JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ANTONIO LA PERGOLA
28 päivänä lokakuuta 1999 *

I Johdanto

1. Espanjan kuningaskunta on nostanut EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 230 artikla) nojalla kanteen, jossa se vaatii kumoamaan Euroopan yhteisöjen komission (jäljempänä komissio) hyväksymän toimen nimeltä sisäiset suuntaviivat, jotka koskevat asetuksen (ETY) N:o 2052/88 soveltamisesta rakennerahastojen toiminnan yhteensovittamisen osalta toisaalta keskenään ja toisaalta Euroopan investointipankin toiminnan ja muiden rahoitusvälineiden kanssa 19 päivänä joulukuuta 1988 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4253/88 24 artiklan soveltamista (jäljempänä sisäiset suuntaviivat [1] ja yhteensovittamisasetus [2]).

2. Espanjan hallituksen mukaan sisäisissä suuntaviivoissa jäsenvaltioille asetetaan *uusia* taloudellisia seuraamuksia. Näitä ovat yhteisön tukien nettomääräiset korjaukset (eli vähennykset tai pidätykset) tapauksissa, joissa jäsenvaltiot eivät täytä yhteensovittamisasetuksen 23 artiklaan (ks. jäljempänä 5 kohta) perustuvia velvoitteitaan valvoa niiden toimien sääntöjenmukaisuutta, joiden yhteisrahoitukseen rakennerahastot osallistuvat. Komissio on todennut, että sisäisten suuntaviivojen hyväksymisen oikeudellinen perusta on tämän asetuksen 24 artikla (ks. jäljempänä 5 kohta). Kanteen nostanut hallitus, jota Italian ja Portugalin hallitukset tukevat väliintulijoina, katsoo, ettei komissiolla ole toimivaltaa hyväksyä tätä tointa, jota ei niiden mukaan ole myöskään asianmukaisesti perusteltu.

II Kanteen kohteena olevaa tointa koskevat oikeussäännöt

3. Nyt käsiteltävän riita-asian juuret ovat rakennerahastoja koskevassa yhteisön lainsäädännössä. Tämän osalta keskeisiä ovat ennen kaikkea taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta koskevat EY:n perustamissopimuksen määräykset (130 a—e artikla, joista on tullut, eräistä muutettuina, EY 158—162 artikla), joissa määritetään rakennerahastojen ja muiden rahoitusvälineiden toiminnan perusperiaatteet ja annetaan yhteisön toimieli-

* — Alkuperäinen kieli: italia.

1 — KOM(97) 3151 lopullinen.

2 — EYVL L 374, s. 1; yhteensovittamisasetusta on muutettu 20.7.1993 annetulla neuvoston asetuksella N:o 2082/93 (EYVL L 193, s. 20) ja 19.12.1994 annetulla neuvoston asetuksella N:o 3193/94 (EYVL L 337, s. 11).

mille tehtäväksi niiden toteuttaminen. Aihetta koskevat keskeiset säännökset ovat rakennerahastojen päämääristä ja tehokkuudesta ja niiden toiminnan yhteensovittamisesta keskenään sekä Euroopan investointipankin toiminnan ja muiden rahoitusvälineiden kanssa 24 päivänä kesäkuuta 1988 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 2052/88 (jäljempänä puiteasetus) [3] sekä yhteensovittamisasetus.

4. Kuten tiedetään, rakennerahastojen toimintamuotona ovat erilaiset toimet, joilla pyritään lujittamaan taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja erityisesti vähentämään eri alueiden välisiä eroja ja muita heikommassa asemassa olevien alueiden jälkeenjääneisyyttä. Koska mainitut toimet ovat sellaisia, joissa yhteisö osallistuu jäsenvaltioiden valitsemien yksittäisten hankkeiden yhteisrahoitukseen, on keskeistä valvoa, että rakennerahastot osallistuvat vain sellaisten hankkeiden, aloitteiden tai "toiminnan" rahoitukseen, jotka yhteisön asiaa koskevien säännösten mukaisesti täyttävät tukien "tukikelpoisuuden edellytykset". Yhteensovittamisasetuksen 23 artiklan 1 kohdan säännösten mukaan (ks. jäljempänä 5 kohta) tällainen valvonta — jonka soveltamista koskevista säännöistä säädetään tarkemmin asetuksessa N:o 2064/97 (ks. jäljempänä 6 kohta) — kuuluu ennen kaikkea jäsenvaltioille, jotka vastaavat 80 prosentista yhteisön menojen hallinnosta.

3 — EYVL L 185, s. 9; puiteasetusta on muutettu 20.7.1993 annetulla neuvoston asetuksella N:o 2081/93 (EYVL L 193, s. 5) ja 19.12.1994 annetulla neuvoston asetuksella N:o 3193/94, johon edellä on viitattu.

5. Erityisesti on nyt käsiteltävänä olevan asian osalta todettava, että yhteensovittamisasetuksen 23 artiklan 1 kohdassa, jonka otsikko on "Varainhoidon valvonta", säädetään seuraavaa:

"Julkisten tai yksityisten hankkeenedistäjien toteuttamien toimien menestyksellisyyden takaamiseksi jäsenvaltioiden on toimia täytäntöönpantaessa toteutettava tarpeelliset toimenpiteet:

— voidakseen säännöllisesti todentaa, että yhteisön rahoittamat toimenpiteet toteutetaan oikein,

— ehkäistäkseen epäkohtia ja ryhtyäkseen toimenpiteisiin niitä vastaan,

— periäkseen takaisin varat, jotka on menetetty väärinkäytön tai laiminlyönnin vuoksi. — —

Komissio vahvistaa heti tämän asetuksen voimaantulon jälkeen tämän kohdan soveltamista koskevat täsmälliset yksityiskohtaiset säännöt — — ."

