UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

19 päivänä huhtikuuta 2013 *

EAKR — Campanian aluetta koskeva alueellinen toimenpideohjelma (POR) 2000–2006 — Asetus (EY) N:o 1260/1999 — 32 artiklan 3 kohdan f alakohta — Päätös olla suorittamatta välimaksuja, jotka koskevat alueellisen toimenpideohjelman jätehuoltoa ja jätteistä huolehtimista koskevaa toimenpidettä — Italiaa vastaan aloitettu jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely

Yhdistetyissä asioissa T-99/09 ja T-308/09,

Italian tasavalta, edustajanaan avvocato dello Stato P. Gentili ja asiassa T-99/09 myös avvocato dello Stato G. Palmieri,

kantajana,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinään D. Recchia ja A. Steiblytė,

vastaajana,

joissa unionin yleistä tuomioistuinta vaaditaan kumoamaan 22.12.2008, 2 ja 6.2.2009 (nro 012480, 000841 ja 001059 – asia T-99/09) ja 20.5.2009 (nro 004263 – asia T-308/99) päivättyihin komission kirjeisiin sisältyvät päätökset, joissa hylätään rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä 21.6.1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1260/1999 (EYVL L 161, s. 1) 32 artiklan 3 kohdan f alakohdan nojalla Italian viranomaisten esittämät välimaksuja koskevat pyynnöt, jotka koskevat Campanian toimenpideohjelmaan kuuluvaan toimenpiteeseen 1.7 liittyviä menoja, jotka ovat aiheutuneet 29.6.2007 jälkeen,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J. Azizi (esittelevä tuomari) sekä tuomarit F. Dehousse ja S. Frimodt Nielsen,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies J. Palacio González,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 12.9.2012 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

tuomion

Asian tausta

Campanian toimenpideohjelmaa varten myönnetyn tuen hyväksymismenettely

1 Euroopan yhteisöjen komissio hyväksyi 8.8.2000 tekemällään päätöksellä C (2000) 2347 Campanian toimenpideohjelman, joka on osa yhteisön rakenteellisia tukitoimia tavoitteen 1 alueilla Italiassa. Tämän päätöksen 5 artiklan mukaan menojen tukikelpoisuus alkoi 5.10.1999 ja päättyi 31.12.2008. Tätä päätöstä on muutettu myöhemmin useita kertoja.

2 Campanian aluehallinnon johtaja ilmoitti komissiolle 20.3.2001 päivätyssä kirjeessä ”lopullisesta ohjelma-asiakirjan täydennyksestä”.

3 Komissio teki 23.5.2006 päätöksen C (2000) 2347 muuttamista koskevan päätöksen C (2006) 2165, jonka liitteenä oli Campanian toimenpideohjelman muutettu versio, jossa oli toimenpideohjelman toimenpiteen 1.7 kuvaus (jäljempänä toimenpide 1.7).

4 Italian viranomaiset antoivat 22.4.2008 komissiolle tiedoksi ohjelma-asiakirjan täydennyksen muutetun version, joka sisälsi toimenpiteen 1.7 kuvauksen muutetun version, jonka komissio hyväksyi 30.5.2008 päivätyllä kirjeellä.

5 Komissio muutti lopulta päätöstä C (2000) 2347 18.2.2009 tekemällään päätöksellä C (2009) 1112 (lopullinen), jossa jatkettiin menojen tukikelposuutta 30.6.2009 asti.

6 Campanian toimenpideohjelmassa, sellaisena kuin se annettiin tiedoksi komissiolle 22.4.2008, kuvailtiin toimenpiteeseen 1.7 liittyviä tukitoimia muun muassa seuraavalla tavalla:

”a) Tasokkaiden kompostointilaitteistojen ja ekologisten saarekkeiden toteuttaminen

– –

b) Tukitoimet, jotka koskevat kaatopaikkojen perustamista eriytetysti kerätyistä jätteistä huolehtimista varten, lakiasetuksen nro 36/03 säännösten mukaisia turvallisuusvaatimuksia noudattaen, ja sallittujen käyttämättömien kaatopaikkojen lopullista käyttöönottoa ja/tai ympäristöllistä ennallistamista kiinnittämällä erityistä huomiota niiden mukauttamiseen lakiasetuksen nro 36/03 mukaisesti

Näiden toimien yhteydessä rahoitetaan tukitoimet kaatopaikkojen perustamiseksi eriytetysti kerätyistä jätteistä huolehtimista varten, lakiasetuksen nro 36/03 säännösten mukaisia turvallisuusvaatimuksia noudattaen, tukitoimet sellaisten sallittujen käyttämättömien kaatopaikkojen lopullista käyttöönottoa varten ja/tai ympäristöllistä ennallistamista varten, jotka sisältyvät alakohtaiseen suunnitelmaan, asettamalla jo olemassa olevat kaatopaikat etusijalle jätehuoltosuunnitelman tärkeysjärjestystä noudattaen, sekä tukitoimet alueiden ympäristön kunnostamista varten määrätyn tyyppisten jätteiden kaatopaikalle sijoittamisen avulla – – Kaatopaikkojen on katsottava palvelevan yksinomaan integroitua jätehuoltojärjestelmää.

– –

c) Optimaalisten alueiden ja niihin liittyvien huolto- ja käsittelysuunnitelmien (suunnitelmien ja ohjelmien laatimisen tekninen tuki, teknisten laitteiden hankinta ja järjestelmien valvonnan tuki, alan tuntemuksen kehittäminen, henkilöstön koulutus, tiedotus ja tiedonanto) toteuttaminen

– –

d) Yhteenliittymään kuuluvien kuntien tukeminen yhdyskuntajätteiden eriytetyn keräämisen järjestelmän hallinnointia varten

Nämä toimet mahdollistavat yhteenliittymään osallistuville kunnille ja, ennen 31.12.2004 toteutettujen oikeudellisesti velvoittavien sitoumusten avulla, myös [valtuutetulle viranomaiselle] lakiasetuksessa nro 267/2000 vahvistettujen menettelysäännösten ja menetelmien mukaisesti sellaisten teknisten laitteiden ostot, jotka ovat välttämättömiä yhdyskuntajätteiden ja niihin rinnastettavien jätteiden eriytettyä keräämistä varten ja eriytettyyn keräämiseen tarkoitettujen keräysalueiden ja –pisteiden varustelua varten (keräyslaatikot, kompostorit, jäteastiat, keräysautot, ym.), jotta varmistetaan saman optimaalisen alueen paikallisviranomaisten tehokas yhteistyö voimassa olevien säännösten mukaisia menettelysäännöksiä ja edellytyksiä noudattaen.

– –

e) Tukijärjestelmä yrityksille jätteistä saatujen materiaalien talteen keräämiseen tarkoitettujen laitteistojen mukauttamiseksi (pysyvien jätteiden, ajoneuvojen, kestokulutushyödykkeiden ja tilaa vievien esineiden käsittely, korkeatasoinen kompostointi, muovimateriaalien talteenotto) sellaisten julkisten strategioiden perusteella, joiden tarkoitus on toteuttaa talteen kerääminen ja parantaa laatuvaatimuksia

– –

f) Alueellisella tasolla koordinointi, logistiikka ja tuki yrityksille, jotka keräävät ja ottavat talteen tietyistä tuotantotoiminnoista peräisin olevia jätteitä

Näillä toimilla edistetään yrityksille, jotka tuottavat erityisiin luokkiin kuuluvia jätteitä, tarjottavia tukitoimia, jotka eivät ilman tätä tukea voisi saada mittakaavaetuja, jotka ovat omiaan mahdollistamaan tai helpottamaan näiden jätteiden kierrätystä pelkän hävittämisen sijaan.

– –

Lisäksi näihin toimiin kuuluu sellaisen rekisterin perustaminen, jolla voidaan valvoa jätteiden laatua ja määrää koordinoidusti toimenpiteen 1.1 avulla rahoitettujen tukitoimien kanssa, kuten 12.4.2002 tehdyssä DGR:ssä (Giunta Regionalen päätös) nro 508, ja siihen mahdollisesti tehtävissä muutoksissa ja täydennyksissä, tarkoitetussa tutkimuksessa on tarkoitettu, sekä eriytettyä keräämistä, talteen ottamista ja kierrätystä koskeva valistus ja tiedotus. Toimiin kuuluu valistuskampanjoiden toteuttaminen eriytetystä keräämisestä, talteen ottamisesta ja kierrätyksestä. Näillä kampanjoilla pyritään myös helpottamaan alueellisten suunnitelmien toteuttamista.

– –

g) Tukijärjestelmiä yrityksille sellaisten laitteistojen toteuttamista varten, joilla kerätään talteen erityisten tuotantojen jätteistä saatavia materiaaleja, ja sellaisten laitteistojen toteuttamista varten, joilla kerätään talteen energiaa jätteistä, joita ei muutoin voitaisi ottaa talteen

Näillä toimilla pyritään edesauttamaan eriytetyn keräämisen jälkeisen teollisen toiminnan kehittymistä valikoitujen aineiden taloudellista hyödyntämistä varten.

Näillä toimilla on tarkoitus rahoittaa sellaisten laitteistojen toteuttaminen, jotka on tarkoitettu lakiasetuksen nro 22/97 31 ja 32 §:ssä tarkoitettujen jätteiden talteen ottamista varten. Erityisesti rahoitetaan talteen ottamistoimet, jotka on mainittu 5.2.1998 annetun ministerin asetuksen liitteessä 1 olevassa 1 osassa lukuun ottamatta luokkaa 14 (talteen otettavat jätteet, jotka ovat

peräisin yhdyskuntajätteistä ja niihin rinnastettavista vaarattomista erityisistä jätteistä [korkeatasoisista jätteistä johdettavien polttoaineiden] tuottamista varten), luokkaa 16 (kompostoitavat jätteet) ja luokkaa 17 (pyrolyysi- ja kaasuttamismenetelmien avulla talteen otettavat jätteet), ja 12.6.2002 annetun ministerin asetuksen nro 161 liitteessä I olevassa 1 osassa.

_ _”

7 Toteutetut tukitoimet, joiden tarkoitus on parantaa ja edistää jätteiden keräys- ja jätteistä huolehtimisjärjestelmää toimenpiteen 1.7 mukaisesti, johtivat 93 268 731,59 euron menoihin, joista rakennerahastot rahoittivat 50 prosentin osuuden – eli 46 634 365,80 euroa.

Italian tasavaltaa vastaan aloitettu jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely

8 Komissio toimitti 29.6.2007 Italian viranomaisille viitenumerolla 2007/2195 Italian tasavaltaa vastaan aloitetun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn yhteydessä virallisen huomautuksen, jossa se katsoi, että ne ovat rikkoneet jätteistä 5.4.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/12/EY (EUVL L 114, s. 9) 4 ja 5 artiklaa, koska ne eivät olleet toteuttaneet Campanian alueen osalta kaikkia tarpeellisia toimenpiteitä taatakseen, että jätteistä huolehditaan vaarantamatta ihmisten terveyttä ja aiheuttamatta vahinkoa ympäristölle, ja muun muassa koska ne eivät olleet luoneet yhtenäistä ja riittävää jätteidenkäsittelylaitosten verkostoa.

