JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JEAN MISCHO
11 päivänä lokakuuta 2001 [1]

Sisällys

I Asiaa koskevat oikeussäännöt ..... I - 1094

II Tosiseikat ..... I - 1098

III Oikeudenkäyntimenettely ..... I - 1100

IV Arviointi ..... I - 1101

Tutkittavaksi ottaminen ..... I - 1101

A Irlannin hallituksen esittämät oikeudenkäyntiväitteet ..... I - 1101

B Riidanalaisen päätöksen oikeusvaikutukset ..... I - 1103

C Riidanalaisen päätöksen olemassaolo ..... I - 1108

Pääasia ..... I - 1112

A Perustelun puuttumista koskeva ensimmäinen kanneperuste ..... I - 1112

B Asetuksen (ETY) N:o 4253/88 24 artiklan rikkomista koskeva toinen kanneperuste ..... I - 1114

C Asetuksen N:o 2052/88 12 artiklan rikkomista koskeva kolmas kanneperuste .. I - 1115

D Asetuksen N:o 2052/88 4 artiklan rikkomista ja perustellun luottamuksen periaatteen loukkaamista koskeva neljäs kanneperuste ..... I - 1118

E EY:n perustamissopimuksen 2 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 2 artikla) rikkomista ja syrjintäkiellon loukkaamista koskeva viides kanneperuste ..... I - 1120

F Toimivallan ylittämistä koskeva kuudes kanneperuste ..... I - 1125

G Asetuksen N:o 1866/90 2 artiklan rikkomista koskeva seitsemäs kanneperuste . I - 1126

V Ratkaisuehdotus ..... I - 1127

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

1. Italian tasavalta on vaatinut yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan yhteisön aloitteita koskevan alustavan jakautumisen muuttamisesta 16.12.1998 tehdyn ja komission pääsihteerin 19.1.1999 päivätyllä kirjeellä Italian tasavallalle tiedoksi antaman komission päätöksen (jäljempänä riidanalainen päätös) sekä kaikki tämän päätöksen perusteella tehdyt tai siihen liittyvät toimet.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

2. EY:n perustamissopimuksen 130 a artiklassa (josta on muutettuna tullut EY 158 artikla) määrätään, että yhteisö kehittää ja harjoittaa toimintaansa taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lujittamiseksi. Yhteisö pyrkii erityisesti vähentämään alueiden välisiä kehityseroja sekä muita heikommassa asemassa olevien alueiden jälkeenjääneisyyttä edistääkseen koko yhteisön sopusointuista kehitystä. EY:n perustamissopimuksen 130 b artiklan (josta on tullut EY 159 artikla) mukaan yhteisö tukee myös tämän toteuttamista toiminnallaan, jota se harjoittaa rakennerahastojen kautta.

3. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi ja rahastojen tehtävien määrittämiseksi neuvosto antoi rakennerahastojen päämääristä ja tehokkuudesta ja niiden toiminnan yhteensovittamisesta keskenään ja Euroopan investointipankin toiminnan sekä muiden rahoitusvälineiden kanssa 24 päivänä kesäkuuta 1988 asetuksen (ETY) N:o 2052/88,[2] jota on muutettu muun muassa 20.7.1993 annetulla neuvoston asetuksella N:o 2081/93[3] (jäljempänä asetus N:o 2052/88), ja rakennerahastojen päämääristä ja tehokkuudesta ja niiden toiminnan yhteensovittamisesta keskenään sekä Euroopan investointipankin toiminnan ja muiden rahoitusvälineiden kanssa annetun asetuksen (ETY) N:o 2052/88 soveltamisesta 19 päivänä joulukuuta 1988 asetuksen (ETY) N:o 4253/88,[4] jota puolestaan on muutettu muun muassa 20.7.1993 annetulla neuvoston asetuksella N:o 2082/93[5] (jäljempänä asetus N:o 4253/88).

4. Asetuksen N:o 2052/88 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään seuraavaa:

"Yhteisön toiminta täydentää vastaavaa kansallista toimintaa tai myötävaikuttaa siihen. Se perustuu kiinteisiin neuvotteluihin komission, asianomaisen jäsenvaltion ja tämän kansallisella tasolla nimeämien toimivaltaisten kansallisten, alueellisten, paikallis- tai muiden viranomaisten ja toimielinten välillä — — , jolloin kaikki osapuolet pyrkivät yhteistyössä samaan päämäärään. Näitä neuvotteluja kutsutaan jäljempänä 'yhteistyöhön osallistumiseksi'. Yhteistyöhön osallistumiseen kuuluvat valmistelu, rahoitus sekä toiminnan

2 — EYVL L 185, s. 9.
3 — EYVL L 193, s. 5.
4 — EYVL L 374, s. 1.
5 — EYVL L 193, s. 20.

ennakkoarviointi, seuranta ja jälkiarviointi."

ja, soveliaiden tavoitteiden osalta, maaseutumaisten seutujen kehitystarpeet. — —

5. Saman asetuksen 5 artiklan 5 kohdan kolmannessa alakohdassa säädetään seuraavaa:

— —

"[Rakennerahastojen taloudellinen] toiminta aloitetaan jäsenvaltioiden aloitteesta tai komission yhteisymmärryksessä asianomaisen jäsenvaltion kanssa tekemästä aloitteesta."

Kaudella [1994—1995] 9 prosenttia rakennerahastojen maksusitoumusmäärärahoista käytetään komission 5 artiklan 5 kohdan mukaisesta aloitteesta käynnistetyn toiminnan rahoittamiseen."

6. Komission aloitteesta aloitettua toimintaa kutsutaan yhteisön aloitteeksi.

8. Asetuksen N:o 2052/88 17 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

7. Saman asetuksen 12 artiklan 4 ja 5 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Sellaisen toiminnan täytäntöönpanemiseksi, joka on aloitettu 5 artiklan 5 kohdan viimeisen alakohdan mukaisesti komission aloitteesta, komissiota avustaa hallintokomitea, jossa on jäsenvaltioiden edustajat."

"Komissio vahvistaa avoimia menettelytapoja noudattaen maksusitoumusmäärärahojen alustavan jakautumisen jäsenvaltioittain kunkin tavoitteista 1—4 sekä tavoitteen 5 b osalta ottaen huomioon aiemman käytännön mukaisesti seuraavat objektiiviset edellytykset: kansallinen vauraus, alueellinen vauraus, alueiden väestö ja rakenteellisten ongelmien suhteellinen vakavuus, mukaan lukien työttömyysaste

9. Asetuksen N:o 4253/88 11 artiklan 1 kohdassa, joka koskee yhteisön aloitteita, säädetään seuraavaa:

"Asetuksen (ETY) N:o 2052/88 5 artiklan 5 kohdan mukaisesti komissio voi omasta

aloitteestaan, VIII osastossa säädettyjen menettelytapojen mukaisesti ja toimitettuaan tiedon Euroopan parlamentille päättää ehdottaa jäsenvaltioille, että nämä pyytäisivät tukea toimenpiteille, joihin liittyy yhteisön kannalta erityinen etu. — — ”

2. Tämän tutkimuksen perusteella komissio voi vähentää asianomaiseen toimintaan tai toimenpiteeseen annettua tukea tai pidättää sen, jos tutkimus paljastaa epäsäännöllisyyksiä tai sellaisen huomattavan muutoksen, jolle ei ole pyydetty komission hyväksyntää ja joka vaikuttaa toiminnan tai toimenpiteen laatuun tai niihin olosuhteisiin, joissa ne pannaan täytäntöön.

10. Saman asetuksen 20 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

— — ”

”Talousarvioon sisältyvät maksusitoumukset tehdään niiden komission päätösten perusteella, joissa komissio hyväksyy asianomaisen toiminnan. — — ”

12. Asetuksen N:o 4253/88 25 artiklassa puolestaan säädetään seuraavaa:

11. Saman asetuksen 24 artiklassa, jonka otsikko on ”Tuen vähentäminen, pidättäminen ja peruuttaminen”, säädetään seuraavaa:

”1. Komissio ja jäsenvaltiot varmistavat osana yhteistyöhön osallistumista rahastojen tuen täytäntöönpanon tehokkaan seurannan yhteisön tukikehyksen ja erityistoimien (ohjelmien, ja niin edelleen) tasolla. — —

”1. Jos toiminnan tai toimenpiteen toteuttaminen ei ilmeisesti oikeuta siihen myönnettyyn rahalliseen tukeen tai osaan siitä, komissio tekee tapauksesta aiheellisen tutkimuksen yhteistyöhön osallistumista noudattaen, pyytäen erityisesti asianomaista jäsenvaltiota tai muita tämän toiminnan täytäntöönpanoa varten nimeämiä viranomaisia esittämään havaintonsa määräajassa.

— —

3. Perustetaan seurantakomiteoita osana yhteistyöhön osallistumista asianomaisen jäsenvaltion ja komission välisin sopimuksin.

— —

— — "

5. Seurantakomitea mukauttaa tarvittaessa alun perin hyväksyttyjä taloudellisen tuen myöntämistä koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä muuttamatta myönnetyn yhteisön tuen kokonaismäärää ja noudattaen tavoitekohtaisesti yhdenmukaistettuja rajoja; tarvittaessa seurantakomitea mukauttaa käytettävien varojen ja budjettisääntöjen mukaisesti myös suunniteltua rahoitussuunnitelmaa, mukaan lukien mahdolliset siirrot yhteisön rahoituslähteiden välillä ja niistä tukiosuuksiin seuraavat muutokset. Komissio vahvistaa edellä tarkoitetut tavoitekohtaisesti yhdenmukaistetut rajat VIII osastossa tarkoitetun ja yhteisön tukikehyksiin liitetyn menettelytavan mukaisesti.

Muutokset ilmoitetaan välittömästi komissiolle ja asianomaiselle jäsenvaltiolle. Niitä sovelletaan heti komission ja asianomaisen jäsenvaltion vahvistettua ne; vahvistaminen tapahtuu kahdenkymmenen arkipäivän kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta, jonka komissio vahvistaa todistuksella vastaanottamisajankohdasta.

Komissio päättää muista muutoksista yhteistyössä asianomaisen jäsenvaltion kanssa seurantakomitean annettua lausuntonsa.

13. Komission työjärjestyksen 9 artiklassa määrätään seuraavaa: [6]

"Jokaisesta komission kokouksesta laaditaan pöytäkirja.

Komissio hyväksyy pöytäkirjaehdotukset myöhemmin pidettävässä kokouksessa. Hyväksytyt pöytäkirjat saatetaan todistusvoimaisiksi puheenjohtajan ja pääsihteerin allekirjoituksilla."

14. Saman työjärjestyksen 16 artiklassa määrätään seuraavaa:

"Kokouksessa hyväksytyt säädökset liitetään todistusvoimaisella kielellä tai todistusvoimaisilla kielillä erottamattomasti komission sen kokouksen pöytäkirjaan, jossa ne on hyväksytty. Nämä säädökset varmennetaan puheenjohtajan ja pääsihteerin allekirjoituksilla pöytäkirjan ensimmäisellä sivulla.

6 — 17.2.1993 tehty komission työjärjestys N:o 93/492/Euratom, EHTY, ETY (EYVL L 230, s. 15), jota on muutettu 8.3.1995 tehdyllä komission päätöksellä 95/148/EY, EHTY, Euratom (EYVL L 97, s. 82).

Kirjallisella menettelyllä hyväksytyt säädökset liitetään todistusvoimaisella kielellä tai todistusvoimaisilla kielillä erottamattomasti 10 artiklassa mainittuun päivittäiseen asialuetteloon. Nämä säädökset varmennetaan puheenjohtajan ja pääsihteerin allekirjoituksella päivittäisen asialuettelon viimeisellä sivulla.

Valtuusmenettelyllä hyväksytyt säädökset liitetään todistusvoimaisella kielellä tai todistusvoimaisilla kielillä erottamattomasti 11 artiklassa mainittuun päivittäiseen asialuetteloon. Nämä säädökset varmennetaan pääsihteerin allekirjoituksella päivittäisen asialuettelon viimeisellä sivulla.