Yhteensovittamisasetuksen 24 artiklassa, johon nyt kanteen kohteena oleva toimi

perustuu ja jonka otsikko on "Tuen vähentäminen, pidättäminen ja peruuttaminen", säädetään seuraavaa:

"1. Jos toiminnan tai toimenpiteen toteuttaminen ei ilmeisesti oikeuta siihen myönnettyyn rahalliseen tukeen tai osaan siitä, komissio tekee tapauksesta aiheellisen tutkimuksen yhteistyöhön osallistumista noudattaen,[4] pyytäen erityisesti jäsenvaltiota tai muita tämän toiminnan täytäntöönpanoa varten nimeämiä viranomaisia esittämään havaintonsa määräajassa.

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 se pannaan täytäntöön — — ."

6. Komissio on hyväksynyt kaksi yhteensovittamisasetuksen 23 artiklan soveltamista koskevaa asetusta, joista toinen on yksityiskohtaisista järjestelyistä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4253/88 soveltamiseksi jäsenvaltioiden suorittaman rakennerahastojen yhteisrahoittamien toimien varainhoidon valvonnan osalta 15 päivänä lokakuuta 1997 annettu komission asetus (EY) N:o 2064/97 (jäljempänä asetus N:o 2064/97),[5] jossa komissio on täsmentänyt eräitä vähimmäisvaatimuksia (ks. toinen perustelukappale) voidakseen varmistaa, että jäsenvaltioiden harjoittama valvonta on riittävän tehokasta. Samana päivänä komissio hyväksyi kanteeseen johtaneet sisäiset suuntaviivat, jotka annettiin jäsenvaltioille tiedoksi saman kuun 23. päivänä.

III Kanteen kohteena olevan toimen sisältö

7. Sisäisissä suuntaviivoissa täsmennetään vastaajan kulloinkin asianomaisten yksiköiden osalta olosuhteet, joissa komissio voi soveltaa nettomääräisiä rahoituskorjauksia yhteensovittamisasetuksen 24 artiklan soveltamisen puitteissa. Yleensä tällainen päätös tehdään, jos niiden toimien toteuttamisen yhteydessä, joiden yhteisrahoitukseen yhteisö osallistuu, jäsenvaltioiden varainhoidon valvonnassa todetaan merkittäviä laiminlyöntejä tai puutteita.

8. Sisäisissä suuntaviivoissa on yksilöity neljä korjausten lajia: nettomääräiset korjaukset (3 ja 4 kohdat), suuremmat rahoituskorjaukset kuin kulloinkin havaitun erityisen väärinkäytöksen tai väärinkäy-

4 — "Kumppanuus" (partnership) on tiivistä yhteistoimintaa, jossa ovat mukana komissio, asianomainen jäsenvaltio ja jäsenvaltion nimeämät viranomaiset ja elimet. Kumppanuuden tehtävänä on rakennerahastojen eri tukitoimien valmistelu, rahoitus, etukäteisarviointi sekä seuranta ja jälkikäteen tehtävä arviointi, ja sen ansiosta yhteisön toiminta täydentää vastaavaa kansallista toimintaa tai edistää sitä (ks. puiteasetuksen 4 artiklan 1 kohta).

5 — EYVL L 290, s. 1; asetus N:o 2064/97 on muutettu 6.11.1998 annetulla komission asetuksella N:o 2406/98 (EYVL L 298, s. 15).

tösten perusteella olisi suoraan aiheellista (5 kohta; jäljempänä suuremmat rahoituskorjaukset), yleismääräiset korjaukset (6 ja 7 kohta) ja nettomääräiset tilapäiskorjaukset (9 kohta). Kun tiettyä toimintaa koskeva epäsäännöllisyys on todettu, rahoituskorjaus merkitsee tavallisesti sitä, että varat käytetään uudelleen toiseen toimintaan. Sisäisten suuntaviivojen mukaan tämä korjaus voi kuitenkin olla, mikäli asianomainen jäsenvaltio on syyllistynyt vakavaan epäsäännöllisyyteen, myös "nettomääräinen korjaus", toisin sanoen todellinen vähennys, jolloin varoja ei ole mahdollista käyttää uudelleen.

9. Nettomääräistä korjausta voidaan soveltaa erityisesti, mikäli yhteensovittamisasetuksen 23 artiklan 1 kohtaan perustuvien valvontavelvollisuuksien — joita ovat yhteisön rahoittamien toimenpiteiden oikean toteuttamisen säännöllinen todentaminen, epäkohtien ehkäiseminen ja toimenpiteisiin ryhtyminen niitä vastaan sekä väärinkäytösten tai laiminlyönnin vuoksi menetettyjen varojen takaisin periminen — rikkominen on "merkittävää". Sen ratkaisemiseksi, onko niiden rikkominen "merkittävää", komissio tutkii, onko todetun väärinkäytöksen tai todettujen väärinkäytösten katsottava johtuvan asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten merkittävästä laiminlyönnistä, joka koskee erityisesti sopivien varainhoito- ja valvontamenetelmien perustamista.