9 Komissio toimitti 23.10.2007 Italian viranomaisille 17.10.2007 päivätyn täydentävän virallisen huomautuksen, jolla laajennettiin jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä esitettyjä väitteitä. Näissä laajennetuissa väitteissä oli kyse Campanian aluetta varten vuonna 1997 vahvistetun jätehuoltosuunnitelman väitetystä tehottomuudesta direktiivin 2006/12 3, 4, 5 ja 7 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

10 Campanian aluetta varten hyväksyttiin 28.12.2007 uusi jätehuoltosuunnitelma, minkä jälkeen komissio antoi 1.2.2008 perustellun lausunnon, joka koski vain direktiivin 2006/12 4 ja 5 artiklan väitettyjä rikkomisia.

11 Komissio nosti unionin tuomioistuimen kirjaamoon 4.7.2008 saapuneella kannekirjelmällä, jonka viitenumero on C-297/08, EY 226 artiklan nojalla kanteen, jossa se vaati unionin tuomioistuin toteamaan, että Italian tasavalta ei ollut noudattanut direktiivin 2006/12 4 ja 5 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ollut toteuttanut Campanian alueen osalta kaikkia tarpeellisia toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että jätteet hyödynnetään tai että niistä huolehditaan vaarantamatta ihmisten terveyttä ja aiheuttamatta vahinkoa ympäristölle, ja erityisesti koska se ei ole perustanut yhtenäistä ja riittävää käsittelylaitosten verkostoa.

12 Unionin tuomioistuin hyväksyi tämän kanteen asiassa C-297/08, komissio vastaan Italia, 4.3.2010 antamassaan tuomiossa (Kok., s. I-1749), jossa se katsoi komission vaatimusten mukaisesti, ettei Italian tasavalta ollut noudattanut jäsenyysvelvoitteitaan.

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn vaikutukset Campanian toimenpideohjelman täytäntöönpanoon

13 Komissio ilmoitti Italian viranomaisille 31.3.2008 päivätyllä kirjeellä, jonka viitenumero on 002477, siitä, mitä seurauksia se aikoi johtaa edellä 8 kohdassa tarkoitetusta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta menettelystä 2007/2195 toimenpiteen 1.7 rahoittamiseen Campanian toimenpideohjelman täytäntöönpanon yhteydessä. Komissio katsoi tämän menettelyn aloittamisen ja perustellun lausunnon sisällön vuoksi, ettei se voi enää ”maksaa välimaksuja, jotka koskevat Campanian toimenpideohjelman toimenpidettä 1.7 koskevia kustannuksia” rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä 21.6.1999 annetun neuvoston asetuksen N:o 1260/1999 (EYVL L 161,

s. 1) 32 artiklan 3 kohdan nojalla. Komissio nimittäin katsoi, että ”Campanian toimenpideohjelman – – toimenpide 1.7 koskee ’Alueellista jätehuolto- ja jätteistä huolehtimisjärjestelmää’, josta on kyse jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä, mikä paljastaa tehottomuudet yhtenäisen ja riittävän käsittelylaitosten verkoston toteuttamisessa”. Komission mukaan on tullut ilmi, että ”jätehuolto [oli] kokonaisuudessaan puutteellista kun otetaan huomioon tarve taata jätteiden asianmukainen kerääminen ja niistä huolehtiminen, ja näin ollen myös toimenpiteeseen 1.7 kuuluvat toimet kuten ne, jotka liittyvät varastointilaitoksiin sekä jätteiden käsittelylaitoksiin, kuivien ja kosteiden osuuksien hyödyntämislaitoksiin, kaatopaikkojen lopulliseen käyttöönottoon eriytetyn keräämisen lisäksi – –, sekä alakohtaiset suunnitelmat ja ohjelmat”. Komissio totesi, että sellaiset maksatushakemukset hylätään, jotka koskevat toimenpiteeseen 1.7 liittyviä menoja, ja jotka on esitetty sen jälkeen kun Campanian alue rikkoi 17.5.2006 voimaan tulleen direktiivin 2006/12 mukaisia velvollisuuksiaan. Komissio vaati siis Italian viranomaisia vähentämään seuraavasta maksatushakemuksesta alkaen kaikki 17.5.2006 jälkeiset toimenpiteeseen 1.7 liittyvät menot, paitsi jos Italian tasavalta toteuttaa ”tilanteen” korjaamisen edellyttämät toimenpiteet.

14 Italian viranomaiset kiistivät 9.6.2008 päivätyllä kirjeellä, jonka viitenumero on 0012819, komission 31.3.2008 päivätyssä kirjeessä esittämän arvioinnin. Italian viranomaisten mukaan toimenpiteen 1.7 perusteella esitettyjen maksatushakemusten hylkäämispäätös on vailla oikeusperustaa. Niiden mukaan asetuksen N:o 1260/1999 32 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa säädetyt kriteerit eivät täyty käsiteltävässä asiassa. Komissio ei ”viitannut mihinkään erityiseen yhteisön oikeuden vastaiseen toimeen vaan rajoittui vaatimaan jätehuoltoa yleisesti koskevan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn aloittamista ilman, että sen avulla voitiin ymmärtää, millä tavoin Campanian toimenpideohjelman toimenpiteen 1.7 täytäntöönpanolla saatettiin osallistua tällaiseen yhteisön oikeuden rikkomiseen”. Italian viranomaisten mukaan komission kanta vastaa sitä, että Italian tasavallalle asetetaan ”ennenaikaisia ja automaattisia” seuraamuksia ennen kuin jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely on saatettu loppuun puolustautumisoikeuksia ja kontradiktorista periaatetta noudattaen. Lisäksi komission arviointi on ristiriitainen, koska toimenpiteen 1.7 mukaisesti rahoitetulla toiminnalla oli nimenomaan tarkoitus ratkaista jätteiden keräyksen ja niistä huolehtimisen ongelmat Campaniassa ja koska niiden rahoituksen keskeyttäminen vain viivästytti vallitsevan kriisitilanteen ratkaisua. Italian viranomaiset pyysivät siis komissiota harkitsemaan uudelleen kantaansa, sellaisena kuin se on tuotu esille 31.3.2008 päivätyssä kirjeessä.

15 Komissio ilmoitti Italian viranomaisille 20.10.2008 päivätyllä kirjeellä, joka koski ”tutkimusta Campanian alueen jätehuoltosuunnitelman strategisesta vaikutuksesta”, Campanian alueen jätehuoltosuunnitelmaa, sellaisena kuin se vahvistettiin 28.12.2007, koskevista huolenaiheistaan. Komissio vaati Italian viranomaisia päivittämään tämän suunnitelman viimeisimmän lainsäädännön valossa ja suorittamaan tutkimuksen strategisista vaikutuksista. Kyseisen suunnitelman päivittämisen osalta komissio vaati, että siihen sisällytetään toimenpiteitä, joiden avulla saadaan käyttöön tavanomainen ja jatkuva jätehuolto, jolla voidaan korvata tämänhetkinen hätätilanteen hallintaan perustuva jätehuolto. Lopuksi komissio muistutti, että käynnissä olevan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn 2007/2195 takia toimenpidettä 1.7 koskevia välimaksuja koskevat pyynnöt on hylättävä.

16 Komissio vastasi Italian viranomaisten 9.6.2008 päivättyyn kirjeeseen 22.12.2008 päivätyllä kirjeellä, jonka viitenumero on 012480 ja jonka otsikko on ”Campanian toimenpideohjelma 2000–2006 (CCI nro 1999 IT 16 1 PO 007) Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn 2007/2195 seuraukset Campanian jätehuoltoon”, ja toisti 31.3.2008 päivätyssä kirjeessään esittämänsä kannan. Komission mukaan merkityksellinen oikeusperusta käsiteltävässä asiassa on asetuksen N:o 1260/1999 32 artiklan 3 kohta, koska välimaksuja koskevien pyyntöjen tutkittavaksi ottamiselle on asetettu useita edellytyksiä kuten ”se, ettei komissio ole tehnyt päätöstä [EY] 226 artiklan mukaisen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn aloittamisesta”. Komissio totesi lisäksi, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettely 2007/2195 asetti kyseenalaiseksi Campanian koko jätehuoltojärjestelmän direktiivin 2006/12 4 ja 5 artiklaan nähden. Se muistutti myös 20.10.2008 päivätyssä kirjeessä esiin tuomistaan huolenaiheista ja varauksista. Komissio

päätteli tästä, ettei ollut ”riittäviä takeita niiden toimien asianmukaisesta toteuttamisesta, joiden rahoitukseen EAKR osallistui toimenpiteen 1.7 yhteydessä ja jotka, kun otetaan huomioon toimenpiteen kuvaus, koskivat koko alueellista jätehuolto- ja jätteistä huolehtimisen järjestelmää, jonka tehokkuudesta ja soveltuvuudesta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä oli kyse”. Lopuksi komissio täsmensi, että se katsoi, että toimenpiteeseen 1.7 liittyvien menojen tukikelpoisuus päättyi 29.6.2007 eikä 17.5.2006.

17 Komissio ilmoitti 2.2.2009 päivätyllä kirjeellä, jonka viitenumero on 000841, jonka otsikko on ”komission maksamat muut summat kuin vaadittu summa” ja jossa se viittasi 31.3 ja 22.12.2008 päivättyihin kirjeisiinsä, että Italian viranomaisten 18.11.2008 esittämää vaatimusta ei voida hyväksyä siltä osin kuin se koski 17.5.2006 jälkeen päivättyjä toimenpiteeseen 1.7 liittyviä menoja, joiden määrä oli 12 700 931,62 euroa, koska kyseessä oleva toiminta liittyi jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn 2007/2195. Komissio täsmensi kuitenkin ilmoittaneensa 29.6.2007 Italian tasavallalle kyseisen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn aloittamista koskevasta päätöksestä. Näin ollen, kuten 22.12.2008 päivätyssä kirjeessä todetaan, päivä, josta alkaen komissio katsoi, että toimenpiteeseen 1.7 liittyvien menojen tukikelpoisuus päättyi, oli 29.6.2007 eikä 17.5.2006. Lopuksi siinä tapauksessa, että tästä seuraa ”positiivinen summa, joka on suuruudeltaan12 700 931,62 euroa”, komissio kehotti Italian viranomaisia ottamaan sen huomioon seuraavassa maksatushakemuksessa.

18 Italian viranomaiset esittivät 14.1.2009 uuden maksatushakemuksen, joka koski muun muassa 18 544 968,76 euron suuruista summaa toimenpiteeseen 1.7 liittyvistä menoista.

19 Kuten edellä 16 ja 17 kohdassa todetaan, komissio toisti 6.2.2009 päivätyssä kirjeessä, jonka viitenumero on 001059 ja jonka otsikko on ”maksatushakemuksen keskeyttäminen ja tietojensaantipyynnöt, jotka koskevat asetuksen N:o 1260/1999 39 artiklan mukaisia varainhoitoa koskevia oikaisuja”, että päivä, josta alkaen se katsoi, että toimenpiteeseen 1.7 kuuluvien menojen tukikelpoisuus päättyi, on 29.6.2007 eikä 17.5.2006. Jos tästä seuraa ”muutos 18 544 968,76 euron suuruiseen summaan”, komissio kehotti Italian viranomaisia oikaisemaan kyseessä olevaa maksatushakemusta.

