URTEIL DES GERICHTS (Zweite Kammer)

12. Dezember 2007 *

In der Rechtssache T-308/05

Italienische Republik, zunächst vertreten durch A. Cingolo, dann durch P. Gentili, avvocati dello Stato,

Klägerin,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch L. Flynn und M. Velardo als Bevollmächtigte im Beistand von Rechtsanwalt G. Faedo,

Beklagte,

wegen Nichtigerklärung der angeblich in den Schreiben der Kommission Nrn. 5272 vom 7. Juni 2005, 5453 vom 8. Juni 2005, 5726 und 5728 vom 17. Juni 2005 und 5952 vom 23. Juni 2005 enthaltenen Entscheidungen

* Verfahrenssprache: Italienisch.

erlässt

DAS GERICHT ERSTER INSTANZ
DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Richters A. W. H. Meij in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten, des Richters N. J. Forwood und der Richterin I. Pelikánová,

Kanzler: J. Palacio González, Hauptverwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 25. April 2007

folgendes

Urteil

Rechtlicher Rahmen

1 Art. 159 EG sieht vor, dass die Europäische Gemeinschaft die Verwirklichung der Ziele des sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalts einschließlich der regionalen Entwicklung durch eine Politik unterstützt, die sie mit Hilfe von Strukturfonds (Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung „Ausrichtung"; Europäischer Sozialfonds; Europäischer Fonds für regionale Entwicklung [im Folgenden: Strukturfonds oder Fonds]) betreibt.

2 Nach Art. 161 EG legt der Rat insbesondere die Aufgaben, die vorrangigen Ziele und die Organisation der Strukturfonds sowie die für die Fonds geltenden allgemeinen Regeln fest.

3 Auf dieser Grundlage erließ der Rat die Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds (ABl. L 161, S. 1), die die Ziele, die Organisation, die Funktionsweise und die Durchführung der Strukturfonds sowie die entsprechenden Aufgaben und Befugnisse der Kommission und der Mitgliedstaaten regelt.

Vorschriften über eine Beteiligung der Fonds an den Ausgaben

4 In Art. 30 der Verordnung Nr. 1260/1999 ist festgelegt, unter welchen Voraussetzungen von den Fonds Zuschüsse für Ausgaben gewährt werden können. Art. 30 Abs. 3 der Verordnung bestimmt: „Für die zuschussfähigen Ausgaben gelten die einschlägigen nationalen Vorschriften, es sei denn, die Kommission stellt, falls erforderlich, gemeinsame Regeln für die Zuschussfähigkeit der Ausgaben nach dem Verfahren des Artikels 53 Absatz 2 auf."

5 Gestützt auf Art. 30 Abs. 3 und Art. 53 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1260/1999 erließ die Kommission die Verordnung (EG) Nr. 1685/2000 vom 28. Juli 2000 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung Nr. 1260/1999 hinsichtlich der Zuschussfähigkeit der Ausgaben für von den Strukturfonds kofinanzierte Operationen (ABl. L 193, S. 39). Diese Verordnung trat am 5. August 2000 in Kraft. Anschließend wurde sie für die im vorliegenden Rechtsstreit betroffenen Bestimmungen geändert mit Wirkung ab ihrem Inkrafttreten durch die Verordnung (EG) Nr. 1145/2003 der Kommission vom 27. Juni 2003 (ABl. L 160, S. 48). Später erließ die Kommission die Verordnung (EG) Nr. 448/2004 vom 10. März 2004 (ABl. L 72, S. 66), die die

Verordnung Nr. 1145/2003 aufhob und den Anhang der Verordnung Nr. 1685/2000 änderte, indem sie ihn durch den in ihrem Anhang wiedergegebenen Text ersetzte (im Folgenden: Anhang der Verordnung Nr. 448/2004). Die Verordnung Nr. 448/2004 trat am 11. März 2004 in Kraft. Gemäß ihrem Art. 3 gilt sie rückwirkend ab dem 5. Juli 2003, als die Verordnung Nr. 1145/2003 in Kraft trat, mit Ausnahme der Regel Nr. 1 Ziff. 1.3, 2.1, 2.2 und 2.3 ihres Anhangs, die ab dem 5. August 2000, dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung Nr. 1685/2000, gilt.