10. Nettomääräinen korjaus koskee ainoastaan komission havaitsemaa väärinkäytöstä tai väärinkäytöksiä, ellei komissiolla ole syytä katsoa, että väärinkäytös on luonteeltaan järjestelmällistä, eli että siitä ilmenee useiden muiden samankaltaisten tapausten ohella varainhoidon valvontaan liittyvä järjestelmällinen puute (esimerkkinä mainitaan tukikelpoisuuden jonkin tietyn edellytyksen järjestelmällinen noudattamatta jättäminen). Tällainen tapaus paljastaisi yleisemmän rakennerahastojen hallinnossa vallitsevan väärinkäytön riskin ja voisi olla suuremman rahoituskorjauksen peruste. Tällaisesta toimenpiteestä päättäessään komissio ottaa ennen kaikkea huomioon sen hallinnollisen järjestelmän tason, joka on rikkomisesta vastuussa, sekä siitä seuraavan varojen väärinkäytön todennäköisen laajuuden. Joka tapauksessa täsmennetään, ettei mikään nettomääräinen korjaus voi ylittää asianomaisen "tukimuodon" määrää[6] (esimerkiksi toimenpideohjelmaan voi jo itsessään sisältyä useita eri "toimia"; ks. sisäisten suuntaviivojen 8 kohta).

11. Kun asianomaisen jäsenvaltion toimittamista tiedoista huolimatta ei ole mahdollista arvioida riittävän täsmällisesti väärinkäytöksen tai väärinkäytösten laajuutta, komissio soveltaa yleismääräisiä rahoituskorjauksia, jotka perustuvat väärinkäytöksen arvioituun todennäköisyyteen ja laajuuteen. Yleismääräisiä korjauksia sovelletaan myös siinä tapauksessa, että paljastuneilla väärinkäytöksillä ei ole erityistä rahallista arvoa, kuten siinä tapauksessa, että asianomainen jäsenvaltio ei mainosta asianmukaisesti yhteisön taloudellista tukea jäsenvaltioiden toteuttamista rakennerahastojen ja kalatalouden ohjausvälineen tukitoimenpiteisiin liittyvästä tie-

6 — Rakennerahastojen rahoitustoimien muodot voivat olla erilaisia; ne voivat olla mm. toimenpideohjelmien yhteisrahoitus, kansallisten tukijärjestelmien yhteisrahoitus, yleiskattavan tuen myöntäminen tai soveltuvien hankkeiden yhteisrahoitus (ks. puiteasetuksen 5 artiklan 1 kohta).

dotus- ja mainontatoiminnasta 31 päivänä toukokuuta 1994 tehdyn komission päätöksen 94/342/EY mukaisesti. [7]

12. Lopuksi siinä tapauksessa, että jäsenvaltio on laiminlyönyt sille kuuluvia velvollisuuksia vähemmän vakavasti tai että se voi vedota lieventäviin olosuhteisiin, komissio voi soveltaa nettomääräistä tilapäiskorjausta, joka peruutetaan heti, kun jäsenvaltio osoittaa, että varainhoidon ja valvonnan puutteet on korjattu. Sisäisten suuntaviivojen mukaan tällainen korjaus on perusteltu silloin, kun asianomainen jäsenvaltio ei ole syyllistynyt vakavaan laiminlyöntiin, sellaisten merkittävienkin valvontajärjestelmän puutteiden vuoksi, jotka se voi korjata nopeasti.

IV Oikeudenkäyntiväite

13. Komissio esitti heti kanteen tutkittavaksi ottamista koskevan oikeudenkäyntiväitteen, sillä se katsoo, että koska kyseisestä toimesta ei aiheudu jäsenvaltioille yhteensovittamisasetuksen 23 artiklassa jo säädettyjen velvollisuuksien lisäksi muita velvollisuuksia, se ei muuta lainkaan jäsenvaltioiden aiempaa oikeudellista tilannetta eikä sillä ole oikeusvaikutuksia.

7 — EYVL L 152, s. 39.

14. Kanteen nostanut hallitus ja hallitukset, jotka tukevat sitä väliintulijana, sen sijaan väittävät, että huolimatta kanteen kohteena olevan toimen nimestä ja siitä, että se on tarkoitettu pelkästään komission yksiköiden käyttöön yhteensovittamisasetuksen 24 artiklaa sovellettaessa, sisäisistä suuntaviivoista voidaan EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan nojalla nostaa kumoamiskanne. Niiden mukaan suuntaviivojen sisällön analysointi osoittaa, että niillä on yhteensovittamisasetuksesta johtuvista sitovista oikeusvaikutuksista *poikkeavia* oikeusvaikutuksia ja että ne siksi muuttavat jäsenvaltioiden oikeusasemaa selvästi.

15. Jotta voidaan arvioida, ovatko sisäiset suuntaviivat kannekelpoinen toimi ja pitääkö komission esittämä oikeudenkäyntiväite näin ollen paikkansa, on tarkastettava, onko sisäisillä suuntaviivoilla *muita* oikeusvaikutuksia kuin yhteensovittamisasetuksella. Ensiksi on siis tutkittava suuntaviivojen sisältöä. [8]

V Perustelut

16. Sen väitteen osalta, joka koskee sitä, ettei komissiolla ole toimivaltaa, kanteen nostanut hallitus ja sitä väliintulijana tukevat hallitukset valittavat, että vastaaja

8 — Ks. asia C-366/88, Ranska v. komissio, tuomio 9.10.1990 (Kok. 1990, s. I-3571, 11 ja 12 kohta); asia C-303/90, Ranska v. komissio, tuomio 13.11.1991 (Kok. 1991, s. I-5315, 10 ja 11 kohta); asia C-325/91, Ranska v. komissio, tuomio 16.6.1993 (Kok. 1993, s. I-3283, 11 kohta) ja asia C-57/95, Ranska v. komissio, tuomio 20.3.1997 (Kok. 1997, s. I-1627, 9 ja 10 kohta).