20 Komissio vahvisti Italian viranomaisille 20.5.2009 osoittamallaan kirjeellä, jonka viitenumero on 004263, jonka otsikko on ”komission maksamat muut summat kuin pyydetty summa” ja jossa komissio viittasi 31.3 ja 22.12.2008 päivättyihin kirjeisiinsä ja totesi jälleen, että 18 544 968,76 euron summa, joka koski 17.5.2006 jälkeen päivättyjä, toimenpiteeseen 1.7 liittyviä menoja, jotka koskivat alueellista jätehuolto- ja jätteistä huolehtimisen järjestelmää, ei ollut tukikelpoinen. Komissio katsoo, että kunnes unionin yleinen tuomioistuin antaa ratkaisun sen käsiteltävänä olevassa asiassa T-99/09, se vähensi tämän summan nyt käsiteltävänä olevasta maksatushakemuksesta. Kuten 6.2.2009 päivätyssä kirjeessä jo katsottiin, päivä, josta alkaen komissio katsoi, ettei toimenpiteeseen 1.7 liittyvien menojen tukikelpoisuus päättyi, on 29.6.2007 eikä 17.5.2006. Jos tästä olisi seurauksena ”18 544 968,76 euron summaa koskeva muutos”, komissio kehotti Italian viranomaisia ilmoittamaan tästä seuraavassa välimaksua koskevassa pyynnössä.

21 Komission 22.12.2008, 2 ja 6.2.2009 ja 20.5.2009 päivättyihin kirjeisiin (ks. edellä 16–20 kohta) viitataan jäljempänä yhdessä termillä ”riidanalaiset toimet”.

Oikeudenkäyntimenettely ja asianosaisten vaatimukset

22 Italian tasavalta nosti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 4.3.2009 toimittamallaan kannekirjelmällä kanteen, joka kirjattiin asianumerolla T-99/09 ja joka koski 22.12.2008 ja 2 ja 6.2.2009 päivättyihin kirjeisiin sisältyviä päätöksiä.

23 Italian tasavalta nosti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 30.6.2009 toimittamallaan kannekirjelmällä kanteen, joka kirjattiin asianumerolla T-308/09 ja joka koski 20.5.2009 päivättyyn kirjeeseen sisältyvää päätöstä.

24 Komissio vaati unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 25.8.2009 toimittamassaan kirjeessä asian T-308/09 käsittelyn lykkäämistä unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 77 artiklan d alakohdan nojalla, kunnes unionin yleinen tuomioistuin antaa ratkaisun, jolla saatetaan päätökseen asia T-99/09, jossa esitetyistä kanneperusteista suurin osa oli komission mukaan samoja kuin asiassa T-308/09. Toissijaisesti komissio vaati, että asiat T-99/09 ja T-308/09 yhdistetään suullista käsittelyä varten työjärjestyksen 50 artiklan 1 kohdan nojalla.

25 Italian tasavalta vastusti asian käsittelyn lykkäämistä koskevaa vaatimusta unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 17.9.2009 toimittamassaan kirjeessä, mutta ilmoitti suostuvansa siihen, että asiat yhdistetään suullista käsittelyä varten.

26 Asioissa T-99/09 ja T-308/09 esittämiensä vaatimusten mukaisesti Italian tasavalta vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin kumoaa riidanalaiset toimet.

27 Asioissa T-99/09 ja T-308/09 esittämiensä vaatimustensa mukaisesti komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

— hylkää kanteet ja

— velvoittaa Italian tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

28 Unionin yleinen tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) päätti esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella aloittaa suullisen käsittelyn.

29 Koska eräs jaoston tuomareista on estynyt osallistumasta esillä olevan asian käsittelyyn, unionin yleisen tuomioistuimen presidentti nimesi työjärjestyksen 32 artiklan 3 kohdan mukaisesti toisen tuomarin täydentämään jaoston kokoonpanoa.

30 Unionin yleinen tuomioistuin pyysi työjärjestyksen 64 artiklassa tarkoitettuna prosessinjohtotoimena asianosaisia toimittamaan tiettyjä asiakirjoja ja vastaamaan kirjallisesti tiettyihin kysymyksiin. Asianosaiset vastasivat näihin pyyntöihin asetetuissa määräajoissa.

31 Asianosaisten lausumat ja vastaukset unionin yleisen tuomioistuimen esittämiin suullisiin kysymyksiin kuultiin 12.9.2012 pidetyssä istunnossa. Istunnon aikana puheenjohtaja määräsi työjärjestyksen 50 artiklan 1 kohdan nojalla, asianosaisia kuultuaan, että asiat T-99/09 ja T-308/09 käsitellään yhdessä lopullista tuomiota varten, mikä merkittiin tiedoksi suullisen käsittelyn pöytäkirjaan.

Oikeudellinen arviointi

Yhteenveto asioissa T-99/09 ja T-308/09 esitetyistä kanneperusteista

32 Italian tasavalta väittää asioissa T-99/09 ja T-308/09 esittämässään ensimmäisessä kanneperusteessa, että komissio rikkoi asetuksen N:o 1260/1999 32 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan f alakohtaa. Italian tasavalta väittää asioissa T-99/09 ja T-308/09 esittämässään toisessa kanneperusteessa, että komissio laiminlöi asetuksen N:o 1260/1999 32 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan f alakohtaa ja 3 kohdan toista alakohtaa ja vääristi tosiseikkoja. Italian tasavalta väittää asioissa T-99/09 ja T-308/09 esittämässään kolmannessa kanneperusteessa, että asetuksen N:o 1260/1999 32 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan f alakohtaa ja toista alakohtaa on rikottu

ja harkintavaltaa on käytetty väärin. Italian tasavalta väittää asioissa T-99/09 ja T-308/09 esittämässään neljännessä kanneperusteessa, että asetuksen N:o 1260/1999 32 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan f alakohtaa ja toista alakohtaa ja 39 artiklan 2 ja 3 kohtaa on rikottu, että kontradiktorista periaatetta on loukattu ja että harkintavaltaa on käytetty väärin. Italian tasavalta väittää asioissa T-99/09 ja T-308/09 esittämässään viidennessä kanneperusteessa, että EY 253 artiklan mukaista perusteluvelvollisuutta on laiminlyöty. Italian tasavalta väittää asiassa T-308/09 esittämässään kuudennessa kanneperusteessa, että komissio rikkoi asetuksen N:o 1260/1999 32 ja 39 artiklaa. Italian tasavalta väittää asiassa T-308/09 esittämässään seitsemännessä kanneperusteessa, että EY 230 artiklaa on rikottu.

33 Koska neljä ensimmäistä kanneperustetta ovat suurelta osin päällekkäisiä, koska ne perustuvat väitteelle, jonka mukaan komissio rikkoi asetuksen N:o 1260/1999 32 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan f alakohtaa, on tätä väitettä tarkasteltava ensimmäisenä.

Asetuksen N:o 1260/1999 32 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan f alakohdassa tarkoitetun toisen vaihtoehdon väitetty rikkominen

Alustavat huomautukset

34 Italian tasavalta väittää ensimmäisessä kanneperusteessa, että komissio rikkoi asetuksen N:o 1260/1999 32 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan f alakohtaa, jota komissio käytti riidanalaisissa toimissa omaksumansa lähestymistavan perusteena. Tämän säännöksen mukaan maksatushakemus voidaan hylätä vain kahdessa tapauksessa, joista toisessa komissio on päättänyt aloittaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn, joka koskee ”kyseiseen maksatushakemukseen liittyvää toimenpidettä tai toimenpiteitä” (jäljempänä toinen vaihtoehto). Näin ollen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn kohteen tulisi vastata tarkasti maksatushakemuksen kohdetta. Italian tasavalta nimittäin katsoo, kun otetaan huomioon ”toimenpiteen” ja ”toimen” käsitteiden määritelmät, sellaisina kuin ne seuraavat asetuksen N:o 1260/1999 9 artiklan j ja k alakohdasta, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely ”koskee” ”toimenpidettä”, kun komission esille tuoma unionin oikeuden rikkominen on nimenomaan siinä, että jokin tietty toimenpide on toteutettu unionin oikeuden vastaiseksi katsotulla tavalla, tai siinä, että tällainen toimenpide on pantu täytäntöön tämän toimenpiteen tai unionin oikeuden kanssa ristiriidassa olevilla toimilla. Näin ollen asetuksen N:o 1260/1999 32 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan f alakohdan, jonka tavoite on välttää, että rakennerahastot osallistuvat unionin oikeuden vastaisesti toteutetun toiminnan rahoittamiseen, asianmukainen soveltaminen merkitsee sen mukaan, että ensin yksilöidään maksatushakemuksen kohteena olevat toimenpiteet ja toimet, ja että tämän jälkeen tarkistetaan, onko komissio aloittanut niiden toteuttamista koskevaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa menettelyä. Italian tasavallan mukaan käsiteltävässä asiassa komissio sovelsi tämän lähestymistavan logiikkaa päinvastoin.

35 Italian tasavalta katsoo, että komissio ei edellä esitettyjen vaatimusten vastaisesti ottanut riidanalaisissa toimissa huomioon, että maksatushakemuksen kohteen ja väitetyn jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen välillä on erityinen yhteys tai että ne ovat jopa täysin samat. Tämä voidaan sen mukaan todeta siitä, että kyseisissä toimissa viitataan yleisesti perustellun lausunnon kohteeseen, joka tässä asiassa on ”jätehuoltojärjestelmä kokonaisuudessaan”, ja maksatushakemusten kohteeseen, joka tässä asiassa on ”EAKR:n yhteisrahoitusta saaneet toimet – –, jotka – – koskevat alueellista jätehuoltojärjestelmää kokonaisuudessaan”. Välimaksujen tarkoitus oli kuitenkin parantaa eriytettyä keräämistä ja jätteiden talteen ottamista, jotka ovat vaiheita, jotka eroavat objektiivisesti ja toiminnallisesti huomattavasti jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä kyseessä olevasta lajittelemattomien jätteiden kaatopaikalle sijoittamisesta.

