WYROK SĄDU PIERWSZEJ INSTANCJI
(pierwsza izba w składzie powiększonym)
z dnia 18 października 2005 r. *

W sprawie T-60/03

Regione Siciliana, początkowo reprezentowany przez G. Aiella, a następnie przez A. Cingola, avvocati dello Stato, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

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

strona pozwana,

mającej za przedmiot stwierdzenie nieważności decyzji Komisji C(2002) 4905 z dnia 11 grudnia 2002 r. w sprawie cofnięcia pomocy przyznanej Republice Włoskiej decyzją Komisji C(87) 2090 026 z dnia 17 grudnia 1987 r. o przyznaniu pomocy z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego z tytułu inwestycji infrastruktu-

* Język postępowania: włoski.

ralnej w wysokości 15 mln EUR lub wyższej we Włoszech (region Sycylia) oraz zwrotu zaliczki wypłaconej przez Komisję z tytułu tej pomocy,

SĄD PIERWSZEJ INSTANCJIWSPÓLNOT EUROPEJSKICH
(pierwsza izba w składzie powiększonym),

w składzie: B. Vesterdorf, prezes, J.D. Cooke, R. García-Valdecasas, I. Labucka i V. Trstenjak, sędziowie,

sekretarz: I. Natsinas, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 12 maja 2005 r.

wydaje następujący

Wyrok

Ramy prawne

1 Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) został stworzony przez rozporządzenie Rady (EWG) nr 724/75 z dnia 18 maja 1975 r. (Dz.U. L 73, str. 1), wielokrotnie nowelizowane, a od dnia 1 stycznia 1985 r. zastąpione przez rozporządzenie Rady (EWG) nr 1787/84 z dnia 19 czerwca 1984 r. w sprawie EFRR

(Dz.U. L 169, str. 1). W 1988 r. system EFRR został zmieniony przez rozporządzenie Rady (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). Dnia 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 nr 4253/88 zostało zmienione w szczególności przez rozporządzenie Rady (EWG) nr 2082/93 z dnia 20 lipca 1993 r. (Dz.U. L 193, str. 20).

2 Artykuł 24 rozporządzenia nr 4253/88 w zmienionym brzmieniu, zatytułowany „Zmniejszenie, wstrzymanie i cofnięcie pomocy", 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 niezwrócone powiększane są o odsetki za zwłokę [...]" [tłumaczenie nieoficjalne].

Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu

3 Wnioskiem, który wpłynął do Komisji dnia 23 września 1986 r., Republika Włoska zwróciła się o przyznanie pomocy z EFRR w rozumieniu rozporządzenia nr 1787/84 na inwestycję infrastrukturalną na Sycylii (Włochy) dotyczącą trzeciego etapu budowy zapory na rzece Gibbesi. Wniosek przewidywał postawienie budowli dołączonych do korpusu zapory oraz zaznaczał podwójne przeznaczenie zapory, której wody miały służyć w szczególności niezawodnemu zaopatrzeniu w wodę realizowanemu centrum przemysłowemu w Licata, jak również nawadniania około 1000 hektarów użytków rolnych.

4 Decyzją C (87) 2090 026 z dnia 17 grudnia 1987 r. w sprawie przyznania pomocy z EFRR na inwestycję infrastrukturalną w wysokości 15 mln [EUR] lub wyższej we Włoszech (region Sycylia) Komisja przyznała Republice Włoskiej pomoc z EFRR w maksymalnej wysokości 94 490 620 056 włoskich lirów (ITL) (około 48,8 mln EUR) w ramach interwencji nr 86.05.03.008 (zwaną dalej „decyzją o przyznaniu pomocy"). Republika Włoska otrzymała całość zaliczki w wysokości 75 592 496 044 ITL (około 39 mln EUR) z tytułu wspomnianej pomocy.

5 Pismem z dnia 23 maja 2000 r. władze włoskie przekazały Komisji sprawozdanie sporządzone przez włoskie organy państwowe w sprawie działań będących przedmiotem pomocy. Zgodnie z tym sprawozdaniem budowa korpusu zapory została zakończona dnia 11 listopada 1992 r. Jednak zapora nie została oddana do użytku, ponieważ nie wybudowano zbiorników wodnych, a rurociąg wodny nie został wykończony. Władze włoskie zobowiązały się ponadto do przedstawienia wniosku o płatność salda końcowego pomocy finansowej do dnia 31 marca 2001 r.

6 W tym samym piśmie władze włoskie przekazały Komisji pismo skarżącego z dnia 17 stycznia 2000 r., w którym zobowiązał się on formalnie do przeprowadzenia robót koniecznych do oddania zapory do użytku oraz rozpoczęcia jej wykorzystywania.

7 Pismem z dnia 19 grudnia 2000 r. Komisja zwróciła się do władz włoskich o dodatkowe informacje. Komisja była w szczególności zainteresowana informacjami związanymi z wnioskiem o przedłużenie terminu na przedstawienie wniosku o płatność salda końcowego, przepisami przyjętymi przez skarżący region w celu zakończenia i oddania budowli do użytku oraz stanem realizacji budowy w stosunku do wskazanego faktycznego lub przewidywanego terminu zakończenia robót i oddania budowli do użytku.

8 Pismem z dnia 29 marca 2001 r. władze włoskie przedstawiły Komisji wniosek o płatność salda końcowego oraz przekazały pismo skarżącego z dnia 5 marca 2001 r. Wynikało z niego, że rozwiązano Ente minerario Siciliano (sycylijską administrację górniczą zajmującą się budową zapory), centrum przemysłowe w Licata nie mogło być zrealizowane, a zatem początkowe przeznaczenie wód z zapory należało zmienić. Władze włoskie poleciły przeprowadzenie badań w celu określenia możliwych sposobów wykorzystania wody ze zbiornika.

9 Na podstawie tych informacji Komisja postanowiła wszcząć procedurę sprawdzania przewidzianą w art. 24 rozporządzenia nr 4253/88 oraz art. 2 decyzji o przyznaniu pomocy.

10 Pismem z dnia 26 września 2001 r. Komisja przekazała Republice Włoskiej informacje na temat tych elementów projektu, które mogły stanowić nieprawidłowości i uzasadniać ewentualną decyzję o cofnięciu pomocy. Komisja zwróciła w szczególności uwagę na to, że nie znała konkretnego ani przybliżonego terminu oddania budowli do użytku oraz pełnej eksploatacji. Komisja podkreśliła również, że przeznaczenie budowli zostało zmienione w porównaniu z przeznaczeniem określonym w decyzji o przyznaniu pomocy. Komisja zwróciła się do władz włoskich, władz Regione Siciliana oraz do końcowego beneficjenta o przedstawienie uwag w terminie dwóch miesięcy, zaznaczając, że z wyjątkiem nadzwyczajnych okoliczności ewentualne dokumenty przedstawione po tym terminie nie zostaną uwzględnione.

11 Pismem z dnia 29 listopada 2001 r. Republika Włoska przekazała Komisji uwagi skarżącego. Z uwag tych wynikało w szczególności, że termin, chociażby tymczasowy, oddania budowli do użytku nie został wyznaczony, jak również, że przeznaczenie budowli w istocie zostało zmienione.

12 Pismem z dnia 21 lutego 2002 r., a zatem już po upływie terminu wyznaczonego przez Komisję (zob. pkt 10 niniejszego wyroku), skarżący podał do wiadomości Komisji pozostałe informacje dotyczące stanu zaawansowania projektu oraz harmonogram przewidujący zakończenie robót do dnia 2 lutego 2003 r.

13 Komisja uznała, że te ostatnie informacje potwierdziły wystąpienie kilku nieprawidłowości w rozumieniu art. 24 rozporządzenia nr 4253/88 i dnia 11 grudnia 2002 r. wydała decyzję C(2002) 4095 w sprawie cofnięcia pomocy przyznanej Republice Włoskiej w decyzji o przyznaniu pomocy oraz zwrotu zaliczki wypłaconej przez Komisję z tytułu tej pomocy (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją").