on sisäisissä suuntaviivoissa — ainoastaan yhteensovittamisasetuksen 24 artiklan perusteella — ottanut käyttöön joukon taloudellisia seuraamuksia sellaisen tapauksen varalta, jossa jäsenvaltiot toimivat niille mainitun asetuksen 23 artiklan nojalla kuuluvien velvollisuuksien vastaisesti. Italian, Portugalin ja Espanjan mukaan 24 artiklaan perustuva mahdollisuus vähentää, pidättää ja peruuttaa yhteisön tukia on todellisuudessa tarkoitettu yksinomaan sellaisesta sääntöjen vastaisesta toiminnasta rankaisemiseen, joka liittyy "*toiminnan* tai *toimenpiteen toteuttamiseen*" (ks. 24 artiklan 1 kohta) tai yhteisön yhteisrahoitusta saavan tietyn toiminnan tai toimenpiteen "epäsäännöllisyyksiä — — ja joka vaikuttaa *toimenpiteen laatuun* tai *niihin olosuhteisiin, joissa ne pannaan täytäntöön*" (ks. 24 artiklan 2 kohta) (esimerkiksi silloin, kun tuki on suunnattu eri tarkoitukseen kuin mihin se on myönnetty). Näin ollen komissio ei voisi vedota 24 artiklan mukaiseen mahdollisuuteen silloin, kun jäsenvaltiot jättävät täyttämättä 23 artiklan mukaisia velvollisuuksiaan, jotka pääasiassa liittyvät tehokkaaseen varainhoidon valvontaan.

17. Komissio puolestaan on sitä mieltä, että vaikka rakennerahastoja koskevissa asetuksissa ei määritellä yhteensovittamisasetuksen 23 ja 24 artiklassa tarkoitetun "epäsäännöllisyyden" käsitettä, tätä käsitettä ei voida ymmärtää suppeasti, joten 23 artiklaan perustuvien velvoitteiden rikkominen olisi 24 artiklassa tarkoitettu epäsäännöllisyys. Väitteensä tueksi vastaaja vetoaa seuraaviin seikkoihin: i) EY:n perustamissopimuksen 205 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 274 artikla) mukaiseen omaan vastuuseensa varmistaa, että talousarviota toteutetaan moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti; ii) yhteisön yhteisrahoituksen asianmukaisen täytäntöönpanon perusperiaatteeseen, josta säädetään puiteasetuksen 7 artiklan 1 kohdassa, jonka otsikko on "Yhdenmukaisuus yhteisön oikeuden kanssa ja valvonta";[9] iii) oikeuskäytäntöön asiassa WWF UK, jossa yhteisöjen tuomioistuin on tulkinnut laajasti yhteensovittamisasetuksen 24 artiklassa tarkoitetun epäsäännöllisyyden käsitettä siten, että siihen saattaisi sisältyä saman asetuksen 23 artiklan 1 kohdan mukaisten velvollisuuksien noudattamatta jättäminen[10] ja iv) hahmoteltuaan vastaavuuden rakennerahastojen ja Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (jäljempänä EMOTR:n tukiosasto)[11] välille, yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, joka koskee komission harjoittamaa EMOTR:n tukiosastosta rahoitettuja menoja koskevien jäsenvaltioiden tilien tarkastamista ja jossa on toistuvasti todettu komission toimivalta suorittaa nettomääräisiä rahoituskorjauksia tapauksessa, jossa sen toimittama tutkimus paljastaa, että asianomainen jäsenvaltio on syyllistynyt velvollisuuksiensa täyttämättä

9 — Tämän säännöksen mukaan "toimien, jonka rahoitukseen rakennerahastot osallistuvat tai jonka rahoitukseen EIP tai muut olemassa olevat rahoitusvälineet osallistuvat, on oltava perustamissopimuksen määräysten ja niiden nojalla annettujen säädösten mukaista sekä yhteisön toimintaperiaatteiden mukaista, mukaan lukien kilpailusäännöt ja julkisten hankintasopimusten tekemistä sekä ympäristön suojelua koskevat toimintaperiaatteet, samoin kuin miesten ja naisten tasavertaisten mahdollisuuksien periaatteen soveltaminen".

10 — Ks. asiassa C-325/94 P, An Taisce ja WWF UK v. komissio, 11.7.1996 annettu määräys (Kok. 1996, s. I-3727), jolla yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuimen asiassa T-461/93, An Taisce ja WWF UK v. komissio, 23.9.1994 (Kok. 1994, s. II-733) antamaa tuomiota koskeva valitus hylättiin.

11 — Jolla yhteisö rahoittaa kolmansiin maihin suuntautuvaan vientiin liittyvät vientituet ja maatalousmarkkinoiden tasapainottamiseksi tehtävät interventiot.

jättämiseen EMOTR:n rahastojen hallinto- ja valvontajärjestelmien osalta.[12]

VI Oikeudellinen arviointi

18. Komission perustelut eivät mielestäni ole vakuuttavia. Ennen kaikkea, kuten kaikki asian käsittelyyn osallistuvat hallitukset huomauttavat, on otettava huomioon selkeä teksti: yhteensovittamisasetuksen 24 artikla. On totta, että tämän säännöksen mukaan komissiolla on mahdollisuus soveltaa nettomääräisiä rahoituskorjauksia mikäli epäsäännöllisyyksiä esiintyy. Viimeksi mainittujen on kuitenkin vaikutettava yhteisön tukea saavan *jonkin tietyn* (yksittäisen) toiminnan tai *jonkin tietyn* (yksittäisen) tukitoimenpiteen "laatuun" tai "olosuhteisiin, joissa ne pannaan täytäntöön". Kokonaan eri asia ovat sen sijaan ne epäsäännöllisyydet, jotka johtuvat jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmien yleisistä puutteista tai tehottomuudesta, jotka merkitsevät yhteensovittamisasetuksen 23 artiklan 1 kohdassa säädettyjen velvollisuuksien täyttämättä jättämistä. Nämä epäsäännöllisyydet liittyvät eri tasoon kuin *jonkin tietyn* toiminnan tai toimenpiteen "täytäntöönpanoon" tai "toteuttamiseen" juuri sen vuoksi, että ne koskevat rakennerahastojen hallinnon kokonaisjärjestelmää; ja silloinkin, kun komissio toteaa epäsäännöllisyyksiä jäsenvaltion harjoittamassa valvonnassa jonkin tietyn yhteisön tukea saavan toiminnan tai toimenpiteen osalta, se ei voi juuri tästä syystä sanoa, että puute koskisi kyseisen toiminnan tai toimenpiteen "laatua" tai "olosuhteita, joissa ne pannaan täytäntöön".