6 Die Regel Nr. 1 des Anhangs der Verordnung Nr. 448/2004 betrifft „tatsächlich getätigte Zahlungen" und gibt an, was unter „von den Endbegünstigten getätigten Zahlungen" zu verstehen ist. Regel Nr. 1 Ziff. 1.2 lautet:

„Bei den Beihilferegelungen gemäß Artikel 87 EG-Vertrag und bei der Gewährung von Beihilfen durch die von den Mitgliedstaaten benannten Stellen sind mit dem Begriff ‚von den Endbegünstigten getätigte Zahlungen' Beihilfezahlungen an die Einzelempfänger gemeint, die von den Beihilfe gewährenden Stellen geleistet werden. Die von den Endbegünstigten getätigten Beihilfezahlungen sind unter Bezug auf die Bedingungen und Ziele der Beihilfe nachzuweisen."

7 Regel Nr. 1 Ziff. 1.4 bestimmt:

„In den anderen als den unter Ziffer 1.2 genannten Fällen sind mit dem Begriff ‚von den Endbegünstigten getätigte Zahlungen' Zahlungen der Stellen und öffentlichen oder privaten Unternehmen von der in der Ergänzung zur Programmplanung gemäß Artikel 18 Absatz 3 Buchstabe b) der allgemeinen Verordnung bestimmten Art gemeint, die unmittelbar dafür zuständig sind, die spezifische Operation in Auftrag zu geben."

8 Außerdem enthält die Regel Nr. 1 die Modalitäten für „Ausgabenbelege“. Dazu heißt es in Regel Nr. 1 Ziff. 2.1:

„In der Regel sind die von den Endbegünstigten als Zwischenzahlungen und Restzahlungen getätigten Zahlungen durch quittierte Rechnungen zu belegen. In Fällen, in denen dies nicht möglich ist, sind diese Zahlungen durch gleichwertige Buchungsbelege zu belegen.“

9 Regel Nr. 1 Ziff. 2.3 bestimmt:

„Werden die Operationen im Rahmen der Verfahren betreffend das öffentliche Auftragswesen durchgeführt, so sind die von den Endbegünstigten getätigten Zahlungen, die als Zwischenzahlungen und Restzahlungen erklärt wurden, durch quittierte Rechnungen zu belegen, die nach den Bestimmungen in den unterzeichneten Verträgen ausgestellt werden. In allen anderen Fällen, einschließlich der Gewährung öffentlicher Zuschüsse, sind die von den Endbegünstigten getätigten Zahlungen, die als Zwischenzahlungen und Restzahlungen erklärt wurden, durch die Ausgaben (einschließlich der unter Ziffer 1.5 genannten Ausgaben) [d. h. Abschreibungen, Sachleistungen und Gemeinkosten] nachzuweisen, die von den an der Durchführung der Operation beteiligten Stellen und öffentlichen oder privaten Unternehmen tatsächlich getätigt wurden.“

Vorschriften über die Zahlung der Fondszuschüsse

10 Art. 32 der Verordnung Nr. 1260/1999 regelt die „Zahlung“ der Fondszuschüsse. Art. 32 Abs. 1 Unterabs. 3 und 4 bestimmt:

„Die Zahlungen können in Form von Vorauszahlungen, Zwischenzahlungen oder Restzahlungen geleistet werden. Die Zwischenzahlungen und Restzahlungen betreffen die tatsächlich getätigten Ausgaben, die sich auf die von den Endbegünstigten getätigten Zahlungen beziehen, welche durch quittierte Rechnungen oder gleichwertige Buchungsbelege belegt sind.

Die Kommission leistet die Zwischenzahlungen … vorbehaltlich der Verfügbarkeit von Mitteln innerhalb von zwei Monaten nach Eingang eines zulässigen Auszahlungsantrags."

