamiseen.

67 Koska komissio on väittänyt, ettei kolmatta kanneperustetta voida ottaa tutkittavaksi, tuo kanneperuste on tutkittava ensin.

68 On myös syytä muistuttaa, että edellä 65 kohdassa esitetyn tutkittavaksi ottamista koskevan kysymyksen ratkaiseminen riippuu niihin aineellisiin kysymyksiin annettavista vastauksista, jotka koskevat yhtäältä menojen tukikelpoisuutta koskevan yhteisön lainsäädännön tulkintaa ja toisaalta tämän lainsäädännön vääjäämättömiä vaikutuksia menojen ilmoittamisen ja todentamisen osalta. Koska nämä kysymykset esitetään yhtäältä neljännessä ja viidennessä kanneperusteessa ja toisaalta kahdeksannessa ja yhdeksännessä kanneperusteessa, viimeksi mainitut on tutkittava tämän jälkeen.

*Kolmas kanneperuste, jonka mukaan komissio ei ole noudattanut komission päätöksentekomenettelyä ja jonka mukaan se on rikkonut työjärjestystään*

Asianosaisten lausumat

69 Italian tasavalta väittää pääasiallisesti, että kun komissio on toimittanut sille riidanalaiset kirjeet, se on antanut sille tiedoksi päätökset, joita ei ilmeisesti ole tehty sen työjärjestyksessä määrättyä menettelyä noudattaen.

70 Komissio vaatii, ettei kolmatta kanneperustetta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 44 artiklan 1 kohdan c alakohdan nojalla oteta tutkittavaksi. Tämän kanneperusteen tueksi esitetyt lausumat eivät ole selkeitä ja täsmällisiä rikotuiksi väitettyjen sääntöjen yksilöinnin osalta.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

71 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 44 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan kanteeseen tulee sisältyä yhteenveto kanteen oikeudellisista perusteista. Tämä tarkoittaa sitä, että kanteessa on selvitettävä kanteen perustana olevien kanneperusteiden sisältö ja että niiden pelkkä abstrakti ilmaiseminen ei täytä työjärjestyksessä asetettuja edellytyksiä (asia T-16/91, Rendo ym. v. komissio, tuomio 18.11.1992, Kok. 1992, s. II-2417, 130 kohta ja asia T-251/97, T. Port v. komissio, tuomio 28.3.2000, Kok. 2000, s. II-1775, 90 kohta).

72 Lisäksi tämän yhteenvedon on oltava riittävän selvä ja täsmällinen, jotta vastaaja voi valmistautua esittämään puolustuksensa ja jotta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin voi tarvittaessa antaa asiassa ratkaisun ilman täydentäviä tietoja. Jotta oikeusvarmuuden ja hyvän oikeudenkäytön toteutuminen varmistettaisiin, kanne ja tarkemmin ottaen kanneperuste voidaan ottaa tutkittavaksi vain, jos olennaiset tosiseikat ja oikeudelliset seikat, joihin kanne perustuu, käyvät johdonmukaisesti ja ymmärrettävästi ilmi itse kannekirjelmästä (ks. kanteen tutkittavaksi ottamisesta asia T-348/94, Enso Española v. komissio, tuomio 14.5.1998, Kok. 1998, s. II-1875, 143 kohta ja edellä 71 kohdassa mainittu asia T. Port v. komissio, tuomion 91 kohta).

73 Tässä tapauksessa kolmannen kanneperusteen tueksi esitetyt lausumat eivät ole selkeitä ja täsmällisiä työjärjestyksen niiden sääntöjen yksilöinnin osalta, joita väitetään rikotun riidanalaisia kirjeitä laadittaessa, ja näin on siitä huolimatta, että komission työjärjestys on asiakirja, joka on julkaistu Euroopan unionin kaikilla kielillä Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä (EYVL 2000, L 308, s. 26).

74 Komissio on siis oikeassa väittäessään, ettei tätä kanneperustetta koskevaa yhteenvetoa ole kannekirjelmässä esitetty niin selkeästi ja täsmällisesti, jotta se olisi voinut valmistella puolustuksensa. Kyseinen yhteenveto ei mahdollista sitäkään, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin voisi lausua tämän kanneperusteen perusteltavuudesta.

75 Kolmas kanneperuste on näin ollen jätettävä tutkittavaksi ottamatta.

*Neljäs kanneperuste, joka perustuu yleisasetuksen 32 artiklan rikkomiseen ja asetuksen N:o 448/2004 liitteen säännössä 1 olevien 1 ja 2 kohdan rikkomiseen, ja viides kanneperuste, joka perustuu menojen tukikelpoisuutta koskevien säännösten rikkomiseen*

Asianosaisten lausumat

76 Italian tasavalta väittää, että riidanalaisilla kirjeillä rikotaan yleisasetuksen 32 artiklaa ja asetuksen N:o 448/2004 liitteen sääntöä 1, koska ne perustuvat riidanalaiseen yleissääntöön. Jos kuitenkin katsottaisiin, että asetus N:o 448/2004 voi olla riidanalaisen yleissäännön perusta, se vetoaa siihen, että se on lainvastainen siitä syystä, että se on ristiriidassa yleisasetuksen 32 artiklan kanssa.

77 Italian tasavalta väittää, että edellä 36 kohdassa mainitussa yhteisöjen tuomioistuimen 24.11.2005 antamassa tuomiossa tekemää ratkaisua ei voida soveltaa nyt esillä olevaan asiaan. Asetuksen N:o 1685/2000 liitteen säännössä 1 olevaa 2 kohtaa, johon tuo ratkaisu perustuu, on muutettu tuntuvasti asetuksella N:o 448/2004. Nyt esillä oleva riita koskee yksinomaan yleisasetuksen 30 artiklaa ja asetuksen N:o 448/2004 liitteen säännöksiä, joilla säännellään lopulliselle edunsaajalle aiheutuneiden menojen tukikelpoisuutta, kun taas tuossa yhteisöjen tuomioistuimen tuomiossa tulkitaan eri säännöstä eli yleisasetuksen 32 artiklaa, jolla säännellään komission suorittamaa rahastojen rahoitustuen maksamista.

78 Italian tasavalta kiistää lisäksi sen, että yleisasetuksen 32 artiklaa ja asetuksen N:o 448/2004 liitteen sääntöä 1 voitaisiin tulkita riidanalaisesta yleissäännöstä ilmenevin tavoin.

79 Yleisasetuksen tai asetuksen N:o 448/2004 säännökset eivät mahdollista lopullisten tuensaajien toiminnan huomioon ottamista ennakkomaksujen tukikelpoisuutta ar-

vioitaessa. Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä yleisasetuksen kumoamisesta 11.7.2006 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 (EUVL L 210, s. 25) uusilla säännöksillä vahvistetaan a contrario, ettei yleisasetuksen säännösten nojalla ollut tuohon saakka ollut mahdollista ottaa huomioon lopullisten tuensaajien toimintaa. Tämän huomioon ottamisen oli nimittäin tehnyt mahdolliseksi se, että asetuksella N:o 1083/2006 oli muutettu ”edunsaajan” käsitettä.

80 Toiseksi asetuksen N:o 448/2004 liitteen säännössä 1 olevassa 2.1 kohdassa vahvistetaan implisiittisesti tositteettomien ennakkomaksujen kelpoisuus saada rakennerahastojen tukea, koska sen mukaan ainoastaan lopullisilla edunsaajilla on velvollisuus todentaa maksut, jotka ne suorittavat ”välimaksuina ja loppumaksuina”.

81 Kolmanneksi valtiontuen välttämättömyyttä koskevan periaatteen, jonka mukaan tuki voidaan julistaa yhteensoveltuvaksi yhteisön oikeuden kanssa vain silloin, kun se myönnetään yritykselle, jolla ei ole riittävästi omia varoja suunnitellun investoinnin toteuttamiseksi, vastaista on se, että ennakkomaksujen tukikelpoisuuden edellytykseksi asetetaan sellaisten tositteiden esittäminen, joilla osoitetaan lopullisten tuensaajien käyttäneen ennakkomaksut. Tämän periaatteen nojalla ennakkomaksut on aina maksettava ennen kuin yritykset toteuttavat investoinnin. Samalla tavoin kuin valtiontuen välttämättömyyttä koskevan periaatteen nojalla voidaan perustella se, että riskipääoma-, laina- ja takuurahastoihin suoritettuja maksuja käsitellään tukikelpoisina menoina, mistä säädetään asetuksen N:o 448/2004 liitteen säännössä 1 olevassa 1.3 kohdassa, myös valtiontuen välttämättömyyttä koskeva periaate edellyttää, että tositteettomien ennakkomaksujen tukikelpoisuus tunnustetaan.

82 Lopuksi kantaja toteaa, että asetuksen N:o 448/2004 liitteen poistoja, luontoissuorituksia ja yleiskustannuksia koskevat säännökset osoittavat, että tiettyjen menojen erityisluonteella voidaan perustella se, että niiden tukikelpoisuuden edellytyksenä ei ole niiden käytöstä esitettävien tositteiden esittäminen.