14 Motywy czternasty i piętnasty zaskarżonej decyzji stanowią:

„(14) Sprawdzenie wymienionych powyżej informacji potwierdziło wystąpienie nieprawidłowości w rozumieniu [art. 24 rozporządzenia nr 4253/88]:

— sprawdzenie przypadku potwierdziło, że roboty nie zostały zakończone i nie jest możliwe określenie chociażby przybliżonego terminu oddania zapory do użytku i jej wykorzystywania [...],

— sprawdzenie przypadku potwierdziło ponadto, że znacząco zmieniono cel i przeznaczenie budowli w porównaniu z określonymi w decyzji o przyznaniu pomocy, bez wystąpienia o uprzednią akceptację Komisji,

— argumenty Regione [Siciliana] nie stanowią usprawiedliwienia dla przedstawionych w piśmie Komisji z dnia 26 września 2001 r. uwag dotyczących procedury przetargowej oraz przestrzegania zasad właściwego zarządzania finansami.

(15) Uwzględniając stwierdzone nieprawidłowości należy zakończyć udzielanie pomocy oraz zażądać [...] zwrotu wypłaconych zaliczek" [tłumaczenie nieoficjalne].

15 W zaskarżonej decyzji Komisja cofnęła pomoc przyznaną Republice Włoskiej, uwolniła kwotę przeznaczoną na zapłatę salda pomocy (około 9,8 mln EUR) oraz zażądała zwrotu kwot wypłaconych tytułem zaliczki (około 39 mln EUR).

Przebieg postępowania i żądania stron

16 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 20 lutego 2003 r. skarżący wniósł niniejszą skargę.

17 Po wysłuchaniu rzecznika generalnego Sąd (pierwsza izba w składzie powiększonym) zadecydował o otwarciu procedury ustnej. W ramach środków organizacji postępowania Sąd postawił skarżącemu oraz Komisji kilka pytań na piśmie w celu udzielenia na nie odpowiedzi ustnej w trakcie rozprawy. Sąd wezwał również Republikę Włoską do udzielenia odpowiedzi na piśmie na kilka pytań, do czego ta się zastosowała.

18 Na rozprawie w dniu 12 maja 2005 r. wysłuchano wystąpień stron i ich odpowiedzi na pytania Sądu zadane na piśmie i ustnie. Po wysłuchaniu stron Sąd postanowił dołączyć do akt sprawy dwa pisma Komisji skierowane do skarżącego, odpowiednio z dnia 4 sierpnia 2003 r. oraz z dnia 24 października 2003 r., przedstawione przez Komisję w ramach postępowania w sprawach połączonych T-392/03 i T-435/03 toczącego się między tymi samymi stronami w przedmiocie wykonania zaskarżonej decyzji.

19 Skarżący wnosi do Sądu o:

— stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji„

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

20 Komisja wnosi do Sądu:

— tytułem żądania głównego, o stwierdzenie niedopuszczalności skargi,

— ewentualnie, o oddalenie skargi jako bezzasadnej,

— w każdym razie, o obciążenie skarżącego kosztami postępowania.

Co do prawa

21 Komisja przyznała w trakcie rozprawy, przesłuchiwana w tym kontekście przez Sąd, że motyw czternasty tiret trzecie zaskarżonej decyzji, dotyczący stwierdzenia wystąpienia nieprawidłowości w rozumieniu art. 24 rozporządzenia nr 4253/88 (zob. pkt 14 niniejszego wyroku) nie stanowił w żadnej mierze podstawy podjęcia tej decyzji. W konsekwencji zarzuty i argumenty podniesione w skardze i odnoszące się do wspomnianego tiret nie mogą samodzielnie uzasadniać stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji, ponieważ jej podstawą są również nieprawidłowości stwierdzone w motywie czternastym tiret pierwsze i drugie tej decyzji. Ze względów związanych ze skutecznością postępowania Sąd nie rozpatrzy więc wspomnianych zarzutów i argumentów.

1. *W przedmiocie dopuszczalności*

Argumenty stron

22 Komisja powołuje się na niedopuszczalność niniejszej skargi z powodu braku legitymacji czynnej po stronie skarżącego.

23 Komisja nie zaprzecza, że zaskarżona decyzja dotyczy skarżącego indywidualnie w rozumieniu art. 230 akapit czwarty WE. Komisja uważa jednak, że zaskarżona decyzja nie dotyczy skarżącego bezpośrednio.

24 Tytułem wstępu Komisja wskazuje, że nigdy nie występowały bezpośrednie stosunki prawne między nią a skarżącym.

25 Komisja twierdzi, że jedną z podstawowych zasad polityki strukturalnej była zawsze wspólna odpowiedzialność Komisji oraz państw członkowskich za programowanie działań strukturalnych, podczas gdy państwa członkowskie były wyłącznie odpowiedzialne za wprowadzanie w życie tych programów.

26 W odniesieniu do działań EFRR w programie na lata 1985–1988, w trakcie którego podjęto decyzję o przyznaniu pomocy, wspomniana zasada, zdaniem Komisji, znalazła więc wyraz w kilku przepisach wówczas obowiązującego rozporządzenia nr 1787/84. Komisja podkreśla zatem, że w niniejszym przypadku zainteresowane państwo członkowskie przedstawiło właściwy wniosek Komisji, która podjęła decyzję o przyznaniu pomocy (art. 22). W trakcie wykonywania projektu państwo członkowskie było zobowiązane do przedstawienia Komisji kwartalnych wykazów wskazujących w szczególności rzeczywiste wydatki (art. 28). Zaliczki mogły być przyznane przez Komisję na wniosek państwa członkowskiego (art. 31).

27 Komisja wnioskuje z powyższego, że państwa członkowskie są jej jedynymi partnerami w systemie zdecentralizowanego zarządzania stanowiącego jedną z podstawowych cech funduszy strukturalnych we właściwym okresie. Komisja jest zdania, że państwa członkowskie pośredniczą między nią a końcowym beneficjentem pomocy, ponieważ wypłaty dokonywane są na rzecz władz krajowych, które zachowują swobodę w podejmowaniu decyzji w przedmiocie konsekwencji cofnięcia

przyznanej pomocy dla beneficjenta końcowego. Komisja uważa, wbrew twierdzeniom skarżącego, że Republika Włoska dysponowała swobodnym uznaniem w zakresie wykonania zaskarżonej decyzji.

28 W tym względzie, w odpowiedzi na argument skarżącego, jakoby dokonał już w drodze potrącenia zwrotu sum przekazanych z tytułu pomocy finansowej cofniętej przez zaskarżoną decyzję (zob. pkt 40 niniejszego wyroku), Komisja wskazuje, że wspomniane potrącenie z dnia 9 listopada 2003 r. dotyczyło zobowiązania włoskiego ministerstwa gospodarki i finansów, do którego została skierowana nota debetowa dotycząca zwrotu cofniętej pomocy i płatności, jaka miała być dokonana na jego rzecz.

29 Komisja twierdzi, że w świetle powyższych rozważań wstępnych należy określić, czy zaskarżona decyzja w rozumieniu art. 230 akapit czwarty WE dotyczy bezpośrednio skarżącego, który w przeciwieństwie do Republiki Włoskiej nie jest adresatem tej decyzji.

30 Zgodnie z przywołanym przez Komisję utrwalonym orzecznictwem, aby dany akt dotyczył bezpośrednio osoby, która nie jest jego adresatem, musi on wywierać bezpośrednio wpływ na sytuację prawną zainteresowanego, a jego stosowanie musi mieć charakter całkowicie automatyczny i wynikać wyłącznie z przepisów wspólnotowych, z wyłączeniem innych pośrednich przepisów (wyrok Trybunału z dnia 5 maja 1998 r. w sprawie C-386/96 P Dreyfus przeciwko Komisji, Rec. str. I-2309, pkt 43 oraz wyrok Sądu z dnia 13 grudnia 2000 r. w sprawie T-69/99 DSTV przeciwko Komisji, Rec. str. II-4309, pkt 24).

31 Jeżeli zaskarżony akt jest stosowany przez władze krajowe będące jego adresatem, należy zbadać, czy stosowanie tego aktu pozostawia tym władzom swobodne uznanie (wyrok Sądu z dnia 15 września 1998 r. w sprawie T-54/96 Oleifici Italiani i Fratelli Rubino przeciwko Komisji, Rec. str. II-3377, pkt 56). Akt dotyczy

bezpośrednio danej osoby, również w przypadku gdy możliwość niezastosowania się przez adresatów do aktu wspólnotowego jest czysto teoretyczna, gdyż ich wola wyciągnięcia konsekwencji zgodnych z tym aktem nie budzi żadnych wątpliwości (wyrok Trybunału z dnia 17 stycznia 1985 r. w sprawie 11/82 Piraiki-Patraiki i in. przeciwko Komisji, Rec. str. 207, pkt 8–11 oraz ww. wyrok w sprawie Dreyfus przeciwko Komisji, pkt 44).