Tässä työjärjestyksessä tarkoitetaan EHTY:n perustamissopimuksen 14 artiklassa, EY:n perustamissopimuksen 189 artiklassa ja Euratomin perustamissopimuksen 161 artiklassa määrätyissä muodoissa olevia säädöksiä."

II Tosiseikat

15. Komissio päätti 13.7., 12.10. ja 21.12.1994 sekä 8.5.1996 tekemillään päätöksillä alustavasta jakautumisesta kaikkien yhteisön aloitteiden osalta ohjelmakaudeksi 1994—1999.

16. Italian tasavalta ja komissio kävivät tämän jälkeen säännöllistä kirjeenvaihtoa, jossa seurattiin yhteisön aloitteiden täytäntöönpanoa Italiassa.

17. Komissio päätti vuoden 1999 osalta muuttaa yhteisön aloitteita koskevaa alustavaa jakautumista ja ottaa käyttöön 100 miljoonan ecun suuruisen määrän varmistaakseen sellaisen yhteisön aloitteen rahoituksen, joka koskee erityistä tukiohjelmaa rauhan ja sovinnon saavuttamiseksi Pohjois-Irlannissa ja siihen rajoittuvissa Irlannin kunnissa (jäljempänä Peace-aloite).

18. Komissio otti huomioon erilaisia arviointiperusteita ja erityisesti yhteisön aloitteiden edistymisen vaiheen eri jäsenvaltioissa ja laati yhteisön aloitteiden jakautumista koskevasta muutosehdotuksesta valmisteluasiakirjan, jonka hallintokomitea hyväksyi 22.9.1998 pitämässään kokouksessa.

19. Tästä valmisteluasiakirjasta ilmenee, että Peace-aloitteen vaatimat 100 miljoonaa ecua saatiin vähentämällä Italian tasavallalta 44,7 miljoonaa ecua ja että muut huomattavat vähennykset tehtiin Ranskan tasavallalta (18,1 miljoonaa ecua),

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneeltä kuningaskunnalta (16,4 miljoonaa ecua), Portugalin tasavallalta (6,8 miljoonaa ecua) ja Saksan liittotasavallalta (6 miljoonaa ecua).

20. Riidanalainen päätös koskee tätä uutta jakautumista. Komission 16.12.1998 pidetyn kokouksen pöytäkirjan kyseinen kohta kuuluu seuraavasti:

"8. Rakennepolitiikat — Alustavat määrärahat yhteisöaloite- ja jäsenvaltiokohtaisesti [SEC(1998)2152 A/4]

Komissio hyväksyy asiakirjassa SEC(1998)2152 ja /4 mainitut alustavat määrärahat ja päättää tiedottaa tästä päätöksestä jäsenvaltioita, Euroopan parlamenttia, talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa.

Komission tätä asiaa koskevista muista keskusteluista laaditaan erillinen pöytäkirja."

21. Päätösehdotuksen sisältäviin asiakirjoihin SEC(1998)2152 ja SEC(1998)2152/4, joihin pöytäkirjan 8 kohdassa viitataan, on liitetty kaksi taulukkoa. Taulukko 1, jonka otsikko on "Ehdotus yhteisön aloitteiden määrärahojen uudeksi jakautumiseksi (miljoonina ecuina, vuoden 1999 hinnat)", oli ainakin Italian tasavaltaa koskevan lopputuloksen osalta yhdenmukainen edellä mainitun valmisteluasiakirjan liitteenä olevan taulukon 5 kanssa.

22. Taulukon 2 otsikkona oli "Alustava jakautuminen kunkin yhteisön aloitteen ja kunkin jäsenvaltion osalta (miljoonina ecuina, vuoden 1999 hinnat)" ja siinä mainittiin jokaisen jäsenvaltion osalta sille alustavasti suunniteltu kokonaismäärä sekä tämän määrän jakautuminen yhteisön eri aloitteiden kesken. Italian tasavallan kohdalla viitattiin asteriskilla alaviitteeseen, jossa todettiin seuraavaa: "Nämä määrärahat voidaan ottaa käyttöön kokonaisuudessaan ainoastaan, jos jäsenvaltio vahvistaa suostuvansa PMI-aloitteelle varattujen määrien alentamiseen."

23. Tästä uudesta jakautumisesta ilmoitettiin kantajalle komission pääsihteerin 19.1.1999 päivätyllä kirjeellä, jonka teksti oli seuraava (käännös):

"Euroopan komissio on 16.12.1998 pitämässään kokouksessa hyväksynyt muutokset yhteisön aloitteiden alustavaan jakautumiseen, josta toimivaltainen hallintokomitea antoi puoltavan lausuntonsa

22.9.1998. Päätöksessä otetaan huomioon aloitteiden edistymisen vaihe ja tarve löytää lisärahoitusta 'Peace and Reconciliation in Ireland and Northern Ireland' -hankkeelle vuodeksi 1999.

Liitteenä olevalla uudella taulukolla korvataan Williamsonin 13.7.1994 ja 13.6.1996 päivättyjen kirjeiden liitteinä olevat vastaavat taulukot."

24. Kirjeen liitteenä oli taulukko, joka on käännettynä sama kuin edellä mainitun pöytäkirjan liitteenä oleva taulukko 2 lukuun ottamatta kahta Yhdistyneen kuningaskunnan REFEX-ohjelmaan liittyvää summaa.

III Oikeudenkäyntimenettely

25. Kanne on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 29.3.1999. Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti hyväksyttiin yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 17.6.1999 ja 1.7.1999 antamilla määräyksillä väliintulijoiksi tukemaan komission vaatimuksia.

26. Kantajana Italian tasavalta vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin:

— kumoaa 16.12.1998 tehdyn komission päätöksen, jolla hyväksyttiin muutoksia yhteisön aloitteita koskevaan alustavaan jakautumiseen, sekä kaikki tämän päätöksen perustana olevat tai siihen liittyvät toimet

— velvoittaa vastaajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

27. Vastaajana komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin:

— hylkää kanteen

— velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

28. Italian tasavallan riidanalaisen päätöksen täytäntöönpanon lykkäämistä koskeva hakemus on hylätty yhteisöjen tuo-

mioistuimen presidentin 29.6.1999 antamalla määräyksellä. [7]

A Irlannin hallituksen esittämät oikeudenkäyntiväitteet

30. Irlannin hallitus esittää kaksi oikeudenkäyntiväitettä.

IV Arviointi

Tutkittavaksi ottaminen

29. Tältä osin tarkastellaan kolmea erillistä ongelmaa, jotka ovat seuraavat:

— Irlannin hallituksen esittämät oikeudenkäyntiväitteet

— riidanalaisen päätöksen oikeusvaikutukset

— riidanalaisen päätöksen olemassaolo.

31. Ensinnä Irlannin hallituksen mukaan Italian tasavallan kanne on nostettu liian myöhään. Komission päätöksen riitauttamista koskeva määräaika alkoi 20.1.1999 ja "EY 230 artiklan nojalla nostettu kanne olisi siis pitänyt nostaa 19.3.1999 tai sitä ennen". Esillä olevassa asiassa kannekirjelmä on jätetty vasta 29.3.1999.

32. Toiseksi Irlannin hallitus viittaa vuoden 1999 budjettiin, "jolla Italialle alun perin alustavasti suunnatut varat on tosiasiallisesti ja oikeudellisesti määrätty edelleen Peace-aloitteelle". Näin ollen se väittää, että "koska kantajana oleva hallitus ei ole riitauttanut vuoden 1999 budjettia Euroopan parlamenttia ja/tai neuvostoa ja komissiota vastaan nostetulla kanteella, sen ei voida nyt sallia menetellä näin välillisesti, kun se ei ole käyttänyt tai valinnut tätä suoraa valitusmahdollisuutta ja kun budjetin hyväksymisen laillisuus on tässä vaiheessa kiistatonta".

33. Italian hallituksen mukaan näiden Irlannin hallituksen esittämien perusteiden

7 — Asia C-107/99 R, Italia v. komissio (Kok. 1999, s. I-4011).

tutkittavaksi ottaminen on kyseenalaista, sillä "ne ylittävät vastaajan vaatimukset, joka vaatiessaan kanteen hylkäämistä ei kuitenkaan ole kiistänyt sen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä".

34. Tähän Italian hallituksen näkemykseen on syytä yhtyä.

35. Yhteisöjen tuomioistuin on asiassa Matra vastaan komissio 15.6.1993 antamassaan tuomiossa [8] todennut, että " — — on muistutettava, että Euroopan yhteisöjen perussäännön 37 artiklan kolmannen kohdan mukaan väliintulokirjelmässä saadaan esittää ainoastaan jonkun asianosaisen vaatimuksia tukevia vaatimuksia. Lisäksi työjärjestyksen 93 artiklan 4 kohdan mukaan väliintulijan on hyväksyttävä asia sellaisena kuin se on väliintulohetkellä. Edellä esitetystä seuraa, etteivät väliintulijat voi esittää oikeudenkäyntiväitettä ja ettei yhteisöjen tuomioistuimen näin ollen tarvitse tarkastella perusteita, joihin väliintulijat ovat vedonneet — — ".

36. Myöhemmin yhteisöjen tuomioistuin on vielä todennut, että EY:n tuomioistuimen perussäännön 37 artiklan vastaista ei ole se, että väliintulija esittää tukemansa asianosaisen väitteistä poikkeavia perusteluja, kunhan niillä pyritään tukemaan tämän asianosaisen vaatimuksia. [9] Näin ollen koska komissio ei ole vaatinut kanteen hylkäämistä, Irlannilla ei väliintulijana voida katsoa olevan oikeutta vaatia sitä. Sen esittämät kanteen tutkimatta jättämistä koskevat vaatimukset on siis jätettävä tutkimatta.

37. Koska Irlannin hallituksen ensimmäinen kanteen myöhäistä jättämistä koskeva peruste on kuitenkin ehdoton prosessiedellytys, [10] [yhteisöjen tuomioistuimen] "on tutkittava työjärjestyksen 92 artiklan 2 kohdan nojalla omasta aloitteestaan, onko kanne otettava tutkittavaksi". [11]

38. Tältä osin riittää kuitenkin, että todetaan Italian tasavallan vastaanottaneen 20.1.1999 komission pääsihteerin 19.1.1999 päivätyn kirjeen, jolla sille annetaan tiedoksi riidanalainen päätös, mikä merkitsee sitä, että valituksen määräaika päättyi 30.3.1999, kun mukaan luetaan Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen liitteen II 1 artiklan kolmannessa luetelmakohdassa määrätty pitkien etäisyyksien vuoksi vahvistettava määräaika, sellaisena kuin se oli voimassa kanteen nostamisajankohtana. Koska kannekirjelmä on jätetty 29.3.1999, kannetta ei voida pitää liian myöhään nostettuna.

8 — Asia C-225/91 (Kok. 1993, s. I-3203, Kok. Ep. XIV, s. I-233, 11 ja 12 kohta). Ks. myös asia C-313/90, CIRFS ym. v. komissio, tuomio 24.3.1993 (Kok. 1993, s. I-1125, Kok. Ep. XIV, s. I-95, 19—22 kohta).

9 — Asia C-200/92 P, ICI v. komissio, tuomio 8.7.1999 (Kok. 1999, s. I-4399, 31 kohta); asia C-227/92 P, Hoechst v. komissio, tuomio 8.7.1999 (Kok. 1999, s. I-4443, 33 kohta) ja asia C-245/92 P, Chemie Linz v. komissio, tuomio 8.7.1999 (Kok. 1999, s. I-4643, 32 kohta).

10 — Yhdistetyt asiat 193/87 ja 194/97, Maurissen ja Union syndicale v. tilintarkastustuomioistuin, tuomio 11.5.1989 (Kok. 1989, s. 1045, 39 kohta) ja asia C-44/00 P, Sodima v. komissio, määräys 13.12.2000 (Kok. 2000, s. I-11231, 51 kohta).

11 — Tuomio em. asiassa CIRFS ym. v. komissio, 23 kohta. Ks. myös tuomio em. asiassa Matra v. komissio, 13 kohta.