19. Toiseksi en pidä kovin asiaankuuluvana, että komissio vetoaa asiassa WWF UK annettuun määräykseen (ks. 10 alaviite), jossa yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että yhteensovittamisasetuksen 24 artiklalla "pyritään antamaan komissiolle valta pidättää tai vähentää yhteisön myöntämiä varoja, jos *asianomainen jäsenvaltio syyllistyy epäsäännöllisyyksiin, erityisesti* jos se muuttaa merkittävästi toiminnan tai toimenpiteen laatua tai olosuhteita, joissa se pannaan täytäntöön, pyytämättä tähän hyväksyntää".[13] On kuitenkin totta, että vedotessaan "epäsäännöllisyyden" käsitteeseen yhteisöjen tuomioistuimen tarkoitus on ollut viitata yhteisön oikeuden toisenlaisiin rikkomisiin. Näiden yhteisön oikeuden rikkomisten (tai "epäsäännöllisyyksien") on kuitenkin aina koskettava kyseistä toimintaa tai toimenpidettä. Toisaalta edellä lainatussa kohdassa yhteisöjen tuomioistuin seuraa lähes sanatarkasti 24 artiklan 2 kohdan tekstiä,[14] jonka merkityksen olen edellä selvittänyt. Toisaalta määräys on annettu asiassa, jonka kohteena oli luonnonpuistoon suunnitellun turistikeskuksen rakennushanke, jonka johdosta WWF ja An Taisce (eli The

12 — Ks. asia C-197/90, Italia v. komissio, tuomio 8.1.1992 (Kok. 1992, s. I-1, 39 kohta); asia C-197/91, Frutticultori associati cuneesi, "FAC", tuomio 25.5.1993 (Kok. 1993, s. I-2639, 16—18 kohta) ja asia C-50/94, Kreikka v. komissio, tuomio 4.7.1996 (Kok. 1996, s. I-3331, 22—28 kohta).

13 — Tuomion 22 kohta, kursivointi tässä.

14 — Huomautan kuitenkin, että vaikka tässä säännöksessä viitataan "*epäsäännöllisyyksiin tai* — — *muutokseen* — — joka vaikuttaa toiminnan tai toimenpiteen laatuun tai niihin olosuhteisiin, joissa se pannaan täytäntöön", yhteisöjen tuomioistuin on asiassa WWF UK antamassaan määräyksessä pyrkinyt sisällyttämään tällaisen muutoksen niiden epäsäännöllisyyksien joukkoon, jotka oikeuttavat nettomääräisen vähennyksen: " — — jos — — epäsäännöllisyyksiin, *erityisesti* jos se muuttaa — — toiminnan tai toimenpiteen laatua tai niitä olosuhteita, joissa se pannaan täytäntöön — — " (22 kohta; kursivointi tässä).

National Trust for Ireland) valittivat, että asianomainen jäsenvaltio ei noudattanut ympäristön suojelua koskevia direktiivejä: on siis selvää, että epäsäännöllisyys, johon asianomaisen jäsenvaltion tässä asiassa todettiin syyllistyneen — yhteisöjen tuomioistuimen sanoin — kohdistui *ainoastaan tietyn toimenpiteen* laatuun tai olosuhteisiin, joissa se pantiin täytäntöön, eikä sillä ollut mitään tekemistä yhteensovittamisasetuksen 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen valvonnan laiminlyöntitapojen kanssa.[15]

20. Kolmanneksi, välttääkseen tulkintaongelmat, jotka aiheutuvat tiukasta sanamuodosta, johon kanteen nostanut hallitus sekä Italian ja Portugalin hallitukset ovat vedonneet, komissio vetoaa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön komission EMOTR:n tukiosastoon liittyvän toimivallan osalta. Komissio lähtee siitä oletuksesta, että koska sekä rakennerahastot että EMOTR:n tukiosaston toiminta käytännössä merkitsee yhteisön budjettivarojen käyttöä, niiden on oman toimintansa osalta joka tapauksessa noudatettava "moitteettoman varainhoidon" perusperiaatetta (ks. EY 274 artikla), johon sisältyy velvoite taata, että yhteisön varoja käytetään niiden säännösten mukaisesti, jotka koskevat sitä valvontaa, jota rakennerahastojen toiminnan osalta on harjoitettava. Vastaaja lisää, että moitteettoman varainhoidon vaatimuksen vuoksi kaikkien niiden tapausten osalta, joissa yhteisön budjettivaroja käytetään, on olemassa tietty vastaavuus eräiden rakennerahastojen sääntelyjärjestelmän säännösten ja toisten, EMOTR:n tukiosastoon liittyvien säännösten välillä.[16] Näitä kahta keskenään analogisiksi katsottua yhteisön tukimuotoa koskeviin säännöksiin sisältyvät — mikäli olen ymmärtänyt oikein — jäsenvaltioiden valvontavelvoitteita koskevat seuraavat erityiset säännökset: yhteensovittamisasetuksen 23 artiklan 1 kohta ja EMOTR:n tukiosaston osalta yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 21 päivänä huhtikuuta 1970 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 729/70 (jäljempänä asetus N:o 729/70)[17] — toimi, johon komissio on puolustuksessaan usein vii-