32 W tym kontekście Komisja podnosi, że Sąd orzekł już w postanowieniu z dnia 25 kwietnia 2001 r. w sprawie T-244/00 Coillte Teoranta przeciwko Komisji (Rec. str. II-1275, zwanym dalej „postanowieniem w sprawie Coillte Teoranta"), że decyzja w sprawie wykluczenia określonych wydatków z finansowania przez Sekcję Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) nie dotyczyła bezpośrednio sytuacji prawnej beneficjenta pomocy wspólnotowej.

33 Zdaniem Komisji, wydane w dziedzinie EFOGR postanowienie w sprawie Coillte Teoranta stosuje się w ten sam sposób do funduszy strukturalnych, a więc także do EFRR, ponieważ zarządzanie tymi funduszami opiera się na zasadzie rozdziału stosunków prawnych między Komisją i państwami członkowskimi, z jednej strony, a między państwami członkowskimi i beneficjentami pomocy wspólnotowej, z drugiej strony. Komisja dodaje, że zasada ta obowiązuje w każdym przypadku, w którym główna odpowiedzialność za kontrolę wydatków poniesionych w ramach systemu zdecentralizowanego zarządzania, w szczególności w przypadku EFRR i EFOGR, spoczywa na państwach członkowskich.

34 Komisja precyzuje ponadto, że poczynione przez Sąd w pkt 45 postanowienia w sprawie Coillte Teoranta odniesienie do odmiennej sytuacji w przypadku decyzji dotyczących projektów niekwalifikujących się do pomocy z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), powinno być rozumiane jako odniesienie do okresu, w którym, w przeciwieństwie do obecnej sytuacji, istniały bezpośrednie związki między Komisją i beneficjentami pomocy z EFS. Komisja sądzi, że wspomniane odniesienie dotyczy systemu prawnego określonego w rozporządzeniu Rady (EWG) nr 2950/83 z dnia 17 października 1983 r. w sprawie wykonania decyzji 83/516/EWG w sprawie zadań

Europejskiego Funduszu Społecznego (Dz.U. L 289, str. 1), który regulował EFS w okresie programowania 1984–1988 oraz przewidywał bezpośredni stosunek prawny między Komisją i beneficjentami. Zdaniem Komisji, brak tego rodzaju bezpośredniego stosunku wyraźnie odróżnia ten system prawny od systemu stosowanego przy funduszach strukturalnych, włączając EFRR, w okresie programowania 1985–1988.

35 Komisja uważa, że przedstawiona różnica między systemami obowiązującymi w różnych okresach programowania wyklucza więc w niniejszym przypadku uznanie beneficjentów za posiadających legitymację czynną do zaskarżenia decyzji o zmniejszeniu pomocy zgodnie z wyrokiem Sądu z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie T-450/93 Lisrestal i in. przeciwko Komisji, Rec. str. II-1177, pkt 46–48, utrzymanym w mocy przez wyrok Trybunału z dnia 24 października 1996 r. w sprawie C-32/95 P Komisja przeciwko Lisrestal i in., Rec. str. I-5373. Komisja zaznacza, że w okresie programowania 1984–1988 występowało więc w istocie zapewniane przez nią bezpośrednie zarządzanie. W ramach rozporządzenia nr 1787/84 stanowiącego podstawę decyzji o przyznaniu pomocy Komisja odgrywała natomiast rolę kontrolną. W związku z tym, że Komisja nie odgrywała już żadnej roli w ściąganiu należności przez państwa członkowskie, a jak wskazał Sąd w pkt 47 i 48 postanowienia w sprawie Coillte Teoranta, ewentualne postępowania w sprawie ściągania należności oparte są na prawie krajowym i nie są automatyczną konsekwencją decyzji o wyłączeniu niektórych wydatków z pomocy wspólnotowej, argumentacja zawarta w ww. wyroku w sprawie Lisrestal i in. przeciwko Komisji nie jest, zdaniem Komisji, wiążąca w odniesieniu do decyzji wydanych na podstawie rozporządzenia nr 4253/88 i odnoszących się do projektów finansowanych z funduszy strukturalnych.

36 W odpowiedzi na argument skarżącego, jakoby postanowienie w sprawie Coillte Teoranta nie znajdowało zastosowania względem niego z powodu tego, że jest on osobą prawa publicznego, a nie osobą fizyczną lub prawną (zob. pkt 42 niniejszego wyroku), Komisja uznała, że jest on nieprzekonujący, ponieważ Sąd nie przeprowadził takiego rozróżnienia we wspomnianym postanowieniu.

37 Komisja nie zaprzecza ponadto, że w wyroku z dnia 9 lipca 2003 r. w sprawie T-102/00 Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap przeciwko Komisji, Rec. str. II-2433 (zwanym dalej „wyrokiem w sprawie Vlaams Fonds") Sąd orzekł, iż decyzja Komisji o zmniejszeniu lub cofnięciu pomocy finansowej przyznanej z EFS może dotyczyć bezpośrednio i indywidualnie jej beneficjentów. Komisja zaznacza jednak, że stwierdzenie to padło w związku z kwestią incydentalną, ponieważ przedmiotem orzeczenia Sądu nie miało być rozstrzygnięcie kwestii, czy sporna decyzja w tej sprawie bezpośrednio dotyczyła skarżącego. Z tego samego powodu Sąd nie poświęcił uwagi rozstrzygnięciu w sprawie Coillte Teoranta. Komisja dodaje, że orzecznictwo cytowane przez Sąd w wyroku w sprawie Vlaams Fonds odnosiło się do innego okresu programowania, w trakcie którego przepisy regulujące fundusze strukturalne nie były jeszcze oparte na systemie zdecentralizowanego zarządzania. W tych okolicznościach rozstrzygnięcie w sprawie Coillte Teoranta jest w opinii Komisji właściwsze, ponieważ dotyczy ono stosunków między beneficjentami końcowymi i Komisją w transakcjach obecnie zarządzanych w sposób zdecentralizowany przez państwa członkowskie.

38 Skarżący ze swej strony uważa, że skarga jest dopuszczalna, i twierdzi, że postanowienia Traktatu WE odnoszące się do uprawnień osób fizycznych i prawnych do wniesienia skargi nie mogą być przedmiotem wykładni zawężającej. Skarżący powołuje się w szczególności na wyrok Trybunału z dnia 15 lipca 1963 r. w sprawie 25/62 Plaumann przeciwko Komisji, Rec. str. 197. Skarżący uważa również, że legitymację czynną należy przyznać wszystkim podmiotom posiadającym osobowość prawną wymaganą we wspomnianych postanowieniach, jeżeli zaskarżony akt dotyczy ich indywidualnie i bezpośrednio. Zdaniem skarżącego zasadę tę należy zastosować także, w przypadku gdy skarżący, jest podmiotem prawa publicznego spełniającym wymienione przesłanki. W tym względzie skarżący powołuje się na wyrok Sądu z dnia 15 czerwca 1999 r. w sprawie T-288/97 Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia przeciwko Komisji, Rec. str. II-1871.

39 Skarżący przyznaje, że formalnie nie był on adresatem zaskarżonej decyzji, jednak uważa on, że dotyczy go ona bezpośrednio, ponieważ bezpośrednio wpływa na jego sytuację prawną. W istocie adresat zaskarżonej decyzji, czyli Republika Włoska, nie dysponowała żadną swobodą uznania w kwestii jej wykonania, polegającego po

prostu na żądaniu zwrotu kwot wcześniej wypłaconych z EFRR. W tym celu nie było konieczne podjęcie jakiegokolwiek dodatkowego działania normatywnego. Strona skarżąca twierdzi, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wspólnotowym takie okoliczności wystarczają dla przyznania osobom fizycznym i prawnym legitymacji czynnej (ww. wyrok w sprawie Dreyfus przeciwko Komisji).

40 Skarżący podkreśla ponadto, że dokonał już zwrotu w formie potrącenia sum wypłaconych z tytułu pomocy cofniętej w zaskarżonej decyzji, wraz z odsetkami za zwłokę.

41 Zdaniem skarżącego, w tych okolicznościach brak bezpośrednich stosunków między skarżącym i Komisją jest bez znaczenia, ponieważ od dania wydania decyzji o przyznaniu pomocy było oczywiste, że skarżący był beneficjentem pomocy z EFRR. W tym względzie skarżący podkreśla zresztą, iż wbrew twierdzeniom Komisji miał on kilka razy bezpośredni kontakt z Komisją w stadium badania wniosku poprzedzającym wydanie decyzji o przyznaniu pomocy. Skarżący podkreśla, że w tym okresie przeprowadził zaawansowane rozmowy z Komisją.