83 Komissio kiistää kaikki Italian tasavallan esittämät lausumat. Se väittää, että riidanalaiset kirjeet, joissa viitataan riidanalaiseen yleissääntöön tai sovelletaan sitä, ovat yleisasetuksen 32 artiklan ja asetuksen N:o 448/2004 liitteen säännön 1 kirjaimen ja hengen mukaisia. Näin ollen se vaatii, että neljäs ja viides kanneperuste hylätään. Väitteestä, jonka mukaan asetus N:o 448/2004 on lainvastainen yleisasetuksen 32 artikla huomioon ottaen, komissio toteaa, ettei sitä voida liian myöhään esitettynä ottaa tutkittavaksi ja että kyseinen asetus on joka tapauksessa yleisasetuksen mukainen.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

84 Italian tasavalta väittää neljännessä ja viidennessä kanneperusteessaan pääasiallisesti, että komissio on tulkinnut yleisasetuksen 32 artiklaa ja asetuksen N:o 448/2004 liitteen sääntöä 1 väärin, koska se on johtanut riidanalaisen yleissäännön näistä säännöksistä.

85 Heti aluksi on todettava, että edellä 36 kohdassa mainitussa 24.11.2005 annetussa tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin on vastannut yleisasetuksen 32 artiklan ja asetuksen N:o 1685/2000 liitteen säännön 1 perusteella kysymykseen siitä, olivatko – ja millä edellytyksillä – ennakkomaksut tukikelpoisia saamaan rahastojen rahoitusta.

86 Yhteisöjen tuomioistuin korosti tuossa yhteydessä ensinnäkin sitä, että yleisasetuksen johdanto-osan 43 perustelukappaleesta ilmenee, että eräs asetuksen tavoitteista on moitteettoman varainhoidon takaaminen varmistamalla, että menot ovat perusteltuja ja todennettuja (edellä 36 kohdassa mainitun 24.11.2005 annetun tuomion 44 kohta). Tämä tavoite selittää sen, että yleisasetuksen 32 artiklalla sekä asetuksen N:o 1685/2000 liitteen säännöllä 1 luotu järjestelmä perustuu

kustannusten korvaamisen periaatteeseen (edellä 36 kohdassa mainitun 24.11.2005 annetun tuomion 45 kohta). Tämä tarkoittaa lähtökohtaisesti sitä, että se, että kansallisten elinten suorittamat maksut ovat tukikelpoisia, edellyttää sitä, että komission yksiköille esitetään näyttö niiden käytöstä Euroopan unionin rahoittaman hankkeen yhteydessä; tällainen näyttö voidaan esittää maksukuiteilla, tai mikäli tämä on mahdotonta, kirjanpitotositteilla, joilla on vastaava todistusarvo (edellä 36 kohdassa mainitun 24.11.2005 annetun tuomion 46 kohta). Vaikka silloin, kun komissio yleisasetuksen 32 artiklan 2 kohdan mukaisesti maksaa ennakkomaksuna määrän, joka vastaa 7:ää prosenttia rakennerahastoista kyseiselle toimelle myönnetystä rahoitustuesta, ei vaadita, että suoritetuista maksuista esitettäisiin tositteet jo tuossa vaiheessa (edellä 36 kohdassa mainitun 24.11.2005 annetun tuomion 47 kohta), nämä tositteet on kuitenkin esitettävä välimaksujen ja loppumaksujen saamiseksi (edellä 36 kohdassa mainitun 24.11.2005 annetun tuomion 49 kohta).

87 Lopuksi yhteisöjen tuomioistuin totesi, että sääntö, jonka mukaan jäsenvaltioiden tukijärjestelmien puitteissa suorittamat ennakkomaksut, jotka ne ovat ilmoittaneet välimaksuina ja loppumaksuina, eivät ole tukikelpoisia saamaan rakennerahastojen tukea, ellei maksutositteita ole esitetty, on yleisasetuksen 32 artiklan ja asetuksen N:o 1685/2000 liitteen säännössä 1 olevien 1 ja 2 kohdan mukainen (edellä 36 kohdassa mainitun 24.11.2005 annetun tuomion 50 kohta).

88 Yksikään Italian tasavallan esittämistä seikoista ei estä sitä, että yhteisöjen tuomioistuimen edellä 36 kohdassa mainitussa 24.11.2005 antamassa tuomiossa tekemä ratkaisu omaksutaan nyt esillä olevassa asiassa ja että riidanalaisen säännön katsotaan siis olevan riidanalaisen yleisasetuksen 32 artiklan ja asetuksen N:o 448/2004 liitteen säännössä 1 olevien 1 ja 2 kohdan mukainen.

89 Asetuksen N:o 448/2004 voimaantulosta esitetyt väitteet on hylättävä. Asetuksella N:o 448/2004 ei ole muutettu yleisasetuksen 32 artiklan tarkoitusta eikä soveltamisalaa, vaan sillä vain annetaan sen yksityiskohtaiset soveltamissäännöt kuten yleisasetuksen 53 artiklan 2 kohdassa säädetään. Asetuksen N:o 1685/2000 liitteen säännössä 1 olevasta 2 kohdasta on todettava, että asetuksella N:o 448/2004 lisätty viittaus

tarpeeseen esittää tositteet ”välimaksuina ja loppumaksuina” ilmoitettavista, lopullisten edunsaajien suorittamista ”maksuista” näyttää sen lainsäädännöllinen yhteys huomioon ottaen pelkältä aiemmin sovelletun säännön selitykseltä eikä sen muutokselta. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut asetuksen N:o 1685/2000 liitteen säännössä 1 olevien 1 ja 2 kohdan perusteella, että kustannusten korvaamista koskevaa periaatetta sovelletaan vain sellaisiin komission maksuihin, jotka on suoritettu yleisasetuksen 32 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitettuina välimaksuina tai loppumaksuina (edellä 36 kohdassa mainitun 24.11.2005 annetun tuomion 48 ja 49 kohta).

90 Italian tasavallan väite, jonka mukaan asetuksella N:o 448/2004 on muutettu asetuksen N:o 1685/2000 liitteen säännössä 1 olevien 1 ja 2 kohdan tarkoitusta, on siis väärä. Tämän väite on tässä suhteessa lisäksi ristiriidassa sen omien kirjelmien kanssa, sillä se on niissä useaan otteeseen todennut asetuksen N:o 1685/2000 merkityksellisten säännösten olennaisen sisällön ennen asetuksen N:o 448/2004 voimaantuloa ja sen jälkeen. Tämä sisältö oikeuttaa edellä 36 kohdassa mainitussa, yhteisöjen tuomioistuimen 24.11.2005 antamassa tuomiossa tekemän ratkaisun analogisen soveltamisen nyt esillä olevassa asiassa.

91 Samoin on hylättävä väite, jonka mukaan tämän analogisen soveltamisen estää se, että yhteisöjen tuomioistuin tutki edellä 36 kohdassa mainitussa 24.11.2005 annetussa tuomiossa eri sääntöjä kuin nyt esillä olevassa asiassa. Italian tasavallan omista kirjelmistä ja etenkin kannekirjelmän neljännestä ja viidennestä kanneperusteesta ilmenee nimittäin, että nyt esillä olevassa asiassa on pohdittava, ovatko ennakkomaksut yleisasetuksen 32 artiklan ja sen asetuksesta N:o 448/2004 ilmenevien yksityiskohtaisten soveltamissääntöjen perusteella tukikelpoisia, mikä kysymys vastaa yhteisöjen tuomioistuimen edellä 36 kohdassa mainitussa 24.11.2005 antamassa tuomiossa tutkimaa kysymystä (ks. edellä 85 ja 87 kohta).

92 Näin ollen niistä samoista syistä, jotka yhteisöjen tuomioistuin on jo esittänyt tuomiossaan ja jotka on palautettu mieliin edellä 86 ja 87 kohdassa, on syytä todeta, että

riidanalainen sääntö on sekä yleisasetuksen 32 artiklan että asetuksen N:o 448/2004 liitteen säännössä 1 olevien 1 ja 2 kohdan mukainen. Näin ollen ja sen vuoksi, ettei komission esittämästä oikeudenkäyntiväitteestä ole tarpeen lausua, Italian tasavallan esittämä väite asetuksen N:o 448/2004 lainvastaisuudesta on hylättävä.

93 Italian tasavallan esittämät väitteet eivät ole sellaisia, että riidanalaisen yleissäännön yhdenmukaisuus menojen tukikelpoisuutta koskevan lainsäädännön kanssa voitaisiin asettaa kyseenalaiseksi.

94 Aluksi on hylättävä väite, jonka mukaan sovellettava lainsäädäntö ei mahdollista lopullisten tuensaajien toiminnan huomioon ottamista ennakkomaksujen tukikelpoisuutta arvioitaessa. Yhteisöjen tuomioistuin on hylännyt tämän väitteen, joka jo esitettiin sille yleisasetuksen 32 artiklan ja asetuksen N:o 1685/2000 liitteen säännön 1 perusteella (edellä 36 kohdassa mainitun 24.11.2005 annetun tuomion 39, 40 ja 44–50 kohta). Sitä ei voida hyväksyä asetuksen N:o 448/2004, jolla ei ole muutettu sovellettavien merkityksellisten sääntöjen tarkoitusta eikä soveltamisalaa (ks. edellä 90 kohta), voimaan tultuakaan.