15 — Yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuin on hiljattain antanut samansuuntaisen päätöksen. Asiassa Conserve Italia (asia T-216/99, Conserve Italia v. komissio, tuomio 12.10.1999, Kok. 1999, s. II-3139) yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuin katsoi, että yhteensovittamisasetuksen 24 artikla antaa komissiolle mahdollisuuden pidättää EMOTR:n ohjausosaston (tai rakennerahaston) tuen, mikäli epäsäännöllisyyksiä tulee ilmi, "erityisesti mikäli toimintaan tehdään huomattava muutos, joka vaikuttaa sen laatuun tai olosuhteisiin, joissa se pannaan täytäntöön" (92 kohta). Tässä asiassa eräitä hankintoja ja töitä oli toteutettu ennen tukihakemuksen vastaanottopäivää yhteensovittamisasetuksen 15 artiklan 1 kohdassa säädetyn vastaisesti, sillä sen mukaan "menoihin, jotka ovat aiheutuneet ennen kuin komissio on vastaanottanut niihin liittyvän hakemuksen, ei voida myöntää rahastojen tukea". Tämä sekä se, että erään koneen ostosopimus oli väärennetty, jotta olisi voitu peittää se, että kone oli jo asennettu tuotantolaitokseen ennen kuin komissio vastaanotti tukihakemuksen (33 kohta), sai komission peruuttamaan yhteisön tuen, koska "havaitut epäsäännöllisyydet liittyvät niihin *olosuhteisiin, joissa kyseinen hanke pannaan täytäntöön*" (33 kohta; kursivointi tässä).

16 — Komissio viittaa edellä lainattuun puitesopimuksen 7 artiklan 1 kohtaan (ks. 9 alaviite), joka EMOTR:n tukiosastoa koskevan lainsäädännön osalta — mitä yhteisön tukien asianmukaisen täytäntöönpanon keskeiseen vaatimukseen tulee — vastaa komission mukaan asetuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaan "*Yhteisön sääntöjen mukaisesti* — — [EMOTR:n myöntämät] vientituet viennille kolmansiin maihin rahoitetaan" (kursivointi tässä).

17 — EYVL L 94, s. 13.

tannut — 8 artiklan 1 kohta.[18] Hahmoteltuaan tällaisen vastaavuuden komissio katsoo, että nyt käsiteltävässä asiassa voidaan soveltaa oikeuskäytäntöä, jossa yhteisöjen tuomioistuin on pitänyt EMOTR:n tukiosaston tilien tarkastamisen ja hyväksymisen johdosta toimitettuja nettomääräisiä rahoituskorjauksia laillisina niissä tapauksissa, joissa asianomainen jäsenvaltio oli vastuussa toimivaltaansa kuuluvien hallinto- ja valvontajärjestelmien puutteista ja tehottomuudesta.[19]

21. Mielestäni väitteet, joihin olen tässä viitannut, eivät suinkaan vahvista vastaajan asemaa vaan heikentävät oleellisesti sen perusteita. Komission aikomus on siis osoittaa, että yhteensovittamisasetuksen 23 ja 24 artiklan järjestelmään *kuuluu*, että komissiolla on toimivalta soveltaa nettomääräisiä korjauksia tapauksissa, joissa ensiksi mainitun säännöksen 1 kohdassa säädettyjä valvontavelvoitteita rikotaan. Mikäli tämä olisi totta, ei kanteen kohteena olevalla toimella olisi oikeusvaikutuksia (ja kanne olisi sen vuoksi jätettävä tutkimatta), ja komissio olisi sisäisissä suuntaviivoissaan vain selventänyt eräiden säännösten merkitystä ja määrittänyt joukon nettomääräisten korjausten lajeja. Tällainen väite nojaa kuitenkin suurelta osin "tulkintaprosessiin", joka perustuu vastaavuuteen, jonka perusteella yhteisöjen tuomioistuimen EMOTR:n tukiosastoa koskevat toteamukset siirretään koskemaan rakennerahastoja. Siten vastaavuus, joka tässä tapauksessa tahdotaan hahmotella, ei niinkään olisi hermeneuttinen toimenpide vaan sellainen menettely, jolla luodaan uusia säännöksiä ja joka perustuu oletukseen, että on olemassa lainsäädännöllinen tyhjiö, joka on täytettävä. Tämä ei siten ole laajaa tulkintaa, jolla säännöksen merkitystä laajennetaan sen *semanttisen kentän* äärimmäisille rajoille, yleisen lingvistisen merkityksen mukaisesti. Nyt käsiteltävässä asiassa olemme nähneet, ettei 24 artiklan *sanamuoto* mahdollista sitä, että 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu velvoitteiden rikkominen voisi sisältyä "epäsäännöllisyyden" käsitteeseen, jolla nettovähennykset voitaisiin perustella (ja asiassa WWF UK annettu tuomio näyttää vahvistavan tämän). Sen vuoksi on selvää, että komissio katsoo, että tässä on lainsäädännöllinen tyhjiö, jonka se tahtoisi täyttää siirtämällä sisäisillä suuntaviivoillaan EMOTR:n tukiosastoa koskevat säännökset vastaavasti koskemaan tätä asiaa.

22. Edellä esitetystä ilmenee näin ollen, ettei komissio ole sisäisissä suuntaviivoissa

18 — Tämän läheisesti edellä mainittua 23 artiklan 1 kohtaa muistuttavan säännöksen mukaan "jäsenvaltiot toteuttavat kansallisten lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaisesti toimenpiteet, jotka ovat tarpeen:
— [EMOTR:n] rahastosta rahoitettavien toimien tosiasiallisen toteuttamisen ja asianmukaisuuden varmistamiseksi,
— sääntöjenvastaisuuksien estämiseksi ja niihin kohdistuvien seuraamusten toteuttamiseksi,
— sellaisten summien takaisinperimiseksi, jotka on menetetty sääntöjenvastaisuuksien tai laiminlyöntien seurauksena — — ".