42 Skarżący twierdzi ponadto, że orzecznictwo (postanowienie w sprawie Coillte Teoranta) przytoczone przez Komisję nie znajduje względem niego zastosowania. Skarżący dodaje, że nie jest osobą fizyczną bądź prawną, lecz jednostką samorządu terytorialnego, czyli emanacją państwa włoskiego.

43 W tym względzie należy przypomnieć wyrok w sprawie Vlaams Fonds, którego pkt 60 brzmi następująco:

„Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem [...] decyzja Komisji o zmniejszeniu lub cofnięciu pomocy finansowej przyznanej z EFS może dotyczyć beneficjentów tej

pomocy bezpośrednio i indywidualnie oraz być dla nich niekorzystna, mimo że w postępowaniu administracyjnym dane państwo członkowskie jest jedynym partnerem EFS. W istocie właśnie beneficjenci pomocy ponoszą konsekwencje finansowe decyzji o zmniejszeniu lub cofnięciu pomocy, ponieważ głównie oni są zobowiązani do zwrotu nienależnie wypłaconych sum (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Lisrestal i in. przeciwko Komisji, pkt 43–48 oraz cytowane w nim orzecznictwo)".

Ocena Sądu

44 Adresatem zaskarżonej decyzji o cofnięciu pomocy finansowej, której beneficjentem był skarżący, było właściwe państwo członkowskie, w tym przypadku Republika Włoska. Zgodnie z art. 230 akapit czwarty WE „każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść [...] skargę na decyzje [...], które mimo przyjęcia w formie rozporządzenia lub decyzji skierowanej do innej osoby dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie". W związku z tym, że w niniejszym przypadku nie jest kwestionowany fakt, że zaskarżona decyzja dotyczy skarżącego indywidualnie, należy rozważyć, czy zaskarżona decyzja dotyczy skarżącego bezpośrednio.

45 Należy przypomnieć dwa kumulatywne kryteria wyprowadzone z utrwalonego orzecznictwa, umożliwiające ustalenie, czy akt dotyczy danej osoby bezpośrednio, zgodnie z art. 230 akapit czwarty WE.

46 Po pierwsze, przedmiotowy akt wspólnotowy musi wywierać bezpośredni wpływ na sytuację prawną danej osoby. Po drugie, akt ten nie może dopuszczać żadnej uznaniowości po stronie adresatów zobowiązanych do jego wykonania, które musi mieć charakter czysto automatyczny i musi wynikać z samego aktu wspólnotowego, bez potrzeby wydawania przepisów pośrednich (ww. wyrok w sprawie Dreyfus przeciwko Komisji, pkt 43, ww. wyrok w sprawie DSTV przeciwko Komisji, pkt 24, postanowienie Sądu z dnia 6 czerwca 2002 r. w sprawie T-105/01 SLIM Sicilia

przeciwko Komisji, Rec. str. II-2697, pkt 45, zob. podobnie również wyrok Trybunału z dnia 13 maja 1971 r. w sprawach połączonych od 41/70 do 44/70 International Fruit Company i in. przeciwko Komisji, Rec. str. 411, pkt 23–29 oraz z dnia 6 marca 1979 r. w sprawie 92/78 Simmenthal przeciwko Komisji, Rec. str. 777, pkt 25 i 26). Warunek postawiony w kryterium drugim spełniony jest również, gdy możliwość niedostosowania się przez adresatów do aktu wspólnotowego jest czysto teoretyczna, gdyż ich wola wyciągnięcia konsekwencji zgodnych z tym aktem nie budzi żadnych wątpliwości (ww. wyrok w sprawie Dreyfus przeciwko Komisji, pkt 44, zob. podobnie również ww. wyrok w sprawie Piraiki-Patraiki i in. przeciwko Komisji, pkt 8–10).

47 Jak wyjaśniono w punkcie 15 niniejszego wyroku, zaskarżona decyzja, znosząc w całości pomoc, zwolniła Komisję z obowiązku wypłacenia salda pomocy (9,8 mln EUR) oraz nakazała zwrot zaliczek wypłaconych Republice Włoskiej i przekazanych skarżącemu (około 39 mln EUR).

48 Sąd uznaje, że taka decyzja z pewnością bezpośrednio wpłynęła na sytuację prawną skarżącego, i to z kilku powodów. Ponadto zaskarżona decyzja nie pozostawia władzom włoskim żadnej swobody uznania, ponieważ jej wykonanie ma charakter czysto automatyczny i wynika z samych przepisów wspólnotowych, bez potrzeby wydawania przepisów pośrednich.

49 Tytułem wstępu należy przypomnieć, że po przyjęciu decyzji o przyznaniu pomocy oraz notyfikowaniu jej Republice Włoskiej, skarżący mógł uznać w celu wykonania projektu będącego przedmiotem pomocy, z zastrzeżeniem przestrzegania warunków określonych w tej decyzji oraz przepisów znajdujących zastosowanie do EFRR, że suma pomocy (około 48,8 mln EUR) była w całości do jego dyspozycji. Na tej podstawie skarżący mógł więc planować i umieścić w budżecie wydatki w celu wykonania trzeciego etapu budowy zapory na rzece Gibbesi.

50 Ponadto włoskie organy państwowe, tak jak skarżący, również były związane wyżej wspomnianymi warunkami oraz przepisami. Kwoty przekazane przez Komisję z tytułu przedmiotowej pomocy musiały być koniecznie wykorzystane w celu wykonania trzeciego etapu budowy zapory na rzece Gibbesi. Prawo wspólnotowe ani prawo krajowe nie upoważniały władz włoskich do pozbawienia skarżącego kwoty pomocy ani wykorzystania jej w innym celu. Dopóki więc wyżej wspomniane warunki oraz przepisy były przestrzegane, władze włoskie nie były uprawnione do żądania chociażby częściowego zwrotu tych kwot.

51 Należy ponadto podkreślić, co potwierdził skarżący w trakcie rozprawy w odpowiedzi na pytania Sądu, że w latach 1987–1992 wykonał on największą część projektu stanowiącego przedmiot zniesionej pomocy oraz że budowa ta była finansowana wyłącznie z własnych środków skarżącego i środków pochodzących z pomocy wspólnotowej, którą następnie cofnięto.

52 W świetle powyższych rozważań wstępnych należy rozstrzygnąć kwestię, czy zaskarżona decyzja dotyczy skarżącego bezpośrednio.

53 W odniesieniu, po pierwsze, do zmiany sytuacji prawnej skarżącego, pierwszym bezpośrednim i natychmiastowym skutkiem zaskarżonej decyzji była zmiana sytuacji majątkowej skarżącego poprzez pozbawienie go pozostającego do wypłaty przez Komisję salda pomocy (około 9,8 mln EUR). Niewypłacone saldo pomocy nie zostanie przekazane Republice Włoskiej przez Komisję, ponieważ pomoc została cofnięta. Władze włoskie nie będą więc mogły wypłacić ich skarżącemu. O ile przed przyjęciem zaskarżonej decyzji skarżący mógł być pewien otrzymania wspomnianej kwoty w ramach wykonywania projektu, to od czasu wydania decyzji został on zmuszony po pierwsze, do przyjęcia do wiadomości faktu pozbawienia go tej pomocy, a po drugie, do poszukiwania zastępczego źródła finansowania w celu wykonania przyjętych zobowiązań w ramach wykonania trzeciego etapu budowy zapory na rzece Gibbesi.

54 Zaskarżona decyzja bezpośrednio zmienia sytuację prawną skarżącego również w odniesieniu do obowiązku zwrotu kwot przekazanych tytułem zaliczki (około 39 mln EUR). W istocie skutkiem zaskarżonej decyzji jest bezpośrednie przekształcenie statusu prawnego skarżącego z niekwestionowanego wierzyciela w dłużnika, co najmniej potencjalnego, wspomnianych kwot. Przyczyną tego jest fakt, że zaskarżona decyzja stanowi zakończenie okresu, w którym władze krajowe nie mogły ani na podstawie prawa wspólnotowego, ani prawa krajowego wymagać od skarżącego zwrotu wypłaconej zaliczki. Innymi słowy, drugim bezpośrednim i automatycznym skutkiem zaskarżonej decyzji jest zmiana sytuacji prawnej skarżącego względem władz krajowych.