95 Asetuksen N:o 448/2004 liitteen säännössä 1 olevasta menojen osoittamiseen liittyvästä 2.1 kohdasta ilmenee, että välimaksuina ja loppumaksuina ilmoitettavien, lopullisten edunsaajien suorittamien maksujen tueksi on esitettävä tositteet. Tämän säännön sisäisen rakenteen vuoksi sitä sovelletaan yleisesti lopullisten edunsaajien suorittamiin maksuihin sekä niiden itsensä suorittamien toimien että niiden muun muassa tukijärjestelmien puitteissa myöntämien tukien yhteydessä. Asetuksen N:o 448/2004 liitteen säännössä 1 olevassa 2.3 kohdassa täsmennetään kuitenkin viimeksi mainitun tyyppisistä maksuista, että tositteiden on vastattava lopullisten edunsaajien toimen täytäntöönpanon yhteydessä tosiasiallisesti suorittamia maksuja.

96 Kuten komissio perustellusti huomauttaa, myös asetuksen N:o 438/2001 7 artiklassa säädetään siitä, että lopullisten edunsaajien on esitettävä tositteet ennakkomaksujen käytöstä toimien täytäntöönpanon yhteydessä. Tuossa artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmissään käyttöön ottaman jäljitysketjun on mahdollistettava sen tarkistaminen, että komissiolle vahvistetut kokonaismäärät vastaavat yksittäisiä kulutositteita ja selventäviä asiakirjoja, mukaan lukien lopullisten tuensaajien hallussa olevat tositteet, jos kyse on valtiontukijärjestelmistä tai tuen myöntämisestä.

97 Lisäksi edellä esitetyistä toteamuksista seuraa, että se vastakohtaispäätelmä, jonka Italian tasavalta väittää tekevänsä asetuksen N:o 1083/2006, jota sovelletaan ajanjaksoa 2007–2013 koskeviin ohjelmiin, säännösten perusteella, on hylättävä. Kuten komissio on istunnossa perustellusti todennut, asetuksen N:o 1083/2006 78 artiklan 2 kohta ei missään tapauksessa ole ristiriidassa yleissäännön kanssa, vaan sillä vahvistetaan, että ennakkomaksujen tukikelpoisuuden hyväksyminen edellyttää yhteisön lainsäätäjän toimenpidettä. Tämän toimenpiteen nojalla on mahdollista hyvän hallinnon periaatteen mukaisesti määrittää tämän hyväksymisen edellytykset, kun muistetaan, että ajanjaksoa 2000–2006 koskevasta ohjelmatyöstä ei tältä osin päästy yksimielisyyteen (ks. edellä 24 kohta).

98 Täysin perusteeton on myös asetuksen N:o 448/2004 liitteen säännössä 1 olevan 2.1 kohdan tekstiin perustuva väite. On syytä muistuttaa, että tuolla säännöksellä säännellään niiden menojen osoittamista, jotka on ilmoitettu komissiolle yleisasetuksen 32 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitettujen ”välimaksujen” tai ”loppumaksujen” saamiseksi. Tässä yhteydessä viittaus ”välimaksuihin ja loppumaksuihin” selittyy sillä, että kun komissio maksaa ennakkomaksuna yleisasetuksen 32 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetyn 7 prosenttia rahastojen rahoitustuesta kyseiselle tukitoimelle, kansalliset viranomaiset on vapautettu velvollisuudesta esittää tositteet suoritetuista maksuista jo tuossa vaiheessa (edellä 36 kohdassa mainitun 24.11.2005 annetun tuomion 47 kohta). Näin ollen asetuksen N:o 448/2004 liitteen säännössä 1 olevassa 2.1 kohdassa olevia sanoja ”välimaksut ja loppu-

maksut” ei voida tulkita siten, ettei kustannusten korvaamista koskevaa periaatetta sovellettaisi ennakkomaksuihin.

99 Merkityksettöminä on lisäksi hylättävä väitteet, jotka liittyvät valtiontuen ”välttämättömyysperiaatteeseen”. Italian tasavalta ei ole selittänyt, miten sen esille tuoma ”välttämättömyysperiaate”, jos se kerran on olemassa, edellyttäisi, että yleisasetuksen 32 artiklan nojalla sovellettavaa kustannusten korvaamista koskevaa periaatetta on sovellettava välimaksuja ja loppumaksuja koskeviin maksatushakemuksiin. Se seikka, että jäsenvaltiot maksavat valtiontukijärjestelmissä ennakkomaksuja yrityksille, joilla ei ole riittävästi omia varoja, ei edellytä, että komission olisi korvattava nuo välimaksuina ja loppumaksuina ilmoitetut ennakkomaksut, jos ne eivät vastaa yleisasetuksen 32 artiklassa tarkoitettuja tosiasiallisesti suoritettuja maksuja.

100 Perusteena ei voida vedota asetuksen N:o 448/2004 liitteen säännössä 1 olevaan 1.3 kohtaan, sillä siinä säädetään nimenomaisesti, että riskipääoma-, laina- ja takuurahastoihin (riskipääomaosakkuusrahastot mukaan luettuina) suoritettuja maksuja käsitellään yleisasetuksen 32 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitettuina ”tosiasiallisesti suoritettuina maksuina”, jos nämä rahastot täyttävät tekstissä vahvistetut vaatimukset. Rahastotukien ennakkomaksujen tukikelpoisuutta ei näet voida päätellä erityistapauksissa sovellettavasta tekstistä, jossa säännellään vain niitä maksuja, jotka jäsenvaltiot ovat suorittaneet riskipääoma-, laina- tai takuurahastoihin.

101 Poistoja, luontoissuorituksia ja yleiskuluja koskevista asetuksen N:o 448/2004 liitteen säännöksistä esitettyjä väitteitä ei voida hyväksyä. Vaikka oletettaisiinkin, että näiden kustannusten tukikelpoisuuden edellytyksenä ei olisi tositteiden esittäminen, tällaisella toteamuksella ei ole merkitystä ennakkomaksujen tukikelpoisuutta arvioitaessa. Joka tapauksessa asetuksen N:o 448/2004 liitteen säännössä 1 olevista 2.1 ja 2.3 kohdasta ilmenee, että poistot, luontoissuoritukset ja yleiskulut on todennettava todistusvoimaisilla kirjanpitotositteilla.

102 Edellä lausutusta seuraa, ettei ensimmäisellä riidanalaisella kirjeellä, jossa viitataan riidanalaiseen yleissääntöön, ole muutettu yhteisön lainsäädännön soveltamisalaa ja ettei se voi tältä osin olla EY 230 artiklassa tarkoitettu kannekelpoinen toimi.

103 Tästä seuraa lisäksi, että toinen, kolmas, neljäs ja viides riidanalainen kirje ovat yleisasetuksen 32 artiklan ja asetuksen N:o 448/2004 liitteen säännössä 1 olevien 1 ja 2 kohdan mukaisia siltä osin kuin niissä riidanalaisen yleissäännön perusteella kieltäydytään maksattamasta rahastoista riidanalaisia ennakkomaksuja vastaavat määrät.

104 Neljäs ja viides kanneperuste on näin ollen hylättävä, koska ne ovat toisen, kolmannen, neljännen ja viidennen riidanalaisen kirjeen osalta perusteettomia.

*Kahdeksas kanneperuste, jonka mukaan asetuksen N:o 438/2001 9 artiklaa on rikottu, ja yhdeksäs kanneperuste, jonka mukaan yksinkertaistamista koskevaa periaatetta on loukattu*

Asianosaisten lausumat

105 Italian tasavalta väittää, että riidanalaisilla kirjeillä rikotaan asetuksen N:o 438/2001 9 artiklassa annettuja menojen todentamissääntöjä, koska niissä on vaadittu tai edellytetty, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset erittelevät menoilmoituksissaan kunkin toimenpiteen osalta maksettujen tai mahdollisesti maksettavien riidanalaisten ennakkomaksujen määrän. Menojen todentamistavat säännellään tyhjentävästi tässä artiklassa, jossa säädetään, että yleisasetuksen 32 artiklan 3 ja 4 kohdassa tarkoitetut todennetut menoilmoitukset on laadittava asetuksen N:o 438/2001 liitteessä II olevan todistusmallin mukaisesti. Tietyn määrän ylittävät menot voidaan

ilmoittaa vain tällä todistuksella erottelemalla kunkin toimenpiteen osalta kyseinen rahoituslähde (”yhteisö”, ”muut julkiset” ja ”yksityiset”) ja se vuosi, jonka kuluessa menot ovat syntyneet. Koska komissio vaatii toimivaltaisia kansallisia viranomaisia täydentämään menoilmoituksiaan suoritettujen ennakkomaksujen määrää koskevilla tiedoilla, se on asettanut niille sellaisia ilmoitusvelvollisuuksia, joista ei säädetä voimassa olevassa lainsäädännössä.

106 Lisäksi Italian tasavalta toteaa, että komissio on loukannut rakennerahastojen hallinnon yksinkertaistamisperiaatetta, koska se on ottanut käyttöön sellaisia menojen todentamistapoja, jotka ovat raskaampia ja velvoittavampia kuin asetuksen N:o 438/2001 9 artiklassa säädetyt tavat. Tämän periaatteen olemassaolo voidaan päätellä yleisasetuksen 42 artiklasta, komission suullisista kannanotoista ja sen komitean käsiteltäväksi saattamista ehdotuksista.