11 In Art. 32 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1260/1999 heißt es:

„Bei der ersten Mittelbindung leistet die Kommission eine Vorauszahlung an die Zahlstelle. Die Vorauszahlung beträgt 7 v. H. der Beteiligung der Fonds an der betreffenden Intervention. …"

12 Art. 32 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1260/1999 bestimmt u. a.:

„Die Zwischenzahlungen der Kommission dienen der Erstattung der im Rahmen der Fonds tatsächlich getätigten und von der Zahlstelle bescheinigten Ausgaben. … Sie sind an die Bedingung geknüpft, dass … [d]er Mitgliedstaat und die Zahlstelle von der Kommission unverzüglich unterrichtet werden, wenn eine dieser Bedingungen nicht erfüllt ist und dem Antrag auf Zahlung deshalb nicht stattgegeben werden kann; sie ergreifen die erforderlichen Schritte, um Abhilfe zu schaffen."

13 Art. 32 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1260/1999 bestimmt:

„Die Zahlung des Restbetrags der Intervention ist an die Bedingungen geknüpft, dass

a) die Zahlstelle innerhalb von sechs Monaten nach der in der Entscheidung zur Gewährung der Fondsbeteiligung angegebenen Zahlungsfrist eine Bescheinigung über die tatsächlich getätigten Ausgaben bei der Kommission vorgelegt hat,

…“

Vorschriften über die Ausgabenbescheinigung

14 Gemäß Art. 53 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1260/1999 und im Interesse harmonisierter Standards für die Bescheinigung von Ausgaben, die Gegenstand von Anträgen auf Auszahlung der Fonds von Zwischen- oder Restzahlungen sind, erließ die Kommission mit der Verordnung (EG) Nr. 438/2001 vom 2. März 2001 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung Nr. 1260/1999 in Bezug auf die Verwaltungs- und Kontrollsysteme bei Strukturfondsinterventionen (ABl. L 63, S. 21) Regeln, in denen der Inhalt von Bescheinigungen über vorläufige und endgültige Ausgaben sowie Art und Qualität der diesen Bescheinigungen zugrunde zu legenden Informationen näher bestimmt sind.

Vorschriften über die Finanzkontrolle

15 Die Finanzkontrolle ist in den Art. 38 und 39 der Verordnung Nr. 1260/1999 geregelt, und ihre Durchführungsvorschriften finden sich in der Verordnung Nr. 438/2001.

16 Art. 38 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1260/1999 bestimmt, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen der Finanzkontrolle, für die in erster Linie sie die Verantwortung tragen, „mit der Kommission zusammen[arbeiten], um sicherzustellen, dass die Gemeinschaftsmittel nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung verwendet werden".

17 Im Rahmen der Vorschriften über „Verwaltungs- und Kontrollsysteme" bestimmt Art. 7 der Verordnung Nr. 438/2001:

„(1) Die Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten müssen einen ausreichenden Prüfpfad aufweisen.

(2) Ein Prüfpfad ist ausreichend, wenn er Folgendes ermöglicht:

a) den Abgleich der der Kommission bescheinigten Gesamtbeträge mit den einzelnen Kostenaufstellungen und Belegen, die auf den verschiedenen Verwaltungsebenen und bei den Endbegünstigten und, wenn diese nicht die Endempfänger der Fördermittel sind, bei den mit der Durchführung der Operation befassten Einrichtungen oder Unternehmen, aufbewahrt werden …"

18 In dem Kapitel über „Ausgabenbescheinigungen“ heißt es in Art. 9 Abs. 1 der Verordnung Nr. 438/2001:

„Die in Artikel 32 Absätze 3 und 4 der Verordnung Nr. 1260/1999 vorgesehenen Bescheinigungen der Ausgaben zu Zwischen- und Abschlusszahlungen werden in der in Anhang II vorgeschriebenen Form von einer Person oder Abteilung der Zahlstelle erstellt, die in ihrer Funktion von allen Dienststellen, die Zahlungsanträge bewilligen, unabhängig ist.“

19 Art. 9 Abs. 2 Buchst. b Nr. i der Verordnung Nr. 438/2001 bestimmt, dass die Zahlstelle, bevor sie eine Ausgabenerklärung bescheinigt, sich u. a. vergewissert, dass die Ausgabenerklärung nur Ausgaben enthält, die „von den Endbegünstigten entsprechend den Ziffern 1.2, 1.3 und 2 der Regel Nr. 1 des Anhangs der Verordnung Nr. 1685/2000 … getätigt [wurden und] durch quittierte Rechnungen oder gleichwertige Buchungsbelege belegt werden können“.