55 W związku z tym, że zaskarżona decyzja zmienia bezpośrednio, a ponadto w znacznym stopniu, sytuację prawną skarżącego, co wynika z pkt 53 i 54 niniejszego wyroku, decyzja ta w rzeczywistości spełnia przesłanki odnoszące się do pierwszego kryterium, wspomnianego w pkt 46 niniejszego wyroku, umożliwiającego ustalenie, czy akt wspólnotowy dotyczy danej osoby bezpośrednio.

56 W odniesieniu, następnie, do kryterium automatycznego stosowania zaskarżonej decyzji, należy stwierdzić, że decyzja ta w sposób automatyczny, samodzielnie, powoduje wystąpienie wskazanego w pkt 53 i 54 niniejszego wyroku podwójnego skutku względem skarżącego.

57 Podwójny skutek zaskarżonej decyzji wynika z samych przepisów wspólnotowych, a mianowicie z łącznie uwzględnianych postanowień art. 211 tiret trzecie WE oraz art. 249 akapit czwarty WE. W tym względzie władze krajowe nie mają żadnej swobody uznania w odniesieniu do ich obowiązku wykonania wspomnianej decyzji.

58 Wniosków wypływających z pkt 56 i 57 niniejszego wyroku nie podważa argument Komisji, według którego władze krajowe teoretycznie mogą podjąć decyzję o zwolnieniu skarżącego z finansowych konsekwencji bezpośrednio nałożonych na

niego przez zaskarżoną decyzję, poprzez sfinansowanie ze środków państwowych, po pierwsze, salda przekazanej pomocy finansowej, a po drugie, zwrotu zaliczek wspólnotowych otrzymanych przez skarżącego, bądź wyłącznie jednej z tych kwot.

59 W istocie ewentualna decyzja władz krajowych o tym finansowaniu nie pozbawiałaby decyzji Komisji jej automatycznego stosowania. Decyzja ta pozostawałaby niezależna pod względem prawnym od stosowania zaskarżonej decyzji w prawie wspólnotowym. Skutkiem wspomnianej decyzji władz krajowych byłoby ponowne postawienie skarżącego w sytuacji, w jakiej znajdował się przed podjęciem zaskarżonej decyzji, co doprowadziłoby z kolei do ponownej zmiany sytuacji prawnej skarżącego, zmienionej pierwotnie w sposób automatyczny przez zaskarżoną decyzję. Ponowna zmiana sytuacji prawnej skarżącego wynikałaby z samej decyzji krajowej, a nie z wykonania zaskarżonej decyzji.

60 Innymi słowy, podjęcie krajowej decyzji o finansowaniu byłoby konieczne właśnie w celu przeciwstawienia się automatycznym skutkom zaskarżonej decyzji.

61 W tym względzie okoliczności niniejszego przypadku w sposób znaczący różnią się od okoliczności w sprawie Coillte Teoranta zakończonej wydaniem powołanego przez Komisję postanowienia (zob. pkt 32–34 niniejszego wyroku). W decyzji zaskarżonej w sprawie Coillte Teoranta Komisja odrzuciła wniosek państwa członkowskiego będącego adresatem wspomnianej decyzji, mający na celu pokrycie z EFOGR dopłat przekazanych już beneficjentowi przez państwo, jako wydatków kwalifikujących się do współfinansowania ze środków wspólnotowych. W przeciwieństwie do sytuacji w niniejszej sprawie decyzja zaskarżona w sprawie zakończonej wydaniem postanowienia Coillte Teoranta nie doprowadziła automatycznie i mechanicznie do zwolnienia salda w dalszym ciągu należnego beneficjentowi. Ponadto do zwrotu już otrzymanych zaliczek mogłaby zmusić beneficjenta jedynie decyzja wydana w następstwie zaskarżonej decyzji Komisji.

62 W argumentacji Komisji przedstawionej w pkt 58 niniejszego wyroku pojęcie skutku bezpośredniego w rozumieniu utrwalonego orzecznictwa przypomnianego w pkt 46 niniejszego wyroku zastosowano w sposób błędny, a wręcz odwrotny od rzeczywistego. Istnienie możliwości finansowania przez władze włoskie nie oznacza w istocie samo w sobie, że zaskarżona decyzja musi być wykonana przez jej adresata przed wywołaniem jej skutków po stronie skarżącego.

63 W związku z tym, że zaskarżona decyzja nie pozostawia swobodnego uznania władzom włoskim, ponieważ ma ona charakter czysto automatyczny i wynika jedynie z uregulowań wspólnotowych, bez stosowania innych przepisów pośrednich, jak wynika z pkt 56–62 niniejszego wyroku, wspomniana decyzja spełnia więc przesłanki odnoszące się do drugiego kryterium wspomnianego w pkt 46 niniejszego wyroku, umożliwiającego ustalenie, czy akt wspólnotowy dotyczy danej osoby bezpośrednio.

64 Ponadto nie można zgodzić się z argumentem przytoczonym przez Komisję (zob. pkt 24–27 niniejszego wyroku), jakoby rozdzielenie stosunków prawnych między Komisją i państwami członkowskimi, z jednej strony, a między państwami członkowskimi i beneficjentami, z drugiej strony, uniemożliwiało stwierdzenie, że dany akt wspólnotowy dotyczy bezpośrednio skarżącego.

65 W istocie, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 11 listopada 1981 r. w sprawie 60/81 IBM przeciwko Komisji, Rec. str. 2639, pkt 9, wyrok Sądu z dnia 24 marca 1994 r. w sprawie T-3/93 Air France przeciwko Komisji, Rec. str. II-121, pkt 43 oraz z dnia 4 marca 1999 r. w sprawie T-87/96 Assicurazioni Generali i Unicredito przeciwko Komisji, Rec. str. II-203, pkt 37), w celu ustalenia, czy akt instytucji wspólnotowej dotyczy osoby fizycznej lub prawnej bezpośrednio w rozumieniu art. 230 WE, należy ocenić jego rzeczywisty charakter umożliwiający rozstrzygnięcie, czy niezależnie od jego formy wpływa on w sposób natychmiastowy na interesy tej osoby, zmieniając w ten sposób w sposób znaczący jej sytuację prawną.

66 Z pkt 47–63 niniejszego wyroku wynika, że zaskarżona decyzja bezpośrednio wpływa na sytuację prawną skarżącego.

67 Dodatkowo należy zaznaczyć, co słusznie podkreślił skarżący, że między nim a Komisją istniały bezpośrednie związki, przykładowo w fazie przygotowawczej przed przyznaniem pomocy finansowej lub przy bezpośrednim przekazaniu skarżącemu pisma z dnia 26 września 2001 r. (zob. pkt 10 niniejszego wyroku). W tym względzie Sąd stwierdza, że wspomniane bezpośrednie związki miały miejsce po przyjęciu zaskarżonej decyzji, co wynika z dwóch pism Komisji skierowanych bezpośrednio do skarżącego i załączonych do akt sprawy (zob. pkt 18 niniejszego wyroku). W pierwszym z wymienionych pism, z dnia 4 sierpnia 2003 r., Komisja wezwała skarżącego do wypłacenia kwoty w wysokości około 39 mln EUR powiększonej o odsetki za zwłokę tytułem zwrotu sum przekazanych z tytułu zaliczki w ramach objętego pomocą projektu. W drugim piśmie, z dnia 24 października 2003 r., Komisja poinformowała skarżącego o dokonaniu potrącenia poszczególnych wierzytelności i długów Komisji związanych z projektami odnoszącymi się do skarżącego, wśród których znalazł się projekt trzeciego etapu budowy zapory na rzece Gibbesi. W tych okolicznościach nie można przyjąć formalistycznego podejścia prezentowanego przez Komisję.

68 Ponieważ dwa kryteria wspomniane w pkt 46 niniejszego wyroku zostały spełnione, zarzut niedopuszczalności należy oddalić.

2. *Co do istoty sprawy*

69 Na poparcie swej skargi skarżący podnosi dwa zarzuty. Zarzut pierwszy oparty jest na naruszeniu art. 24 rozporządzenia nr 4253/88, zarzut drugi — na oczywistym błędzie w ocenie przy stosowaniu tego samego przepisu.