107 Komissio vaatii, että asetuksen N:o 438/2001 9 artiklan rikkomiseen perustuva kanneperuste on perusteettomana hylättävä. Maksettuihin riidanalaisiin ennakkomaksuihin liittyvät tiedot olivat olleet välttämättömiä yhteisön talousarviosta maksatettavien ennakkomaksujen määrien määrittämiseksi. Näin ollen näitä tietoja antaessaan kansalliset viranomaiset noudattivat asetuksen N:o 438/2001 9 artiklaan perustuvaa menojen todentamisvelvollisuuttaan.

108 Komissio kiistää lisäksi yksinkertaistamisperiaatteen loukkaamista koskevan kanneperusteen. Rahastojen hallinnon yksinkertaistamistavoitteella ei voida perustella sitä, että nyt esillä olevassa asiassa rikottaisiin ilmoittamista ja menojen todentamista koskevia sääntöjä, jotka perustuvat moitteettoman varainhoidon periaatteisiin.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

109 Komissio toteuttaa Euroopan unionin yleistä talousarviota EY 274 artiklan nojalla. Koska viimeksi mainitussa määräyksessä ei tehdä mitään sovellettuun hallintotapaan liittyvää erottelua, komissio käyttää edelleen tätä yleistä vastuuta rakennerahastojen yhteisen hallinnon yhteydessä. Lisäksi EY 10 ja EY 274 artiklasta ilmenee, että jäsenvaltioiden on rakennerahastojen yhteisessä hoidossa toimittava yhteistyössä komission kanssa varmistaakseen, että yhteisön rahastoja käytetään moitteetonta varainhoitoa koskevien periaatteiden mukaisesti. Edellä mainitut säännöt palautetaan mieliin yleisasetuksen 38 artiklan 1 kohdan g alakohdassa, joka koskee tukitoimien varainhoidon valvontaa.

110 Jäsenvaltiot vastaavat ensisijaisesti tästä varainhoidon valvonnasta muun muassa todentamalla komissiolle, että välimaksuina ja loppumaksuina ilmoitetut menot vastaavat yleisasetuksen 32 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa ja asetuksen N:o 448/2004 liitteen säännössä 1 olevissa 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuja tosiasiallisesti suoritettuja maksuja. Komissio tekee päätöksen näistä maksatushakemuksista siten, että se käyttämällä sille talousarvion toteuttamisessa kuuluvaa yleistä vastuuta määrittää, mikä on jäsenvaltion ilmoittamien ja todentamien niiden menojen määrä, jotka on maksatettava yhteisön talousarviosta.

111 Kun jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmät ovat luotettavia ja kun niillä varmistetaan asetuksen N:o 438/2001 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu ”riittävä jäljitysketju”, menoilmoitusten todentamisella annetaan lähtökohtaisesti komissiolle riittävä varmuus siitä, että yhteisön tukea koskevat hakemukset ovat virheettömiä, asianmukaisia ja tukikelpoisia siten kuin asetuksen N:o 438/2001 2 artiklan 1 kohdasta ilmenee.

112 Nyt esillä olevan kaltaisessa tapauksessa, jossa komissio ja jäsenvaltio tulkitsevat eri tavoin tekstiä, jossa määritetään tiettyjen menojen tukikelpoisuus, kansallisen hallinto- ja valvontajärjestelmän luotettavuudella ei kuitenkaan enää varmisteta komissiolle, että tuon jäsenvaltion ilmoittamat kaikki menot vastaisivat sovellettavassa lainsäädännössä tarkoitettuja tukikelpoisia menoja. Kyseisen jäsenvaltion on siis menojen todentamiseen liittyviä velvollisuuksia noudattaessaan ja toimiessaan lojaalissa yhteistyössä yhteisön toimielinten kanssa myötävaikutettava siihen, että komissio kykenee toteuttamaan talousarviota omalla vastuullaan, toimittamalla sille kaikki ne tiedot, joita se pitää tarpeellisina, jotta se voisi suorittaa yleisasetuksen 32 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan mukaiset maksut. Muunlaisella ratkaisulla vaarannettaisiin yleisasetuksen 38 artiklan 1 kohdan ja, laajemminkin, EY 10 ja EY 274 artiklan tehokas oikeusvaikutus.

113 Italian tasavaltaan nähden voitiin vedota sekä riidanalaiseen yleissääntöön, jonka yhdenmukaisuus yleisasetuksen 32 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan ja asetuksen N:o 448/2004 liitteen säännössä 1 olevien 1 ja 2 kohdan kanssa on todettu, että 19.2.2003 saakka maksettujen, todentamattomien ennakkomaksujen tukikelpoisuutta koskevaan erityissääntöön, joka on asetettu asioissa C-324/03 ja C-431/03 riitauttamatta jääneellä komission päätöksellä, koska niistä oli sille etukäteen ilmoitettu (ks. edellä 25 ja 27 kohta). Kuten edellä 112 kohdasta ilmenee, näiden sääntöjen soveltamisesta yhdessä aiheutui Italian tasavallalle vääjäämättä velvollisuus antaa maksatushakemuksissaan ja menoilmoituksissaan komission vaatimat hallussaan olevat tiedot, jotta komissio voisi määrittää maksettujen tai mahdollisesti maksettujen riidanalaisten ennakkomaksujen määrän. Komissio väittää siis perustellusti, että ilmoituksiin liittyvä riidanalainen muotomääräys oli tässä tapauksessa vain yksityiskohtainen soveltamissääntö ja väistämätön käytännön seuraus siitä menojen osoittamisvelvollisuudesta, joka Italian tasavallalla asetuksen N:o 438/2001 9 artiklan nojalla on.

114 Ensimmäisessä riidanalaisessa kirjeessä, jossa Italian viranomaisia kehotettiin täydentämään riidanalaiset menoilmoitukset täsmentämällä kunkin toimenpiteen osalta maksettujen tai mahdollisesti maksettujen riidanalaisten ennakkomaksujen määrä, niitä on vain muistutettu ilmoitusvelvollisuudesta, joka niillä väistämättä oli

yhteisön lainsäädännön nojalla, muuttamatta kyseisen lainsäädännön soveltamisalaa. Edellä 102 kohdassa esitetyt lausumat huomioon ottaen on syytä päätellä, ettei ensimmäisestä riidanalaisesta kirjeestä ole aiheutunut yhtäkään Italian tasavallan väittämää oikeusvaikutusta ja ettei se tässä suhteessa voi olla edellä 56 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitettu kannekelpoinen toimi. Näin ollen nyt esillä oleva kanne on siis jätettävä tutkittavaksi ottamatta ensimmäistä riidanalaista kirjettä koskevilta osiltaan. Tämän vuoksi tämän kanteen tutkimista on syytä jatkaa vain siltä osin kuin se koskee toista, kolmatta, neljättä ja viidettä riidanalaista kirjettä.

115 Tältä osin on todettava, että Italian tasavallan väite, jonka mukaan toisella, kolmannella, neljännellä ja viidennellä riidanalaisella kirjeellä rikottaisiin asetuksen N:o 438/2001 9 artiklaa tai loukattaisiin yleistä yksinkertaistamisperiaatetta siitä syystä, että niissä oli edellytetty, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset noudattavat ilmoituksiin liittyvää riidanalaista muotomääräystä, ei ole perusteltu.

116 Edellä 113 kohdassa on jo todettu, että kyseinen muotomääräys oli yksityiskohtainen soveltamissääntö ja väistämätön käytännön seuraus siitä menojen osoittamisvelvollisuudesta, joka Italian tasavallalla asetuksen N:o 438/2001 9 artiklan nojalla on.

117 Ilmoituksiin liittyvän riidanalaisen muotomääräyksen laillisuutta ei voida asettaa kyseenalaiseksi Italian tasavallan väittämin tavoin yksinkertaistamista koskevan periaatteen perusteella. Vaikka yleisasetus tosin on sitoumus- ja maksumenettelyjen yksinkertaistamiseen liittyvien tavoitteiden mukainen ja vaikka komissio tässä yhteydessä yrittääkin poistaa hyödyttömät hallinnolliset monimutkaisuudet, rakennerahastojärjestelmällä ei kuitenkaan vahvisteta periaatetta, jonka mukaan sitoumus- ja maksumenettelyt pitäisi yksinkertaistaa ottamatta huomioon niitä seurauksia, joita tästä aiheutuisi rahastojen asianmukaiselle toiminnalle ja moitteettomalle varainhoidolle. Yleisasetuksessa ilmaistulla halulla yksinkertaistaa menettelyjä ei voida nyt esillä olevassa asiassa asettaa kyseenalaiseksi ilmoituksiin liittyvää muotomääräystä, joka perustuu EY 274 artiklassa tarkoitettujen moitteettoman varainhoidon periaat-

teiden mukaiseen rakennerahastojärjestelmän toimeenpanoon, kuten edellä 112 ja 113 kohdassa jo on todettu.

118 Kahdeksatta ja yhdeksättä kanneperustetta, jotka on esitetty toista, kolmatta, neljättä ja viidettä riidanalaista kirjettä koskevan kumoamisvaatimuksen tueksi, ei voida tästä syystä hyväksyä.