36 Italian tasavalta esittää toisessa kanneperusteessa, että asian C-297/08 menettelyssä oli lähinnä kyse jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä, joka liittyi jätteistä huolehtimisen verkostoon. Komissio nimittäin arvosteli jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteensa 86, 87 ja 90 kohdassa jätteiden, joita ei voida muuten hyödyntää tai kierrättää, lopullista huoltoa, koska direktiivin 2006/12 mukaiset rakenteet (jätteenpolttolaitokset, kaatopaikat), jotka ovat tarpeen jätteiden ”kiertoprosessin” tämän vaiheen toteuttamiseksi direktiivin mukaisesti, puuttuvat. Sitä vastoin ”kiertoprosessin” muut vaiheet ja muut tavat huolehtia jätteistä kuin lopullinen jätehuolto, kuten erilaiset tavat ottaa jätteet talteen eriytetyn keräämisen puitteissa toteutetun lajittelun jälkeen, sekä tämän keräämisen järjestäminen, eivät Italian tasavallan mukaan kuuluneet jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn erityiseen kohteeseen kuten kyseisen kanteen 48 ja 49 kohdasta käy ilmi. Komissio ei nimittäin pitänyt tarpeellisena pysyttää tältä osin esitettyjä väitteitä, koska Campanian aluetta varten saatettiin 28.12.2007 voimaan uusi jätehuoltosuunnitelma. Toimenpide 1.7. ja siihen hankkeiden muodossa kuuluvat toimet liittyvät kuitenkin nimenomaan jätteiden talteen ottamisen vaiheeseen ja sitä edeltävään eriytetyn keräämisen vaiheeseen. Erityisesti 22.12.2008 päivätyssä kirjeessä viitataan virheellisesti 1.2.2008 päivättyyn perusteltuun lausuntoon ja arvostellaan Italian tasavaltaa direktiivin 2006/12 rikkomisesta, ”koska se ei ole luonut integroitua ja asianmukaista jätteidenkäsittelylaitosten verkostoa ja koska se ei ollut ottanut käyttöön asianmukaista ja tehokasta jätehuoltosuunnitelmaa, jolla pyritään saavuttamaan direktiivin 4 ja 5 artiklassa asetetut tavoitteet”, koska komissio itse peruutti yleisen jätehuoltosuunnitelman puuttumista koskevan väitteen ja tyytyi arvostelemaan lopullisen jätehuollon laitteiden epäsopivuutta.

37 Italian tasavalta katsoo vastineessa, etteivät jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn kohde ja maksatushakemusten kohde vastaa toisiaan objektiivisesti ja että tämä väitetty vastaavuus koskee enintään talteen ottamista mutta ei jätteiden eriytettyä keräämistä, joka on toimenpiteen 1.7 ensisijainen kohde. Tästä seuraa sen mukaan, että riidanalaiset toimet ovat vähintäänkin ”kohtuuttomia”, koska niissä hylätään kokonaan tämän toimenpiteen perusteella esitetyt maksatushakemukset. Tältä osin Italian tasavalta esittää toissijaisesti uuden kanneperusteen, joka koskee suhteellisuusperiaatteen loukkaamista. Sen mukaan on nimittäin ilmeisen suhteetonta katsoa, että menot, jotka liittyvät toimenpiteeseen, joka koskee eriytettyä keräämistä, kompostointia ja jätteiden talteen ottamista, ovat kokonaan tukeen kelpaamattomia jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan sellaisen menettelyn takia, joka koskee enintään ja vain marginaalisesti pelkkää talteen ottamista. Italian tasavallan mukaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely ei todellisuudessa koskenut edes jätteiden talteen ottamista, koska se mainittiin vain perustellun lausunnon ja EY 226 artiklan mukaisen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen ”päätelmissä”. Sitä vastoin kyseisen perustellun lausunnon ja kyseisen kanteen perusteluissa tätä talteen ottamista ei mainittu ja Italian tasavallan mukaan on ilmeistä, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely koski vain lajittelemattomien jätteiden hävittämistä yleisille kaatopaikoille. Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen kohteessa nimittäin mainittiin alun perin talteen ottaminen, mutta se jätettiin siitä pois komission itsensä aloitteesta.

38 Italian tasavalta väittää kolmannessa kanneperusteessaan lähinnä, että komissio pyrki 22.12.2008 päivätyssä kirjeessään täydentämään väitteitään ja vahvistamaan perustettaan, joka koskee jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen kohteen ja maksatushakemusten kohteen väitettyä yhteyttä viittaamalla 20.10.2008 päivätyssä kirjeessä ilmaistuihin ”huolenaiheisiin” 28.12.2007 päivätystä Campanian alueen jätehuoltosuunnitelmasta, ja täsmentämällä muun muassa, että asianmukaisen alueellisen jätehuoltosuunnitelman puuttuessa ei ollut riittävästi takeita EAKR:n yhteisrahoittamien hankkeiden asianmukaisesta toteuttamisesta toimenpiteen 1.7 osalta. Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely ei kuitenkaan koskenut yhtäkään näistä, 28.12.2007 päivätystä Campanian jätehuoltosuunnitelmasta esitetyistä väitteistä, koska jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely perustui 1.3.2008 vallinneelle tilanteelle, kun taas kyseessä oleva lainsäädäntö saatettiin voimaan 23.5.2008. Kyseisen suunnitelman hyväksyminen sitä vastoin johti siihen, että komissio luopui jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa kanteessaan väitteistä, jotka koskevat jätehuollon suunnittelemista, erityisesti kun

on kyse eriytetystä keräämisestä, kierrätyksestä ja talteen ottamisesta. Italian tasavalta päättelee tästä, ettei komissiolla ollut oikeutta jättää maksatushakemuksia käsittelemättä esittämiensä syiden vuoksi ja asetuksen N:o 1260/1999 32 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan f alakohdan ja toisen alakohdan perusteella, koska ne eivät johtaneet jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn aloittamiseen.

39 Italian tasavalta väittää neljännessä kanneperusteessa lähinnä, että toteamus, jonka mukaan maksatushakemukset on hylättävä, koska ”ei ole riittävästi takeita EAKR:n yhteisrahoittamien hankkeiden asianmukaisesta toteuttamisesta toimenpiteen 1.7 osalta”, on ristiriidassa asetuksen N:o 1260/1999 32 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan f alakohdassa tarkoitetun toisen vaihtoehdon kanssa, ja että se olisi voinut perustua enintään kyseessä olevassa säännöksessä tarkoitettuun ensimmäiseen vaihtoehtoon eli maksujen keskeyttämiseen saman asetuksen 39 artiklan 2 kohdan nojalla. Käsiteltävässä asiassa komissio vältteli asetuksen N:o 1260/1999 39 artiklan 2 kohdassa säädettyä kontradiktorista menettelyä päästäkseen tulokseen, joka vastaa asetuksen 32 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan f alakohdassa tarkoitetussa ensimmäisessä vaihtoehdossa tarkoitettua keskeyttämistä. Näin ollen komissio paitsi rikkoi näitä säännöksiä ja loukkasi kontradiktorista periaatetta tavalla, joka oli vahingollinen Italian tasavallalle, jolla ei ollut tilaisuutta esittää huomautuksiaan keskeyttämisen syistä ja päästä sopimukseen, jonka avulla se olisi voinut päästä niiden yli kokonaan tai osittain, mutta se myös vältti asetuksen N:o 1260/1999 39 artiklan 3 kohdassa säädetyn menettelyn, jonka yhteydessä sillä olisi ollut velvollisuus tehdä perusteltu päätös kolmen kuukauden kuluessa maksujen keskeytyksen automaattisen päättymisen uhalla.

40 Komissio kiistää Italian tasavallan kaikkien näiden kanneperusteiden tueksi esittämät väitteet.

41 Unionin yleinen tuomioistuin toteaa, että nämä kanneperusteet perustuvat ensisijaisesti olettamalle, jonka mukaan käsiteltävässä asiassa komissio laiminlöi asetuksen N:o 1260/1999 32 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan f alakohdassa tarkoitetun toisen vaihtoehdon soveltamisperusteita. Näin ollen on tarkistettava yhtäältä, perustuvatko riidanalaiset toimet näiden perusteiden asianmukaiselle tulkinnalle vai eivät, ja toisaalta, sovelsiko komissio niitä tässä yksittäistapauksessa asianmukaisesti vai ei.

Asetuksen N:o 1260/1999 32 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan f alakohdassa tarkoitetun toisen vaihtoehdon soveltamisperusteiden ulottuvuus

42 Sen arvioimiseksi, ovatko Italian tasavallan neljässä ensimmäisessä kanneperusteessa esittämät väitteet perusteltuja, on asetuksen N:o 1260/1999 32 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan f alakohdassa tarkoitetusta toisesta vaihtoehdosta aiheellista suorittaa sananmukainen, kontekstuaalinen, teleologinen ja systemaattinen tulkinta, joka on oikeuskäytännössä vakiintuneesti tunnustettu menetelmä (ks. analogisesti asia T-251/00, Lagardère ja Canal+ v. komissio, tuomio 20.11.2002, Kok., s. II-4825, 72–83 kohta ja yhdistetyt asiat T-22/02 ja T-23/02, Sumitomo Chemical ja Sumika Fine Chemicals v. komissio, tuomio 6.10.2005, Kok., s. II-4065, 41–60 kohta). Kyseessä olevassa säännöksessä säädetään muun muassa seuraavaa:

”Komissio suorittaa välimaksuja korvatakseen rahastoista tosiasiallisesti suoritetut ja maksuviranomaisen todentamat menot. Kyseiset maksut suoritetaan tukitoimikohtaisesti ja lasketaan ohjelma-asiakirjan täydennyksen rahoitussuunnitelmassa olevien toimenpiteiden mukaan. Niiden on täytettävä seuraavat ehdot:

– –

f) kyseiseen maksatushakemukseen liittyvää toimenpidettä tai toimenpiteitä koskevia maksuja ei ole keskeytetty 39 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisesti eikä komissio ole tehnyt päätöstä [EY] 226 artiklan mukaisen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn aloittamisesta.

Komissio ilmoittaa jäsenvaltiolle ja maksuviranomaiselle viipymättä, jos jokin näistä ehdoista ei täyty eikä maksatushakemusta voida hyväksyä, jolloin niiden on toteutettava tarvittavat toimet tilanteen oikaisemiseksi.”

43 Asetuksen N:o 1260/1999 32 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa sallitaan siis, että komissio suorittaa välimaksuja korvatakseen rahastoista suoritetut menot, jotka täyttävät siinä täsmennetyt positiiviset ja negatiiviset tukikelpoisuuden edellytykset. Tämän säännöksen toisessa virkkeessä säädetään, että nämä maksut ”suoritetaan tukitoimikohtaisesti ja lasketaan ohjelma-asiakirjan täydennyksen rahoitussuunnitelmassa olevien toimenpiteiden mukaan”. Lisäksi saman asetuksen 32 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan f alakohdassa tarkoitetussa toisessa vaihtoehdossa asetetaan negatiivinen hyväksymisedellytys, ettei komissio ole tehnyt päätöstä [EY] 226 artiklan mukaisen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn aloittamisesta kyseiseen [maksatus-/maksu]hakemukseen liittyvän toimenpiteen tai toimenpiteiden osalta.”

44 Lainsäädännöllisestä asiayhteydestä, johon nämä säännökset kuuluvat, on todettava, että ”toimenpiteen” käsitteen ulottuvuutta täsmennetään asetuksen N:o 1260/1999 9 artiklan j alakohdan laillisessa määritelmässä, jonka mukaan tällaiset toimenpiteet ovat ”keinoja, joilla toimintalinja jaksotetaan monivuotiseksi ja jonka avulla toimia voidaan rahoittaa”. ”Toimen” käsite puolestaan määritellään 9 artiklan k alakohdassa siten, että sillä tarkoitetaan ”lopullisten edunsaajien toteuttamaa hanketta tai toimintaa”. Lopuksi 9 artiklan e alakohdassa määritellyillä ”tukitoimilla” tarkoitetaan ”rahastojen [erilaisia] tukimuotoja”.