19 — Tässä oikeuskäytännössä, joka kuuluu yhteisöjen tuomioistuimen yleisesti vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön (ks. myös asia C-232/96, Ranska v. komissio, tuomio 1.10.1998, Kok. 1998, s. I-5699, 43—45, 53 ja 57 kohta; asia C-235/97, Ranska v. komissio, tuomio 19.11.1998, Kok. 1998, s. I-7555, erityisesti 38—45 kohta ja julkisasiamies Alberin ratkaisuehdotuksen 20—41 kohta; asia C-54/95, Saksa v. komissio, tuomio 21.1.1999, Kok. 1999, s. I-35, 4—18 ja 94—100 kohta; asia C-240/97, Espanja v. komissio, tuomio 5.10.1999, Kok. 1999, s. I-6571, 33—39 kohta), on ennen kaikkea todettu, että edellä mainittuja asetuksen N:o 729/70 2 ja 3 artiklaa sovelletaan siten, että EMOTR:n tukiosasto rahoittaa vain myönnetyt tuet ja yhteisön maatalousmarkkinoiden yhteistä markkinajärjestelyä koskevien säännösten mukaisesti toteutetut interventiot. Tästä yhteisöjen tuomioistuin on päätellyt, että komission velvollisuus on hylätä kaikki vaatimukset hyväksyä EMOTR:n tukiosastosta ja siten yhteisön budjetista maksettaviksi kuluja, joihin liittyy epäsäännöllisyyksiä (ks. esim. asia 11/76, Alankomaat v. komissio, tuomio 7.2.1979, Kok. 1979, s. 245, 8 kohta; yhdistetyt asiat 15/76 ja 16/76, Ranska v. komissio, tuomio 7.2.1979, Kok. 1979, s. 321, 10—17 kohta; Kok. Ep. IV, s. 311; em. asia C-197/90, Italia v. komissio, tuomion 39 kohta ja asia C-50/94, Kreikka v. komissio, tuomion 6 kohta). Mainittujen epäsäännöllisyyksien joukossa mainitaan erilaisiin valvontatoimiin, joita jäsenvaltioiden on toteutettava erityisesti asetuksen N:o 729/70 8 artiklan 1 kohdan mukaisesti, liittyvät epäsäännöllisyydet (ks. esim. em. asia FAC, tuomion 16 kohta; asia C-50/94, Kreikka v. komissio, tuomion 22 kohta ja sitä seuraavat kohdat; em. asia C-232/96, Ranska v. komissio ja em. asia C-235/97, Ranska v. komissio).

ainoastaan tulkinnut yhteensovittamisasetuksen 24 artiklaa; toisin sanoen se ei ole päättänyt nettomääräisten korjausten soveltamisesta niihin epäsäännöllisyyksiin, joista säännöksessä säädetään tai joita siinä voidaan tulkita tarkoitettavan. Vastaaja on päin vastoin hyväksynyt EMOTR:n tukiosaston järjestelmään nojautuen toimen, jolla otetaan ensimmäistä kertaa käyttöön mahdollisuus tehdä jäsenvaltioiden osalta nettomääräisiä korjauksia — erityisesti artiklassa 24 säädettyjä jo itsessään "rangaistuksenluonteisia" korjauksia — *muiden* kuin sellaisten epäsäännöllisyyksien johdosta, jotka liittyvät sellaisen toiminnan tai toimenpiteen, johon rakennerahastoista saadaan tukea, "laatuun tai niihin olosuhteisiin, joissa ne pannaan täytäntöön", ja jotka ovat ainoita sellaisia epäsäännöllisyyksiä, jotka mainitaan seuraamuksia koskevassa säännöksessä.

23. Lisäksi äskettäinen lainsäädännön kehitys, johon osapuolet ovat usein viitanneet suullisessa käsittelyssä, näyttää vahvistavan tämän. Neuvosto antoi 21.6.1999 rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä asetuksen N:o 1260/99 (jäljempänä asetus N:o 1260/99),[20] jolla korvataan puiteasetus ja yhteensovittamisasetus vuosiksi 2000—2006.[21] Asian käsittelyyn osallistuneet hallitukset ovat korostaneet, että asetuksen N:o 1260/99 39 artiklassa (joka osittain vastaa yhteensovittamisasetuksen 23 ja 24 artiklaa), jonka otsikko on "Varainhoitoa koskevat oikaisut", todetaan *ensimmäistä kertaa* eksplisiittisesti komission toimivalta tehdä tällaisia oikaisuja siinä tapauksessa, että sillä on tarvittavien tarkistusten jälkeen aihetta päätellä muun muassa, että "jäsenvaltio ei ole täyttänyt sille kuuluvia [asetuksessa säädetyn valvonnan] velvoitteita" tai että "hallinto- tai valvontajärjestelmissä on merkittäviä puutteita, jotka saattavat johtaa järjestelmällisiin väärinkäytöksiin". Komissio puolestaan on väittänyt, että kyse on pelkästään tällä hetkellä voimassa olevan rakennerahastoja koskevan oikeudellisen kehyksen kodifioimisesta tai selventämisestä. Mielestäni 39 artiklan sanamuoto ei kuitenkaan salli vastaajan esittämän väitteen hyväksymistä. Juuri tällä säännöksellä täytetään tyhjiö, joka, EMOTR:n tukiosastosta poiketen, on ollut rakennerahastoille ominainen.