Sachverhalt

20 Mit Schreiben vom 7. September 2001 übersandte die Kommission der Italienischen Republik einen Vermerk über die Auslegung von Art. 32 Abs. 1 Unterabs. 3 der Verordnung Nr. 1260/1999 (im Folgenden: Auslegungsvermerk). Gemäß dem Schreiben war der „Zweck dieses Vermerks die Klarstellung einiger Fragen, die der Kommission in Bezug auf die Begriffe ‚tatsächlich getätigte Ausgaben‘ und ‚von den Endbegünstigten getätigte Zahlungen‘ gestellt worden sind“. In diesem Zusammenhang wurden in Nr. 8 des Auslegungsvermerks zu Art. 32 der Verordnung Nr. 1260/1999 die Voraussetzungen für eine Bezuschussung von Vorauszahlungen nationaler Stellen (im Folgenden: Endbegünstigte) durch die Strukturfonds im Rahmen von staatlichen Beihilferegelungen im Sinne von Art. 87 EG oder im Zusammenhang mit der Gewährung von Beihilfen (im Folgenden: Vorauszahlungen)

genannt: „Für den Fall, dass der Endbegünstigte im Rahmen einer Beihilferegelung z. B. nicht gleichzeitig der Einzelempfänger der Gemeinschaftsmittel ist, werden den Einzelempfängern die Vorauszahlungen auf die Beihilfen von den Endbegünstigten gezahlt. Die Ausgaben, die der Endbegünstigte der Verwaltungs- oder Zahlstelle oder der Vermittlerorganisation angibt, müssen sich jedoch auf die effektiven Ausgaben der Einzelempfänger beziehen und durch quittierte Rechnungen oder gleichwertige Buchungsbelege nachgewiesen werden. Deshalb können die Vorauszahlungen durch den Endbegünstigten nicht in die bei der Kommission angemeldeten Ausgaben einbezogen werden, sofern der Endbegünstigte nicht nachweisen kann, dass der Einzelempfänger diese Vorauszahlung für die Deckung tatsächlicher Kosten verwendet hat.“ Vorauszahlungen ohne Belege über ihre Verwendung durch den Einzelempfänger (im Folgenden: Vorauszahlungen ohne Belege) kamen daher gemäß dem Auslegungsvermerk für eine Bezuschussung durch die Fonds nicht in Betracht (im Folgenden: streitige allgemeine Regel).

21 Mit Schreiben vom 20. Januar 2003 teilte die Kommission der Italienischen Republik im Rahmen der Bearbeitung eines von dieser gestellten Zahlungsantrags mit, dass sie den auf Vorauszahlungen ohne Belege entfallenden Betrag abziehen werde. Sie forderte die Italienische Republik auf, ihr die Höhe dieses Betrags mitzuteilen; in der Zwischenzeit werde die Bearbeitung des fraglichen Zahlungsantrags ruhen.

22 Mit Schreiben vom 3. März 2003 informierte die Kommission die Italienische Republik, dass sie nach Abzug eines Betrags in Höhe der Vorauszahlungen ohne Belege die Zahlung eines geringeren als des beantragten Betrags angeordnet habe.

23 Am 27. März 2003 erhob die Italienische Republik Klage auf Nichtigerklärung der zwei genannten Schreiben (Rechtssache C-138/03).

24 Parallel hierzu lief im Ausschuss für die Entwicklung und Umstellung der Regionen (im Folgenden: Ausschuss) ein Anhörungsverfahren zu dem Zweck, die Einzelheiten

für eine Vereinfachung der Verwaltung der Strukturfonds festzulegen. Die Kommission hatte in diesem Zusammenhang den Ausschuss gebeten, zu prüfen, ob und unter welchen Voraussetzungen Vorauszahlungen für eine Förderung durch die Fonds in Betracht kommen. Da in der 73. Sitzung des Ausschusses am 19. Februar 2003 keine Einigung mit den Mitgliedstaaten erzielt werden konnte, beschloss die Kommission schließlich, in dieser Hinsicht nicht weiter tätig zu werden.

