WYROK SĄDU PIERWSZEJ INSTANCJI (pierwsza izba)
z dnia 22 czerwca 2005 r. *

W sprawie T-102/03

Centro informativo per la collaborazione tra le imprese e la promozione degli investimenti in Sicilia SpA (CIS) z siedzibą w Katanii (Włochy), reprezentowana przez adwokatów A. Scuderiego i G. Mottę,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Wspólnot Europejskich, reprezentowanej przez E. de Marcha i L. Flynna, działających w charakterze pełnomocników, oraz przez adwokata A. Dal Ferro, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana,

* Język postępowania: włoski.

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji C(2002) 4155 z dnia 15 listopada 2002 r. w sprawie cofnięcia pomocy Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) przyznanej w formie globalnej dotacji na działalność centrum informacji na rzecz współpracy między przedsiębiorstwami oraz wspierania inwestycji decyzją Komisji C(93) 256/4 z dnia 16 lutego 1993 r. oraz odzyskania zaliczki wypłaconej przez Komisję na poczet tej pomocy,

SĄD PIERWSZEJ INSTANCJI
WSPÓLNOT EUROPEJSKICH (pierwsza izba),

w składzie: J.D. Cooke, prezes, r. García-Valdecasas i I. Labucka, sędziowie,
sekretarz: J. Palacio González, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 1 lutego 2005 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Ramy prawne

1 Artykuł 158 WE stanowi, że Wspólnota rozwija i prowadzi działania służące wzmocnieniu jej spójności gospodarczej i społecznej. W szczególności dla

wspierania harmonijnego rozwoju całej Wspólnoty zmierza ona do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zmniejszenia zacofania tych regionów, które są najmniej uprzywilejowane. Zgodnie z art. 159 WE Wspólnota wspiera również osiąganie tych celów przez działania, które podejmuje za pośrednictwem funduszy strukturalnych, w szczególności Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR).

2 Dla osiągnięcia tych celów oraz uregulowania zadań funduszy strukturalnych Rada przyjęła rozporządzenie (EWG) nr 2052/88 z dnia 24 czerwca 1988 r. w sprawie zadań funduszy strukturalnych i ich skuteczności oraz w sprawie koordynacji działań funduszy między sobą i z operacjami Europejskiego Banku Inwestycyjnego i innymi istniejącymi instrumentami finansowymi (Dz.U. L 185, str. 9), zmienione w szczególności rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2081/93 z dnia 20 lipca 1993 r. (Dz.U. 193, str. 5).

3 W dniu 19 grudnia 1988 r. Rada przyjęła rozporządzenie (EWG) nr 4253/88 ustanawiające przepisy wykonawcze do rozporządzenia (EWG) nr 2052/88 w odniesieniu do koordynacji działań różnych funduszy strukturalnych między nimi oraz z operacjami Europejskiego Banku Inwestycyjnego i innymi istniejącymi instrumentami finansowymi (Dz.U. L 374, str. 1). Rozporządzenie to weszło w życie w dniu 1 stycznia 1989 r. i było wielokrotnie zmieniane, zanim zostało uchylone w dniu 31 grudnia 1999 r. przez rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych (Dz.U. L 161, str. 1).

4 Stosownie do przepisów przejściowych zawartych w art. 52 ust. 1 rozporządzenia nr 1260/1999, art. 24 rozporządzenia nr 4253/88, zatytułowany „Zmniejszenie, wstrzymanie i cofnięcie pomocy", w wersji zmienionej rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2082/93 z dnia 20 lipca 1993 r. (Dz.U. L 193, str. 20), obowiązującej w dniu 15 listopada 2002 r., tj. w dniu, w którym Komisja podjęła decyzję o cofnięciu

będącej tu przedmiotem sporu pomocy (zwany dalej „art. 24 rozporządzenia nr 4253/88"), stanowi:

„1. Jeżeli realizacja działania lub środka zdaje się nie uzasadniać ani w części, ani w całości lokowania w nich pomocy finansowej, Komisja przystępuje do stosownego sprawdzenia przypadku w ramach partnerstwa, w szczególności zwracając się do państwa członkowskiego oraz władz wyznaczonych przezeń do wprowadzenia w życie działania o przedstawienie ich uwag w wyznaczonym terminie.

2. W następstwie tego sprawdzenia Komisja może zmniejszyć lub wstrzymać pomoc w zakresie działania lub środka, jeżeli sprawdzanie potwierdzi istnienie nieprawidłowości lub znaczącej zmiany wpływającej na charakter lub warunki realizacji działania lub środka, a nie wystąpiono o ich akceptację do Komisji.

3. Każda suma stanowiąca nienależne świadczenie podlegające zwrotowi zwracana jest Komisji. Kwoty nie zwrócone powiększane są o odsetki za zwłokę stosownie do postanowień rozporządzenia finansowego oraz zgodnie z warunkami do określenia przez Komisję zgodnie z procedurami, o których mowa w tytule VIII" [tłumaczenie nieoficjalne].