*Ensimmäinen kanneperuste, joka perustuu oikeudellisen perustan puuttumiseen ja varainhoidon valvontaa sääntelevien säännösten rikkomiseen*

Asianosaisten lausumat

119 Italian tasavalta moittii riidanalaisia kirjeitä siitä, ettei niissä ilmoiteta niiden perustana olevaa säännöstä oikeusvarmuuden periaatteen edellyttämällä tavalla (asia C-325/91, Ranska v. komissio, tuomio 16.6.1993, Kok. 1993, s. I-3283, Kok. Ep. XIV, s. I-251, 26 kohta). Pelkkä implisiittinen viittaus 29.7.2003 päivättyyn kirjeeseen ei voi muodostaa oikeudellista ja asianmukaista perustaa, koska tuohon kirjeeseen sisältyvä riidanalainen yleissääntö on yleisasetuksen ja asetuksen N:o 448/2004 säännösten vastainen.

120 Italian tasavalta moittii komissiota myös siitä, että se on riidanalaiset kirjeet laatiessaan anastanut toimivallan, joka kuuluu yksinomaisesti jäsenvaltioille yleisasetuksen 38 ja 39 artiklan sekä niitä koskevien asetuksessa N:o 438/2001 olevien yksityiskohtaisten soveltamissääntöjen perusteella. Näistä säännöksistä ja komission parlamentille ja neuvostolle 6.9.2004 antamasta tiedonannosta (KOM(2004) 580 lopullinen), joka koskee jäsenvaltioiden ja komission vastuualueita rakennerahastojen ja

koheesiorahaston yhteisessä hallinnoinnissa, nimittäin seuraa, että jäsenvaltiot ovat ensisijaisesti vastuussa rahastojen tukitoimien varainhoidon valvonnasta ja että niiden on tarkistettava ja todistettava komissiolle välimaksuina ja loppumaksuina ilmoittamiensa menojen tukikelpoisuus. Komissiolla on vain toimivalta valvoa jäsenvaltioiden käyttöön ottamia ”hallinto- ja valvontajärjestelmiä”.

121 Komissio vaatii, että oikeudellisen perustan puuttumista koskeva ensimmäinen väite hylätään. Riidanalaiset kirjeet ovat osa selvästi määriteltyä lainsäädäntökehystä, joka on ollut Italian tasavallan tiedossa jo kauan. Niissä viitataan nimittäin 29.7.2003 päivättyyn kirjeeseen, jossa puolestaan viitataan tulkitsevaan huomautukseen, ja tämän viittauksen kautta niiden oikeudellisena perustana voi olla niissä mainittu riidanalainen yleissääntö.

122 Komissio toteaa varainhoidon valvontaa sääntelevien säännösten rikkomiseen liittyvästä väitteestä, että Italian tasavallan lausumat on perusteettomina hylättävä. Rahastojen tukitoimien varainhoidon valvontavastuulla, joka kuuluu ensisijaisesti jäsenvaltioille, ei ole merkitystä ennakkomaksujen tukikelpoisuuden kannalta. Komissio toteaa uudestaan, että riidanalainen yleissääntö on tällä alalla sovellettavan lainsäädännön taustalla olevan, kustannusten korvaamista koskevan periaatteen mukainen.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

123 Oikeudellisen perustan puuttumiseen liittyvästä ensimmäisestä väitteestä on todettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön lainsäädännön on oltava selkeää ja sen soveltamisen on oltava kaikkien niiden ennakoitavissa, joita se koskee.

Oikeusvarmuuden periaate kuuluu niihin yhteisön oikeuden yleisiin periaatteisiin, joiden noudattamista yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen on valvottava. Tämä edellyttää, että kaikkien toimenpiteiden, joiden tarkoituksena on tuottaa oikeusvaikutuksia, sitovuus johtuu jostain yhteisön oikeussäännöstä, joka on nimenomaisesti ilmaistava toimenpiteen oikeudellisena perustana ja jonka mukaan toimenpiteen oikeudellinen muoto määräytyy (edellä 119 kohdassa mainittu asia Ranska v. komissio, tuomio 16.6.1993, 26 ja 30 kohta).

124 Oikeuskäytännöstä ilmenee kuitenkin myös, ettei se, ettei perustamissopimuksen täsmälliseen määräykseen ole viitattu, ole välttämättä olennainen virhe, jos toimen oikeudellinen perusta voidaan määrittää toimen muiden osien perusteella. Nimenomainen viittaus on kuitenkin välttämätön, jos täsmällinen oikeudellinen perusta ilman sitä jää epäselväksi niille, joita toimi koskee, ja toimivaltaiselle yhteisöjen lainkäyttöelimelle (asia 45/86, komissio v. neuvosto, tuomio 26.3.1987, Kok.1987, s. 1493, 9 kohta ja asia T-70/99, Alpharma v. neuvosto, tuomio 11.9.2002, Kok. 2002, s. II-3495, 112 kohta).

125 Toinen, kolmas, neljäs ja viides riidanalainen kirje sisältävät komission päätökset maksaa määrä, joka poikkeaa Italian tasavallan hakemasta määrästä. Nämä päätökset perustuvat nimenomaisesti siihen, että tämä yhteisön toimielin kieltäytyi maksattamasta talousarviosta riidanalaisia ennakkomaksuja vastaavat Italian tasavallan ilmoittamat menot. Niissä ei nimenomaisesti mainita sitä yhteisön oikeuden säännöstä, johon niiden velvoittavuus perustuu ja jonka mukaan niiden oikeudellinen muoto määräytyy.

126 On siis tutkittava, onko toisessa, kolmannessa, neljännessä ja viidennessä riidanalaisessa kirjeessä muita seikkoja, joilla voidaan poistaa epätietoisuus, joka aiheutuu siitä, että niissä on jätetty mainitsematta komission tekemien päätösten oikeudellinen perusta.

127 Tosiseikkoja koskevasta esityksestä (ks. edellä 20–35 kohta) ilmenee, että riidanalaiset kirjeet olivat osa laajaa kirjeenvaihtoa, jota komissio ja Italian tasavalta kävivät ennakkomaksujen tukikelpoisuudesta. Komissio oli tulkitsevassa huomautuksessa ilmoittanut Italian tasavallalle riidanalaisen yleissäännön, jonka mukaan ennakkomaksut, joihin ei ole liitetty tositteita siitä, että ne ovat lopullisen tuensaajan käyttämiä, eivät ole kelpoisia saamaan rahastojen rahoitustukea yleisasetuksen 32 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan perusteella. Komissio mainitsi riidanalaisen yleissäännön uudelleen 14.5. ja 29.7.2003 päivätyissä kirjeissään. Se myös ilmoitti Italian tasavallalle päätöksestään pitää 19.3.2003 saakka maksettuja ennakkomaksuja luottamuksensuojan periaatteen perusteella tukikelpoisina.

128 Kun toista, kolmatta, neljättä ja viidettä riidanalaista kirjettä luetaan tässä yhteydessä, Italian tasavalta ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin voivat niistä ymmärtää, että niissä sovelletaan kussakin yksittäistapauksessa riidanalaista yleissääntöä ja että niihin sisältyvät päätökset perustuvat näin ollen yleisasetuksen 32 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan tulkintaan, jonka komissio on esittänyt tulkitsevassa huomautuksessa ja 14.5. ja 29.7.2003 sekä 25.3.2004 päivätyissä kirjeissä.

129 Italian tasavalta ei voi yleisasetuksen ja asetuksen N:o 448/2004 perusteella asettaa kyseenalaiseksi tämän oikeudellisen perustan laillisuutta, sillä – kuten edellä 92 kohdassa on jo todettu – riidanalainen yleissääntö on sekä yleisasetuksen 32 artiklan että sen asetuksen N:o 448/2004 liitteen säännössä 1 oleviin 1 ja 2 kohtaan sisältyvän yksityiskohtaisen soveltamissäännön mukainen.

130 Oikeudellisen perustan puuttumiseen perustuvaa ensimmäistä väitettä ei näin ollen voida hyväksyä.

131 Toisesta väitteestä, jonka mukaan varainhoidon valvontaa sääntöleviä säännöksiä on rikottu, on tärkeää todeta, että sen varjolla Italian tasavalta väittää pääasiallisesti, että komissiolla ei ollut toimivaltaa kieltäytyä maksamasta rahastoista rahoitettavia Italian viranomaisten ilmoittamia riidanalaisia ennakkomaksuja.

132 Italian tasavallan väite on kuitenkin hylättävä, koska on näytetty toteen, että maksamisesta kieltäytymiset perustuvat komissiolla yleisasetuksen 32 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan ja yleisasetuksen yksityiskohtaisten soveltamissääntöjen nojalla olevaan velvollisuuteen suorittaa vain ne välimaksut tai loppumaksut, jotka liittyvät tuossa artiklassa tarkoitettuihin tosiasiallisesti suoritettuihin maksuihin. Italian tasavallan suorittamien maksujen todentaminen ei vaikuta komission mahdollisuuteen jättää sille talousarvion toteuttamisessa kuuluvan yleisen vastuun vuoksi yhteisön yhteisrahoituksen ulkopuolelle sellaiset ilmoitetut ja todennetut menot, jotka komission sovellettavasta lainsäädännöstä esittämän tulkinnan mukaan eivät vastaa tukikelpoisia menoja.