W przedmiocie pierwszego zarzutu, opartego na naruszeniu art. 24 rozporządzenia nr 4253/88

70 Na poparcie pierwszego zarzutu skarżący przytacza trzy argumenty. Po pierwsze, zdaniem skarżącego, treść art. 24 rozporządzenia nr 4253/88 nie przewiduje możliwości cofnięcia pomocy. Skarżący twierdzi następnie, że stan budowli, w jakim nie może być ona oddana do użytku ani wykorzystywana, nie uzasadnia cofnięcia przedmiotowej pomocy z punktu widzenia art. 24 rozporządzenia nr 4253/88 oraz decyzji o przyznaniu pomocy. Skarżący dodaje wreszcie, że warunki utrzymania tej pomocy określone w art. 24 rozporządzenia nr 4253/88 zostały spełnione.

W przedmiocie pierwszego argumentu na poparcie zarzutu pierwszego

— Argumenty stron

71 Skarżący przypomina, że zaskarżoną decyzją Komisja cofnęła pomoc w całości. Skarżący dodaje, że cofnięcie pomocy wspólnotowej zostało przewidziane wyłącznie w tytule art. 24 rozporządzenia nr 4253/88, nie zaś w samej jego treści. Zdaniem skarżącego, jak w istocie przyznała sama Komisja, art. 24 ust. 2 przewiduje wyłącznie zmniejszenie lub wstrzymanie pomocy, w dodatku z zastrzeżeniem pewnych określonych warunków. Skarżący jest zdania, że art. 2 decyzji o przyznaniu pomocy przewidywał cofnięcie spornej pomocy, lecz w przypadkach niewymienionych wyraźnie w zaskarżonej decyzji. W tych okolicznościach zaskarżona decyzja jest w opinii skarżącego pozbawiona podstawy prawnej, ponieważ jest ona oparta na rozszerzającej wykładni wyłącznie art. 24 rozporządzenia nr 4253/88, podczas gdy cofnięcie pomocy, mające charakter sankcji, wymaga wykładni zawężającej tego przepisu.

72 Komisja odpiera ten argument, twierdząc, że w przypadku rozbieżności między treścią przepisu i jego tytułem, treść oraz tytuł należy interpretować w sposób umożliwiający zachowanie sensu przepisu. Ponadto wykładnia systemowa art. 24, a w szczególności jego ust. 1 umożliwia, zdaniem Komisji, dopuszczenie cofnięcia pomocy w całości w ten sposób, że odwołanie do art. 2 decyzji o przyznaniu pomocy nie jest konieczne. Komisja dodaje poza tym, że przyznanie jej wyłącznie uprawnienia do zmniejszenia kwoty pomocy proporcjonalnie do popełnionych nieprawidłowości zachęcałoby do nadużyć, ponieważ jedynie kwoty uzyskane nienależnie musiałyby zostać zwrócone.

— Ocena Sądu

73 Okoliczności, w jakich pomoc może zostać cofnięta, nie zależą od przepisów proceduralnych, lecz merytorycznych (wyrok Sądu z dnia 28 stycznia 2004 r. w sprawie T-180/01 Euroagri przeciwko Komisji, Rec. str. II-369, pkt 36 i 37). Kwestie merytoryczne są określone w zasadzie przez przepisy obowiązujące w chwili przyznania pomocy. Jak Sąd przypomniał w tym samym wyroku, cofnięcie wspólnotowej pomocy z powodu nieprawidłowości zarzucanych beneficjentowi ma charakter sankcji, jeżeli nie ogranicza się do zwrotu kwot nienależnie wypłaconych z powodu tych nieprawidłowości. Cofnięcie pomocy jest więc dopuszczalne wyłącznie w sytuacji, gdy jest ono uzasadnione zarówno z punktu widzenia przepisów stosowanych w chwili przyznania pomocy, jak i przepisów obowiązujących w chwili wydania decyzji o cofnięciu pomocy.

74 W tych okolicznościach przepisami właściwymi w zakresie cofnięcia pomocy są przepisy rozporządzenia nr 1787/84, obowiązującego w chwili przyjęcia decyzji o przyznaniu pomocy oraz rozporządzenia nr 4253/88 w wersji stosowanej w chwili przyjęcia zaskarżonej decyzji, czyli zmienionej rozporządzeniem nr 2082/93.

75 Artykuł 32 ust. 1 rozporządzenia nr 1787/84 przewidywał zmniejszenie lub cofnięcie pomocy. Artykuł 24 rozporządzenia nr 4253/88 w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem nr 2082/93 przewiduje cofnięcie pomocy w swym tytule, a także w sposób pośredni w ust. 1, który wymienia brak uzasadnienia dla części lub całości pomocy finansowej.

76 W odniesieniu do treści wspomnianego art. 24 ust. 2, który nie przewiduje wyraźnie cofnięcia pomocy, wystarczy odnotować, że utrwalone orzecznictwo (wyroki Sądu z dnia 12 października 1999 r. w sprawie T-216/96 Conserve Italia przeciwko Komisji, Rec. str. II-3139, pkt 92, z dnia 14 czerwca 2001 r. w sprawie T-143/99 Hortiplant przeciwko Komisji, Rec. str. II-1665, pkt 40, z dnia 26 września 2002 r. w sprawie T-199/99 Sgaravatti Mediterranea przeciwko Komisji, Rec. str. II-3731, pkt 130 i 131 oraz z dnia 11 marca 2003 r. w sprawie T-186/00 Conserve Italia przeciwko Komisji, Rec. str. II-719, pkt 74 i 78) potwierdza możliwość cofnięcia pomocy przez Komisję na podstawie art. 24 ust. 2 rozporządzenia nr 4253/88.

77 W tych okolicznościach pierwszy argument na poparcie zarzutu pierwszego jest nieuzasadniony i należy go oddalić.

W przedmiocie drugiego argumentu na poparcie zarzutu pierwszego

— Argumenty stron

78 Zdaniem skarżącego, wymóg Komisji, aby budowla była w całości oddana do użytku i wykorzystywana, nie jest wymieniony ani w decyzji o przyznaniu pomocy, ani

w art. 24 rozporządzenia nr 4253/88. Skarżący dodaje, że wymóg ten został przedstawiony przez Komisję dopiero w chwili przedstawienia wniosku o płatność końcową. Z racji tego przedstawiony z opóźnieniem wymóg należy uważać, zdaniem skarżącego, za pozbawiony podstawy prawnej, tym bardziej że od dnia 17 stycznia 2000 r. skarżący zobowiązał się do zapewnienia funkcjonalności budowli współfinansowanej z EFRR w najbliższym terminie.

79 Komisja odpiera ten argument, stwierdzając przede wszystkim, że skarżący nie zaprzecza okoliczności, że zapora nie została oddana do użytku i nie była wykorzystywana w chwili wydania zaskarżonej decyzji. Komisja przypomina następnie, że w istocie kryterium operacyjności finansowanych projektów zawsze było i pozostaje kryterium podstawowym w systemie funduszy strukturalnych, w szczególności z przyczyn związanych ze skutecznością polityki spójności gospodarczej i społecznej określonej przez Traktat, której głównym elementem jest programowanie. Komisja dodaje, że właściwe zarządzanie funduszami strukturalnymi nakłada ponadto na Komisję oraz na państwa członkowskie obowiązek przestrzegania ustalonego programowania oraz możliwość cofnięcia wkładu w projekty niespełniające tego kryterium.

— Ocena Sądu

80 Jak przypomniała Komisja w trakcie rozprawy, decyzja o przyznaniu pomocy wspólnotowej powinna być postrzegana w związku z odpowiadającym jej wnioskiem o udzielenie pomocy (zob. analogicznie wyrok Sądu z dnia 14 lipca 1997 r. w sprawie T-81/95 Interhotel przeciwko Komisji, Rec. str. II-1265, pkt 42). Z akt sprawy, a w szczególności z opisanego w pkt 3 niniejszego wyroku wniosku o udzielenie pomocy przedłożonego przez Republikę Włoską wynika, że wniosek ten, stanowiący podstawę wydania decyzji o przyznaniu pomocy wskazywał, że trzeci etap budowy zapory na rzece Gibbesi miał doprowadzić do stanu, w którym budowla miała być oddana do użytku.

81 Ponadto, jak słusznie przypomina Komisja w swoich pismach, art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 1787/84, na podstawie którego przyjęto decyzję o przyznaniu pomocy, stanowi, że „finansowanie inwestycji infrastrukturalnych dotyczy [...] infrastruktury przyczyniającej się do rozwoju regionu lub obszaru, na których się ona znajduje" [tłumaczenie nieoficjalne].