39. Sitä vastoin Irlannin hallituksen esittämän tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumista koskevan toisen väitteen, jonka mukaan Italian tasavalta ei ole nostanut kannetta vuoden 1999 budjetista, ei kuitenkaan voida katsoa liittyvän ehdottomiin prosessinedellytyksiin, toisin sanoen väitteenä, joka koskisi yhteisön oikeusjärjestyksen sellaisia perusperiaatteita kuin, kanteen nostamista koskevan määräajan ollessa kyseessä, oikeusvarmuus. Yhteisöjen tuomioistuimen ei siis tarvitse tutkia tätä perustetta omasta aloitteestaan.

40. Joka tapauksessa vaikka asia olisi toisin, ehdottaisin tämän perusteen hylkäämistä.

41. Tämä perustuu siihen ajatukseen, että vuoden 1999 budjetti on säädös, jossa tosiasiallisesti ja oikeudellisesti suunnataan uudelleen Peace-aloitteelle sellaisia varoja, jotka oli alun perin tarkoitettu alustavasti Italian tasavallalle. Tässä päättelyssä ei oteta huomioon sitä, "että perustamissopimuksen mukaan se, että komissio toteuttaa menoerän, edellyttää periaatteessa sitä vastaavan määrärahan talousarvioon ottamisen lisäksi johdetun oikeuden säädöstä (jota kutsutaan perussäädökseksi), johon tämä meno perustuu". [12] Tämä perustuu siihen, että "perustamissopimuksen järjestelmässä — — lainsäädäntövallan ja budjettivallan käytön edellytykset eivät ole samat". [13]

12 — Asia C-106/96, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomio 12.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2729, 22 kohta).

13 — Em. tuomio asiassa Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, 28 kohta. Ks. myös asia 242/87, komissio v. neuvosto, tuomio 30.5.1989 (Kok. 1989, s. 1425, Kok. Ep. X, s. 53, 18 kohta).

42. Kun nyt esillä olevassa asiassa vuoden 1999 budjetin vahvistaminen on perustamissopimuksen järjestelmässä budjettivallan käyttämistä, alustavan jakautumisen hyväksyminen, jonka oikeudellinen perusta on komission mukaan asetuksen N:o 2052/88 12 artiklan 4 kohta, on puolestaan lainsäädäntövallan käyttämistä. Katson, että näiden kahden toimivallan, joita on käytettävä niiden omien sääntöjen mukaan, välinen ero jäisi huomiotta, jos Irlannin hallituksen ehdotuksen mukaisesti pääteltäisiin, että vuoden 1999 budjetin vahvistaminen menee jonkin lainsäädäntömenettelyn vaiheen, eli tässä alustavan jakautumisen vahvistamisen, edelle.

43. Todellisuudessa nämä kaksi säädöstä ovat siis toisistaan riippumattomia, ja se seikka, että yksi niistä on jäänyt riitauttamatta, ei estä riitauttamasta toista.

B Riidanalaisen päätöksen oikeusvaikutukset

44. Italian tasavallan ja toisaalta komission perusteluista ilmenee, että nämä asianosaiset eivät ole yhtä mieltä riidanalaisen päätöksen oikeusvaikutuksista. Komission perustelujen mukaan riidanalainen päätös ei ole EY:n perustamissopimuksen 189 artiklassa (josta on tullut EY 249 artikla) tarkoitettu päätös ja istunnossa nousi tässä yhteydessä esille jopa kysymys siitä, onko riidanalaisella

päätöksellä voinut ollut yleensäkään minkäänlaista oikeusvaikutusta.

45. Oikeusvaikutuksia koskevan kysymyksen tutkiminen vaikuttaa tärkeältä. Ensinnäkin se on kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytys. Kumoamiskanne otetaan näet tutkittavaksi ainoastaan, jos sen kohteena on sellainen toimi, jolla on tarkoitus tuottaa oikeusvaikutuksia. [14] Toiseksi ja joka tapauksessa mahdollisen oikeusvaikutuksen, jos sellainen on olemassa, tarkan laajuuden ymmärtäminen näyttää tarpeelliselta arvioitaessa myöhemmin Italian tasavallan esittämiä kanneperusteita.

46. On siis syytä tarkastella lähemmin riidanalaista päätöstä.

47. Edellä on lainattu in extenso komission 16.12.1998 pidetyn kokouksen pöytäkirjan 8 kohtaa sekä komission pääsihteerin 19.1.1999 päivättyä tiedotetta.

48. Vastineessaan komissio on esittänyt pitkän selityksen siitä, miten nämä kaksi asiakirjaa tulee ymmärtää.

49. Komissio viittaa kahteen päätöksenteon vaiheeseen, joita ovat: "ensinnäkin *kaikkien* yhteisön aloitteille varattujen varojen jakautuminen *jäsenvaltioiden kesken* ohjelmakaudella 1996—1999 (päätöksenteon ensimmäinen vaihe) ja toiseksi niiden jakautuminen *kussakin jäsenvaltiossa* täytäntöönpantujen *useiden yhteisön aloitteiden kesken* (päätöksenteon toinen vaihe)".

50. Komission mukaan päätöksenteon ensimmäinen vaihe "merkitsi kantajalle 44,7 miljoonan ecun vähennystä alustavan jakautumisen kokonaismäärästä, joka sille oli alun perin osoitettu ohjelmakaudeksi 1994—1999. Tämän ensimmäisen vaiheen oikeusvaikutus on siis edellä mainitun summan suuruinen vähennys kantajan käyttöön mahdollisesti varatusta yhteisön aloiteohjelmien täytäntöönpanoon tarkoitetusta arvioidusta rahoituskatosta".

51. Päätöksenteon toisen vaiheen osalta komissio selittää, että "kun päätöksenteon ensimmäisen vaiheen tulos on saatu selville, on taattava käytettävissä olevan määrärahan optimaalinen jakautuminen yhteisön Italiassa käynnissä olevien yhteisön aloiteohjelmien välillä. — — Tässä kohtaa mainitaan sivun alaviite, jossa sen riidanalaisen jakautumisen osan hyväksymiselle, joka kantajan mukaan viittaa toiseen vaiheeseen, asetetaan tietty edellytys. Kun on

14 — Asia 22/70, komissio v. neuvosto, ns. AETR-tapaus, tuomio 31.3.1971 (Kok. 1971, s. 263, Kok. Ep. I, s. 553, 39 kohta).

määriteltävä ne ohjelmat, joihin 44,7 miljoonan ecun vähennys voidaan kohdentaa — — , komission osastot ovat katsoneet, että arvioitaessa objektiivisesti eri ohjelmien edistymistä oli vähemmän tärkeää tietää mitkä summat oli jo myönnetty kuin jo toteutuneiden oikeudellisesti sitovien sitoumusten prosenttiosuus. — — Tämä menetelmä johti vähennyksiin, jotka koskivat yhdeltä osin lisäyksiä, joita ei vielä ollut myönnetty, ja toiselta osin jo myönnettyjä lisäyksiä".

52. Edelleenkin komission selvitysten mukaan se "ilmoitti uutta alustavaa jakautumista esittävään taulukkoon lisätyssä alaviitteessä sen täytäntöönpanon edellyttävän, että kantaja hyväksyy tietyt vähennykset — — ", tietoisena siitä, että viimeksi mainittua toimenpidettä ei voitu kokonaisuudessaan panna täytäntöön ilman kantajan suostumusta.

53. Kaksi asiakirjoihin SEC(1998)2152 ja SEC(1998)2152/4 liitettyä taulukkoa, joihin 16.12.1998 pidetyn komission kokouksen pöytäkirjassa viitataan, vahvistavat näiden selitysten totuudenmukaisuuden. Nämä kaksi taulukkoa heijastavat itse asiassa näitä komission päätöksenteon kahta vaihetta siinä mielessä, että taulukossa 1 on annettu kaikki yhteisön aloitteiden käyttöön osoitetut varat ja niiden jakautuminen jäsenvaltioiden kesken ja siinä mainitaan Italian tasavaltaa koskeva 44,7 miljoonan ecun vähennys, kun alaviitteen sisältävässä taulukossa 2 näytetään jokaisessa jäsenvaltiossa käynnistettyjen yhteisön eri aloitteiden välinen jakautuminen.

54. Tästä seuraa, että Italian hallituksen tulkintaa, jonka mukaan "riidanalaisella päätöksellä — vähennettiin PMI-, Urbanja Konver-hankkeille jo myönnettyjä varoja", ei voida hyväksyä.

55. Edellä mainittu sivun alaviite tarkoittaa, että taulukossa 2 ehdotettu jakautuminen, jonka täytäntöönpanosta seuraisi — tosiasiassa — jo myönnettyjen varojen väheneminen, olisi lopullinen vasta, "jos jäsenvaltio ilmoittaa suostuvansa PMI-aloitteelle varattujen määrien vähentämiseen".

56. Koska Italian tasavalta ei ole antanut suostumustaan eivätkä asianosaiset ole kiistäneet tätä seikkaa, taulukossa 2 ehdotettua jakautumista ei ole pantu täytäntöön Italian tasavallan osalta; asia, jonka komissio sitä paitsi vahvisti istunnossa. Tästä seuraa, että mitään jo myönnettyjen varojen vähentämistä ei ole tapahtunut. Lisäksi Italian hallitus ei esitä mitään näyttöä, joka osoittaisi, että jollekin kyseessä olevalle hankkeelle jo myönnettyjä varoja olisi todellisuudessa vähennetty.

57. Edellä esitetystä seuraa, että päätöksenteon toisella vaiheella ei ole ollut

minkäänlaista vaikutusta. Sen täytäntöönpanon edellytys eli Italian hallituksen suostumus, ei ole milloinkaan täyttynyt.

58. Mikä on siis riidanalaisen päätöksen oikeusvaikutus?

59. Komissio väittää, että koska tätä ehtoa ei ole täytetty, "käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että päätöksenteon ensimmäisestä vaiheesta johtuvalla riidanalaisen päätöksen osalla on ollut edellä kuvattuja oikeusvaikutuksia", toisin sanoen alustavasta jakautumisesta tehty 44,7 miljoonan ecun vähennys, joka oli alun perin suunnattu Italian tasavallalle ohjelmakaudeksi 1994—1999 "riidanalaisen päätöksen tekopäivänä".

60. Istunnossa komissio vahvisti vähentäneensä 44,7 miljoonaa ecua niistä 46,3 miljoonasta ecusta, jotka sen tietojen mukaan edustivat joulukuussa 1998 sitä osaa Italian tasavallalle alun perin suunnitellusta alustavasta jakautumisesta, jolle ei vielä ollut myönnetty yhteisön varoja.

61. Italian hallituksen mukaan tämä vähennys vastaa vaikutukseltaan "sellaisia vähennyksiä tai muutoksia, jotka on suunnattu sellaisiin tarkoituksiin, joille yhteisön aloiteohjelmissa on jo osoitettu varoja".

62. Näin ollen mikäli tämä Italian hallituksen esittämä perustelu tarkoittaa, että riidanalainen päätös olisi vaikuttanut 44,7 miljoonan ecun suuruisella summalla johonkin yhteisön varoihin kohdistuvaan oikeuteen, on aiheellista yhtyä Irlannin tasavallan tähän perusteluun liittyvään vastaukseen, jonka mukaan alustavat jakautumiset "*eivät tarkoita*[15] kyseisen summan suuruisen tuen myöntämistä asianomaiselle jäsenvaltiolle. Ne tarkoittavat sitäkin vähemmän yhden tai useamman vielä esittämättömän hankkeen hyväksymistä — — ".

63. Asetuksen N:o 2052/88 12 artiklan 4 kohdasta, johon riidanalainen päätös komission mukaan perustuu, ei voida päätellä, että alustava jakautuminen perustaisi jäsenvaltiolle oikeuden yhteisön varoihin. Päinvastoin, asetuksen N:o 4253/88 20 artiklan 1 kohdasta, jonka mukaan "talousarvioon sisältyvät maksusitoumukset tehdään niiden komission päätösten perusteella, joissa komissio hyväksyy asianomaisen toiminnan — — ", seuraa, että oikeus yhteisön varoihin johtuu asetuksen N:o 4253/88 14 artiklan mukaisesti ainoastaan komission päätöksestä, jolla tämä päättää tukivarojen myöntämisestä jäsenvaltioiden nimeämien toimivaltaisten viranomaisten esittämien hakemusten perusteella. Tämä päätös tehdään myöhemmässä vaiheessa, kun alustava jakautuminen on vahvistettu.