Okoliczności faktyczne i przebieg postępowania

Decyzja zezwalająca na pomoc

5 Decyzją C(93) 256/4 z dnia 16 lutego 1993 r. Komisja zatwierdziła przyznanie Republice Włoskiej pomocy z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) w formie globalnej dotacji na działalność centrum informacji na rzecz współpracy między przedsiębiorstwami oraz promowania inwestycji, wpisującej się

we Wspólnotowe Ramy Pomocy dla wspólnotowej pomocy strukturalnej — cel nr 1 — w Regione Siciliana (zwana dalej „decyzją zezwalającą").

6 Artykuł 1 akapit drugi decyzji zezwalającej uściślał, że pomoc EFRR przyznana została centrum informacji na rzecz współpracy między przedsiębiorstwami oraz promowania inwestycji, podmiotowi pośredniczącemu, w wysokości 6 760 000 ECU. W wykonaniu tego przepisu warunki wykorzystania subwencji winny zostać ustalone w umowie zawartej przy udziale zainteresowanego państwa członkowskiego pomiędzy Komisją a podmiotami pośredniczącymi.

7 Stosownie do art. 2 oraz tabeli finansowej załączonej do decyzji zezwalającej, owa pomoc EFRR stanowiła około 60% ogólnych kosztów przewidzianych dla tego projektu i powinno być uzupełnione przez udział Regione Siciliana w wysokości 3 758 000 ECU oraz udziałem sektora prywatnego w wysokości 540 000 ECU.

8 Artykuł 3 akapit pierwszy decyzji zezwalającej ustalał na dzień 31 grudnia 1993 r. końcową datę na podjęcie wszelkich prawnie wiążących zobowiązań pozwalających na rozpoczęcie wydatków oraz na dzień 31 grudnia 1995 r. końcową datę na dokonanie tych wydatków:

„Pomoc wspólnotowa może być przeznaczona na wydatki związane z działaniami przewidzianymi w ramach subwencji globalnej, w przedmiocie których w państwie członkowskim zostaną przed dniem 31 grudnia 1993 r. zawarte prawnie wiążące zobowiązania i podjęte odpowiadające im zobowiązania finansowe. Data końcowa na dokonanie tych wydatków ustalona zostaje na dzień 31 grudnia 1995 r." [tłumaczenie nieoficjalne].

9 Artykuł 3 akapit drugi decyzji zezwalającej pozwalał jednakże Komisji na przedłużenie tych terminów:

„Komisja może jednakże przedłużyć te terminy na wniosek złożony przez państwo członkowskie przed końcem ostatniego terminu, jeżeli dostarczone informacje to uzasadniają. W razie nieprzedłużenia terminów przez Komisję wydatki dokonane po dacie końcowej nie mogą już korzystać z pomocy wspólnotowej" [tłumaczenie nieoficjalne].

10 W dniu 22 marca 1993 r. Komisja przekazała włoskiemu ministrowi finansów zaliczkę w wysokości 3 380 000 ECU na poczet pomocy EFRR. Zaliczka ta nie została przekazana Centro informativo per la collaborazione tra le imprese e la promozione degli investimenti in Sicilia SpA (zwanej dalej „CIS"), podmiotowi pośredniczącemu odpowiedzialnemu za tę pomoc i skarżącej w niniejszej sprawie.

Umowa między CIS a Komisją

11 W dniu 2 września 1993 r. zgodnie z art. 1 akapit drugi decyzji zezwalającej CIS oraz Komisja podpisały umowę w celu określenia sposobów wykorzystania ogólnej subwencji przyznanej decyzją zezwalającą (zwaną dalej „umową między CIS a Komisją").

12 Zgodnie z brzmieniem art. 1 akapit drugi umowy między CIS a Komisją pomoc wspólnotowa „ma na celu utworzenie centrum dostarczającego przedsiębiorstwom, w szczególności małym i średnim [...] zarówno usług informacyjnych o wartości dodanej, jak i usług mających na celu rozwój inicjatyw przedsiębiorczości wspólnie z przedsiębiorstwami mediolańskimi lub z nimi związanymi".

13 Artykuł 5 tej umowy określa siedem środków, które miały zostać wykonane przez CIS w ramach interwencji ze strony Wspólnoty, a mianowicie:

— środek nr 1: utworzenie struktur centrum informacji;

— środek nr 2: stworzenie systemu informacji o przedsiębiorstwach sycylijskich;

— środek nr 3: oferta zaawansowanych usług informacyjnych dla przedsiębiorstw;

— środek nr 4: stworzenie grup inwestycyjnych i współpracy;

— środek nr 5: wykorzystanie biur zewnętrznych;

— środek nr 6: promowanie współpracy;

— środek nr 7: marketing i komunikacja.

W szczególności środek nr 1 miał na celu „utworzenie i ukształtowanie struktur centrum usług dającego dostęp do sieci usług krajowych i międzynarodowych w celu ułatwienia integracji przedsiębiorstw sycylijskich na rynku".

14 Artykuł 14 umowy między CIS a Komisją przewiduje, co następuje:

„Komisja, w porozumieniu z państwem członkowskim, będzie mogła — w razie gdy pośrednik odpowiedzialny będzie za poważne uchybienia — uchylić się w każdym czasie od zobowiązań podjętych w niniejszej umowie, przyznając pośrednikowi kwoty przypadające na podjęte zobowiązania oraz działania wykonane w celu wykonania globalnej subwencji do daty powiadomienia o jej rozwiązaniu".