45 Tästä seuraa, että ”toimenpiteen”käsitteen soveltamisala on yleinen, ja se liittyy strategian ensisijaisuuteen, joka määritellään ”toimintalinjassa”, jota toimenpiteellä pannaan täytäntöön monivuotisesti ja jonka avulla ”toimia” voidaan rahoittaa. Koska tällainen ”toimenpide” voi kattaa useita ”toimia”, on ”toimenpiteen” käsitteen ulottuvuus laajempi kuin ”toimen” käsitteen, joka puolestaan kuvastaa hankkeita tai toimintaa, joita varten voidaan maksaa rahastoiden tukia. Tämä ”toimenpiteen” käsitteen soveltamisalan käsitys vastaa käsitystä toimenpiteen 1.7 sisällön soveltamisalasta, joka myös kattaa useita toimia ja toimintoja, joilla on tarkoitus saavuttaa tiettyjä tavoitteita tai välitavoitteita Campanian jätehuoltojärjestelmän käyttöön ottamisen yhteydessä (ks. mm. edellä 6 kohta).

46 Näin ollen jotta voidaan todeta, että maksatushakemusta ei voida hyväksyä, asetuksen N:o 1260/1999 32 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan f alakohdassa tarkoitetussa toisessa vaihtoehdossa edellytetään komission aloittaman jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn kohteen vertailemista ”kyseiseen hakemukseen liittyvän toimenpiteen tai toimenpiteiden” – eikä ”toimien” – kohteen kanssa. Italian tasavallan väitettä, jonka mukaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn kohdetta tai jopa sen yhteydessä esitettyjä erilaisia väitteitä on vertailtava hylätyissä maksatushakemuksissa kyseessä olevien ”toimien” kanssa, ei siis voida hyväksyä. Myös se Italian tasavallan väite on tehoton, jonka mukaan kun otetaan huomioon ”toimenpiteen” käsitteen lainmukainen määritelmä, komission pitäisi tällaisen vertailun yhteydessä välttämättä tuntea kyseessä olevaan ”toimenpiteeseen” kuuluvat konkreettiset ”toimet” ja sisällyttää ne arviointiinsa. Vain se seikka, että maksatushakemus saattaa koskea useita (monivuotisen) toimenpiteen, käsiteltävässä asiassa toimenpiteen 1.7, yhteydessä toteutettuja konkreettisia toimia, ei mahdollista asetuksen N:o 1260/1999 32 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan f alakohdassa tarkoitetun toisen vaihtoehdon selkeän ja täsmällisen sanamuodon contra legem –tulkintaa, jonka mukaan tällainen vertailu olisi tarpeellinen jokaisen eri toimen kohteen kannalta sellaisenaan pikemminkin kuin kyseessä olevan ”toimen” tai ”toimenpiteen” kannalta. Lopuksi, toisin kuin Italian tasavalta esittää, ilmaisu ”[maksu]hakemukseen liittyvän toimenpiteen tai toimenpiteiden osalta”, jota

tämän säännöksen muut kieliversiot vastaavat, ei myöskään ilmaise erityisen yhteyden tai täydellisen vastaavuuden vaatimusta, vaan siinä on kyse vain yhteydestä kyseisen toimenpiteen tai kyseisten toimenpiteiden kanssa tai yleisestä viittauksesta näihin toimenpiteisiin.

47 Lisäksi asiayhteyden näkökulmasta asetuksen N:o 1260/1999 32 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan toisessa virkkeessä ja 18 artiklan 2 kohdan b ja c alakohdassa vahvistetaan edellä esitetty arviointi. Tämän asetuksen 32 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan toisen virkkeen mukaisesti välimaksut - jotka on suoritettava vastauksena konkreettiseen maksatushakemukseen - ”lasketaan ohjelma-asiakirjan täydennyksen rahoitussuunnitelmassa olevien toimenpiteiden mukaan” eikä näihin toimenpiteisiin kuuluvien ”toimien” mukaan. Tämä tulkinta on yhtäpitävä sen periaatteen kanssa, jonka mukaan ohjeellinen rahoitussuunnitelma, joka mainitaan saman asetuksen 18 artiklan 2 kohdan c alakohdassa, jossa viitataan ”toimintalinjaan”, voi perustua vain kyseessä olevien toimenpiteiden kuvaukselle, vaikka tämä vaatimus ei koske ”toimia”. Asetuksen N:o 1260/1999 18 artiklan 2 kohdan b alakohdan sanamuodon mukaan ”[j]okaiseen toimenpideohjelmaan on sisällyttävä – – pääpiirteittäinen kuvaus toimintalinjojen toteuttamiseksi suunnitelluista toimenpiteistä”. Tästä seuraa, että jos lainsäätäjä ei ole edellyttänyt, että on täsmennettävä enemmän niiden ”toimenpiteiden” ulottuvuutta, jotka ovat ainoita toimenpiteitä, joita asetuksen N:o 1260/1999 32 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan f alakohdassa tarkoitetun toisen vaihtoehdon mukaisesti on vertailtava jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn kohteen kanssa, tällaista täsmentämistä ei myöskään edellytetä sellaisten eri ”toimien” osalta, joita tällaiseen ”toimenpiteeseen” kuuluu. Lopuksi tätä arviointia ei voida kumota asetuksen N:o 1260/1999 31 artiklan 2 kohdan toisella alakohdalla, koska yhteisön maksusitoumus ei liity ”toimen” vaan pikemminkin ”tukitoimen” käsitteeseen, kuten myös asetuksen 31 artiklan 2 kohdan ensimmäisestä kohdasta käy ilmi.

48 Tässä asiayhteydessä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä asetuksen (EY) N:o 1260/1999 kumoamisesta 11.7.2006 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 (EUVL L 210, s. 25) 86 artiklan 1 kohdan d alakohdalla ei ole merkitystä. Tällä uudella säännöksellä, jolla korvataan asetuksen N:o 1260/1999 32 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan f alakohdassa tarkoitettu toinen vaihtoehto, ei ole taannehtivaa vaikutusta eikä sitä näin ollen sovelleta käsiteltävässä asiassa eikä se ole merkityksellinen tämän asian ratkaisemista varten. Täten siinä vahvistettu maksujen negatiivinen kelpoisuusedellytys, jonka sanamuodon mukaan ”[k]omission suorittaman kunkin välimaksun edellytyksenä on, että – – komissio ei ole antanut sen toimen tai niiden toimien osalta, joista meno on ilmoitettu kyseessä olevassa maksupyynnössä, [EY] 226 artiklassa tarkoitettua rikkomista koskevaa lausuntoa perusteluineen”, ei voi vaikuttaa aikaisemman säännöksen soveltamiseen. Täydentävänä huomautuksena on todettava, että yhtäältä tässä uudessa säännöksessä tehdään aikaisemmasta säännöksestä puuttunut täsmennys ilman, että komissio perusteli tätä kohtaa 14.7.2004 päivätyssä alkuperäisessä ehdotuksessaan [COM(2004)492 lopullinen], joka keskeisiltä osin sisällytettiin lopulliseen asetukseen, ja että toisaalta asetuksella N:o 1083/2006 luovuttiin kokonaan ”toimenpiteen” käsitteestä, koska kyseisen asetuksen 2 artiklassa rajoitutaan määrittelemään ”toimintalinjan” (”yksi toimenpideohjelman strategiaan kuuluva painopiste, joka käsittää joukon toisiinsa liittyviä toimia, joilla on mitattavissa olevat erityistavoitteet”) ja ”toimen” (”hanke tai hankeryhmä – – siihen liittyvän toimintalinjan tavoitteiden saavuttamiseksi”) käsitteet sekä näiden kahden käsitteen välinen yhteys. Tämän uuden lainsäädännön puitteissa ”toimen” käsite korvaa asetuksessa N:o 1260/1999 tarkoitetut ”toimenpiteen” ja ”toimen”käsitteet, ja se liittyy suoraan ”toimintalinjan” käsitteeseen. Näissä olosuhteissa Italian tasavalta ei voi perustella asetuksella N:o 1083/2006 pääasiallista väitettään, joka koskee jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn kohteen ja hylätyissä maksatushakemuksissa tarkoitettujen toimien vastaavuuden edellytystä.

49 Näin ollen Italian tasavallan perustelut, jotka koskevat jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn kohteen ja maksatushakemuksessa kyseessä olevan toimen välistä erityistä yhteyttä, on hylättävä. Sitä suuremmalla syyllä Italian tasavallan se väite ei voi menestyä, jonka mukaan asetuksen N:o 1260/1999 32 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan f alakohdassa tarkoitetussa toisessa vaihtoehdossa edellytetään, että hylätyissä maksatushakemuksissa kyseessä olevat

toimet ja komission jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn 2007/2195 kohteena olevat toimet, riippumatta siitä, ovatko ne hankkeita vai toimintaa, vastaavat täydellisesti toisiaan tai ovat täysin samoja. Joka tapauksessa on kuitenkin niin, että komission on esitettävä näyttöä siitä, että kyseessä olevan ”toimenpiteen”, eli käsiteltävässä asiassa toimenpiteen 1.7, ja jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn 2007/2195 kohteen välillä on riittävän suora yhteys; asianosaiset ovat myöntäneet istunnon aikana tämän vaatimuksen merkityksellisyyden.

50 Nämä toteamukset ovat asetuksen N:o 1260/1999 merkityksellisten säännösten tarkoituksen mukaisia. Vaikka, kuten Italian tasavalta on esittänyt, asetuksen N:o 1260/1999 32 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan f alakohdassa tarkoitetussa toisessa vaihtoehdossa pyritään välttämään, että rakennerahastoista rahoitetaan jäsenvaltioiden toimia, jotka ovat ristiriidassa unionin oikeuden kanssa, tästä ei kuitenkaan seuraa, että siihen liittyvän, yhteisön varojen menettämisen uhan, jota ei voida hyväksyä, on katsottava johtuvan nimenomaan tiettyjen maksatushakemuksen kohteena olevien toimien (hankkeiden tai toimintojen) lainvastaisuudesta tai lainvastaisesta täytäntöönpanosta, tai että komissio on velvollinen osoittamaan, että tämä uhka seuraa nimenomaisesti ja suoraan tällaisista lainvastaisista toimista, jotka on riitautettu jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn yhteydessä. Tällainen suppea tulkinta rajoittaisi nimittäin kyseessä olevien niiden säännösten tehokasta vaikutusta, joissa komissiolle myönnetään ainoastaan väliaikaisesti toimivalta keskeyttää toimenpideohjelman yhteydessä toteutettujen rakennerahastojen maksusitoumusten mukaiset maksut, kun edunsaajana olevan jäsenvaltion oletettu unionin oikeuden rikkominen liittyy riittävän suorasti suunnitellun rahoituksen kohteena olevaan toimenpiteeseen, siihen asti kunnes kyseinen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva toteamus vahvistetaan tai hylätään lopullisesti unionin tuomioistuimen tuomiossa.