64. Komission mukaan riidanalaisen päätöksen vaikutus olisi siis, kuten edellä on

15 — Kursivointi alkutekstissä.

mainittu, "[44,7 miljoonan ecun] suuruinen vähennys kantajan käyttöön mahdollisesti varatusta yhteisön aloiteohjelmien täytäntöönpanoon tarkoitetusta arvioidusta rahoituskatosta". Komissio olisi toisin sanoen asettanut riidanalaisella päätöksellä itselleen velvollisuuden olla ylittämättä tiettyä kattoa, vaikka se olisi vain likimääräinen summa, jota käytetään jossakin tietyssä jäsenvaltiossa yhteisön aloiteohjelmiin kuuluvien konkreettisten hankkeiden rahoituksessa.

65. Katson, että asiaan liittyvät asiakirjat vahvistavat tämän komission esittämän tulkinnan. Komission Italian hallitukselle 16.2.1999 osoittamassa kirjeessä, joka on Italian hallituksen kannekirjelmän liitteessä 27, komissio ottaa kantaa Interreg II B -ohjelman yhteisön rahoituksen lisäämistä koskevaan hakemukseen seuraavasti (käännös): "[1]6.12.1998 tehdyn päätöksen mukaan — — , on tällä hetkellä Italian käytettävissä olevien yhteisön vielä ohjelmoimattomien varojen määrä 1,4 miljoonaa euroa. Tämä tarkoittaa, että EAKR:n kokonaispanos, joka voidaan ohjata Interreg II B -ohjelman italialaisen osuuden vahvistamiseen, rajoittuu 57,172 miljoonaan euroon (55,772 miljoonaan euroon + 1,4 miljoonaan euroon) eikä sitä voida korottaa 67,626 miljoonaan euroon kuten Italian hallinto on pyytänyt ja kuten seurantakomitean kokouksessa esitellyssä rahoitussuunnitelmassa on mainittu."

66. Tässä kirjeessä viitatun 1,4 miljoonan euron osalta on todettava, että se vastaa suunnilleen edellä mainittujen 46,3 miljoonan ecun ja 44,7 miljoonan ecun välistä eroa eli 1,6:ta miljoonaa ecua, jäljelle jäävien 0,2 miljoonan ecun erotuksen selittyessä sillä, että 46,3 miljoonan ecun summa vastasi joulukuussa 1998 vielä ohjelmoimattomien varojen osuutta, kun taas edellä mainittu kirje oli päivätty kaksi kuukautta myöhemmin.

67. Komission selvityksistä ja asiaan liittyvistä asiakirjoista ilmenee siis, että riidanalaisella päätöksellä on ollut oikeusvaikutus. Se ei muodostu jo myönnettyjen varojen vähenemisestä eikä saavutetusta yhteisön rahoitusta koskevan oikeuden pienenemisestä, kuten Italian hallitus väittää, vaan siitä, että komissio on asettanut itselleen ennen tukihakemusten saapumista jäsenvaltiokohtaisen rajan, vaikka tämä raja onkin vain summittainen, yhteisön aloitteisiin kuuluvien hankkeiden rahoituksessa, ja Italian kohdalla tätä rajaa on alennettu riidanalaisessa päätöksessä 44,7 miljoonalla eculla.

68. Päättelyn tässä vaiheessa katson siis, että kanne on jätettävä tutkimatta, koska riidanalaisella säädöksellä ei ole oikeusvaikutusta.

C Riidanalaisen päätöksen olemassaolo

69. Ensimmäisen kanneperusteensa ensimmäisessä osassa, joka koskee perusteluvelvollisuuden rikkomista, Italian hallitus vetoaa siihen, että riidanalaista päätöstä ei ole olemassa. Mielestäni tätä kanneperustetta tulee käsitellä tutkittavaksi ottamista koskevassa luvussa. Jos Italian hallitus voittaa asian tältä osin, riidanalainen päätös olisi todettava mitättömäksi ja näin ollen kanne on jätettävä tutkimatta. [16]

70. Kannekirjelmässään Italian hallitus viittaa komission pääsihteerin 19.1.1999 päivättyyn kirjeeseen ja päättelee, että riidanalainen päätös on mitätön, "koska sen on allekirjoittanut pääsihteeri eikä komission puheenjohtaja tai jäsen".

71. Kun komissio täsmensi vastineessaan, että riidanalainen päätös on tehty 16.12.1998 ja että 19.1.1999 päivätyllä kirjeellä tämä päätös ainoastaan annettiin tiedoksi Italian tasavallalle, Italian hallitus pitäytyi vastineessaan antamiinsa perusteluihin ilmoittamalla, "että sellaista tekstiä, johon sisältyisi komission 16.12.1998 tekemä päätös, ei ole olemassa".

16 — Ks. esim. asia C-137/92 P, komissio v. BASF ym., tuomio 15.6.1994 (Kok. 1994, s. I-2555, Kok. Ep. XV, s. I-239, 21 kohta).

72. Vastauskirjelmässään komissio totesi, että se seikka, että se on tosiasiassa päättänyt hyväksyä riidanalaisen jakautumisen 16.12.1998 pidetyssä kokouksessaan, "on — — selvästi todistettu tämän kokouksen pöytäkirjassa, kun se luetaan yhdessä siihen viittaavan päätösehdotuksen kanssa".

73. Yhteisöjen tuomioistuimen pyynnöstä komissio toimitti kopion komission puheenjohtajan ja pääsihteerin allekirjoittamasta pöytäkirjasta.

74. Tässä yhteydessä komissio täsmensi, että puheenjohtajan ja pääsihteerin allekirjoittama pöytäkirja riittää yksinään osoittamaan, että riidanalainen päätös on asianmukaisesti tehty. Työjärjestyksen 16 artiklan kolmea ensimmäistä kohtaa, joissa määrätään, että hyväksytyt säädökset on liitettävä erottamattomasti pöytäkirjaan tai asialuetteloon, ei voida komission mukaan soveltaa esillä olevassa asiassa sillä perusteella, että tämä menettelymääräys koskee työjärjestyksen 16 artiklan neljännen kohdan nojalla ainoastaan sellaisia säädöksiä, jotka ovat perustamissopimuksen 189 artiklassa määrätyssä muodossa. Riidanalainen päätös ei siten olisi tässä viimeksi mainitussa määräyksessä tarkoitettu säädös, vaan sitä olisi pidettävä "epätavallisena" tai "sui generis -säädöksenä". Komission mukaan "esillä olevassa asiassa komissio ei [siis] ole mitenkään rikkonut työjärjestyksensä määräyksiä eikä — — , näin ollen riidanalainen päätös ole pätemätön olennaisten muotomääräysten rikkomisen perusteella".

75. Mitä näistä perusteluista pitäisi päätellä?

76. Edellä mainitussa tuomiossa komissio vastaan BASF ym. yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että "toimet, jotka ovat niin ilmeisellä tavalla lainvastaisia, ettei sitä voida mitenkään hyväksyä yhteisön oikeusjärjestyksessä, ei voida katsoa olevan minkäänlaista, edes väliaikaista, oikeusvaikutusta, ja niitä on siis pidettävä oikeudellisesti mitättöminä". [17]

77. Tutkimus on siis aloitettava kysymyksellä siitä, onko komissio syyllistynyt johonkin sääntöjenvastaiseen toimintaan ja onko se asianosaisten perustelut huomioon ottaen rikkonut työjärjestyksensä määräyksiä tehdessään riidanalaisen päätöksen.

78. Komissio on tällä päätöksellä, kuten pöytäkirjasta ilmenee, "[hyväksynyt] SEC(1998)2152 ja /4 asiakirjalla mainitut alustavat määrärahat — — ". Pöytäkirjassa ei ole riidanalaisen päätöksen täsmällistä sisältöä eli siis "SEC(1998)2152 ja /4 asiakirjassa mainittuja alustavia määrärahoja", joista ei ole tehty pöytäkirjaan erottamattomasti liitettyä asiakirjaa, minkä komissio on vielä vahvistanut istunnossa.

17 — 49 kohta.

79. Edellä jo esitetyistä syistä komissio katsoo, että riidanalaisen päätöksen sisältöä ei olisi tarvinnut selkeyttää pöytäkirjaan erottamattomasti liitetyssä asiakirjassa.

80. Tätä väitettä ei kuitenkaan voida pitää vakuuttavana.

81. Perustamissopimuksen 189 artiklan neljännessä kohdassa määrätään, että päätös "velvoittaa kaikilta osin niitä, joille se on osoitettu".

82. Näin ollen, kuten aikaisemmin on todettu, riidanalainen päätös on toimenpide, jolla on oikeusvaikutus siinä merkityksessä, että siinä tosiasiassa määrätään yläraja sille yhteisön rahoitukselle, joka voidaan myöntää Italian alueella yhteisön aloitteiden mukaisesti toteutettaville ohjelmille riippumatta siitä, onko komissiolle osoitettu tukihakemus perusteltu. Ei siis voida kieltää, että riidanalainen päätös olisi luonteeltaan "sitova".

83. Seuraavaksi ei voida kiistää sitä, että tämän päätöksen on katsottava olevan osoitettu Italian tasavallalle niin aineellisesti, koska päätöksellä on sen alueella toteutettavien ohjelmien täytäntöönpanoa

koskevia oikeusvaikutuksia, kuin muodollisestikin, koska pöytäkirjassa mainitaan, että jäsenvaltioille ilmoitetaan päätöksestä.

84. EY:n perustamissopimuksen 189 artiklan neljännessä kohdassa olevan päätöksen käsitteen analyysin perusteella katson siis, että, riidanalainen päätös on todellakin päätös tässä määräyksessä tarkoitetussa merkityksessä.

85. Kaksi muuta seikkaa puoltavat tätä käsitystä.

86. Ensinnäkin Italian hallitus kiinnitti istunnossa huomiota neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 2052/88 määriteltyyn tavoitteeseen 1 liittyvien rakennerahastojen ja kalatalouden ohjauksen rahoitusvälineen maksusitoumusmäärärahojen alustavasta jaosta jäsenvaltioiden kesken 28 päivänä lokakuuta 1993 tehtyyn komission päätökseen 93/589/ETY. Tämän *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* [18] julkaistun päätöksen oikeudellinen perusta, eli asetuksen N:o 2052/88 12 artiklan 4 kohta, on sama kuin se, johon riidanalainen päätös komission mukaan perustuu.

18 — EYVL L 280, s. 30.

87. Lisäksi päätös 93/589/ETY on kiistattomasti perustamissopimuksen 189 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettu päätös. Riittää, että viitataan tämän päätöksen 2 artiklaan, jossa on vakiolause, jonka mukaan "tämä päätös on osoitettu kaikille jäsenvaltioille".