133 Komissio on siis tässä tapauksessa toimiessaan käyttänyt yhteisön talousarvion toteuttamiseen liittyvää myöntämisvaltaansa, eikä se ole tällöin loukannut jäsenvaltioille tukitoimien varainhoidon valvonnassa varattua toimivaltaa, sellaisena kuin se ilmenee yleisasetuksen 38 ja 39 artiklasta ja niiden asetuksessa N:o 438/2001 olevista yksityiskohtaisista soveltamissäännöistä.

134 Toinen väite on siis sekin hylättävä. Näin ollen koko ensimmäinen kanneperuste on hylättävä.

*Toinen kanneperuste, jonka mukaan perustelut puuttuvat täydellisesti*

Asianosaisten lausumat

135 Italian tasavalta väittää, että riidanalaisilla kirjeillä loukataan EY 253 artiklassa asetettua velvollisuutta perustella yhteisön toimenpiteet, sellaisena kuin tätä velvollisuutta on tulkittu yhteisöjen tuomioistuinten oikeuskäytännössä, koska niissä ei millään tavoin perustella niissä olevia päätöksiä. Komission olisi pitänyt tässä tapauksessa nimenomaisesti kehitellä päättelyään riidanalaisissa kirjeissä, koska lainsäädäntökehystä oli vähän ennen niiden laatimista muutettu asetuksen N:o 448/2004 tultua voimaan ja koska näihin kirjeisiin sisältyneet päätökset menevät paljon pidemmälle kuin aikaisemmat päätökset (asia 73/74, Fabricants de papiers peints v. komissio, tuomio 26.11.1975, Kok. 1975, s. 1491, Kok. Ep. II, s. 535, 31 kohta).

136 Komissio vaatii, että toinen kanneperuste hylätään siitä syystä, että riidanalaisten päätösten perustelut ovat riittävät ottaen huomioon tämän asian asiayhteys ja se lainsäädäntö, joka koskee rakennerahastoista rahoitettavien menojen tukikelpoisuutta ja jonka sisällön Italian tasavalta tunsi, koska siitä oli sille ilmoitettu tulkitsevassa huomautuksessa ja 29.7.2003 päivätyssä kirjeessä.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

137 Vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella EY 253 artiklassa edellytetyistä perusteluista on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmettävä riidanalaisen toimenpiteen tehneen

yhteisön toimielimen päättely siten, että niille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt ja että toimivaltainen tuomioistuin voi tutkia toimenpiteen laillisuuden (asia C-445/00, Itävalta v. neuvosto, tuomio 11.9.2003, Kok. 2003, s. I-8549, 49 kohta; asia C-304/01, Espanja v. komissio, tuomio 9.9.2004, Kok. 2004, s. I-7655, 50 kohta ja edellä 36 kohdassa mainitun 24.11.2005 annetun tuomion 54 kohta).

138 Tätä perusteluvelvollisuutta on arvioitava asiaan liittyvien olosuhteiden perusteella, joita ovat muun muassa toimenpiteen sisältö, esitettyjen perustelujen luonne ja se tarve, joka niillä, joille toimenpide on osoitettu, voi olla saada selvennystä tilanteeseen. Perusteluissa ei tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia yksityiskohtia, koska tutkittaessa sitä, täyttävätkö toimenpiteen perustelut EY 253 artiklassa asetetut vaatimukset, on otettava huomioon päätöksen sanamuodon lisäksi myös asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt (ks. asia C-17/99, Ranska v. komissio, tuomio 22.3.2001, Kok. 2001, s. I-2481, 36 kohta; asia C-310/99, Italia v. komissio, tuomio 7.3.2002, Kok. 2002, s. I-2289, 48 kohta ja edellä 36 kohdassa mainitun 24.11.2005 annetun tuomion 55 kohta).

139 Kuten edellä 127 ja 128 kohdasta ilmenee, toisessa, kolmannessa, neljännessä ja viidennessä riidanalaisessa kirjeessä on implisiittisesti sovellettu tulkitsevassa huomautuksessa ja 14.5. ja 29.7.2003 sekä 25.3.2004 päivätyissä kirjeissä asetettua yleissääntöä. Italian tasavallalla oli siis komission ja sen välillä käydyn kirjeenvaihdon nojalla mahdollisuus ymmärtää, että maksattamisesta kieltäytyminen perustui implisiittisesti, mutta selkeästi ja yksiselitteisesti siihen seikkaan, että Italian tasavallan ilmoittamia riidanalaisia ennakkomaksuja ei voitu pitää yleisasetuksen 32 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitettuina tosiasiallisesti suoritettuina maksuina eikä niille siis voitu myöntää rahastojen rahoitustukea.

140 Italian tasavallan tässä kanteessa kehittelemistä lausumista ilmenee muutoin, että se on ymmärtänyt toiseen, kolmanteen, neljänteen ja viidenteen riidanalaiseen kirjeeseen sisältyneiden päätösten, joilla tukia kieltäydyttiin maksamasta, taustalla olevan päättelyn. Sen vaatimus, joka koskee näiden päätösten kumoamista, tukeutuu pääasiallisesti siihen, että se riitauttaa riidanalaisen yleissäännön, joka on niiden perusta.

141 Perustelujen täydellistä puuttumista koskeva toinen kanneperuste on näin ollen hylättävä.

*Kuudes kanneperuste, joka perustuu suhteellisuusperiaatteen loukkaamiseen ja harkintavallan väärinkäyttöön, ja seitsemäs kanneperuste, joka perustuu asetuksen N:o 448/2004 rikkomiseen ja yhdenvertaisen kohtelun sekä oikeusvarmuuden periaatteiden loukkaamiseen ja riidanalaisten kirjeiden ristiriitaisuuteen*

Asianosaisten lausumat

142 Italian tasavalta väittää kuudennessa kanneperusteessaan, että riidanalaisilla kirjeillä loukataan suhteellisuusperiaatetta, koska niissä sovelletaan ennakkomaksujen tukikelvottomuutta koskevaa yleistä ja abstraktia periaatetta, joka on väärässä suhteessa haluttuun tavoitteeseen nähden. Tuo periaate tukeutuu ensinnäkin todistamatta jääneeseen oletukseen, jonka mukaan silloin, kun kyse on ennakkomaksuista, ei ole riittäviä takeita siitä, että lopullisten tuensaajien käytettäviksi annetut summat tosiasiallisesti käytetään tuen tavoitteiden toteuttamiseen. Kyseistä periaatetta oli tämän jälkeen sovellettu arvioimatta sitä, onko mahdollisesti vähemmän rajoittavia muita toimenpiteitä olemassa, ja etenkin ottamatta huomioon kansallisessa lainsäädännössä annettuja takeita. Italian laki tarjoaa takeet siitä, että lopulliset tuensaajat, jotka saavat ennakkomaksut, toteuttavat rahastoista yhteisrahoitetut toimet. Komission soveltama periaate sulkee pois sen, että sen yksiköt arvioisivat asiaa millään tavalla kansallisten viranomaisten niille osoittamia maksatushakemuksia tutkiessaan.

143 Italian tasavalta lisää tähän, että ennakkomaksujen tukikelvottomuutta koskeva yleinen ja abstrakti periaate paljastaa harkintavallan väärinkäytön, koska se on vain pelkkä painostuskeino, joka on suoraan suunnattu toimivaltaisia kansallisia viranomaisia vastaan.

144 Seitsemännessä kanneperusteessaan Italian tasavalta väittää, että riidanalaisilla kirjeillä loukataan yhdenvertaisen kohtelun yleistä periaatetta, sellaisena kuin se on vahvistettu yhteisöjen tuomioistuinten oikeuskäytännössä, sekä asetuksen N:o 448/2004 säännöksiä ja että niissä on silmiinpistävä ristiriitaisuus, koska niissä näytetään ilman perusteluja otettavan käyttöön kaksi sääntelyä sellaisten valtiontukijärjestelmien osalta, jotka yhteisrahoitetaan rakennerahastoista. Vaikka yleensä ennakkomaksuina maksettava tuki ei lähtökohtaisesti ole tukikelpoista, näin ei kuitenkaan ole silloin, kun kyse on pienille ja keskisuurille yrityksille (PK-yritykset) myönnettävästä investointituesta, joka myönnetään riskipääoma-, laina- ja takuurahastoihin (riskipääomaosakkuusrahastot mukaan luettuina) suoritettuina maksuina asetuksen N:o 448/2004 liitteen säännössä 1 olevan 1.3 kohdan ja säännössä 8 olevan 2.9 kohdan nojalla. Tämäntyyppisen rahoituksen väitetyllä erityislaadulla ei voida perustella tällaista erilaista kohtelua, kun otetaan huomioon jo edellä 81 kohdassa mainittu valtiontuen välttämättömyyttä koskeva periaate.

145 Italian tasavalta väittää lisäksi, että riidanalaisilla kirjeillä loukataan oikeusvarmuuden periaatetta. Sen mukaan niillä aiheutetaan epävarmuutta sen suhteen, mitä säännöksiä on sovellettava, ja annetaan ymmärtää, että siinäkin erityistapauksessa, että tuki myönnetään riskipääoma-, laina- ja takuurahastoihin maksettuina maksuina, niiden tukikelpoisuuden toteamiseksi voidaan vielä vaatia muita kuin asetuksessa N:o 448/2004 mainittuja tositteita.