51 Toisin kuin Italian tasavalta väittää, tätä arviota ei myöskään aseteta kyseenalaiseksi asetuksen N:o 1260/1999 32 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan f alakohdassa tarkoitetulla ensimmäisessä vaihtoehdossa, jossa säädetään vastaavalla tavalla komissiolle mahdollisuudesta keskeyttää välimaksujen maksatukset saman asetuksen 39 artiklan 2 kohdassa säädetyn keskeyttämismenettelyn avulla eli jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn ulkopuolella. Sen lisäksi, ettei tässä viimeksi mainitussa säännöksessä myöskään viitata ”toimen” käsitteeseen, asetuksen N:o 1260/1999 32 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan f alakohdassa tarkoitetussa ensimmäisessä vaihtoehdossa säädetään toisen vaihtoehdon tavoin, että sen, että maksuja ”ei ole keskeytetty”, on koskettava ”maksatushakemukseen liittyvää toimenpidettä tai toimenpiteitä”. Näin ollen tätä ensimmäistä vaihtoehtoa on tulkittava edellä 43 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa esitetyllä tavalla eikä siinä nimenomaisesti osoiteta, että on esitettävä näyttöä erityisestä yhteydestä tiettyjen ”toimien” kanssa. Lopuksi asetuksen N:o 1260/1999 32 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan f alakohdassa tarkoitettujen kahden vaihtoehdon sanamuodosta käy selvästi ilmi, että on riittävää, että komissio vetoaa vain yhteen näistä tapauksista, jotta se voi väliaikaisesti hylätä välivaiheen maksun.

52 Asetuksen N:o 1260/1999 32 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan f alakohdan syntymisestä on todettava, että rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä annettavaa neuvoston asetusta (EY) koskevaan ehdotukseen (EYVL 1998, C 176, s. 1) kuului 31 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan f alakohta, jossa tarkoitettiin kahta vaihtoehtoa, joista toisessa ”komissio [ei] ole tehnyt perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla päätöstä rikkomismenettelyn aloittamisesta kyseisen tukitoimen ja toimenpiteen osalta”. Siitä, että päätöksentekomenettelyssä poistettiin myöhemmin viittaus konkreettisempaan ”tukitoimen” käsitteeseen, voidaan tehdä vastakohtaispäätelmä, että lainsäätäjä tyytyi loppujen lopuksi edellytykseen, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn ja kyseessä olevan maksatushakemuksen kohteena olevan toimenpiteen tai toimenpiteiden välillä on riittävän suora yhteys, joiden käsitteiden ehdotetut lailliset määritelmät vastasivat niitä, joihin asetuksen N:o 1260/1999 9 artiklassa loppujen lopuksi päädyttiin.

53 Näin ollen merkityksellisten säännösten sanamuodosta, lainsäädännöllisestä asiayhteydestä ja syntymisestä käy selvästi ilmi, että voidakseen perustella välimaksujen hylkäämistä käynnissä olevalla jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevalla menettelyllä, on riittävää, että komissio osoittaa, että tämän menettelyn kohteen ja kyseessä olevissa maksatushakemuksissa tarkoitettuihin ”toimiin” kuuluvan ”toimenpiteen” välillä on riittävän suora yhteys.

54 Näin ollen on katsottava, että yhtäältä komissiolla oli oikeus käyttää riidanalaisten toimien perustana asetuksen N:o 1260/1999 32 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan f alakohtaa, ja että toisaalta, kun otetaan huomioon komissiolle täten myönnetty toimivalta hylätä välimaksut väliaikaisesti, se ei ollut velvollinen soveltamaan asetuksen N:o 1260/1999 32 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan f alakohdassa, luettuna yhdessä saman asetuksen 39 artiklan 2 ja 3 kohdan kanssa, tarkoitetussa ensimmäisessä vaihtoehdossa tarkoitettua menettelyä. Näin ollen komissiota ei voida arvostella siitä, ettei se ole soveltanut tätä menettelyä.

55 On siis tarkasteltava, arvioiko komissio käsiteltävässä asiassa asianmukaisesti sitä, onko jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn 2007/2195 kohteen ja toimenpiteen 1.7 välillä sellainen riittävä yhteys, josta hylätyt maksatushakemukset riippuivat.

Asetuksen N:o 1260/1999 32 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan f alakohdan toisen vaihtoehdon soveltaminen käsiteltävässä asiassa

56 Ensinnäkin tässä asiassa on kiistatonta, että komissio osoitti jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn 2007/2195 yhteydessä Italian viranomaisille 29.6.2007 virallisen huomautuksen ja 1.2.2008 perustellun lausunnon, joissa se katsoi, että nämä viranomaiset olivat rikkoneet direktiivin 2006/12 4 ja 5 artiklaa, koska ne eivät olleet toteuttaneet Campanian alueen osalta kaikkia tarpeellisia toimenpiteitä taatakseen, että jätteet käsitellään ihmisten terveydelle vaarattomasti ja ilman ympäristöön kohdistuvaa haittaa, ja muun muassa, koska ne eivät olleet luoneet integroitua ja asianmukaista jätteidenkäsittelylaitosten verkostoa, jonka jälkeen komissio nosti 4.7.2008 unionin tuomioistuimessa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen (ks. edellä 8-11 kohta ja edellä 12 kohdassa mainittu asia komissio v. Italia, tuomion 20 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

57 On todettava, ettei Italian tasavalta kiistä sitä, että käsiteltävässä asiassa täyttyi soveltamisedellytys, joka koskee komission päätöstä [EY] 226 artiklan mukaisen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn aloittamisesta asetuksen N:o 1260/1999 32 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan f alakohdan toisen vaihtoehdon mukaisesti, eikä myöskään sitä, mikä oli merkityksellinen päiväys, eli 29.6.2007, josta alkaen komissio katsoi, että kyseessä olevat maksatushakemukset on hylättävä, mikä merkittiin tiedoksi suullisen käsittelyn pöytäkirjaan. Joka tapauksessa, koska riidanalaiset toimet tehtiin kaikki sen jälkeen, kun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kannekirjelmä oli toimitettu, ei ole aiheellista tarkastella, mikä edellä 56 kohdassa mainituista toimenpiteistä on edellä mainitussa säännöksessä tarkoitettu ”komission päätös”.

58 Toiseksi kun on kyse direktiivin 2006/12 4 ja 5 artiklan väitetystä rikkomisesta, josta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä 2007/2195 on kyse, sekä edellä 12 kohdassa mainitusta, asiassa komissio vastaan Italia annetusta tuomiosta (mm. tuomion 35, 36, 41, 76, 100 ja 113 kohta sekä tuomiolauselman 1 kohta), että komission nostamasta, jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta (58 kohdan neljäs ja viides luetelmakohta ja 82, 84, 86 ja 102 kohta) käy selvästi ilmi, että tämä menettely koski Campanian alueen koko jätehuoltojärjestelmää mukaan lukien yhtäältä talteen ottaminen tai hyödyntäminen ja toisaalta eriytetyn keräämisen tehottomuus, josta Italian tasavalta väittää, ettei se ollut menettelyn kohteena (ks. edellä 36 ja 37 kohta). Erityisesti direktiivin 2006/12 4 artiklan rikkomisesta on todettava, että edellä 12 kohdassa mainitussa asiassa komissio vastaan Italia annetun tuomion 76 kohdassa unionin tuomioistuin nimenomaisesti totesi, että se, että Campanian alueen eriytetyn keräilyn aste oli vähäistä

suhteessa kansalliseen ja yhteisön keskiarvoon, vain pahensi tilannetta, ja päätteli tästä kyseisen tuomion 78 kohdassa muun muassa, että alueella olemassa olleet ja toimineet laitokset eivät lähestulkoonkaan kattaneet tämän alueen todellisia jätteenkäsittelytarpeita. Toisin kuin Italian tasavalta väittää, tästä seuraa, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely koski tosiasiallisesti eriytetyn keräämisen puuttumista edeltävänä tekijänä, joka pahentaa koko jätteidenkäsittelyjärjestelmän heikkouksia. Samalla tavoin unionin tuomioistuin nimenomaisesti totesi edellä 12 kohdassa mainitussa asiassa komissio vastaan Italia antamassaan tuomiossa komission ensimmäisen kanneperusteen mukaisesti, ettei Italian tasavalta ollut noudattanut jäsenyysvelvoitteitaan muun muassa, koska se ei ollut toteuttanut kaikkia tarvittavia toimenpiteitä taatakseen, että jätteet hyödynnetään ja että niistä huolehditaan vaarantamatta ihmisten terveyttä ja aiheuttamatta vahinkoa ympäristölle. Italian tasavalta väittää siis virheellisesti, etteivät talteen kerääminen tai hyödyntäminen ja eriytetty kerääminen olleet jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn 2007/2195 kohteena ja ettei tämän kohteen ja hylättyjen maksatushakemuste kohteen välillä ollut riittävän suoraa yhteyttä. Tältä osin on todettava, että Italian tasavalta on itse myöntänyt vastauskirjelmässä, että jäsenyysvelvoitteiden rikkomista koskevan menettelyn ja kyseessä olevien maksatushakemusten kohteet olivat päällekkäisiä ainakin talteen ottamisen tai hyödyntämisen osalta, minkä vuoksi se esitti toissijaisesti uuden kanneperusteen, joka koskee suhteellisuusperiaatteen loukkaamista (ks. edellä 37 kohta ja jäljempänä 63 kohta).

59 Kolmanneksi on katsottava, että toimenpiteeseen 1.7 suunnitellut tukitoimet, sellaisena kuin ne mainitaan kyseisen toimenpiteen kuvauksessa Campaniaa koskevan toimenpideohjelman muutetussa versiossa, sisälsivät useiden sellaisten tukitoimien lisäksi, joilla tuettiin eriytetyn keräämisen jälkeen tapahtuvaa jätteiden talteen ottamista tai hyödyntämistä [toimenpiteen 1.7 kuvauksen 5 kohdan e ja f alakohta], myös tukitoimia, joiden tarkoitus on edesauttaa yhdyskuntajätteiden eriytetyn keräämisjärjestelmän muodostamista [toimenpiteen 1.7 kuvauksen 5 kohdan d alakohta] ja jotka koskivat kaatopaikkojen perustamista jätteistä huolehtimista varten eriytetyn keräämisen jälkeen [toimenpiteen 1.7 kuvauksen 5 kohdan b alakohta]. Kuten edellä 56 kohdassa muistutetaan, jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä 2007/2195 viitattiin nimenomaisesti jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisiin, jotka koskevat niin talteen ottamista tai hyödyntämistä kuin eriytetyn keräämisen tehottomuuttakin. Näin ollen Italian tasavalta ei voi perustellusti arvostella komissiota siitä, etteivät toimenpiteen 1.7 kohde ja täten hylättyjen maksatushakemusten kohde liittyneet riittävän läheisesti jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn kohteeseen. Lisäksi vaikka Italian tasavalta ei kyennyt selittämään riittävällä tavalla, oliko kyseisissä maksatushakemuksissa tarkoitetuilla toimilla erityistä yhteyttä toimenpiteen 1.7 kuvauksen 5 kohdan b-g alakohdassa tarkoitettujen tukitoimien kanssa ja jos oli, niin missä määrin, se kuitenkin myönsi, että haettujen välimaksujen tavoite oli nimenomaan parantaa muun muassa toimenpiteen 1.7 5 kohdan d alakohdan kuvauksessa tarkoitettua eriytettyä keräämistä.