88. Jos alustavan jakautumisen vahvistaminen asetuksen N:o 2052/88 12 artiklan 4 kohdan perusteella johti vuonna 1993 perustamissopimuksen 189 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetun päätöksen tekemiseen, en ymmärrä, miksi näin ei voisi olla vuonna 1998, jolloin riidanalainen päätös on tehty. Joka tapauksessa se, että komissio on valinnut näille kahdelle päätökselle eri muodon, ei yksinään voi olla ratkaiseva, sillä muodon valinnalla ei voida muuttaa toimenpiteen luonnetta. [19]

89. Toiseksi näyttää siltä, että komission suppea tulkinta päätöksen käsitteestä perustamissopimuksen 189 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetussa merkityksessä on ainakin esillä olevassa asiassa vaikeasti yhteensovitettavissa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa, jonka mukaisesti "[komission silloin voimassa olleen työjärjestyksen 12 artiklan ensimmäisessä kohdassa] tarkoitetulla komission toimien todistusvoimaisiksi saattamisella, joka — — on paljon enemmän kuin pelkkä [komission] arkistointiin liittyvä muodollisuus, pyritään takaamaan oikeusvarmuus vahvistamalla kollegion

19 — Asia 307/81, Alusuisse Italia v. neuvosto ja komissio, tuomio 6.10.1982 (Kok. 1982, s. 3463, Kok. Ep. VI, s. 547, 7 kohta).

hyväksymät tekstit todistusvoimaisilla kielillä. Näin mahdollistetaan se, että kiistatilanteissa voidaan varmistaa, että tiedoksi annetut tai julkaistut tekstit vastaavat täysin kollegion hyväksymää tekstiä ja näin ollen tekstin laatijan tarkoitusta. Tästä seuraa, että todistusvoimaiseksi saattaminen on ETY:n perustamissopimuksen 173 artiklassa tarkoitettu olennainen menettelymääräys, jonka rikkominen voi olla kumoamiskanteen perustana". [20]

90. Toisin sanoen näyttää siltä, että sen painoarvon, jonka yhteisöjen tuomioistuin antaa komission toimenpiteiden todistusvoimaiseksi saattamiselle pyrittäessä takaamaan oikeusvarmuus, ja toisaalta komission ehdottaman tällaista todistusvoimaiseksi saattamista edellyttävien toimenpiteiden soveltamisalaa koskevan suppean tulkinnan välillä on ristiriita.

91. Näin ollen edellä mainittu oikeuskäytäntö johtaa pikemminkin komission työjärjestyksen 16 artiklan neljännen kohdan, jossa määrätään ne asiakirjat, jotka on saatettava todistusvoimaisiksi, laajaan tulkintaan.

92. Katson siis, että komission olisi pitänyt, edellä esitetty huomioon ottaen, työjärjestyksensä 16 artiklan nojalla liittää erottamattomasti pöytäkirjaan se asiakirja, joka sisältää sen 16.12.1998 pidetyssä kokouksessa vahvistamat alustavat määrärahat. Koska se ei ole näin tehnyt ja koska se viittaa ainoastaan päätösehdotukseen, jota ei ole liitetty ja saatettu todistusvoimaiseksi, sen ei voida katsoa noudattaneen työjärjestystään ja se on näin rikkonut olennaista menettelymääräystä.

93. On lisättävä, että ongelma ei ole pelkästään teoreettinen. Kuten edellä on mainittu, päätösehdotukseen ja erityisesti SEC(1998)2152 asiakirjaan liitetyn taulukon 2 ja toisaalta tämän saman Italian tasavallalle pääsihteerin 19.1.1999 päivätyllä kirjeellä toimitetun taulukon 2 vertailusta seuraa, että näiden kahden taulukon, joiden pitäisi olla samat, välillä on ero siltä osin kuin kyse on Yhdistyneessä kuningaskunnassa toteutettavaan Refex-ohjelmaan liittyvistä kahdesta summasta. Koska näin ollen ainakin näiden kahden summan osalta puuttuu todistusvoimaisuus, on mahdotonta tietää, kumpi summa on komission jäsenten muodostaman kollegion hyväksymä.

94. On vielä tutkittava kysymystä siitä, onko komission sääntöjenvastainen menettely niin vakavaa, että sen perusteella riidanalainen päätös on pätemätön.

95. Katson, että vastaus tähän kysymykseen on kieltävä.

20 — Em. tuomio komissio v. BASF ym., 75 ja 76 kohta.

96. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Basf ym. annetussa tuomiossa, että koska "yhteisön toimielimen toimen mitättömäksi toteamisen seuraukset ovat vakavia, on selvää, että oikeusvarmuussyistä toimi voidaan katsoa mitättömäksi ainoastaan täysin poikkeuksellisissa tilanteissa". [21]

97. Olennaisten menettelysääntöjen rikkominen, joihin komission on katsottava syyllistyneen, ei kuulu kategoriaan "täysin poikkeukselliset tilanteet". Kysymys on kylläkin sääntöjenvastaisesta menettelystä, mutta se ei ole riittävän vakava, jotta sen perusteella voitaisiin päätellä kyseisen toimen olevan mitätön.

98. Tältä osin katson, että se, että komissio on tosiasiassa hyväksynyt alustavan jakautumisen, kuten pöytäkirjasta käy ilmi, on tärkeä tieto. Viittaan tässä edellä mainittuun tuomioon asiassa komissio vastaan Basf ym., jossa yhteisöjen tuomioistuin on katsonut kiistetyn toimen olevan olemassa, koska "21.12.1988 pidetyssä kokouksessa komissio, kuten kokouksen pöytäkirjasta käy ilmi, päätti hyväksyä pöytäkirjassa esitetyn päätösosan riippumatta siitä, liittyykö päätökseen virheitä". [22]

99. On siis pääteltävä, että riidanalainen päätös on olemassa ja näin ollen kanne otetaan tutkittavaksi.

Pääasia

A Perustelun puuttumista koskeva ensimmäinen kanneperuste

100. Ensimmäisenä kanneperusteena Italian hallitus vetoaa EY:n perustamissopimuksen 190 artiklaan (josta on tullut EY 253 artikla). Se on jakanut kanneperusteen kahteen osaan, joista ensimmäisessä väitetään riidanalaisen säädöksen olevan pätemätön ja toisessa, että perustelut puuttuvat kokonaan.

101. Olen juuri tutkinut riidanalaisen säädöksen pätemättömyyttä koskevaa *ensimmäistä osaa* ja tullut siihen päätelmään, että riidanalaista päätöstä tehtäessä on rikottu olennaisia muotomääräyksiä, koska komissio ei ole noudattanut työjärjestyksen 16 artiklassa tarkoitettua todistusvoimaisuusmenettelyä.

102. Tästä seuraa, että olen taipuvainen ehdottamaan riidanalaisen päätöksen kumoamista.

21 — 50 kohta.
22 — 51 kohta.

103. Täydellisyyden vuoksi on tutkittava myös muut Italian hallituksen esittämät kanneperusteet.

104. Kanneperusteen *toisessa osassa* Italian hallitus vetoaa siihen, että riidanalaisen päätöksen perustelut puuttuvat kokonaan.

105. Komissio kiistää tämän väitteen vedoten siihen, että Italian tasavalta osallistui kiinteästi riidanalaisen päätöksen valmistelumenettelyyn ja oli siten tietoinen komission perusteista. Tässä tilanteessa, ottaen vielä huomioon 19.1.1999 päivätty pääsihteerin kirje, riidanalainen päätös on riittävästi perusteltu.

106. On todettava, että perusteluvelvollisuus on olennainen menettelymääräys. "Määräämällä komissiolle velvollisuuden perustella päätöksensä, 190 artikla ei vastaa ainoastaan muotovaatimukseen, vaan pyrkii takaamaan osapuolille mahdollisuuden puolustaa oikeuksiaan, yhteisöjen tuomioistuimelle mahdollisuuden harjoittaa valvontaansa sekä jäsenvaltioille samoin kuin kaikille asianomaisille kansalaisille mahdollisuuden saada selville olosuhteet, joissa komissio on soveltanut perustamissopimusta." [23]

107. Esillä olevassa asiassa voidaan vain todeta, että riidanalaisen päätöksen osalta asiakirjassa, jossa ilmaistaan komission kollegion tahto 16.12.1998 pidetyn kokouksen pöytäkirjan 8 kohdassa, ei sisällä mitään perusteluja. Siinä tyydytään vain mainitsemaan, että komissio hyväksyy alustavan jakautumisen ja päättää ilmoittaa siitä jäsenvaltioille.

108. On totta, että 19.1.1999 päivätty pääsihteerin kirje sisältää hyvin suppean perustelun. Koska pääsihteeri ei kuitenkaan ole kollegio, tästä ei voida päätellä, että riidanalainen päätös olisi perusteltu. "Koska päätöksen päätösosa ja perustelut yhdessä muodostavat jakamattoman kokonaisuuden, kollegisen päätöksenteon periaatteen mukaisesti nimenomaan kollegion on hyväksyttävä samalla kertaa ne molemmat." [24]

109. On myös totta, että koska Italian hallitus on osallistunut riidanalaisen päätöksen valmistelutyöhön olemalla esimerkiksi läsnä hallintokomitean 22.9.1998 pidetyssä kokouksessa, se oli tietoinen perusteista, jotka johtivat komission riidanalaisen päätöksen hyväksymiseen. Olen sitä mieltä, että tämä tilanne ei kuitenkaan riitä korjaamaan säädöksessä itsessään ilmennyttä täydellistä perustelun puutetta.

23 — Asia 24/62, Saksa v. komissio, tuomio 4.7.1963 (Kok. 1963, s. 131).

24 — Em. tuomio asiassa komissio v. BASF ym., 67 kohta.

110. Kuten edellä mainitusta asiassa Saksa vastaan komissio annetusta tuomiosta ilmenee, perusteluilla ei pyritä ainoastaan antamaan asianosaisille mahdollisuutta puolustaa oikeuksiaan, vaan myös muun muassa siihen, että yhteisöjen tuomioistuimella olisi mahdollisuus harjoittaa valvontaansa. Näin ollen ei riitä, että yksi asianosainen, eli nyt esillä olevassa asiassa Italian hallitus, on tavalla tai toisella saanut tietää tämän päätöksen perustelut, jotta voitaisiin päätellä päätöksen olevan riittävästi perusteltu.

111. Lisäksi komission väitteensä tueksi mainitsemasta oikeuskäytännöstä ilmenee, että perustelujen tiedossaoleminen on tekijä, joka saattaa täydentää perusteluja, mutta se ei korvaa niitä. Esimerkiksi asioissa Yhdistynyt kuningaskunta vastaan komissio[25] ja Italia vastaan komissio[26] annetuissa tuomioissa yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että "tilien tarkastus- ja hyväksymispäätöksiä *ei tarvitse perustella yksityiskohtaisesti*,[27] jos asianomainen hallitus on ollut tiiviisti mukana päätöksen valmistelumenettelyssä".

112. Asiassa Delacre ym. vastaan komissio 14.2.1990 annetussa tuomiossa[28] yhteisöjen tuomioistuin on samoin todennut, että "vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kysymystä siitä, täyttääkö päätöksen perustelu EY:n perustamissopimuksen 190 artiklassa mainitut vaatimukset, ei ole tarkasteltava *ainoastaan sen sanamuodon, vaan myös*[29] sen asiayhteyden sekä kaikkiin kyseistä asiaa koskevien oikeussääntöjen perusteella".

113. Päätöksen sanamuotoon on siis sisällyttävä ainakin olennaiset sen hyväksymiseen johtaneet seikat. Vasta tämän lisäksi voidaan viitata sen tosiasialliseen ja oikeudelliseen asiayhteyteen.

114. Koska näin ei ole riidanalaisen päätöksen osalta, päätös on käsittääkseni puutteellisesti perusteltu, minkä perusteella voidaan päätellä, että se on kumottava.

B Asetuksen N:o 4253/88 24 artiklan rikkomista koskeva toinen kanneperuste

115. Italian hallitus katsoo, että komissio on rikkonut myös asetuksen N:o 4253/88 24 artiklaa.

116. Olen samaa mieltä komission kanssa siitä, että tällaista rikkomista ei ole tapahtunut. Edellä mainittu päätösosa liittyy, kuten sen otsikosta käy ilmi, jo myönnet-

25 — Asia 347/85, tuomio 24.3.1988 (Kok. 1988, s. 1749, 60 kohta).

26 — Asia 14/88, tuomio 14.11.1989 (Kok. 1989, s. 3677, 11 kohta).

27 — Kursivointi tässä.

28 — Asia C-350/88, Kok. 1990, s. I-395, 16 kohta.

29 — Kursivointi tässä.

tyjen tukien vähentämiseen, pidättämiseen ja peruuttamiseen. Kuten edellä on todettu, komissio ei ole vähentänyt, pidättänyt tai peruuttanut jo myönnettyjä tukia riidanalaisella päätöksellä eikä se ole siis myöskään rikkonut asetuksen N:o 4253/88 24 artiklan säännöksiä.