25 Mit Schreiben vom 14. Mai 2003 teilte die Kommission der Italienischen Republik mit, dass die Erörterungen des Ausschusses beendet seien. Sie halte daher an ihrer in dem Auslegungsvermerk zum Ausdruck gebrachten Auffassung bezüglich der Zuschussfähigkeit von Vorauszahlungen fest. Allerdings sei sie im Hinblick auf die Auslegung der geltenden Vorschriften, und um durch die Erörterungen des Ausschusses etwa entstandene berechtigte Erwartungen nicht zu enttäuschen, bereit, Vorauszahlungen ohne Belege als zuschussfähig zu betrachten, bei denen die endgültige Entscheidung über die Bewilligung spätestens am 19. Februar 2003 ergangen sei oder bei denen das Vergabeverfahren spätestens zu diesem Zeitpunkt abgeschlossen worden sei. Außerdem wies sie die Italienische Republik darauf hin, dass sie in den Zahlungsanträgen, die sie der Kommission übermitteln werde, die Höhe der Vorauszahlungen in den beizufügenden Erklärungen über die Ausgaben nach diesen erläuterten Regeln angeben müsse. Am 24. Juli 2003 erhob die Italienische Republik Klage auf Nichtigerklärung des Schreibens vom 14. Mai 2003 (Rechtssache C-324/03).

26 Die italienischen Behörden erhielten am 5. Juni 2003 gemäß den im Schreiben vom 14. Mai 2003 genannten Regeln die Zahlung der in den Schreiben vom 20. Januar und 3. März 2003 genannten und in der Rechtssache C-138/03 geforderten Beträge.

27 Mit Schreiben vom 29. Juli 2003 sandte die Kommission den italienischen Behörden eine neue Fassung des Schreibens vom 14. Mai 2003, mit der einige in jenem Schreiben enthaltene Übersetzungsfehler berichtigt wurden. Am 9. Oktober 2003 erhob die Italienische Republik Klage auf Nichtigerklärung des Schreibens vom 29. Juli 2003 (Rechtssache C-431/03). Ebenso wie in der Rechtssache C-324/03 wandte sich die Italienische Republik dagegen, dass in dem Schreiben Vorauszahlungen ohne Belege

über ihre Verwendung durch die Einzelempfänger als für eine Bezuschussung durch die Strukturfonds nicht in Betracht kommend abgelehnt würden, wenn die endgültige Entscheidung über die Gewährung der Beihilfe oder der Abschluss des Vergabeverfahrens nach dem 19. Februar 2003 erfolgt sei (im Folgenden: streitige Vorauszahlungen).

28 Außerdem erhob die Italienische Republik am 25. September 2003 Klage gegen die am 5. Juli 2003 in Kraft getretene Verordnung Nr. 1145/2003 (Rechtssache C-401/03, nach Verweisung an das Gericht jetzt Rechtssache T-223/04).

29 Mit Schreiben vom 25. März 2004 teilte die Kommission der Italienischen Republik mit, dass die Höhe der Vorauszahlungen, die im Rahmen von Beihilferegelungen für Programme, die unter die Ziele Nrn. 1 und 2 fielen, geleistet würden, in den künftigen Erklärungen der Ausgaben — wie in den Schreiben vom 14. Mai und 29. Juli 2003 angegeben — hinsichtlich jeder Maßnahme spezifiziert werden müsse. Die Italienische Republik erhob gegen dieses Schreiben und, hilfsweise, gegen die am 11. März 2004 in Kraft getretene Verordnung Nr. 448/2004 Klage (Rechtssache T-207/04).

30 Mit Schreiben Nr. 6311 vom 1. März 2005 sandte die Italienische Republik der Kommission im Rahmen der Durchführung des unter Ziel Nr. 1 fallenden regionalen operationellen Programms (im Folgenden: ROP) für die Region Kampanien im Zeitraum 2000-2006 einen Antrag auf Zwischenzahlung.