Negocjowanie umowy między CIS a Regione Siciliana

15 Pismem z dnia 12 listopada 1993 r. skierowanym do Komisji, władz włoskich oraz do Regione Siciliana CIS zwróciła się do Komisji o przedłużenie o rok terminów przewidzianych w art. 3 decyzji zezwalającej (tj. dnia 31 grudnia 1993 r. na podjęcie wszelkich zobowiązań finansowych prawnie wiążących oraz dnia 31 grudnia 1995 r. na dokonanie wydatków).

16 Pismo to wyjaśniało, że opóźnienie mające miejsce przy podpisaniu umowy między CIS a Regione Siciliana, które winno było umożliwić CIS otrzymanie udziału Regione Siciliana, związane było ze spóźnionym przekazaniem opinii Consiglio di giustizia amministrativa (rada sądownictwa administracyjnego) i w konsekwencji spowodowało opóźnienie w dostarczeniu gwarancji bankowych niezbędnych dla wejścia w życie umowy między CIS a Komisją.

17 Komisja zgodziła się na przedłużenie do dnia 31 grudnia 1994 r. terminu na podjęcie zobowiązań finansowych.

18 W dniu 13 grudnia 1994 r. CIS oraz Regione Siciliana podpisały umowę w celu określenia warunków wykorzystania pomocy udzielonej przez Regione Siciliana w uzupełnieniu pomocy EFRR (zwaną dalej „umową między CIS a Regione Siciliana").

19 Artykuł 15 umowy między CIS a Regione Siciliana przewidywał jednakże, że dla wejścia w życie tej umowy konieczny jest jeszcze decreto del Presidente della Regione (dekret prezydenta regionu) oraz interwencja Corte dei conti (izby obrachunkowej). Formalności te miały zostać dopełnione w dniu 29 marca 1995 r., kiedy to umowa ta weszła w życie.

20 Artykuł 11 umowy między CIS a Regione Siciliana przewiduje, że Regione Siciliana może w każdym czasie uchylić się od zobowiązań podjętych z tytułu umowy, jeżeli pośrednik będzie winny uchybieniom o znacznym ciężarze, jednak „przyznając pośrednikowi kwoty przypadające na zobowiązania podjęte oraz działania wykonane w celu wykonania globalnej subwencji do daty powiadomienia o rozwiązaniu".

21 W 1994 r. CIS zrealizowała za pomocą własnych zaliczek z kapitału założycielskiego pierwszy środek, który winien zostać wykonany w ramach pomocy wspólnotowej, tj. „utworzenie i ukształtowanie struktur centrum usług dającego dostęp do sieci usług krajowych i międzynarodowych w celu ułatwienia dostępu przedsiębiorstw sycylijskich do rynku". Działania te polegały na zaangażowaniu określonych zasobów ludzkich i finansowych dla zagwarantowania konkretnej pomocy organizmom regionalnym i wspólnotowym oraz ustanowienia kontaktów z przedsiębiorcami i stowarzyszeniami. Według CIS działania takie winny zostać podjęte ponieważ w przeciwnym razie narosłe opóźnienie nie mogłoby zostać nadrobione. CIS powiadomiła o tych działaniach Komisję za pośrednictwem włoskiej administracji rządowej i regionalnej.

22 W dniu 15 grudnia 1994 r. w Palermo odbyło się spotkanie komitetu nadzorującego projekt, przy udziale reprezentantów CIS oraz urzędnika Dyrekcji Generalnej (DG) ds. Polityki Regionalnej Komisji. Podczas tego spotkania urzędnik ten wskazał, że obrady rady nadzorczej CIS w sprawie projektów wykonawczych i jej zobowiązań do realizacji projektu mogą się mieścić w zakresie pojęcia „zobowiązań do podjęcia przed dniem 31 grudnia 1994 r." w rozumieniu art. 3 decyzji zezwalającej.

Od drugiego wniosku o przedłużenie terminu, o którym mowa w art. 3 decyzji zezwalającej do zaskarżonej decyzji

23 W grudniu 1994 r. Regione Siciliana skierowała do Komisji drugi wniosek o przedłużenie terminów na udzielenie pomocy z EFRR, który nie został przez Komisję uwzględniony.

24 Pismem z dnia 21 września 1995 r. Komisja powiadomiła CIS o odmowie przedłużenia wnioskowanego przez Regione Siciliana i zażądała od niej informacji o kwocie dokonanych wydatków celem ustalenia udziału EFRR:

„[...] Informujemy, że wasz wniosek o przedłużenie terminów na zobowiązania finansowe nie został uwzględniony przez Komisję z powodu braku ważnie podjętych decyzji o zobowiązaniach w stosunku do przedsiębiorstw beneficjentów, pomimo podjęcia w swoim czasie decyzji o przedłużeniu o jeden rok (do dnia 31 grudnia 1994 r.). Musimy także dowiedzieć się, najszybciej jak to możliwe, jaka jest wysokość waszych zobowiązań celem ustalenia wysokości naszych".

25 W dniu 20 października 1995 r., w następstwie odmowy przez Komisję przedłużenia terminów realizacji subwencji globalnej, CIS powiadomiła oficjalnie, że nie może kontynuować projektu stanowiącego przedmiot jej działalności i podjęła decyzję o wcześniejszym rozwiązaniu spółki, co skutkowało postawieniem jej w stan likwidacji.