117. Katson siis, että tämä kanneperuste on hylättävä.

C Asetuksen N:o 2052/88 12 artiklan rikkomista koskeva kolmas kanneperuste

118. Todettuaan ensin, että "koska perustelut puuttuvat kokonaan riidanalaisesta päätöksestä, ei ole mahdollista — — tietää mitä oikeudellista perustaa Euroopan yhteisöjen komissio on halunnut käyttää", Italian hallitus katsoi kannekirjelmässään, että "ilmaisu (alustava jakautuminen) on todennäköisesti otettu asetuksen [N:o 2052/88] 12 artiklasta". Tästä se päättelee, että hyväksyessään riidanalaisen päätöksen komissio on soveltanut tätä säännöstä. Sen mukaan komissio on kuitenkin rikkonut tätä säännöstä, koska se ei ole noudattanut asetuksen N:o 4252/88 25 artiklassa tarkoitettua menettelyä.

119. Komissio vastasi, että 24 artiklassa tarkoitettua menettelyä ei pitänyt noudattaa, sillä sitä sovelletaan siinä tapauksessa, että jo myönnettyä tukea muutetaan. Lisäksi komissio katsoo, että asetuksen N:o 2052/88 12 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu jakautuminen on ja pysyy alustavana ja että näin ollen niitä voidaan muuttaa tämän ajanjakson kuluessa.

120. Vastauskirjelmässään komissio täsmentää kuitenkin, että "on syytä — — korjata väitettä, jonka mukaan asetuksen [N:o 2052/88] 12 artiklaa sovelletaan suoraan yhteisön aloitteisiin. Kuten saman artiklan tekstistä käy ilmi, komissio vahvistaa alustavan jakautumisen (kunkin tavoitteista 1—4 sekä tavoitteen 5 b osalta), toisin sanoen pääasiallisten rakenteellisten tukitoimenpiteiden osalta eikä nimenomaan yhteisön aloitteiden osalta. Tästä huolimatta komissio on päättänyt soveltaa yhdenmukaisuuden nimessä mainittua artiklaa yhteisön aloitteisiin ja katsonut, että alustava jakautuminen on ohjelmointiväline, jota voidaan käyttää näihin aloitteisiin."

121. Komission toistettua tämän huomautuksen istunnossa Italian tasavalta väitti, että tässä tilanteessa riidanalaiselta päätökseltä puuttui oikeudellinen perusta.

122. Miten tämä kanneperuste pitäisi siis ymmärtää?

123. Olen sitä mieltä, että Italian hallituksen istunnossa esittämän täsmennyksen perusteella se tulisi ymmärtää riidanalaisen päätöksen oikeudellisen perustan puuttumista koskevaksi kanneperusteeksi.

124. Tästä istunnossa esitetystä täsmennyksestä huolimatta tässä ei ole kysymys uudesta perusteesta, joka olisi esitetty liian myöhään yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 42 artiklan 2 kohdan perusteella. Edellä mainitut eriävät mielipiteet huomioon ottaen Italian tasavalta kehittelee tällä perusteella alun perin esittämäänsä kanneperustetta. Jos asia ei olisi näin, se seikka, että perustetta on tarkennettu vain istunnossa, selittyy joka tapauksessa oikeudenkäynnin aikana esiin tulleella tosiseikalla, nimittäin edellä mainitulla komission huomautuksella, jonka se esitti ensimmäistä kertaa vastauskirjelmässä.

125. Tehtäväni on siis tutkia kysymystä siitä, onko asetuksen N:o 2052/88 12 artiklan 4 kohta riidanalaisen päätöksen oikeudellinen perusta.

126. Asetuksen N:o 2052/88 12 artiklan 4 kohdassa säädetään, että "komissio vahvistaa rakennerahastojen maksusitoumusmäärärahojen — — alustavan jakautumisen *jäsenvaltioittain kunkin tavoitteista 1—4 sekä tavoitteen 5 b osalta* — — ".[30]

127. Jos pitäydytään ainoastaan 12 artiklan 4 kohdan tekstiin, voitaisiin yhtyä komission kantaan, jonka mukaan viittauksella "kunkin tavoitteista 1—4 ja 5 b)" tarkoitetaan, että tämä koskee pelkästään pääasiallisia rakenteellisia tukitoimenpiteitä, toisin sanoen asetuksen N:o 2052/88 5 artiklan 5 kohdan kolmannessa kohdassa tarkoitettuja "jäsenvaltioiden aloitteesta" aloitettuja yhteisön tukitoimenpiteitä, eikä yhteisön aloitteita eli tässä samassa artiklassa tarkoitettua "komission yhteisymmärryksessä asianomaisen jäsenvaltion" kanssa aloittamaa tukitoimintaa. Yhteisön yleisen edun kannalta katsottuna näiden yhteisön aloitteiden jakaminen tavoitteittain kussakin jäsenvaltiossa on ehkä vaikeampaa.

128. Jos tämä väite hyväksyttäisiin, se johtaisi päätelmään, jonka mukaan "komission aloitteesta" aloitettua toimintaa koskevalta alustavalta jakautumiselta puuttuisi oikeudellinen perusta ja siinä olisi kysymys ainoastaan komission itselleen asettamista poliittisluonteisista yleisistä suuntaviivoista.

129. Tässä tapauksessa komissiolla ei ole ollut oikeutta johtaa siitä oikeudellisia

30 — Kursivointi tässä.

seuraamuksia. Vedotessaan pelkästään Italian tasavallan osuuden vähentämiseen sillä ei konkreettisesti ole ollut oikeutta kieltäytyä edellä 65 kohdassa mainitun Interreg II B -ohjelmaan liittyvän yhteisön rahoitusosan lisäämisestä. Se olisi voinut kieltää tämän lisärahoituksen ainoastaan vetoamalla perusteluihin, jotka liittyvät itse ohjelman luonteeseen tai täytäntöönpanoon.

130. Olen kuitenkin sitä mieltä, että tulkinta, jonka mukaan 12 artiklan 4 kohtaa ei sovelleta yhteisön aloitteesta käynnistettyyn tukitoimintaan, ei ota huomioon 12 artiklan systematiikkaa ja rakennetta.

131. On todettava, että 12 artiklan *1 kohdan* mukaan neuvosto vahvistaa ensiksi rakennerahastojen ja kalatalouden ohjauksen rahoitusvälineen käyttöön varatut vuoden 1992 hinnoissa ilmoitetut kokonaisvarat, joiden määrä on 141,471 miljardia ecua kaudeksi 1994—1999. Muutamien 2 ja 3 kohdassa annettujen, tavoitetta 1 koskevien tarkennusten jälkeen 12 artiklan *4 kohdan* mukaan neuvosto valtuuttaa komission vahvistamaan "rakennerahastojen maksusitoumusmäärärahojen" alustavan jakautumisen. Vasta tämän jälkeen 12 artiklan *5 kohdan* mukaisesti neuvosto päättää suunnata 1,9 prosenttia rakennerahastojen maksusitoumusmäärärahoista yhteisön aloitteisiin.

132. Katson, että tämän rakenteen perusteella voidaan päätellä, että komission velvollisuus vahvistaa alustava jakautuminen kattaa kaikki rakennerahastojen maksusitoumusmäärärahat eikä ainoastaan pääasiallisiin rakenteellisiin tukitoimenpiteisiin osoitettuja maksusitoumusmäärärahoja. Vaikuttaa siltä, että vaikka 12 artiklan 4 kohdassa viitataan "rakennerahastojen maksusitoumusmäärärahoihin", siinä on artiklan rakenne ja logiikka huomioon ottaen kysymys neuvoston tämän saman artiklan 1 kohdassa määrittämistä maksusitoumusmäärärahoista, jotka koskevat siis kaikkia tukitoimintamuotoja. Näiden määrärahojen jakautuminen pääasiallisiin rakenteellisiin tukitoimenpiteisiin ja toisaalta yhteisön aloitteisiin, tulee esille vasta seuraavassa kohdassa, eikä sen voida katsoa vaikuttavan 4 kohdassa olevan käsitteen "rakennerahastojen maksusitoumusmäärärahat" sisältöön.

133. Lisäksi 12 artiklan 4 kohdasta voidaan päätellä, että neuvoston käsityksen mukaan komission vahvistama alustava jakautuminen on rahastojen hallinnassa käytettävä työväline. Ei ole kuitenkaan varmaa, että tästä välineestä olisi hyötyä ainoastaan pääasiallisille rakenteellisille tukitoimenpiteille eikä lainkaan yhteisön aloitteille.

134. Näin ollen koska asetuksen N:o 2052/88 tekstissä ei ole selvää mainintaa siitä, että velvollisuus vahvistaa alustava jakautuminen ei koske yhteisön aloitteita ja edellä mainitun asetuksen 12 artiklan rakenne huomioon ottaen kat-

son, että asetuksen N:o 2052/88 12 artikla muodostaa riittävän oikeudellisen perustan sille, että komissio vahvistaa yhteisön aloitteiden alustavan jakautumisen.

135. Mielestäni riidanalainen päätös ei ole siis vailla oikeudellista perustaa.

136. Seuraavaksi on vielä tutkittava Italian hallituksen väittämä, jonka mukaan komissio on rikkonut 12 artiklan 4 kohtaa muuttamalla alustavaa jakautumista noudattamatta asetuksen N:o 4253/88 25 artiklassa tarkoitettua menettelytapaa.

137. Tältä osin riittää, kun todetaan, että tämän säädöksen sanamuodosta seuraa, että sitä sovelletaan mukautettaessa hyväksytyn tuen myöntämistä koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä eikä muutettaessa alustavaa jakautumista.

138. Edellä esitetystä seuraa siis, että kolmatta kanneperustetta on pidettävä perusteettomana.

D Asetuksen N:o 2052/88 4 artiklan rikkomista ja perustellun luottamuksen periaatteen loukkaamista koskeva neljäs kanneperuste

139. Italian hallitus katsoo komission rikkoneen myös asetuksen N:o 2052/88 4 artiklaa, jossa säädetään yhteistyöhön osallistumisen periaatteesta, johon kuuluvat "valmistelu, rahoitus sekä — — toiminnan ennakkoarviointi, seuranta ja jälkiarviointi". Sen mukaan komission olisi pitänyt ottaa jäsenvaltiot tiiviimmin mukaan päätöksentekomenettelyyn ja vieläpä pyytää näiden suostumusta uuteen alustavaan jakautumiseen.

140. On vielä todettava, että tässä samassa 4 artiklassa säädetään myös, että "yhteistyöhön osallistuminen tapahtuu noudattamalla tarkasti siihen osallistuvien jäsenvaltioiden toimielinten ja oikeus- ja talousviranomaisten toimivaltaa". Asetuksen N:o 2052/88 12 artiklan 4 kohdassa komissiolle annetaan valtuus vahvistaa alustava jakautuminen, eikä sen voida katsoa rikkoneen yhteistyöhön osallistumisen periaatetta hyväksyessään riidanalaisen päätöksen ilman Italian hallituksen suostumusta.

141. Samoin vastoin Italian hallituksen väittämää komission ei voida katsoa rikkoneen yhteistyöhön osallistumisen periaatetta, kun se ei noudattanut asetuksen N:o 4253/88 25 artiklassa tarkoitettua menettelytapaa. Kuten olen jo edellä todennut, tämän säädöksen sanamuodosta seuraa, että sitä sovelletaan mukautettaessa

jo myönnettyä tukea koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä eikä muutettaessa alustavaa jakautumista.

142. Komissio on myös ottanut, kuten se on selittänyt, merkittävällä tavalla jäsenvaltiot mukaan riidanalaisen päätöksen valmistelutyöhön muun muassa pyytämällä päätösehdotuksesta hallintokomitean lausuntoa.

143. Edellä esitetystä seuraa, ettei voida päätellä komission loukanneen yhteistyöhön osallistumisen periaatetta.

144. Saman kanneperusteen yhteydessä Italian hallitus vetoaa myös luottamuksensuojan loukkaamiseen.

145. Yhdyn komission käsitykseen, jonka mukaan asetuksen N:o 2052/88 12 artiklan 4 kohdan perusteella ei voida päätellä, että alustava jakautuminen olisi lopullisesti jäädytetty sen jälkeen, kun se on hyväksytty, ja että huolimatta tilanteessa tapahtuneesta sellaisesta muutoksesta, jonka vuoksi jakautumisen mukauttaminen olisi sopivaa tai tarpeellista, sitä ei voitaisi enää mitenkään muuttaa.