146 Komissio kiistää, että riidanalaisilla kirjeillä loukattaisiin suhteellisuusperiaatetta. Yleisasetuksessa ja sen yksityiskohtaisissa soveltamissäännöissä ei kielletä lopullisia edunsaajia maksamasta ennakkomaksuja lopullisille tuensaajille. Nämä ennakkomaksut voivat jopa olla rahastojen yhteisrahoittamia, eikä niiden käytöstä vaadita minkäänlaista todistetta, jos ne ovat enintään 7 prosenttia rahastojen rahoitustuesta

kyseiselle tukitoimelle, mikä on määrä, jonka komissio yleisasetuksen 32 artiklan 2 kohdan nojalla maksaa ensimmäisen sitoumuksen yhteydessä.

147 Komissio vastaa lisäksi, että seitsemännessä kanneperusteessa esitetyt väitteet ovat perusteettomia ja että ne näin ollen on hylättävä. Riskipääoma-, laina- ja takuurahastoihin suoritettujen maksujen tukikelpoisuutta koskevat säännöt annettiin tuontyyppisen rahoituksen erityisluonteen vuoksi.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

– Asetuksen N:o 448/2004 rikkominen

148 Kuten edellä 103 kohdassa on jo todettu, toisessa, kolmannessa, neljännessä ja viidennessä riidanalaisessa kirjeessä, joilla on kieltäydytty maksattamasta riidanalaisia ennakkomaksuja vastaavia määriä yhteisön talousarviosta, on sovellettu asianmukaisesti asetuksen N:o 448/2004 liitteen säännössä 1 olevia 1 ja 2 kohtaa. Asetuksen N:o 448/2004 rikkomista koskeva väite on siis heti hylättävä.

– Suhteellisuusperiaatteen, yhdenvertaisen kohtelun periaatteen ja oikeusvarmuuden periaatteen loukkaaminen

149 Suhteellisuusperiaatteen, yhdenvertaisen kohtelun periaatteen ja oikeusvarmuuden periaatteen loukkaamista koskevat väitteet kohdistuvat pääasiallisesti riidanalaisen

yleissäännön soveltamiseen toisessa, kolmannessa, neljännessä ja viidennessä riidanalaisessa kirjeessä. Komissio on nimittäin juuri tuon säännön perusteella kieltäytynyt maksattamasta Italian viranomaisten ilmoittamia riidanalaisia ennakkomaksuja vastaavia määriä yhteisön talousarviosta.

150 On korostettava, että yleisasetuksen 32 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa ja sen yksityiskohtaisissa soveltamissäännöissä komissiolle ei anneta minkäänlaista harkinnanvaraa, kun se päättää ennakkomaksujen tukikelpoisuuden edellytyksistä. Kun komissio on toisessa, kolmannessa, neljännessä ja viidennessä riidanalaisessa kirjeessä päättänyt, että Italian tasavallan välimaksuina ilmoittamat riidanalaiset ennakkomaksut eivät ole tukikelpoisia, se ei siis ole voinut toimia suhteellisuusperiaatetta, yhdenvertaisen kohtelun periaatetta tai oikeusvarmuuden periaatetta loukaten.

151 Vaikka Italian tasavallan katsottaisiinkin nyt esillä olevassa asiassa vetoavan yleisasetuksen 32 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan ja sen yksityiskohtaisten soveltamissääntöjen lainvastaisuuteen niiden perusteella tehtyjä yksittäisiä päätöksiä vastaan nostamansa kanteen tueksi ja vaikka nämä lainvastaisuusväitteet otettaisiinkin tutkittaviksi EY 241 artiklan nojalla, niitä ei kuitenkaan voitaisi aineellisesti hyväksyä.

152 Riidanalainen yleissääntö on vain yksittäinen toimi, jolla toteutetaan välimaksuina ja loppumaksuina ilmoitettujen kulujen korvaamista koskeva periaate tukijärjestelmien tai kansallisten elinten myöntämien tukien osalta, ja yleisasetuksen 32 artikla ja sen yksityiskohtaiset soveltamissäännöt perustuvat siihen, jotta taataan yhteisön rahastojen käyttö EY 274 artiklassa tarkoitettujen moitteetonta varainhoitoa koskevien periaatteiden mukaisesti (ks. edellä 86 kohta). Nyt esillä olevassa asiassa on siis syytä tutkia väite siitä, että tällä periaatteella loukataan suhteellisuusperiaatetta, yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ja oikeusvarmuuden periaatetta.

153 Suhteellisuusperiaatteen loukkaamista koskevasta väitteestä on todettava, että tuo periaate kuuluu yhteisön oikeuden yleisiin oikeusperiaatteisiin ja että sen mukaan yhteisön toimielinten säädöksillä, päätöksillä ja muilla toimenpiteillä ei saa ylittää niitä rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeellista niillä lainmukaisesti tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseksi ja tähän soveltuvaa, eli silloin, kun on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten rajoittava, eivätkä toimenpiteistä aiheutuvat haitat saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden (asia C-157/96, National Farmers' Union ym., tuomio 5.5.1998, Kok. 1998, s. I-2211, 60 kohta; yhdistetyt asiat C-27/00 ja C-122/00, Omega Air ym., tuomio 12.3.2002, Kok. 2002, s. I-2569, 62 kohta; asia T-211/02, Tideland Signal v. komissio, tuomio 27.9.2002, Kok. 2002, s. II-3781, 39 kohta ja asia T-2/03, Verein für Konsumenteninformation v. komissio, tuomio 13.4.2005, Kok. 2005, s. II-1121, 99 kohta).

154 Tuomioistuinten edellä mainittujen edellytysten osalta suorittamasta valvonnasta on todettava, että yhteisön lainsäätäjällä on laaja lainsäädäntövalta määrittää rakennerahastoihin sovellettavat yleiset säännöt ja että tämä valta vastaa sille EY 161 artiklassa annettuja poliittisia tehtäviä. Näin ollen tällä alalla toteutettu toimenpide voidaan katsoa lainvastaiseksi ainoastaan silloin, kun kyseinen toimenpide on toimielimen tavoittelemien päämäärien saavuttamiseksi ilmeisen epäasianmukainen (ks. vastaavasti yhteisen maatalouspolitiikan osalta edellä 153 kohdassa mainittu asia National Farmers' Union ym., tuomion 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

155 Välimaksuina ja loppumaksuina ilmoitettujen kustannusten korvaamista koskevalla periaatteella pyritään yleisasetuksen 32 artiklalla käyttöön otetussa järjestelmässä osaltaan varmistamaan yhteisön rahastojen käyttö EY 274 artiklassa tarkoitettujen moitteetonta varainhoitoa koskevien periaatteiden mukaisesti. Sen avulla on mahdollista välttää se, että yhteisö myöntäisi ensin merkittäviä rahoitustukia, joita se ei enää sittemmin saisi perityiksi takaisin, jos tuet käytetään tarkoituksensa vastaisesti, tai saisi ne perityiksi takaisin vain vaikeuksin, ja tämän vuoksi sillä rajoitetaan yhteisön talousarvioon kohdistuva riski 7 prosenttiin rahastojen rahoitustuesta kyseiselle tukitoimelle (julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus edellä 36 kohdassa mainitussa asiassa C-138/03, tuomio 24.11.2005, Kok. 2005, s. I-10047, ratkaisuehdotuksen 77 ja 80 kohta).

156 Tätä yhteisön talousarvioon ennakkomaksujen väärinkäytön vuoksi kohdistuvan riskin rajoittamista ei nyt esillä olevassa asiassa voida asettaa kyseenalaiseksi vetoamalla Italian lainsäädännössä mahdollisesti annettaviin takeisiin. Koska lopullinen tuensaaja antaa kansallisella tasolla säädetyt takeet ennakkomaksut maksaville kansallisille elimille, ei voitaisi pitää ilmeisen epäasianmukaisena, että riskin lopullisten tuensaajien laiminlyönnistä ja niistä vaikeuksista, jotka liittyvät perusteettomasti maksettujen määrien mahdolliseen takaisinperintävaatimukseen, kantavat kansalliset elimet eikä yhteisö.

157 Välimaksuina ja loppumaksuina ilmoitettujen kustannusten korvaamista koskevaa periaatetta ja riidanalaista yleissääntöä, jolla tämä periaate pannaan toimeen, ei näin ollen voida pitää ilmeisen epäasianmukaisina toimenpiteinä. Suhteellisuusperiaatetta ei siis ole loukattu.

158 Yhdenvertaisen kohtelun ja oikeusvarmuuden periaatteiden loukkaamisesta on todettava, että yhdenvertaisen kohtelun yleinen periaate edellyttää, että toisiinsa rinnastettavissa olevia tilanteita ei kohdella eri tavalla, ellei tällainen kohtelu ole objektiivisesti perusteltua (ks. henkilöstöasioiden osalta asia T-184/00, Drouvis v. komissio, tuomio 26.2.2003, Kok. H. 2003, s. I-A-51 ja II-297, 39 kohta; ks. myös kilpailuoikeuden alalta yhdistetyt asiat T-45/98 ja T-47/98, Krupp Thyssen Stainless ja Acciai speciali Terni v. komissio, tuomio 13.12.2001, Kok. 2001, s. II-3757, 237 kohta ja asia T-48/02, Brouwerij Haacht v. komissio, tuomio 6.12.2005, Kok. 2005, s. II-5259, 108 kohta), kun taas oikeusvarmuuden periaate edellyttää, että oikeussäännöt ovat selviä ja täsmällisiä, ja sen tarkoituksena on täten taata niiden tilanteiden ja oikeudellisten suhteiden ennakoitavuus, joihin yhteisön oikeutta sovelletaan (asia C-63/93, Duff ym., tuomio 15.2.1996, Kok. 1996, s. I-569, 20 kohta ja yhdistetyt asiat T-141/99, T-142/99, T-150/99 ja T-151/99, Vela ja Tecnagrind v. komissio, tuomio 7.11.2002, Kok. 2002, s. II-4547, 391 kohta). Oikeusvarmuuden periaate edellyttää, että yhteisön säännöksiä ei laadita keskenään ristiriitaisin ilmaisuin.