26 W celu otrzymania zwrotu kosztów poniesionych przy realizacji projektu w wysokości udziału wziętego na siebie przez Regione Siciliana, CIS przedłożyła władzom tego regionu listę wydatków dokonanych w tym zakresie na kwotę wynoszącą w sumie 711 587 000 lirów włoskich (ITL). CIS zwróciła się także do Regione Siciliana o przekazanie analogicznego wniosku o zwrot w odniesieniu do kwot złożonych we włoskim ministerstwie finansów z tytułu pomocy EFRR.

27 Pismem z dnia 9 marca 2001 r. władze włoskie przekazały Komisji sprawozdanie końcowe dotyczące wydatków dokonanych przez CIS w ramach pomocy, a także związaną z nimi dokumentację, podając kwotę 688 505 743 ITL jako wydatki uznane za dopuszczalne przez władze regionalne.

28 Pismem z dnia 27 grudnia 2001 r. Komisja podjęła decyzję o wszczęciu postępowania przewidzianego w art. 24 rozporządzenia nr 4253/88, zwracając się do władz włoskich i beneficjenta pomocy do przedstawienia uwag. Pismo to wskazywało, że Komisja zamierza cofnąć pomoc EFRR i zażądać zwrotu przekazanej zaliczki z uwagi na to, że analiza przedstawionych dokumentów „pokazała niezbicie, że zadeklarowane wydatki dotyczyły jedynie uruchamiania działalności [CIS]", gdy tymczasem działania informacyjne, pomocowe i promocyjne nie figurowały wśród zadeklarowanych wydatków, mimo że działania te powinny były zostać przez CIS zrealizowane stosownie do umowy zawartej między nią a Komisją, co pozwoliło Komisji sądzić, że „[CIS], która zakończyła wszelką działalność w dniu 6 grudnia 1995 r., nigdy nie była gotowa do działania".

29 Pismem z dnia 11 marca 2002 r. Regione Siciliana przesłała Komisji uwagi likwidatora CIS do decyzji o wszczęciu postępowania przewidzianego w art. 24 rozporządzenia nr 4253/88. Pismo to przypominało, że władze włoskie poinformowały Komisję, iż wydatki uznane za dopuszczalne wskutek poświadczenia dokonanego przez Regione Siciliana wynosiły 688 505 743 ITL, że wydatki te dokonane zostały przez CIS w ramach działalności nierozłącznie związanych z realizacją środka nr 1 „Utworzenie struktur centrum informacji" oraz że rada nadzorcza CIS podjęła szereg decyzji dotyczących innych środków objętych pomocą, zarówno środka nr 3 „Oferta zaawansowanych usług informacyjnych dla przedsiębiorstw", dla której bazy danych i środki na niezbędne zasoby ludzkie zostały wyodrębnione oraz środka nr 5 „Wykorzystanie biur zewnętrznych", których projekty wykonawcze zostały przyjęte. Pismo to wskazywało również, że brak realizacji projektu nie wynikał z działalności lub jej braku ze strony CIS, ale z opóźnienia w zawarciu umowy między CIS a Regione Siciliana i w konsekwencji ze spóźnionego współfinansowania ze strony tego regionu.

30 Decyzją C(2002) 4155 z dnia 15 listopada 2002 r. skierowaną do Republiki Włoskiej (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją") Komisja cofnęła pomoc EFRR w wysokości 6 760 000 ECU przyznaną decyzją zezwalającą i zażądała od władz włoskich zwrotu zaliczki przekazanej tytułem tej pomocy.

Przebieg postępowania i żądania stron

31 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 14 marca 2003 r. skarżąca wniosła niniejszą skargę.

32 W oparciu o sprawozdanie sędziego sprawozdawcy Sąd postanowił otworzyć procedurę ustną i w ramach środków organizacji postępowania zwrócono się do skarżącego oraz Komisji o przedłożenie kilku dokumentów i o pisemną odpowiedź na szereg pytań.

33 Pismem skarżącego z dnia 31 grudnia 2004 r. oraz pismem Komisji z dnia 6 stycznia 2005 r. strony wykonały środki organizacji postępowania podjęte przez Sąd.

34 Na rozprawie w dniu 1 lutego 2005 r. wysłuchano wystąpień stron oraz ich odpowiedzi na pytania zadane przez Sąd. Przy tej okazji skarżąca potwierdziła, że nie kwestionuje zaskarżonej decyzji w zakresie w jakim cofa ona pomoc, lecz jedynie w zakresie, w jakim nie przyznaje ona zwrotu udziału przypadającego na EFRR w odniesieniu do wydatków poniesionych przez CIS w ramach pomocy, w zakresie poświadczonej kwoty 688 505 743 ITL.

35 Skarżąca wnosi do Sądu o:

— stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim nie przyznaje ona zwrotu udziału EFRR w odniesieniu do wydatków poniesionych przez CIS w ramach pomocy w zakresie poświadczonej kwoty 688 505 743 ITL;

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

36 Komisja wnosi do Sądu o:

— oddalenie skargi;

— obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

Co do prawa

Argumenty uczestników

37 Skarżąca podnosi osiem zarzutów w ramach swej skargi: pierwszy zarzut dotyczy naruszenia art. 24 rozporządzenia nr 4253/88; drugi zarzut dotyczy przekroczenia przez Komisję uprawnień; trzeci zarzut dotyczy naruszenia art. 14 umowy zawartej pomiędzy CIS a Komisją; czwarty zarzut dotyczy naruszenia „zasady siły wyższej"; piąty zarzut dotyczy naruszenia zasady proporcjonalności; szósty zarzut dotyczy naruszenia zasady pewności prawnej; siódmy zarzut dotyczy naruszenia zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań oraz ósmy zarzut dotyczy nadużycia władzy.