146. Tällainen tulkinta ei käy ilmi edellä mainitusta säännöksestä, ja se näyttäisi olevan hyvän varainhoidon periaatteen vastaista.

147. Komissio selittää, että uutta alustavaa jakautumista ei ole vahvistettu ainoastaan 100 miljoonan ecun summan erottamiseksi Peace-ohjelmaa varten, vaan että se liittyy myös Euroopan parlamentin budjettikomitean komissiolle esittämään pyyntöön arvioida jäsenvaltioittain yhteisön aloitteiden täytäntöönpanon edistymistä sekä niiden mahdollista suuntaamista uuteen käyttötarkoitukseen siten, että taattaisiin näille aloitteille talousarviossa otettujen määrärahojen parempi käyttöaste.

148. Komission mukaan "tämän arvioinnin merkitys kasvoi sitä mukaa kuin ohjelmakausi lähestyi loppuaan. Kaikkia sellaisia toimia, joiden kansallisista sitoumuksista ei olisi päätetty 31.12.1999 mennessä, ei enää tuettaisi, ja niihin liittyvät varat olisi menetetty rakennepolitiikan osalta sen jälkeen kun ne on palautettu yhteisöjen yleiseen talousarvioon".

149. Näistä selityksistä käy ilmi, että tulkinta, jonka mukaan alun perin hyväksytty jakautuminen olisi lopullinen, kuten Italian hallitus ehdottaa, olisi tuskin sopusoin-

nussa hyvän varainhoidon vaatimusten kanssa. Tätä tulkintaa, joka ei perustu 12 artiklan 4 kohtaan, ei voida siis hyväksyä.

E EY:n perustamissopimuksen 2 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 2 artikla) rikkomista ja syrjintäkiellon loukkaamista koskeva viides kanneperuste

150. Näin ollen koska alustavan jakautumisen sopeuttamista ei voida sulkea pois, jäsenvaltio ei voi väittää, että sille olisi syntynyt perusteltu luottamus alun perin hyväksytyn alustavan jakautumisen vuoksi.

151. Lisäksi komissio on toimittanut asiakirjoja, jotka todistavat, että hallintokomitean 25.—26.5.1994 pidetyssä kokouksessa suoritetun alkuperäisen jakautumisen valmistelun aikana sekä kirjeessä, jolla tämä jakautuminen annettiin tiedoksi jäsenvaltioille, komissio on selvästi varannut itselleen oikeuden korjata myöhemmin rahoitusmäärärahoja.

152. Näin ollen mielestäni ei voida päätellä, että Italian hallitukselle olisi syntynyt perusteltu luottamus alkuperäisen jakautumisen vuoksi.

153. Neljättä kanneperustetta on siis pidettävä perusteettomana.

154. Italian hallituksen mukaan komissio "ei ole kokenut, että sillä olisi velvollisuus, joka sille EY:n perustamissopimuksen 2 artiklassa määrätään, esittää ehdotus, jolla toteutetaan [kaikille jäsenvaltioille yhteinen poliittinen suuntaus, jolla pyritään osoittamaan konkreettisesti niiden solidaarisuus Pohjois-Irlannissa meneillään olevaa rauhanprosessia kohtaan] pyytämällä koko unionia osallistumaan konkreettisesti ja suhteellisesti tämän tavoitteen saavuttamisen edellyttämiin varoihin. Komissio on sitä vastoin valinnut ratkaisun, joka pohjautuu aivan outoihin perusteisiin ja loukkaa jäsenvaltioiden välisen sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ja yhteisvastuullisuuden periaatteita. Lisäksi riidanalaisen päätöksen tapauksessa valittu ratkaisu loukkaa myös syrjintäkiellon periaatetta, koska Italialle jo suunnattujen varojen vähennys on suurempi kuin kaikkiin muihin jäsenvaltioihin kohdistunut vähennys".

155. Italian hallitus katsoo, että alustavan jakautumisen vähennys kosketti Italian tasavaltaa suhteettomasti, millä rikotaan perustamissopimuksen 2 artiklaa ja loukataan yhdenvertaisen kohtelun periaatetta.

156. Perustamissopimuksen 2 artiklan osalta komissio väittää, että riidanalainen päätös ei riko tätä määräystä, koska se on muotoiltu siten, että siitä johtuu jäsenval-

tioille ja eri toimielimille erityisiä velvollisuuksia ja oikeuksia. Yhdistynyt kuningaskunta katsoo samoin, että "tavoitteet on saavutettava EY:n perustamissopimuksen erityismääräyksiä soveltaen antamalla johdettuun oikeuteen perustuvia oikeussääntöjä ja panemalla nämä säännöt täytäntöön yhteisön ja/tai jäsenvaltioiden toimielinten välityksellä. — — Näin ollen riidanalaisen päätöksen laillisuutta on arvioitava ottaen huomioon yhteisön erityiset oikeussäännöt, joihin päätös perustuu, mukaan lukien [yhteisön] yleiset oikeusperiaatteet".

157. Tässä on syytä viitata yhteisöjen tuomioistuimen 29.9.1987 antamaan tuomioon,[31] jossa on todettu, että "EY:n perustamissopimuksen 2 artiklassa mainitun tavoitteen osalta, joka liittyy elintason nopeutettuun kohottamiseen, on — — todettava, että siinä on kysymys Euroopan talousyhteisön luomiseen liittyvästä tavoitteesta, josta ei voi johtua, ottaen huomioon sen yleinen luonne ja sen järjestelmällinen liittyminen yhteismarkkinoiden luomiseen ja eri talouspolitiikkojen asteittaiseen lähentämiseen, oikeudellisia velvollisuuksia jäsenvaltioille tai oikeuksia yksityishenkilöille".

158. Yhdenmukaisuuden nimissä olen sitä mieltä, että tavoite, joka liittyy sosiaalisen ja taloudellisen yhteenkuuluvuuden vahvistamiseen siten kuin perustamissopimuksen 2 artiklan j kohdassa[32] on tarkoitettu, ei ole tarpeeksi täsmällinen, jotta sen perusteella voitaisiin päätellä siitä johtuvan komissiolle jokin konkreettinen velvollisuus kuten määrätty menettely, jonka mukaan komission olisi pitänyt jakaa jäsenvaltioiden kesken määrärahojen Peace-ohjelmalle ohjattu vähennys. Tästä säädöksestä ei voida myöskään päätellä, että komission olisi pitänyt esittää lakiehdotus toteuttaessaan Pohjois-Irlannin rauhanprosessiin liittyvän yhteenkuuluvuuden periaatetta.

159. Mielestäni tässä ei siis ole rikottu perustamissopimuksen 2 artiklaa.

160. Yhdenvertaisen kohtelun osalta Italian tasavalta vetoaa siihen, että kun tarkastellaan suoritettuja vähennyksiä, joiden kokonaissumma on 83,6 miljoonaa ecua, Italian tasavallan vastattavaksi on tullut 44,7 miljoonan ecun suuruinen summa, vaikka sille on myönnetty vain noin 13 prosenttia kokonaisvaroista.

161. Italian hallitus katsoo, että "komission olisi pitänyt keskittyä etsimään varoja Peace-ohjelman rahoittamiseen tietenkin kaikkien jäsenvaltioiden avustuksella niin,

31 — Asia 126/86, Giménez Zaera (Kok. 1987, s. 3697, 11 kohta).

32 — Italian hallitus viittaa tavoitteisiin, jotka koskevat "taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja yhteisvastuullisuutta jäsenvaltioiden välillä". Nämä tavoitteet on mainittu EY 2 artiklassa, jota ei sovellettu vielä silloin, kun riidanalainen päätös on tehty, koska Amsterdamin sopimus ei ollut tuohon aikaan vielä voimassa.

että tarvittavat keinot olisi löydetty" ja "että vähennys olisi voitu suorittaa eri tavalla, käyttämällä suhteessa ohjelmoimattomia varoja ja indeksiä soveltamalla".

162. Vastauskirjelmässään Italian hallitus arvostelee komission uudessa jakautumisessa käyttämää laskutapaa, toisin sanoen selvitystä yhteisön aloitteiden täytäntöönpanosta 31.12.1997. Sen mukaan "tämä peruste on syrjivä. Siinä suositaan jäsenvaltioita, joiden ohjelmat on sattumalta hyväksytty oikeana ajankohtana, mutta syrjitään Italian kaltaisia valtioita, joiden esittämien ohjelmien hyväksymisessä on tapahtunut huomattavaa viivästymistä".

163. Komissio vastaa, että käytetty laskentamenetelmä on Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavan 21.12.1977 annetun varainhoitoasetuksen [33] 2 artiklassa tarkoitetun hyvän varainhoitotavan mukainen, sellaisena kuin se on muutettuna viimeksi päätöksen tekoajankohtana 23.11.1998 annetussa neuvoston asetuksessa N:o 2548/98. [34]

164. Sen väitteen osalta, joka koskee myöntämispäätösten tekemisen viivästymistä, komissio katsoo kyseen olevan uudesta kanneperusteesta, jota ei siis pidä ottaa tutkittavaksi. Komissio korostaa joka tapauksessa, että viive johtui siitä, että suuri osa Italian viranomaisilta saaduista, asetuksen N:o 4252/88 14 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädetyt edellytykset täyttävistä ehdotuksista ei ollut näiden edellytysten mukaisia.

165. Tältä osin olen ensinnäkin sitä mieltä, että myöntämispäätösten hyväksymisessä tapahtunutta viivästymistä koskeva väite ei ole uusi kanneperuste. Tämän perustelun sanamuodosta nimittäin ilmenee, että se kuuluu yhdenvertaisen kohtelun periaatteen rikkomista koskevaan kanneperusteeseen ja että sillä kehitellään tätä perustetta ja se on sitä paitsi vastaus komission vastineessaan antamaan laskentamenetelmää koskevaan selvitykseen. Tätä perustetta on siis syytä tarkastella nyt esillä olevan asian yhteydessä.

166. Seuraavaksi on muistettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yleinen yhdenvertaisen kohtelun periaate, joka on yksi yhteisön oikeuden perusperiaatteista, edellyttää, että toisiinsa rinnastettavia tapauksia ei kohdella eri tavalla, ellei tällaista eroa voida objektiivisesti perustella. [35]

167. Koska Italian tasavallan vastattavaksi tuli suurempi vähennys kuin muille jäsen-

33 — EYVL L 356, s. 1.
34 — EYVL L 320, s. 1.

35 — Katso mm. asia C-189/01, Jippes, tuomio 12.7.2001 (129 kohta, Kok. 2001, s. I-5689).

valtioille, on tutkittava, oliko tämä erilainen kohtelu objektiivisesti perusteltu.

168. Erilainen kohtelu on seurausta komission käyttämästä laskentamenetelmästä. Komissio viittaa hallintokomitealle sen 22.9.1998 pidetyssä kokouksessa esittämäänsä valmisteluasiakirjaan ja selittää käyttäneensä siinä kahden luvun keskiarvoa. Ensimmäinen luku on sellaisen laskelman tulos, jolla verrataan "eri ohjelmien todellisen toteutumisen vaihetta ja *alhaisinta* [36] toteutumisen vaihetta: mikäli asianomainen jäsenvaltio ei ole pystynyt vuosina 1994—1997 käyttämään yli 25 prosenttia sille myönnetyistä määrärahoista, on todennäköistä, että päättyessään näiden ohjelmien mahdollisuus saada enää tukea (ottaen huomioon sitoumusten ja maksujen erääntymisaikataulu) on erityisen pieni. Terveen varainhoidon nimissä olisi ollut aiheellista lopettaa nämä ohjelmat ja tutkia uudelleen niiden rahoitusta".