60 Näin ollen Italian tasavalta ei voi väittää, että hylätyissä maksatushakemuksissa tarkoitetut toimet eivät olleet jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn 2007/2195 kohteena ja etteivät nämä toimet sellaisenaan ole direktiivin 2006/12 4 ja 5 artiklan vastaisia, ja että riidanalaiset toimet saattoivat saattaa kyseenalaiseksi toimenpiteen 1.7 rahoittamisen tavoitteen, koska haetuilla maksuilla pyrittiin nimenomaan oikaisemaan moitittu jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen. Kuten edellä 53 ja 54 kohdassa on todettu, asetuksen N:o 1260/1999 32 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan f alakohdassa tarkoitetun toisen vaihtoehdon mukaisesti riittää, että komissio osoittaa, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn ja hylättyjen maksatushakemusten välillä on riittävän suora yhteys, minkä komissio teki käsiteltävässä asiassa kun se katsoi, että kyseisissä maksatushakemuksissa kyseessä olevilla toiminnoilla tai toimilla oli tarkoitus saavuttaa tiettyjä toimenpiteessä 1.7 asetettuja tavoitteita tai välitavoitteita ja että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä 2007/2195 oli kyse kyseisen toimenpiteen täytäntöönpanosta. Erityisesti komissio ei ollut tältä osin velvollinen osoittamaan, että toimenpiteeseen 1.7 kuuluvien ja kyseisissä maksatushakemuksissa kyseessä olevien toimien rahoitus saattoi tosiasiallisesti vahingoittaa unionin budjettia (ks. edellä 50 kohta).

Neljää ensimmäistä kanneperustetta koskevat päätelmät

61 Kaiken edellä todetun perusteella ensimmäinen kanneperuste on hylättävä perusteettomana.

62 Toisen ja kolmannen kanneperusteen osalta, jotka koskevat yhtäältä asetuksen N:o 1260/1999 32 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan f alakohdan rikkomista ja toisaalta tosiseikkojen vääristämistä ja harkintavallan väärinkäyttöä, riittää kun todetaan, että kun otetaan huomioon edellä 56–60 kohdassa esitetyt toteamukset, Italian tasavalta ei ole osoittanut, että komissio on tulkinnut väärin tosiseikkoja tai vääristänyt niitä tai käyttänyt edellä mainitussa säännöksessä säädettyä menettelyä muussa kuin sen merkityksellisissä perusteissa mainituissa tarkoituksissa ja erityisesti asetuksen N:o 1260/1999 32 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan f alakohdan toisessa vaihtoehdossa mainituissa tarkoituksissa. Tältä osin Italian tasavallan väite, jonka mukaan komissio sisällytti virheellisesti riidanalaisten toimien taustalla olevaan arviointiinsa yleisen jätehuoltosuunnitelman puuttumisen (ks. edellä 38 kohta), on tehoton. Lisäksi komissio on hyväksynyt tämän jätehuoltosuunnitelman puuttumisen, ja se on korostanut sen vähäistä merkitystä käsiteltävän asian ratkaisua varten. Tällä väitteellä ei nimittäin voida asettaa kyseenalaiseksi komission osoittamaa riittävän suoraa yhteyttä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn 2007/2195 kohteen ja hylättyjen maksatushakemusten kohteen välillä, joka yhteys on sellaisenaan riittävä peruste asetuksen N:o 1260/1999 32 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan f alakohdan soveltamiselle. Näin ollen komissiota ei voida arvostella siitä, että se on käsiteltävässä asiassa pyrkinyt lopputulokseen, jonka se saattoi saavuttaa vain aloittamalla joko jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn tai edellä mainitun asetuksen 39 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaisen keskeyttämismenettelyn.

63 Lisäksi tässä asiayhteydessä, kuten komissio perustellusti väittää, ei voida sallia, että Italian tasavalta vetoaa vastauskirjelmässä uuteen kanneperusteeseen, joka perustuu suhteellisuusperiaatteen loukkaamiseen (ks. edellä 37 kohta), koska on ilmeistä, etteivät työjärjestyksen 48 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa määrätyt poikkeukselliset olosuhteet täyty käsiteltävässä asiassa. Italian tasavalta ei nimittäin vetoa yhteenkään vasta käsittelyn aikana esille tulleeseen merkitykselliseen oikeudelliseen seikkaan tai tosiseikkaan, koska kaikki seikat, joille komissio perusti puolustuksensa, olivat tulleet ilmi ja olivat sen tiedossa jo hallinnollisen menettelyn aikana. Tältä osin, toisin kuin Italian tasavalta on istunnossa väittänyt, vain sillä, miten komissio esitteli vastineessaan nämä samat tosiseikat ja oikeudelliset seikat, ei voida perustella poikkeusta edellä mainitusta määräyksestä, joten tämä uusi peruste on jätettävä tutkimatta (ks. vastaavasti asia C-104/97 P, Atlanta v. Euroopan yhteisö, tuomio 14.10.1999, Kok., s. I-6983, s. 29).

64 Näin ollen myös toinen ja kolmas kanneperuste sekä toissijaisesti esitetty uusi peruste, joka koskee suhteellisuusperiaatteen loukkaamista, on hylättävä.

65 Kun on kyse neljännestä kanneperusteesta, joka koskee sitä, että asetuksen N:o 1260/1999 32 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan f alakohtaa ja toista alakohtaa ja 39 artiklan 2 ja 3 kohtaa on rikottu, kontradiktorista periaatetta on loukattu ja on tapahtunut harkintavallan väärinkäyttö, edellä 43–60 kohdassa todetusta seuraa, että ensimmäinen näistä säännöksistä oli asianmukainen oikeusperusta riidanalaisille toimille. Näin ollen Italian tasavalta ei voi väittää, että komissio on käyttänyt väärin asetuksen 39 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädettyä keskeyttämismenettelyä, tai että komissio on laiminlyönyt Italian tasavallan puolustautumisoikeuksia riidanalaisten perusteiden osalta, jotka on esitetty välivaiheen maksatushakemusten hylkäämisen puolesta ensin 31.3.2008 päivätyssä kirjeessä ja toistettu tämän jälkeen riidanalaisissa toimissa. Kuten komissio väittää, tästä kirjeestä ja riidanalaisista toimista, kun niitä luetaan yhdessä, käy ilmi, että tiettyjä 28.12.2007 päivättyyn Campanian jätehuoltosuunnitelmaan liittyviä huolenaiheita ja varauksia, jotka tuotiin ilmi 20.10.2008 päivätyssä kirjeessä ja toistettiin lyhyesti 22.12.2008 päivätyssä kirjeessä, ei, toisin kuin riidanalaisia hylkäämisperusteita, riitautettu muodollisesti jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä 2007/2195 eikä Campanian toimenpideohjelman täytäntöönpanoa koskevassa menettelyssä, jonka yhteydessä riidanalaiset toimet toteutettiin. Näin ollen

ei voida katsoa, että riidanalaisilla toimilla loukataan Italian tasavallan puolustautumisoikeuksia tai että niitä rasittaa muu muotovirhe tai aineellinen virhe siltä osin kuin niissä tuodaan ilmi nämä huolenaiheet ja varaukset.

66 Näin ollen myös neljäs kanneperuste on hylättävä.

Viides kanneperuste, joka koskee EY 253 artiklassa määrättyjen perusteluiden puuttumista

67 Italian tasavalta väittää tässä kanneperusteessa lähinnä, että 22.12.2008 päivätyn kirjeen perustelut ovat keskeisten tosiseikkojen osalta puutteelliset, koska komissio jätti vastaamatta asianmukaisella tavalla huomautuksiin, joita Italian viranomaiset esittivät 9.6.2008 päivätyssä kirjeessään. Näin ollen 22.12.2008 päivätyssä kirjeessä ei sen mukaan otettu huomioon sitä seikkaa, että toimenpiteeseen 1.7 liittyvät hankkeet myötävaikuttivat ja olisivat voineet tulevaisuudessa myötävaikuttaa jätteiden hävittämisongelman ratkaisemiseen, koska näillä hankkeilla pyrittiin laajentamaan eriytettyä keräämistä ja täten käsitellyistä jätteistä saatavien materiaalien ja energian talteen ottamista. Italian tasavallan mukaan tämä seikka oli keskeinen osatekijä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn kohteen ja tavoitteiden ja toimenpiteeseen 1.7 kuuluvien hankkeiden kohteen ja tavoitteiden välisessä yhteydessä tai jopa täydellisessä vastaavuudessa. Koska lisäksi toimenpiteen 1.7 tavoitteet ja hankkeet määritellään yksityiskohtaisesti Campanian toimenpideohjelmassa, komission olisi pitänyt perustaa päätöksensä näiden seikkojen asianmukaiselle tarkastelulle ja sen olisi pitänyt selventää syitä, joiden vuoksi se katsoi, että tilanne, joka johti jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn aloittamiseen, oli esteenä kyseisen toimenpiteen tehokkaalle toteuttamiselle.

68 Komissio vaatii, että tämä kanneperuste on hylättävä.

69 Alustavasti on muistutettava, että komissio ilmoitti Italian viranomaisille 31.3.2008 päivätyllä kirjeellä, jota ei ole riitautettu käsiteltävissä kanteissa, siitä, mitä seurauksia se aikoi johtaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta menettelystä 2007/2195 toimenpiteen 1.7 rahoittamiseen Campanian toimenpideohjelman täytäntöönpanon yhteydessä (ks. edellä 13 kohta). Komissio ilmoitti tässä kirjeessä, että asetuksen N:o 1260/1999 32 artiklan 3 kohdan nojalla se ei voi enää ”maksaa välimaksuja, jotka koskevat sitä toimenpidettä 1.7 koskevia kustannuksia”, joka sen mukaan ”koskee ’Alueellista jätehuolto- ja jätteistä huolehtimisjärjestelmää’, josta [kyseessä olevassa] jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä on kyse”. Tältä osin komissio täsmensi, että ”jätehuolto [oli] kokonaisuudessaan puutteellista kun otetaan huomioon tarve taata jätteiden asianmukainen kerääminen ja niistä huolehtiminen ja näin ollen myös toimenpiteeseen 1.7 kuuluvat toimet kuten ne, jotka liittyvät varastointilaitoksiin sekä jätteiden käsittelylaitoksiin, kuivien ja kosteiden osuuksien hyödyntämislaitoksiin, kaatopaikkojen lopulliseen käyttöönottoon eriytetyn keräämisen lisäksi – –, sekä alakohtaiset suunnitelmat ja ohjelmat”. Komissio siis totesi, että sellaisia maksatushakemuksia ei voida hyväksyä, jotka koskevat toimenpiteeseen 1.7 liittyviä menoja, ja jotka on esitetty sen jälkeen kun Campanian alue rikkoi 17.5.2006 voimaan tulleen direktiivin 2006/12 mukaisia velvollisuuksiaan.