38 Bardziej szczegółowo w ramach drugiego zarzutu skarżąca wskazuje na marginesie, że Komisja nie mogła nie wiedzieć, że jej odmowa przedłużenia terminów przewidzianych na działania pociągnie za sobą nieodzownie zakończenie działalności, która miała doprowadzić do pełnego wykonania subwencji globalnej.

39 Tak samo w ramach trzeciego zarzutu skarżąca podnosi, że Komisja naruszyła art. 14 umowy między CIS a Komisją w zakresie, w jakim umowa ta pozwala Komisji uchylić się od zobowiązań podjętych w oparciu o umowę, w przypadku gdy pośrednik będzie winny ciężkich uchybień, uznając prawo pośrednika do zwrócenia mu wydatków poniesionych na podjęte zobowiązania i wykonane w tym celu działania. W tym konkretnym przypadku jego zdaniem a fortiori Komisja powinna zatem była przyznać zwrot kosztów poniesionych przez CIS w ramach wykonywania pomocy, gdyż brak realizacji nie wynika z bierności CIS, lecz z okoliczności niezależnych od jej woli oraz dlatego, że CIS zrobiła wszystko co możliwe dla realizacji wymaganych działań.

40 Według Komisji art. 14 umowy między CIS a Komisją nie ma w tym konkretnym przypadku zastosowania o tyle, że dotyczy sytuacji, w której Komisja jednostronnie rozwiązuje umowę. Jednakże sprawa niniejsza dotyczy cofnięcia przez Komisję pomocy wspólnotowej z powodu nieprawidłowości lub poważnych zmian warunków realizacji projektu i art. 24 rozporządzenia nr 4253/88 jest jej zdaniem jedynym mającym zastosowanie unormowaniem.

41 Co więcej, skarżąca w ramach piątego zarzutu podnosi naruszenie zasady proporcjonalności przez to, że Komisja, oddalając wniosek o zwrot wydatków, które zostały już dokonane przez CIS, przekroczyła granice tego, co było odpowiednie i konieczne dla osiągnięcia zamierzonego celu (wyrok Trybunału z dnia 17 maja 1984 r. w sprawie 15/83 Denkavit Nederland, Rec. str. 2171, pkt 25 oraz wyrok Sądu z dnia 12 października 1999 r. w sprawie T-216/96 Conserve Italia przeciwko Komisji, Rec. str. II-3139, pkt 101). W ten sposób Komisja powinna była uwzględnić okoliczności konkretnego przypadku, tak by uniknąć ukarania CIS przez stwierdzenie jej odpowiedzialności za opóźnienia, które obciążają Regione Siciliana. W tej kwestii skarżąca podkreśla, że z powodu zaskarżonej decyzji utraciła prawo do całej pomocy przewidzianej w decyzji zezwalającej, czego nie kwestionuje. Jednak tym, co uważa za nieproporcjonalne, jest odmowa Komisji zwrotu wydatków dokonanych przez CIS w ramach wprowadzania w życie projektu, których prawdziwość oraz zasadność stwierdzona i poświadczona została przez władze włoskie i które nawet zostały początkowo zaakceptowane przez Komisję.

42 Według Komisji cofnięcie całej pomocy nie stanowi naruszenia zasady proporcjonalności, jeżeli spełnione są warunki, które je uzasadniają. W tym konkretnym przypadku Komisja oceniła w świetle dokumentów dostarczonych przez władze krajowe i w zakresie dyskrecjonalnego uprawnienia, którym dysponuje zgodnie z art. 24 rozporządzenia nr 4253/88, że powinna była cofnąć pomoc wspólnotową. W szczególności podkreśla ona, że tylko jeden z siedmiu środków przewidzianych przez projekt został zrealizowany, że środek ten ograniczał się do stworzenia struktury, w oparciu o którą pozostałe środki powinny były zostać zrealizowane, oraz że wspomniana wyżej struktura nie była w stanie funkcjonować z powodu

postawienia jej w stan likwidacji w październiku 1995 r., tzn. nawet przed upływem terminu zapłaty, a w każdym bądź razie zanim była gotowa do działania.

43 W końcu w ramach siódmego zarzutu skarżąca zarzuca naruszenie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań przez to, że zaskarżona decyzja cofa całą pomoc bez uwzględniania konsekwencji takiego środka dla CIS, która w poszanowaniu przepisów w tej materii i przeświadczona o prawidłowości swego zachowania, wykonywała w dobrej wierze, zgodnie ze swymi kompetencjami i możliwościami, wszelkie działania niezbędne dla wykonania subwencji globalnej. W konsekwencji Komisja powinna była jej zdaniem raczej uwzględnić wydatki, dokonane w ramach wykonania pomocy, odpowiednio poświadczone i przedstawione, niż podejmować decyzję o cofnięciu pomocy bez dokonania zwrotu tych wydatków.