82 W tym względzie należy wpierw przypomnieć, że w celu zagwarantowania sprawnego funkcjonowania wspólnotowego systemu funduszy strukturalnych oraz ich właściwego zarządzania finansowego wykonanie każdego projektu współfinansowanego z tego systemu musi zmierzać do tego, aby objęta projektem budowla została oddana do użytku, ponieważ wymóg ten leży u podstaw decyzji o przyznaniu pomocy wspólnotowej.

83 Jest pewne, że w chwili wydania zaskarżonej decyzji zapora nie była oddana do użytku i nie była wykorzystywana. W tych okolicznościach upoważnienie beneficjenta spornej pomocy do zachowania finansowania wspólnotowego otrzymanego w celu wykonania budowli, mimo że nie może być ona wykorzystywana, byłoby oczywiście niezgodne ze wspomnianym przepisem. Takie podejście byłoby ponadto niezgodne z właściwym zarządzaniem wspólnotowymi funduszami strukturalnymi.

84 W tych okolicznościach drugi argument na poparcie zarzutu pierwszego jest nieuzasadniony i należy go oddalić.

W przedmiocie trzeciego argumentu na poparcie zarzutu pierwszego

— Argumenty stron

85 Zdaniem skarżącego, warunki utrzymania spornej pomocy zostały spełnione z punktu widzenia art. 24 rozporządzenia nr 4253/88, ponieważ charakter budowli oraz warunki wprowadzenia w życie działania kwalifikującego się do pomocy nie zostały naruszone, a zmiana przeznaczenia budowli była przedmiotem wniosku o akceptację skierowanego do Komisji.

86 Skarżący twierdzi, że zmiana celu lub przeznaczenia budowli nie stanowi, zgodnie z art. 24 ust. 1 rozporządzenia nr 4253/88, okoliczności mogącej doprowadzić do zmniejszenia lub wstrzymania pomocy finansowej, nawet jeżeli Komisja uwzględniła tę zmianę w zaskarżonej decyzji.

87 Skarżący podkreśla następnie, że sam załącznik do decyzji o przyznaniu pomocy zawierał opis budowli, lecz nie wskazywał jego celu.

88 Zdaniem skarżącego, fakt, że wody ze zbiornika będą odtąd przeznaczone tylko do nawadniania, nie zaś również do chłodzenia urządzeń przemysłowych, nie zmienia charakteru tej budowli, którego istotą jest utworzenie zbiornika wodnego w interesie ogólnym. Skarżący nadmienia w tym względzie, czemu Komisja nie zaprzecza, że wody ze zbiornika zapory od początku miały być przeznaczone do nawadniania około 1000 hektarów użytków rolnych. Cel nawadniania stał się dominujący z powodu tego, że nie otwarto centrum przemysłowego, którego realizację przewidywano w Licata od 1986 r. Skarżący dodaje, że Komisja została

powiadomiona o tym stanie rzeczy i wyjaśniono jej, że budowla zachowała swoją funkcję społeczno-gospodarczą w ramach rozwoju regionalnego. W tym względzie należy uznać, zdaniem skarżącego, że zapora położona w regionie o znacznym niedoborze wody przeznaczonej do użytku prywatnego, rolniczego i przemysłowego mogłaby dzięki jakości jej wód zaspokoić liczne zapotrzebowania, w tym na wodę zdatną do spożycia, a także mogłaby stanowić część całościowego i bardziej rozległego systemu projektów z dziedziny hydrauliki współfinansowanych z EFRR. Skarżący dodaje, że polecono przeprowadzenie szczegółowych badań dotyczących wykorzystania wód oraz zwiększenia możliwości wykorzystania przedmiotowej zapory.

89 Skarżący jest zdania, że zmiana przeznaczenia budowli nie narusza warunków wprowadzenia w życie działania, ponieważ warunki te zależą od funkcjonowania budowli, nie zaś od jej przeznaczenia.

90 Skarżący twierdzi, że zaskarżona decyzja jest niesłuszna również z tego powodu, że nie uwzględnia faktu poinformowania Komisji przez władze włoskie o wspomnianej zmianie przeznaczenia budowli, na dowód czego przedstawiono pisma skierowane do Komisji.

91 Komisja przypomina, że na art. 24 rozporządzenia nr 4253/88 można się powołać w przypadku wystąpienia nieprawidłowości, a w szczególności znaczącej zmiany wpływającej na realizację danego środka.

92 Komisja wskazuje, że stwierdziła wystąpienie nieprawidłowości polegającej na istotnej zmianie celów oraz przeznaczenia budowli w porównaniu z przewidzianymi w decyzji o przyznaniu pomocy, bez uprzedniego wystąpienia o ich akceptację.

93 Komisja przypomina następnie, że decyzja o przyznaniu pomocy została przyjęta na podstawie rozporządzenia nr 1787/84. Zdaniem Komisji, zbędne okazałyby się przepisy art. 22 ust. 3 tego rozporządzenia, przewidujące opis budowli współfinansowanej ze środków wspólnotowych, gdyby należało stwierdzić, że opis ten ma charakter wyłącznie wskazujący. Zdaniem Komisji, to samo wynika z przepisów art. 28 ust. 1 lit. b) tego samego rozporządzenia, zgodnie z którymi wniosek o płatność końcową zawiera w szczególności deklarację, według której inwestycja jest zgodna z początkowym projektem.

94 W opinii Komisji, z wniosku o przyznanie pomocy z EFRR przedstawionego jej przez władze włoskie na podstawie art. 22 ust. 3 rozporządzenia nr 1787/84 wynika, że opis zapory oraz przewidywanego jej wykorzystania stanowił integralną część wniosku. Komisja dodaje, że pomoc finansowa została przyznana z uwzględnieniem w szczególności czasu budowy, właściwości technicznych oraz celów budowli, przedstawionych we wniosku. W tym względzie nawadnianie około 1000 hektarów użytków rolnych zostało przewidziane, zdaniem Komisji, wyłącznie w ubocznym charakterze.

95 W tych okolicznościach zmiana projektu po uzyskaniu finansowania, polegająca na odmiennym od przewidzianego przeznaczeniu projektu, jest, zdaniem Komisji, niezgodna z pojęciem spójnego i zbieżnego rozwoju regionalnego, stanowiącym podstawę programowania. Komisja jest zdania, że przedmiotowa pomoc została przyznana przy założeniu, że wody ze zbiornika zapory będą w pierwszym rzędzie przeznaczone w celu zaopatrzenia w wodę tworzonego centrum przemysłowego.

96 Zdaniem Komisji, z powyższego wynika, że zmiana przeznaczenia wody ze zbiornika zapory uzasadnia cofnięcie pomocy w rozumieniu art. 24 rozporządzenia nr 4253/88.

97 Komisja twierdzi ponadto, że argument skarżącego (zob. pkt 90 niniejszego wyroku), jakoby Komisja nie uwzględniła w zaskarżonej decyzji faktu podania jej do wiadomości przez władze włoskie przedmiotowej zmiany przeznaczenia budowli, jest nieuzasadniony. Komisja twierdzi, że nigdy nie zaakceptowała zmiany przeznaczenia budowli, które zresztą zostało jej podane do wiadomości z dużym opóźnieniem, tj. dnia 29 marca 2001 r. Komisja dodaje jeszcze, że skarżący nie wystąpił o akceptację wspomnianej zmiany. Komisja zaznacza, że podanie do wiadomości informacji dotyczącej zmiany przeznaczenia budowli nie oznacza wniosku o jej akceptację. Wprost przeciwnie, informacja podana do wiadomości Komisji dnia 29 marca 2001 r. doprowadziła do podjęcia przez nią we wrześniu 2001 r. postępowania w sprawie cofnięcia pomocy. Potwierdzenie tych informacji przez skarżącego w dniu 29 listopada 2001 r. doprowadziło do przyjęcia zaskarżonej decyzji w dniu 11 grudnia 2002 r.

98 Komisja twierdzi, że argument skarżącego opierał się na błędnej wykładni art. 24 rozporządzenia nr 4253/88, zgodnie z którą Komisja nie była uprawniona do zmniejszenia ani cofnięcia pomocy wyłącznie z tego powodu, że władze krajowe wniosły o akceptację zmiany. Zdaniem Komisji, interesy finansowe Wspólnoty byłyby zagrożone, gdyby Komisja nie mogła zmniejszyć lub cofnąć pomocy wyłącznie z tego powodu, że została poinformowana o zmianie projektu. Interpretacja taka pozbawiałaby, zdaniem Komisji, skuteczności samej akceptacji zmiany projektu.