70 Komissio viittasi näihin perusteluihin (ks. edellä 13–21 kohta) kaikissa riidanalaisissa toimissa siten, että näitä perusteluita on pidettävä osana kyseisten toimenpiteiden perusteluita niiden laillisuusvalvonnan tarpeita varten, minkä asianosaiset ovat istunnossa myöntäneet ja mikä merkittiin tiedoksi suullisen käsittelyn pöytäkirjaan. Lisäksi komissio paljasti 22.12.2008 päivätyssä kirjeessään, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely 2007/2195 saattoi Campanian jätehuoltojärjestelmän kokonaisuudessaan kyseenalaiseksi direktiivin 2006/12 4 ja 5 artiklan kannalta ja päätteli tästä, ettei ollut ”riittäviä takeita siitä, että EAKR:n osittain rahoittamat ne toiminnat toteutettaisiin asianmukaisesti, jotka liittyivät toimenpiteeseen 1.7 ja jotka toimenpiteen kuvailu

huomioon ottaen, koskivat koko alueellista jätehuoltojärjestelmää, jonka tehokkuudesta ja soveltuvuudesta [kyseessä olevassa] jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä oli kyse”.

71 Kuten oikeuskäytännössä vakiintuneesti todetaan, yksittäistapausta koskeva päätös on perusteltava sen vuoksi, että asianosainen saisi riittävät tiedot määritelläkseen, onko päätös asianmukainen vai onko siinä mahdollisesti sellainen virhe, jonka perusteella sen pätevyys voidaan riitauttaa, ja sen vuoksi, että unionin tuomioistuimet voivat tutkia sen laillisuuden. Tämän velvollisuuden ulottuvuus riippuu kyseisen toimen luonteesta sekä siitä asiayhteydestä, jossa se on tehty. Koska komission päätös, joka on tehty EAKR:n täytäntöönpanon yhteydessä ja joka koskee välimaksuja koskevien maksatushakemusten väliaikaista hylkäämistä, aiheuttaa negatiivisia taloudellisia seurauksia sekä pyynnön tehneelle jäsenvaltiolle että kyseisten maksujen lopullisille edunsaajille, tämän päätöksen perusteluista on käytävä selvästi ilmi syyt, joiden vuoksi tutkimatta jättäminen on perusteltua (ks. vastaavasti asia T-81/09, Kreikka v. komissio, tuomio 13.7.2011, 41 kohta, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa ja vastaavasti ja analogisesti asia T-137/01, Stadtsportverband Neuss, tuomio 17.9.2003, Kok., s. II-3101, 52–54 kohta). Perusteluissa ei kuitenkaan tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia yksityiskohtia, sillä tutkittaessa sitä, täyttävätkö toimenpiteen perustelut EY 253 artiklan vaatimukset, on otettava huomioon sen sanamuodon lisäksi myös asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt (asia C-89/08 P, komissio v. Irlanti, tuomio 2.12.2009, Kok., s. I-11245, 77 kohta).

72 Kun otetaan huomioon, että riidanalaisten toimien perustelut kattavat 31.3.2008 päivättyyn kirjeeseen sisältyvät perustelut, riittää kun todetaan, että näiden perusteluiden ja kaikkien niiden merkityksellisten tekijöiden kannalta, joiden vuoksi asetuksen N:o 1260/1999 32 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan f alakohdan soveltaminen on perusteltua, Italian tasavalta saattoi tehokkaasti kiistää riidanalaisten toimien aineellisen lainmukaisuuden ja myös unionin yleinen tuomioistuin pystyy täysin harjoittamaan valvontaansa (ks. edellä 42–66 kohta). Lisäksi kun otetaan huomioon edellä 71 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö, komissio ei ollut velvollinen vastaamaan riidanalaisissa toimissa nimenomaisesti kaikkiin Italian tasavallan 9.6.2008 päivätyssä kirjeessä esitettyihin väitteisiin edellyttäen, että riidanalaisissa toimissa esitettiin riittävällä tavalla niiden perusteena olevat keskeiset seikat. Riidanalaisten toimien tekemisen asiayhteydestä on täsmennettävä, että Italian viranomaiset olivat jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn 2007/2195 johdosta tietoisia siitä, mistä komissio niitä arvosteli ja pystyivät täten vertailemaan toimenpiteen 1.7 kohdetta, hylättyjen maksatushakemusten kohdetta ja riidanalaisissa toimissa tehtyjen hylkäämispäätösten kohdetta, joten näissä toimissa esitettyjä perusteluita yksityiskohtaisemmat perustelut eivät olleet tarpeen. Tältä osin on täsmennettävä, että vain se seikka, että Italian tasavalta virheellisesti piti tiettyjä seikkoja keskeisinä, kuten esimerkiksi hylättyjen maksatushakemusten kohteen ja jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn väitetty täydellistä vastaavuutta (ks. edellä 42–54 kohta), mikä kuuluu aineellisten seikkojen arviointiin, ei ole omiaan muuttamaan komission muodollisen perusteluvelvollisuuden laajuutta.

73 Näissä olosuhteissa viides kanneperuste on hylättävä perusteettomana.

Asiassa T-308/09 esitetyt kuudes ja seitsemäs kanneperuste, jotka koskevat asetuksen N:o 1260/1999 32 ja 39 artiklan ja EY 230 artiklan rikkomista

74 Italian tasavalta väittää kuudennessa kanneperusteessa, että komission 20.5.2009 päivätyssä kirjeessä kyseessä olleelle maksatushakemukselle esittämällä ylimääräisellä hylkäämisperusteella, joka liittyy vireilläolovaikutuksen kattamaan tilanteeseen, koska asiaa T-99/09 ei ollut ratkaistu, rikotaan asetuksen N:o 1260/1999 32 ja 39 artiklaa, joissa luetellaan rajoittavasti tilanteet, joissa komissiolle on sallittua keskeyttää välimaksu ja todeta, ettei maksatushakemusta hyväksytä. EY 230 artiklan nojalla nostettu kanne, joka koskee komission jo toteuttamia vastaavia toimenpiteitä, ei kuitenkaan ole Italian tasavallan mukaan tällainen tilanne.

75 Italian tasavalta väittää seitsemännessä kanneperusteessa, että koska komissio kieltäytyi välimaksun suorittamisesta EY 230 artiklan nojalla nostetun kanteen vireilläolon johdosta, 20.5.2009 päivätyllä kirjeellä rikotaan myös tätä määräystä siltä osin kuin siinä ilmaistaan perusoikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan unionin tuomioistuimissa. Komission lähestymistapa tekee jäsenvaltioille vähemmän houkuttelevaksi kanteiden nostamisen maksatushakemusten hylkäämispäätöksistä, koska on olemassa vaara, että välimaksujen maksatukset keskeytetään kanteen perusteella tehtävää päätöstä odottaessa, ja se rajoittaa jäsenvaltioiden oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan tavalla, jota ei voida hyväksyä.

76 Komissio vaatii, että nämä kanneperusteet on hylättävä.

77 Kuudennesta kanneperusteesta, joka koskee asetuksen N:o 1260/1999 32 ja 39 artiklan rikkomista, riittää kun todetaan, että tämä kanneperuste perustuu asiassa T-308/09 riitautetun 20.5.2009 päivätyn sen kirjeen virheelliselle tulkinnalle, jossa vedotaan samoihin hylkäämisperusteisiin kuin 31.3 ja 22.12.2008 päivätyissä kirjeissä. Kuten komissio väittää, viittaus vireilläolovaikutukseen liitännäisessä asiassa T-99/09 on pelkkä kuvaus oikeudellisesta tilanteesta menettelyn tässä vaiheessa eikä sitä voida pitää ylimääräisenä hylkäämisperusteena, josta ei säädetä asetuksen N:o 1260/1999 32 ja 39 artiklassa. Näin ollen komissio vain kiinnitti Italian tasavallan huomion siihen, että yhtäältä asiassa T-99/09, joka koskee samojen hylkäämisperusteiden laillisuutta, annettava ratkaisu vaikuttaa välttämättä asiassa T-308/09 annettavaan ratkaisuun, ja että toisaalta komissio katsoo jatkossakin, että kyseessä olevia välivaiheen maksatushakemuksia ei voida hyväksyä, kunnes unionin tuomioistuin on ratkaissut asian lopullisesti.

78 Samalla tavoin seitsemännestä kanneperusteesta, joka koskee EY 230 artiklan rikkomista, riittää kun katsotaan, ettei komissio viitannut EY 230 artiklaan vedotakseen ylimääräiseen asetuksen N:o 1260/1999 32 ja 39 artiklan mukaiseen hylkäämisperusteeseen tai saadakseen Italian tasavallan luopumaan kanteesta, vaan pelkästään ottaakseen huomioon liitännäisen asia T-99/09 olemassaolon ja sen seikan, että siinä annettava ratkaisu on omiaan vaikuttamaan asiassa T-308/09 annettavaan ratkaisuun.

79 Näin ollen kuudes ja seitsemäs kanneperuste on hylättävä ilmeisen perusteettomina.

80 Kun otetaan huomioon kaikki edellä esitetty, nyt esillä olevat kanteet on hylättävä kokonaisuudessaan.

Oikeudenkäyntikulut

81 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.

82 Koska Italian tasavalta on hävinnyt asian ja komissio on vaatinut, että kantaja velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, Italian tasavallan on vastattava omista kuluistaan, ja se on velvoitettava korvaamaan komission oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kanteet hylätään.

2) Italian tasavalta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan korvaamaan komission oikeudenkäyntikulut.

Azizi Dehousse Frimodt Nielsen

Julistettiin Luxemburgissa 19 päivänä huhtikuuta 2013.

Allekirjoitukset

Sisällys

Asian tausta 1

Campanian toimenpideohjelmaa varten myönnetyn tuen hyväksymismenettely 2

Italian tasavaltaa vastaan aloitettu jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely 4

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn vaikutukset Campanian toimenpideohjelman täytäntöönpanoon 4

Oikeudenkäyntimenettely ja asianosaisten vaatimukset 6

Oikeudellinen arviointi 7

Yhteenveto asioissa T-99/09 ja T-308/09 esitetyistä kanneperusteista 7

Asetuksen N:o 1260/1999 32 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan f alakohdassa tarkoitetun toisen vaihtoehdon väitetty rikkominen 8

Alustavat huomautukset 8

Asetuksen N:o 1260/1999 32 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan f alakohdassa tarkoitetun toisen vaihtoehdon soveltamisperusteiden ulottuvuus 10

Asetuksen N:o 1260/1999 32 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan f alakohdan toisen vaihtoehdon soveltaminen käsiteltävässä asiassa 14

Neljää ensimmäistä kanneperustetta koskevat päätelmät 16

Viides kanneperuste, joka koskee EY 253 artiklassa määrättyjen perusteluiden puuttumista 17

Asiassa T-308/09 esitetyt kuudes ja seitsemäs kanneperuste, jotka koskevat asetuksen N:o 1260/1999 32 ja 39 artiklan ja EY 230 artiklan rikkomista 18

Oikeudenkäyntikulut 19