44 Według Komisji ochrona uzasadnionych oczekiwań wymaga w prawie wspólnotowym spełnienia trzech warunków: po pierwsze zainteresowanemu muszą być dane dokładne, bezwarunkowe i zgodne zapewnienia ze strony władz wspólnotowych; po drugie zapewnienia te winny być tego rodzaju, by powodowały uzasadnione oczekiwanie, oraz po trzecie dokonane zapewnienia powinny być zgodne z właściwymi przepisami (wyrok Sądu z dnia 6 lipca 1999 r. w sprawie T-203/97 Forvass przeciwko Komisji, RecFP str. I-A-129 i II-705, pkt 70 i 71). W tym konkretnym przypadku żaden z tych trzech warunków nie jest jej zdaniem spełniony. W ten sposób, jej zdaniem, CIS z własnej inicjatywy dokonała wydatków odpowiadających pomocy. Oczywiście Komisja przyznaje, że nie sprzeciwiła się tej inicjatywie CIS, ale utrzymuje, że także jej do tego nie zmuszała, nie mogło to zatem spowodować u skarżącej powstania jakiegokolwiek uzasadnionego oczekiwania co do otrzymania zwrotu tych wydatków. Co więcej, Komisja zauważa, że decyzja zezwalająca i umowa między CIS a Komisją wskazywały, że subwencja globalna jest przyznana na otwarcie i funkcjonowanie centrum informacji w wyznaczonych terminach. Żadne unormowanie nie pozwala jej zdaniem na stwierdzenie, że wydatki poniesione z tytułu wykonania projektu zostałyby zwrócone w razie braku realizacji ww. projektu.

Ocena Sądu

45 Opis stanu faktycznego i argumentów przedstawionych przez skarżącą w ramach procedury administracyjnej i powtórzony w jej pismach procesowych, może zostać streszczony w następujący sposób:

— CIS nie dopuściła się żadnej nieprawidłowości ani nie wprowadziła zmian w wykonaniu pomocy, padła jedynie ofiarą działania Regione Siciliana;

— CIS zrealizowała środek nr 1 i wskazała Komisji na podjecie szeregu zobowiązań dotyczących w szczególności środków nr 3 i 5;

— Komisja nie wzięła pod uwagę zapewnień danych na zebrania komitetu nadzorującego w dniu 15 grudnia 1994 r., w trakcie którego jej reprezentant wskazał jakie środki mogły zostać podjęte celem wypełnienia warunku związanego ze zobowiązaniami, które należało podjęć przed dniem 31 grudnia 1994 r.;

— Komisja pominęła okoliczność, że to wskutek jej odmowy przedłużenia terminu, co pozwoliłoby na podjęcie wiążących zobowiązań prawnych i finansowych, działalność przewidziana w ramach pomocy nie mogła zostać zrealizowana;

— likwidacja CIS była zatem tylko bezpośrednią konsekwencją odmowy przedłużenia tego terminu, co oznaczało nieodzownie brak możliwości realizacji pomocy;

— Komisja odeszła także od stanowiska wyrażonego w piśmie z dnia 21 września 1995 r., w którym domagała się od CIS wskazania wielkości dokonanych wydatków w celu ustalenia udziału EFRR.

46 Należy podnieść, że brak lub niewystarczające uzasadnienie stanowi naruszenie istotnych wymogów proceduralnych w rozumieniu art. 230 WE i stanowi bezwzględną przyczynę nieważności, która musi zostać uwzględniona z urzędu przez sąd wspólnotowy (wyroki Trybunału z dnia 20 lutego 1997 r. w sprawie C-166/95 P Komisja przeciwko Daffix, Rec. str. I-983, pkt 24 oraz z 2 kwietnia 1998 r. w sprawie C-367/95 P Komisja przeciwko Sytraval i Brink's France, Rec. str. I-1719, pkt 67; wyrok Sądu z dnia 21 marca 2001 r. w sprawie T-206/99 Métropole télévision przeciwko Komisji, Rec. str. II-1057, pkt 43).

47 Należy również przypomnieć, że z utrwalonego orzecznictwa wynika, że uzasadnienie indywidualnej decyzji powodującej negatywne następstwa dla strony powinno w sposób jasny i jednoznaczny ukazywać sposób rozumowania instytucji będącej autorem aktu tak, by umożliwić zainteresowanym poznanie podstaw podjętego środka, a właściwemu sądowi — wykonanie przezeń kontroli (wyrok w ww. sprawie Komisja przeciwko Sytraval i Brink's France, pkt 63 oraz ww. wyrok w sprawie Métropole télévision przeciwko Komisji, pkt 44).

48 Tymczasem, w tym konkretnym przypadku, zaskarżona decyzja nie odnosi się do różnych ww. okoliczności faktycznych i argumentów dotyczących w szczególności pytania, czy takie elementy mogły lub nie uzasadnić zwrot wydatków dokonanych przez CIS przed cofnięciem pomocy i to mimo że odpowiedź na te pytania jest niezbędna, by Trybunał mógł zbadać zasadność zaskarżonej decyzji.