159 Asetuksen N:o 448/2004 liitteen säännössä 1 olevassa 1.3 kohdassa säädetään, että riskipääoma-, laina- ja takuurahastoihin suoritettuja maksuja käsitellään yleisasetuksen 32 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitettuina tosiasiallisesti suoritettuina maksuina, jos nämä rahastot täyttävät vastaavasti kyseisessä liitteessä olevissa säännöissä 8 ja 9 vahvistetut edellytykset. Kuten komissio on perustellusti todennut, kyseinen sääntö on vain yksittäinen toimi, jolla pannaan toimeen välimaksuina ja loppumaksuina ilmoitettujen kustannusten korvaamista koskeva periaate yritysten pääomasijoitusten rahoituksen erityispiirteiden huomioon ottamiseksi. Välittäjinä toimivat riippumattomat oikeudelliset yksiköt myöntävät tätä rahoitusta PK-yrityksille. Rahastot, joiden tarkoituksena on helpottaa lopullisten tuensaajien rahoituksensaantia, eivät saa tuloja kansallisten elinten suoraan lopullisille tuensaajille maksamista ennakkomaksuista vaan pääomasijoitusten rahoittamisesta. Tästä erityistilanteesta, joka ei ole verrattavissa ennakkomaksujen tilanteeseen, johtuu, että riskipääoma-, laina- ja takuurahastoihin tehtyjä maksuja on voitu pitää yleisasetuksen 32 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitettuina tosiasiallisesti suoritettuina maksuina.

160 Edellä lausutusta seuraa, että asetuksen N:o 448/2004 liitteen säännöksillä, joiden perusteella yksinomaan riskipääoma-, laina- ja takuurahastoihin suoritettuina maksuina myönnetyt tuet ovat yleisasetuksen 32 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitettuja tosiasiallisesti suoritettuja maksuja, ei loukata yhdenvertaisen kohtelun periaatetta.

161 Oikeusvarmuuden periaatetta ei muutoinkaan voida katsoa loukatun nyt esillä olevassa asiassa, koska niin välimaksuina ja loppumaksuina ilmoitettujen kustannusten korvaamista koskevalla periaatteella kuin riidanalaisella yleissäännölläkin on asianmukaisesti sovellettu sovellettavaa lainsäädäntöä. Tältä osin on korostettava, että Italian tasavallan huomiota oli tulkitsevalla huomautuksella ja 14.5. ja 29.7.2003 sekä 25.3.2004 päivätyillä kirjeillä kiinnitetty riidanalaisen yleissäännön olemassaoloon ja yleisasetuksen 32 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa säädettyihin ennakkomaksujen tukikelpoisuuden edellytyksiin. Edellä 159 kohdassa

esitetyistä seikoista seuraa, ettei Italian tasavalta voi perustellusti väittää, että se olisi jätetty epävarmaksi sovellettavan lainsäädännön suhteen siitä syystä, että asetuksen N:o 448/2004 liitteen säännössä 1 olevissa 1.2 ja 1.3 kohdassa ja säännössä 8 olevat tukikelpoisuussäännöt olivat ristiriitaisia.

162 Edellä esitetty huomioon ottaen ei näytä siltä, että välimaksuina ja loppumaksuina ilmoitettujen kustannusten korvaamista koskevalla periaatteella ja riidanalaisella yleissäännöllä sinänsä tai niiden toisesta, kolmannesta, neljännestä ja viidennestä riidanalaisesta kirjeestä ilmenevällä soveltamisella loukattaisiin suhteellisuusperiaatetta, yhdenvertaisen kohtelun periaatetta tai oikeusvarmuuden periaatetta.

163 Näiden periaatteiden loukkaamista koskevat väitteet on näin ollen hylättävä.

– Harkintavallan väärinkäyttö

164 Oikeuskäytännön mukaan päätöstä tehtäessä harkintavaltaa on käytetty väärin vain, jos objektiivisten, asiaankuuluvien ja yhtäpitävien seikkojen perusteella on selvää, että toimenpide on tehty yksinomaan tai ainakin olennaisilta osin muiden kuin esitettyjen päämäärien saavuttamiseksi (asia T-46/89, Pitrone v. komissio, tuomio 23.10.1990, Kok. 1990, s. II-577, 71 kohta ja yhdistetyt asiat T-92/00 ja T-103/00, Diputación Foral de Álava ym. v. komissio, tuomio 6.3.2002, Kok. 2002, s. II-1385, 84 kohta).

165 Italian tasavalta ei ole nyt esillä olevassa asiassa esittänyt sellaisia objektiivisia seikkoja, joiden nojalla voitaisiin päätellä, että komissio olisi käyttänyt väärin harkintavaltaansa toimivaltaansa käyttäessään. Tästä seuraa, ettei harkintavallan väärinkäyttöä ole näytetty toteen.

166 Tästä seuraa, että kahdeksas ja yhdeksäs kanneperuste on hylättävä ja että koko kanne on hylättävä, koska se on osittain jätettävä tutkimatta ja koska se on muilta osin perusteeton.

## Oikeudenkäyntikulut

167 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut, että Italian tasavalta velvoitetaan korvaamaan sen oikeudenkäyntikulut ja koska viimeksi mainittu on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN
(toinen jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

**1) Kanne hylätään.**

**2) Italian tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Meij Forwood Pelikánová

Julistettiin Luxemburgissa 12 päivänä joulukuuta 2007.

E. Coulon A. W. H. Meij

kirjaaja jaoston puheenjohtajana toimiva

# Sisällysluettelo

Asiaa koskevat oikeussäännöt ..... II - 5097

Säännökset, jotka koskevat menojen tukikelpoisuutta rahastojen tukeen ..... II - 5098

Rahastojen rahoitustuen maksamista koskevat säännökset ..... II - 5100

Menojen todentamista koskevat säännökset ..... II - 5102

Varainhoidon valvontaa koskevat säännökset ..... II - 5103

Kanteen perustana olevat tosiseikat ..... II - 5104

Oikeudenkäynti ja asianosaisten vaatimukset ..... II - 5109

Tutkittavaksi ottaminen ..... II - 5111

Asianosaisten lausumat ..... II - 5111

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta ..... II - 5114

Pääasia ..... II - 5116

Kolmas kanneperuste, jonka mukaan komissio ei ole noudattanut komission päätöksentekomenettelyä ja jonka mukaan se on rikkonut työjärjestystään ..... II - 5118

Asianosaisten lausumat ..... II - 5118

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta ..... II - 5118

Neljäs kanneperuste, joka perustuu yleisasetuksen 32 artiklan rikkomiseen ja asetuksen N:o 448/2004 liitteen säännössä 1 olevien 1 ja 2 kohdan rikkomiseen, ja viides kanneperuste, joka perustuu menojen tukikelpoisuutta koskevien säännösten rikkomiseen ..... II - 5120

Asianosaisten lausumat ..... II - 5120

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta ..... II - 5122

Kahdeksas kanneperuste, jonka mukaan asetuksen N:o 438/2001 9 artiklaa on rikottu, ja yhdeksäs kanneperuste, jonka mukaan yksinkertaistamista koskevaa periaatetta on loukattu ..... II - 5128

Asianosaisten lausumat ..... II - 5128

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta ..... II - 5130

Ensimmäinen kanneperuste, joka perustuu oikeudellisen perustan puuttumiseen ja varainhoidon valvontaa sääntelevien säännösten rikkomiseen ..... II - 5133

Asianosaisten lausumat ..... II - 5133

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta ..... II - 5134

Toinen kanneperuste, jonka mukaan perustelut puuttuvat täydellisesti ..... II - 5138

Asianosaisten lausumat ..... II - 5138

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta ..... II - 5138

Kuudes kanneperuste, joka perustuu suhteellisuusperiaatteen loukkaamiseen ja harkintavallan väärinkäyttöön, ja seitsemäs kanneperuste, joka perustuu asetuksen N:o 448/2004 rikkomiseen ja yhdenvertaisen kohtelun sekä oikeusvarmuuden periaatteiden loukkaamiseen ja riidanalaisten kirjeiden ristiriitaisuuteen ..... II - 5140

Asianosaisten lausumat ..... II - 5140

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta ..... II - 5142

– Asetuksen N:o 448/2004 rikkominen ..... II - 5142

– Suhteellisuusperiaatteen, yhdenvertaisen kohtelun periaatteen ja oikeusvarmuuden periaatteen loukkaaminen ..... II - 5142

– Harkintavallan väärinkäyttö ..... II - 5147

Oikeudenkäyntikulut ..... II - 5148