169. Toinen luku oli sellaisen laskelman tulos, jolla verrataan "eri ohjelmien todellista toteutumista ja niiden *toivottavaa* [37] toteutumista: vuoden 1997 lopussa 65 prosentin sitoutumisasteen katsottiin vastaavan 1994—1999 väliselle ajanjaksolle sijoittuvan ohjelman täydellistä täytäntöönpanoastetta Euroopan neuvoston Edinburgin kokouksessa määritellyn ja asetuksen [N:o 2052/88] liitteeseen II sisältyvän vuosittaisen jakautuman mukaan. Tämän laskelman tuloksesta käy ilmi jokaisen jäsenvaltion osuus ja siis erityinen velvollisuus, jos toivottavaa 65 prosentin toteutumisvaihetta ei ole saavutettu".

170. Näin ollen ei voida kiistää sitä, että komission käyttämä laskentamenetelmä, kun se päättää uudesta jakautumisesta, on luonteeltaan objektiivinen. Lisäksi vaikuttaa ilmeiseltä, että kysymys on, etenkin jos sitä verrataan hyvän varainhoidon periaatteeseen, perustellusta menetelmästä, jonka tärkeys käy ilmi varainhoitoasetuksen 2 artiklasta ja toisaalta myös EY:n perustamissopimuksen 205 artiklasta (josta on muutettuna tullut EY 274 artikla). Tämä laskentamenetelmä ottaa huomioon, vastoin Italian hallituksen ehdotusta käyttää suhteessa ohjelmoimattomia varoja ja indeksin soveltamista, eri ohjelmien oikean täytäntöönpanon todennäköisyyden.

171. Italian hallitus väittää vielä, että laskentamenetelmän tulos olisi vääristynyt Italian tasavallan vahingoksi Italian hankkeiden myöntämispäätösten hyväksymisessä 31.12.1997 olleen viivästymisen vuoksi. Tämän perustelunsa tueksi se viittaa rakenteellisten toimien määrärahojen toteuttamisesta ohjelmakautena

36 — Kursivointi alkutekstissä.

37 — Kursivointi alkutekstissä.

1994—1999 annettuun tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksen N:o 16/98 6.16. kohtaan, jossa on mukana komission vastaukset. [38]

172. Koska yhteisöjen tuomioistuin [39] on tarkastellut tilintarkastustuomioistuimen kertomusten merkitystä todisteena, tätä kohtaa on syytä tutkia tarkemmin. Se kuuluu seuraavasti:

"Tiettyjen komissiolle esitettyjen ohjelmien heikkous ja komission pyrkimykset parantaa niiden laatua ovat aiheuttaneet viiveitä ohjelmien hyväksymisessä. Monissa tapauksissa nämä viiveet eivät kuitenkaan ole oikeassa suhteessa tehtäviin parannuksiin. Ne johtuvat pikemminkin komission vaikeuksista hallinnoida moninaisia ehdotettuja tukimuotoja, yhteensovittaa yksikköjensä toimintaa ja kehittää tehokas yhteistyö jäsenvaltioiden kanssa. Eräissä tapauksissa yksittäisten toimien täytäntöönpanoa koskevat yksityiskohtaiset säännöt on täsmennetty vasta useiden kuukausien, jopa monien vuosien päästä huonosti toimivan kirjeenvaihdon ja tehottomien keskustelujen pohjalta. Esimerkkinä mainittakoon Italian tilanne 31.12.1994, jolloin määrärahoja oli hyväksytty ainoastaan 5,1303 miljardia ecua suunnitellusta 14,860 miljardin ecun suuruisesta kokonaissummasta. Lisäksi Italiassa 1994 esitetyt ohjelmat hyväksyttiin vasta vuonna 1997."

173. Tästä kohdasta ilmenee, että vastoin komission väittämää viiveet eivät johtuneet pelkästään siitä, että hakemukset eivät olleet asetuksen N:o 4253/88 14 artiklan 2 ja 3 kohdan edellytysten mukaisia. Tästä on kuitenkin pääteltävä myös, että komissiosta johtuva viiveisiin liittyvä ongelma oli yleisluonteinen, joka koski muun muassa mutta ei ainoastaan Italian tasavaltaa. Kyseinen jäsenvaltio on mainittu vain esimerkinluonteisesti edellä mainitussa kohdassa. Lisäksi tämän esimerkin yhteydessä tilintarkastustuomioistuin viittaa tukien hyväksymisen asteeseen 31.12.1994, minkä perusteella ei vielä voida päätellä, että ongelma oli samanlainen 31.12.1997.

174. Tästä seuraa, että Italian hallituksen ei voida katsoa näyttäneen toteen, että laskentamenetelmä ja erityisesti yhteisön aloitteiden 31.12.1997 todetun toteutumisasteen määrittämisessä käytetty peruste olisivat olleet vääristyneitä Italian tasavallan vahingoksi komission virheellisen toiminnan vuoksi, mikä olisi vaikuttanut enemmän Italian tasavaltaan kuin muihin jäsenvaltioihin.

175. Edellä esitetystä seuraa, että yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaa-

38 — EYVL C 347, s. 48.

39 — Asia C-366/95, Steff-Houlberg Export ym., tuomio 12.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2661, 32 kohta).

mista koskevaa kanneperustetta ei voida pitää perusteltuna ja että tämä viides kanneperuste on siis hylättävä.

F Toimivallan ylittämistä koskeva kuudes kanneperuste

176. Tämän kanneperusteen yhteydessä Italian tasavalta väittää, että komissio on menetellyt ristiriitaisesti. Sen mukaan "komission jäsen Wulf-Mathies pyysi 15.12.1997 päivätyssä kirjeessään — — Italian viranomaisia yhteisön aloitteiden edistymistä koskevan tutkimuksen yhteydessä (tarkistuttamaan ja täydentämään 31.12.1997 todetun tilanteen perusteella liitteenä olevia tietoja, jotka liittyvät kutakin ohjelmaa tällä hetkellä ohjaavien hallintoviranomaisten kirjaamiin sitoumuksiin ja maksuihin — —)". Italian hallitus päättelee tästä, että toimivaltainen komission jäsen viittasi tässä tutkimuksessa oikeudellisesti sitovien sitoumusten käsitteeseen, "sellaisena kuin se käy ilmi komission päätöksestä N:o C(97)1035/6[40] — — , erityisesti sen lomakkeesta N:o 3 — — ".

177. Italian hallituksen mukaan tätä käsitettä ei voida käyttää perusteena riidanalaisen päätöksen hyväksymisessä. Tältä osin se viittaa hallintokomitean 22.9.1998 antamaan lausuntoon, jossa viitattaisiin käsitteeseen "paikan päällä tehdyt sitoumukset", toisin sanoen Italian hallituksen mukaan se on "tosiseikkaan perustuva ei-juridinen käsite, joka ei vastaa toimivaltaisen komission jäsenen mainitsemia perusteita — — eikä edellä mainitun komission päätöksen sisältöä — — ".

178. Italian hallitus päättelee tästä, että aloitteiden edistyminen on tarkistettu epäyhtenäisten tietojen perusteella siinä merkityksessä, että Italian tasavalta on esittänyt komissiolle selvityksen sellaisten aloitteiden edistymisestä, joiden kohdalla oikeudellisesti sitovat sitoumukset oli jo tehty, kun muut jäsenvaltiot ovat voineet käyttää toista paljon väljempää perustetta.

179. Komissio vastaa, että käsitettä "paikan päällä tehdyt sitoumukset" käytetään tavallisesti viittaamaan rakennerahastojen hallinnoinnissa käytettyyn yhtenäiseen käsitteeseen "sitoumus jäsenvaltiossa", joka on päätöksen 97/322/EY liitteen lomakkeessa nro 3 määritelty oikeudellisesti sitovaksi sitoumukseksi, jonka lopullinen edunsaaja antaa ja johon liitetään sitoumus tarvittavasta julkisesta rahoituksesta.

40 — Tässä on kysymys yhteisön tukikehyksen, yhtenäisten suunnitteluasiakirjojen ja Italiaa koskevien yhteisöaloitteiden hyväksymistä koskevien päätösten muuttamisesta 23 päivänä huhtikuuta 1997 tehdystä komission päätöksestä 97/322/EY (EYVL L 146, s. 11).

180. Komissio lisää, että Italian hallitus ei esitä mitään näyttöä siitä, miten toimivaltaisen komission jäsenen 15.12.1997 päivätty kirje, jossa viitataan selvästi lopullisten edunsaajien tekemiin sitoumuksiin, olisi voinut erehdyttää jäsenvaltioita.

181. Tältä osin on ensinnäkin korostettava, että Italian hallitus ei täsmennä kysymystä siitä, miten käsitettä "paikan päällä tehdyt sitoumukset" olisi tulkittava, jos sen tulkinta ei ole sama kuin "oikeudellisesti sitova sitoumus". Seuraavaksi on todettava, että kuten komission vastaanottamista tiedoista voidaan päätellä, kaikkia jäsenvaltioita on pyydetty toimittamaan tietoja ohjelmien täytäntöönpanon vaiheesta vuoden 1997 lopulla samalla komission jäsenen kirjeellä, eli siis saman käsitteen "oikeudellisesti sitova sitoumus" perusteella. Italian hallitus ei näytä toteen, miten syyskuussa 1998 päivättyyn asiakirjaan sisältyvä käsite, joka oletettavasti eroaa muista, on voinut vaikuttaa jäsenvaltioihin silloin, kun nämä ovat useita kuukausia aikaisemmin toimittaneet tietoja komissiolle.

182. Kuudetta kanneperustetta on siis pidettävä perusteettomana.

G Asetuksen N:o 1866/90 2 artiklan rikkomista koskeva seitsemäs kanneperuste [41]

183. Italian hallituksen mukaan komissio on rikkonut asetuksen N:o 1866/90 2 artiklaa. Sen toisessa kohdassa säädetään, että "jäsenvaltioille yhteisön aloitteita tarjoavissa päätöksissä, koko jaksolle päätetyn yhteisön tuen määrä ja sen vuosittainen jakautuminen määritellään ecuina kunkin päätöksentekovuoden hinnoilla ja ne sidotaan indeksiin". Sen mukaan "kaikki [indeksiin sitomiseen], samoin kuin ohjelmien määrärahoihin liittyvät toimenpiteet voidaan antaa ainoastaan yhteistyöhön osallistumisen periaatetta ja varojen vähentämistä koskevia sääntöjä noudattaen".

184. Komissio vastaa, että indeksiin sitominen kuuluu olennaisesti alustavaan jakautumiseen, mikä tarkoittaa sitä, että alustavaan jakautumiseen sovellettavia sääntöjä sovelletaan myös siihen osaan jakautumista, joka johtuu indeksiin sitomisesta.

41 — Ecun käyttöön liittyvistä yksityiskohtaisista säännöistä talousarvion toteuttamisesta rakennerahastojen osalta 2 päivänä heinäkuuta 1990 annettu komission asetus (EYVL L 170, s. 36), sellaisena kuin se on muutettuna 10.11.1994 annetun komission asetuksen N:o 2745/94 1 artiklalla (EYVL L 290, s. 4).

185. Olen sitä mieltä, että asetus N:o 1866/90, jonka komissio on antanut asetuksen N:o 4253/88 22 artiklan nojalla, ei voi vaikuttaa niihin edellytyksiin, joiden perusteella komissio vahvistaa alustavan jakautumisen asetuksen N:o 2052/88 12 artiklan 4 kohdan perusteella. Tästä seuraa, että asetus N:o 1866/90 yksinään ei voi muuttaa sitä edellä esittämääni päätelmää, jonka mukaan komissio ei ole loukannut yhteistyöhön osallistumisen periaatetta eikä rikkonut varojen vähentämiseen sovellettavia sääntöjä, toisin sanoen asetuksen N:o 4253/88 24 ja 25 artiklaa.

186. Seitsemättä kanneperustetta on siis pidettävä perusteettomana.

V Ratkaisuehdotus

187. Ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin:

— kumoaa 16.12.1998 tehdyn komission päätöksen, jolla hyväksyttiin muutoksia yhteisön aloitteita koskevaan alustavaan jakautumiseen ja jotka sisältyvät komission samana päivänä pidetyn kokouksen pöytäkirjan 8 kohtaan

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.