24. Johtopäätöksenä voidaan perustellusti katsoa, ettei yhteensovittamisasetuksen 24 artiklaan *kuulu* se, että[22] komissiolla on toimivalta toteuttaa nettomääräisiä rahoitusvähennyksiä — sellaisina kuin ne on esitetty sisäisissä suuntaviivoissa — saman asetuksen 23 artiklan 1 kohdassa määrättyjen jäsenvaltioiden velvollisuuksien rikkomisen seuraamuksena. Kanteen kohteena olevalla toimella — vaikka

20 — EYVL L 161, s. 1.

21 — Asetuksen N:o 1260/99 siirtymäsäännösten mukaan (ks. erityisesti 52 artiklan 5 kohta) tällä hetkellä voimassa olevia asetuksia sovelletaan kuitenkin kaikkiin 1.1.1994 ja 31.12.1999 välillä komission hyväksymiin ohjelmiin sidottuihin varoihin, joista komissiolle on toimitettu lopullinen maksupyyntö viimeistään 31.3.2003.

22 — Ks. asia C-303/90, Ranska v. komissio, 21 kohta, asia C-325/91, Ranska v. komissio, 17 kohta, asia C-57/95, Ranska v. komissio, 19 kohta.

sillä ei määrätä jäsenvaltioille uusia *velvollisuuksia*[23] — *otetaan käyttöön* taloudellisia "seuraamuksia" tapauksissa, joissa jäsenvaltiot syyllistyvät epäsäännöllisyyksiin *muissa* kuin 24 artiklassa säädetyissä tapauksissa. Sisäisillä suuntaviivoilla laajennetaan siten viimeksi mainitun säännöksen soveltamisalaa, ja ne ovat näin ollen toimi, jolla on erillisiä oikeusvaikutuksia. Tämä on riittävä syy todeta, että niitä vastaan voidaan nostaa kumoamiskanne.

25. On vielä tutkittava esitetty väite, jonka mukaan komissiolla ei olisi toimivaltaa hyväksyä tätä tointa. Yhteensovittamisasetuksen 23 ja 24 artiklan lisäksi vastaaja ei ole osoittanut mitään erityistä säännöstä, joka antaisi tähän mahdollisuuden.[24] Lisäksi, kuten Espanjan hallitus on aivan oikein huomauttanut, puiteasetuksen 7 artiklan 2 kohdan nojalla toimivalta hyväksyä "yhdenmukaistetut säännökset, joiden tarkoituksena on lujittaa rakenteellisten toimenpiteiden valvontaa" kuuluu neuvostolle eikä komissiolle. Tässä säännöksessä viitataan muuan muassa saman asetuksen 3 artiklan 5 kohtaan, toisin sanoen yhteensovittamisasetuksen oikeudelliseen perustaan, jonka mukaan "neuvosto antaa — — tarpeelliset säännökset rakennerahastojen toiminnan yhteensovittamiseksi — — ". Ei siis ole sattuma, että juuri neuvosto — asetuksella N:o 1260/99 — on laajentanut komission toimivaltaa soveltaa varainhoitoa koskevia oikaisuja tapauksissa, joissa jäsenvaltiot ovat syyllistyneet epäsäännöllisyyksiin. Neuvoston interventio vahvistaa sen, että toimivalta laajentaa rahoituskorjausten soveltamisalaa muihin kuin yhteensovittamisasetuksen 24 artiklassa jo säädettyihin varainhoitoa koskevien oikaisujen tapauksiin kuuluu juuri neuvostolle. Tähän voidaan lopuksi lisätä, että toisin kuin puiteasetuksessa ja yhteensovittamisasetuksessa, asetuksessa N:o 1260/99 säädetään viimein komission toimivallasta vahvistaa yksityiskohdat, jotka koskevat 39 artiklan soveltamista (ks. 53 artikla); näihin yksityiskohtiin kuuluvat myös jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmien epäsäännöllisyyksien johdosta tehtävät varainhoitoa koskevat oikaisut. Ottaen huomioon mainitsemani toimivaltojen selkeän jaon, komissiolla ei ollut toimivaltaa hyväksyä kanteen kohteena olevaa tointa. Sisäiset suuntaviivat on sen vuoksi kumottava.

26. Ottaen huomioon sen, että kanne voidaan ottaa tutkittavaksi, sekä sen, että mielestäni Espanjan hallituksen esittämä ensimmäinen, luonteeltaan kattava kanneperuste on hyväksyttävä, ei ole tarpeen tutkia toista perustelujen puutteellisuuteen liittyvää kanneperustetta.

23 — Jäsenvaltioiden velvoitteet ovat yhä ne, jotka yhteensovittamisasetuksen 23 artiklan 1 kohdassa on säädetty.

24 — Yhteensovittamisasetuksen 23 artiklan 1 kohdan soveltamisen osalta sen sijaan on olemassa aivan selkeä oikeusperuste: "Komissio vahvistaa heti tämän asetuksen voimaantulon jälkeen tämän kohdan soveltamista koskevat täsmälliset yksityiskohtaiset säännöt (23 artiklan 1 kohdan viimeinen kappale". Käyttäen tähän säädökseen perustuvaa toimivaltaa komissio on hyväksynyt asetuksen N:o 2064/97 (ks. 5 kohta), 15.10.1997, toisin sanoen samana päivänä kuin sisäiset suuntaviivat.

VII Ratkaisuehdotus

27. Edellä esitettyjen seikkojen perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin kumoaa sisäiset suuntaviivat, jotka koskevat asetuksen (ETY) N:o 2052/88 soveltamisesta rakennerahastojen toiminnan yhteensovittamisen osalta toisaalta keskenään ja toisaalta Euroopan investointipankin toiminnan ja muiden rahoitusvälineiden kanssa 19 päivänä joulukuuta 1988 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4253/88 24 artiklan soveltamista, ja velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.