49 W istocie w części dotyczącej „przebiegu projektu" [tłumaczenie nieoficjalne] zaskarżona decyzja ogranicza się do stwierdzenia, że „beneficjent postawiony został w stan likwidacji w dniu 20 października 1995 r." (motyw 6) [tłumaczenie

nieoficjalne], że końcowy stan wydatków, jak również dotycząca ich dokumentacja przekazane zostały Komisji oraz że wydatki zadeklarowane przez beneficjenta wyniosły 711 584 000 ITL, z których 688 505 743 ITL uznane zostały za dopuszczalne wskutek weryfikacji dokonanej przez władze Regione Siciliana (motyw 7).

50 W części dotyczącej „reakcji zainteresowanego państwa członkowskiego" [tłumaczenie nieoficjalne] zaskarżona decyzja uściśla, co następuje (motyw 10):

„Pismem z dnia 11 marca 2002 r. [...] władze włoskie przekazały wymagane informacje uzupełniające, przygotowane przez likwidatora [CIS]. Informacje te potwierdziły, że:

— wykazane wydatki wyniosły 711 584 000 ITL, a te, które uznane zostały za dopuszczalne wskutek poświadczenia dokonanego przez władze Regione Siciliana, wyniosły 688 505 743 ITL;

— działania dotyczące subwencji globalnej obejmowały tylko i wyłącznie środek nr 1 »Utworzenie struktur centrum informacji«;

— prawo do uzyskania zapłaty oparte było na warunku wstępnym, że brak realizacji ustalonego celu nie wynika z działalności (lub braku działalności) CIS, ale raczej ze spóźnionego zawarcia umowy między Regione Siciliana a beneficjentem i w konsekwencji ze spóźnionego współfinansowania przez Regione Siciliana" [tłumaczenie nieoficjalne].

51 W części dotyczącej „oceny Komisji" [tłumaczenie nieoficjalne] zaskarżona decyzja stwierdza jedynie, co następuje (motyw 12):

„[...]

— cel subwencji globalnej polegający na realizacji działań opisanych w art. 5 umowy [między CIS a Komisją] nie został osiągnięty, zważywszy że na siedem środków przewidzianych przez ten artykuł, tylko środek nr 1 »Utworzenie struktur centrum informacji« został zrealizowany;

— argumenty wysunięte przez CIS nie uzasadniają także uwzględnienia wykazanych wydatków odnoszących się do środka »Utworzenia struktur centrum informacji CIS«. Powody przedstawione dla wyjaśnienia niepowodzenia subwencji globalnej związane ze spóźnionym współfinansowaniem ze strony władz włoskich nie uzasadniają wniosku o wspólnotowy udział o tyle, że subwencja przyznana została na realizację działań wskazanych w umowie [między CIS a Komisją]. Przyznanie subwencji globalnej miało za cel działalność centrum informacji. Centrum to w istocie nigdy nie funkcjonowało i postawione zostało w stan likwidacji po zrealizowaniu jednego tylko z siedmiu środków przewidzianych przez umowę [między CIS a Komisją]. W konsekwencji brak przestrzegania umowy [między CIS a Komisją] uzasadnia cofnięcie pomocy przyznanej w formie subwencji globalnej oraz żądanie zwrotu przekazanej zaliczki" [tłumaczenie nieoficjalne].

52 Należy podnieść, że zaskarżona decyzja nie wzmiankuje wydarzeń, które miały miejsce między dniem 2 września 1993 r., kiedy umowa między CIS a Komisją została podpisana, a dniem 20 października 1995 r., kiedy CIS postawiona została w stan likwidacji.

53 Po pierwsze, zaskarżona decyzja nie czyni żadnego odesłania do pierwszego wniosku o przedłużenie terminów złożonego Komisji przez CIS w dniu 12 listopada 1993 r. oraz do decyzji Komisji o przedłużeniu do dnia 31 grudnia 1994 r. terminu na podjęcie zobowiązań finansowych przewidzianych w art. 3 akapit pierwszy decyzji zezwalającej.

54 Po drugie, w zaskarżonej decyzji nie jest wspomniana odmowa przez Komisję uwzględnienia drugiego wniosku o przedłużenie terminu, wnioskowanego przez Regione Siciliana, która automatycznie spowodowała dla CIS przeszkodę w realizacji pomocy. Komisja nie odnalazła śladów tych dwóch dokumentów, jak miała okazję stwierdzić przed Sądem w odpowiedzi na prośbę o ich przedłożenie. Należy jednakże zaznaczyć na marginesie, że art. 3 akapit drugi decyzji zezwalającej dawał Komisji możliwość odroczenia tych terminów, jeżeli dostarczone informacje to uzasadniały.