— Ocena Sądu

99 Należy wpierw zaznaczyć, że, jak słusznie przypomniała Komisja, cel spornej budowli został wskazany we wniosku o przyznanie pomocy z EFRR, przedłożonym przez Republikę Włoską.

100 Ponadto Komisja słusznie twierdzi, że niewystarczające jest samo podanie jej do wiadomości zmian dokonanych w przeznaczeniu budowli współfinansowanej z EFRR, lecz musi ona jeszcze wyrazić zgodę na te zmiany. Sąd orzekł już, że Komisja może cofnąć pomoc w przypadku wystąpienia nieprawidłowości, w szczególności w przypadku znaczącej zmiany działania, wpływającej na jego charakter lub warunki jego realizacji, chyba że wystąpiono o uprzednią akceptację Komisji (ww. wyrok z dnia 12 października 1999 r. w sprawie Conserve Italia przeciwko Komisji, pkt 92).

101 Z akt sprawy wynika, że skarżący poprzestał na spóźnionym powiadomieniu Komisji o zmianie przeznaczenia wód ze zbiornika budowanej zapory. Informacja ta z pewnością nie stanowiła wniosku o akceptację zmian.

102 W związku z tym, że, po pierwsze, decyzję o przyznaniu pomocy należy rozpatrywać łącznie z odpowiadającym jej wnioskiem o finansowanie, co zostało przypomniane w pkt 81 niniejszego wyroku, a po drugie, że przeznaczenie budowli zostało zmienione w sposób znaczący bez uprzedniej akceptacji ze strony Komisji, ponieważ nie osiągnięto głównego jej celu w postaci zaopatrzenia w wodę centrum przemysłowego w Licata, należy stwierdzić, że cofnięcie pomocy jest uzasadnione z punktu widzenia art. 24 rozporządzenia nr 4253/88.

103 W tych okolicznościach trzeci argument na poparcie zarzutu pierwszego należy oddalić, co oznacza oddalenie pierwszego zarzutu w całości.

W przedmiocie zarzutu drugiego opartego na oczywistym błędzie w ocenie w stosowaniu art. 24 rozporządzenia nr 4253/88

Argumenty stron

104 Skarżący twierdzi, że błędna jest ocena Komisji, uznana przez nią za rozstrzygającą, według której budowa nie została zakończona, a termin oddania zapory do użytku i rozpoczęcia jej wykorzystywania nie mógł zostać określony nawet w sposób przybliżony.

105 Skarżący zaznacza natomiast, że z dokumentów przekazanych Komisji, a w szczególności z oświadczenia o zakończeniu budowy wynika, że budowa została zakończona dnia 4 listopada 1992 r., a zapora została wykonana w całości. Skarżący dodaje, że okoliczność tę uznano w motywie szóstym zaskarżonej decyzji.

106 Skarżący wskazuje następnie, że prace, które zaskarżona decyzja wskazuje jako pozostające do przeprowadzenia, mają charakter jedynie uzupełniający. Zdaniem skarżącego, pozostające do wykonania prace nie pozwalają na stwierdzenie, że faktyczna budowa zapory nie została zakończona. Skarżący dodaje, że twierdzenia te znajdują odbicie w samym oświadczeniu o zakończeniu budowy.

107 Skarżący podkreśla, że wspomniane oświadczenie nie wymienia zresztą wskazanych w motywie szóstym zaskarżonej decyzji nieukończonych „zbiorników tymczasowych".

108 Skarżący dodaje, że Servizio nazionale dighe (włoskie służby przeciwpowodziowe) po zakończeniu budowy poleciły wyłącznie przeprowadzenie platerowania na lewym brzegu zapory.

109 Skarżący wywnioskował z tego, że budowa zapory na rzece Gibbesi została zakończona w listopadzie 1992 r., natomiast wspomniane prace wymagane przez Servizio nazionale dighe miały charakter drugorzędny w stosunku do głównej funkcji zapory, którą jest przede wszystkim zbieranie wody. Skarżący dodaje, że służby przeciwpowodziowe zawsze uważały, że budowa zapory została zakończona, co wynika z przeprowadzanych kwartalnie kontroli działania urządzeń, potwierdzanych odpowiednimi zaświadczeniami o ich skuteczności.

110 Komisja sprzeciwia się twierdzeniu, że budowa została zakończona w listopadzie 1992 r., a prace pozostające do wykonania w celu oddania zapory do użytku miały charakter uzupełniający.

111 Na poparcie swojego twierdzenia Komisja wskazuje na pismo wystosowane do Komisji przez władze włoskie dnia 23 maja 2000 r. z załączonym doń oświadczeniem o zakończeniu budowy, z którego wynika, że nie wybudowano zbiorników tymczasowych oraz nie wykończono rurociągu wodnego. Komisja dodaje, że w piśmie z dnia 19 grudnia 2000 r. zwróciła się do władz włoskich o udzielenie dodatkowych informacji dotyczących w szczególności zakończenia oraz faktycznego bądź przewidywanego terminu oddania zapory do użytku. Komisja przypomina, że pismem z dnia 21 lutego 2001 r. skarżący przedstawił jej harmonogram, zgodnie z którym budowa miała być zakończona dnia 2 lutego 2003 r.

112 Komisja dodaje, że przedmiotowe prace obejmowały nie tylko budowę korpusu zapory, lecz również zmianę kierunku rzeki Gibbesi, kanał odpływowy, rurociąg wodny oraz inne elementy. Komisja twierdzi, że władze włoskie podkreśliły ponadto

we wniosku o przyznanie pomocy, że celem projektu było przyczynienie się do rozwoju przemysłowego tego regionu. Zdaniem Komisji, wynika z tego, że wszystkie elementy budowli musiały być zakończone i musiały funkcjonować, aby przewidziane cele zostały osiągnięte. W tych okolicznościach Komisja uważa, że dokonane przez skarżącego rozróżnienie między pracami głównymi i uzupełniającymi jest pozbawione znaczenia.

113 W tych okolicznościach Komisja w chwili wydania zaskarżonej decyzji musiała stwierdzić, że prace przewidziane w ramach pomocy nie zostały zakończone.

Ocena Sądu

114 W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że w motywie szóstym zaskarżonej decyzji wspomniano jedynie, że budowa korpusu zapory została zakończona, a nie budowa całości zapory.

115 Ponadto z akt sprawy, a w szczególności z oświadczenia o zakończeniu budowy załączonego do pisma z dnia 23 maja 2000 r. skierowanego przez władze włoskie do Komisji wynika, że Komisja słusznie zaznaczyła, iż zbiorniki tymczasowe nie zostały wybudowane, a budowa rurociągu wodnego nie została zakończona, chociaż były one integralną częścią projektu objętego pomocą.

116 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że w chwili wydania zaskarżonej decyzji budowa objęta przedmiotową pomocą z EFRR nie została zakończona.

117 W związku z tym zarzut drugi jest nieuzasadniony i należy go oddalić.

118 W świetle całości powyższych rozważań należy oddalić skargę.

W przedmiocie kosztów

119 Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu Sądu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Jednakże na podstawie art. 87 § 3 akapit pierwszy regulaminu, w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań każdej ze stron, Sąd może postanowić, że koszty zostaną rozdzielone. Artykuł 87 § 3 akapit drugi regulaminu stanowi, że Sąd może nałożyć na stronę, nawet wygrywającą sprawę, obowiązek zwrotu kosztów, które w rezultacie jej działania, niemającego uzasadnionego powodu lub podjętego w złej wierze, poniosła druga strona.

120 W niniejszej sprawie Komisja przegrała sprawę w odniesieniu do kwestii dopuszczalności skargi. Ponadto część kosztów poniesionych przez skarżącego w związku z wniesieniem skargi była spowodowana niedokładnym zredagowaniem zaskarżonej decyzji (zob. pkt 21 niniejszego wyroku). Sąd uznaje więc za słuszne obciążenie Komisji połową poniesionych przez nią kosztów. W związku z tym należy postanowić, że skarżący poniesie własne koszty oraz połowę kosztów Komisji.

Z powyższych względów

SĄD (pierwsza izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

1) Zarzut niedopuszczalności zostaje oddalony.

2) Skarga zostaje oddalona jako bezzasadna.

3) Skarżący pokrywa własne koszty oraz połowę kosztów poniesionych przez Komisję. Komisja pokrywa połowę własnych kosztów.

Vesterdorf Cooke García-Valdecasas

Labucka Trstenjak

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 18 października 2005 r.

Sekretarz Prezes

E. Coulon B. Vesterdorf