55 Po trzecie, pismo Komisji do CIS z dnia 21 września 1995 r. zostało pominięte w zaskarżonej decyzji, mimo że pismo to powiadamia CIS, że „[drugi] wniosek o przedłużenie terminów dla zobowiązań finansowych nie mógł zostać uwzględniony przez Komisję z powodu braku ważnie podjętych decyzji o zobowiązaniach w stosunku do przedsiębiorstw beneficjentów". Należy zauważyć, że powód wskazany w tym piśmie pozostaje w sprzeczności ze stanowiskiem wyrażonym podczas spotkania komitetu nadzorującego projekt, które odbyło się w Palermo w dniu 15 grudnia 1994 r. przy udziale reprezentantów CIS, urzędnika DG ds. Polityki Regionalnej Komisji oraz urzędników Regione Siciliana, w trakcie którego podniesiona została kwestia zobowiązań do podjęcia przed dniem 31 grudnia 1994 r. Podczas tego spotkania urzędnik Komisji wskazał, zgodnie z tym co jest przytoczone w uwagach CIS do decyzji o wszczęciu postępowania przewidzianego w art. 24 rozporządzenia nr 4253/88 przekazanych Komisji w dniu 11 marca 2002 r. i czemu ta ostatnia nie zaprzecza: „[W] omawianym przypadku CIS można stwierdzić, że decyzja, w której rada nadzorcza CIS zatwierdziłaby projekty wprowadzenia w życie środków i całościowe zobowiązanie do realizacji projektu, tak jak przewidziano, mieści się w zakresie pojęcia »zobowiązań do podjęcia przed dniem 31 grudnia 1994 r.«". To zatem w celu dostosowania się do tej interpretacji rada nadzorca CIS podjęła w dniu 20 grudnia 1994 r. szereg decyzji dotyczących wykonania projektu, w szczególności w odniesieniu do środka nr 3 (Oferta

zaawansowanych usług informacyjnych dla przedsiębiorstw), dla których bazy danych oraz niezbędne zasoby ludzkie zostały wyodrębnione, oraz do środka nr 5 (Wykorzystanie biur zewnętrznych), w stosunku do którego przyjęte zostały projekty dotyczące wykonalności.

56 Tymczasem w tej kwestii zaskarżona decyzja stwierdza, że tylko środek nr 1 (Utworzenie struktur centrum informacji) został zrealizowany, bez ustosunkowania się do argumentów przedstawionych przez CIS w ww. piśmie z dnia 11 marca 2002 r. w odniesieniu do wprowadzenia w życie środków nr 3 i nr 5, i to nawet zanim Komisja odmówiła drugiego przedłużenia terminów.

57 Po czwarte, zaskarżona decyzja nie uwzględniała także treści pisma Komisji do CIS z dnia 21 września 1995 r., w którym Komisja zażądała od CIS, aby „powiadomiła, najszybciej jak to możliwe, o wysokości [jej] zobowiązań dla ustalenia wysokości [zobowiązań Komisji]". Można zatem słusznie wydedukować z tego żądania, że Komisja zgodziła się zwrócić część wydatków poniesionych przez CIS na wykonanie pomocy.

58 Zresztą zaskarżona decyzja, która uzasadnia jednak cofnięcie pomocy i odmowę przyznania przedmiotowego zwrotu niewykonaniem wszystkich środków, o których mowa w art. 5 umowy między CIS a Komisją, nie uwzględnia możliwości, jaką daje art. 14 tej umowy, który przewiduje, że w sytuacji gdy pośrednik ponosi odpowiedzialność za ciężkie uchybienia, Komisja może uchylić się od zobowiązań podjętych z tytułu umowy, „przyznając [jednak] pośrednikowi kwoty przypadające na zobowiązania podjęte oraz działania wykonane w celu wykonania globalnej subwencji do daty powiadomienia o rozwiązaniu". Tymczasem jeżeli wydatki dokonane dla wykonania subwencji globalnej mogą zostać zwrócone w przypadku

ciężkich uchybień ze strony pośrednika, trudno zrozumieć powód, dla którego takie wydatki nie mogą zostać zwrócone przy braku takich uchybień ze strony skarżącej.

59 W konsekwencji z powyższego wynika, że zaskarżona decyzja ma takie wady w zakresie uzasadnienia, że Sąd nie jest w stanie wykonać kontroli. Sąd nie może w szczególności ocenić zgodności z prawem zaskarżonej decyzji w aspekcie zasad proporcjonalności i ochrony uzasadnionych oczekiwań.

60 Stąd też należy stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim Komisja naruszyła wynikający z art. 253 WE obowiązek uzasadnienia. Zaskarżona decyzja nie jest zatem wystarczająco uzasadniona w kwestii zwrotu udziału EFRR w zakresie wydatków dokonanych przez CIS w ramach pomocy w poświadczonej kwocie 688 505 743 ITL.

W przedmiocie kosztów

61 Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu Sądu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja przegrała sprawę, a skarżąca zażądała obciążenia Komisji kosztami postępowania, należy obciążyć tę ostatnią kosztami własnymi, a także kosztami poniesionymi przez skarżącą.

Z powyższych względów

SĄD PIERWSZEJ INSTANCJI (pierwsza izba)

orzeka, co następuje:

1) **Decyzja C(2002) 4155 Komisji z dnia 15 listopada 2002 r. w sprawie cofnięcia pomocy Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, przyznanej decyzją C(93) 256/4 Komisji z dnia 16 lutego 1993 r., jest nieważna w części, w której cofa ona pomoc dotyczącą wydatków zrealizowanych przez Centro informativo per la collaborazione tra le imprese e la promozione degli investimenti in Sicilia SpA w poświadczonej kwocie 688 505 743 lirów włoskich.**

2) **Komisja obciążona zostaje własnymi kosztami i kosztami poniesionymi przez skarżącą.**

Cooke García-Valdecasas Labucka

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 22 czerwca 2005 r.

Sekretarz

H. Jung

Prezes

J.D. Cooke