31 Mit Schreiben Nr. 2772 vom 21. März 2005 forderte die Kommission die Italienische Republik auf, die diesem Zahlungsantrag beigefügte Erklärung der Ausgaben durch eine klare Angabe der gezahlten streitigen Vorauszahlungsbeträge zu ergänzen.

32 Mit Schreiben Nr. 12827 vom 29. April 2005 sandte die Italienische Republik der Kommission im Rahmen der Durchführung desselben ROP einen weiteren Zahlungsantrag über den Betrag von 17 341 776,84 Euro.

33 Mit Klageschrift, die am 30. Mai 2005 bei der Kanzlei des Gerichts einging, erhob die Italienische Republik Klage gegen u. a. das Schreiben Nr. 2772 vom 21. März 2005 (Rechtssache T-212/05).

34 Mit Schreiben Nr. 5272 vom 7. Juni 2005 (im Folgenden: erstes angefochtenes Schreiben) forderte die Kommission die Italienische Republik auf, die Ausgabenerklärungen, die diese ihr mit Schreiben Nrn. 6311 vom 1. März 2005 und 12827 vom 29. April 2005 zusammen mit den Zahlungsanträgen (im Folgenden: streitige Ausgabenerklärungen und streitige Zahlungsanträge) übermittelt hatte, im Hinblick auf jede einzelne Maßnahme unter Angabe der gezahlten oder möglicherweise gezahlten streitigen Vorauszahlungsbeträge zu ergänzen. Darüber hinaus erklärte sie, dass die die streitigen Zahlungsanträge betreffenden Verfahren ausgesetzt würden oder bis zum Erhalt der genannten Informationen weiterhin ruhen würden. Dieses Schreiben ging den zuständigen italienischen Behörden am 8. Juni 2005 zu.

35 Mit Schreiben Nrn. 5453 vom 8. Juni 2005 (im Folgenden: zweites angefochtenes Schreiben), 5726 und 5728 vom 17. Juni 2005 (im Folgenden: drittes bzw. viertes angefochtenes Schreiben) sowie 5952 vom 23. Juni 2005 (im Folgenden: fünftes angefochtenes Schreiben) teilte die Kommission der Italienischen Republik mit, dass die Höhe der erfolgten Zahlungen nach Abzug der auf die streitigen Vorauszahlungen entfallenden Beträge zum einen von dem Betrag abweiche, dessen Zahlung im Rahmen der Durchführung der Einheitlichen Programmplanungsdokumente im Rahmen des Ziels Nr. 2 für die Region Latium im Zeitraum 2000-2006 beantragt worden sei, und zum anderen von dem Betrag, der im Rahmen des unter Ziel Nr. 1 fallenden ROP für die Region Apulien für denselben Zeitraum beantragt worden sei.

36 Mit Urteil vom 24. November 2005, Italien/Kommission (C-138/03, C-324/03 und C-431/03, Slg. 2005, I-10043, im Folgenden: Urteil vom 24. November 2005), stellte der Gerichtshof in der Rechtssache C-138/03 die Erledigung der Hauptsache fest und wies die Klagen in den Rechtssachen C-324/03 und C-431/03 als unbegründet bzw. als unzulässig ab.

Verfahren und Anträge der Parteien

37 Mit Klageschrift, die am 10. August 2005 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat die Italienische Republik die vorliegende Klage erhoben.

38 Mit Schreiben vom 10. Januar 2006 hat die Kanzlei die Parteien aufgefordert, sich zu den Schlussfolgerungen zu äußern, die möglicherweise aus dem vorstehend in Randnr. 36 erwähnten Urteil vom 24. November 2005 für den vorliegenden Rechtsstreit zu ziehen seien. Die Parteien haben ihre Stellungnahmen fristgemäß eingereicht, und die Kommission hat danach am 2. März 2006 der Kanzlei ein Korrigendum übermittelt, um einen in ihren Erklärungen enthaltenen Schreibfehler zu berichtigen.

39 Das Gericht (Zweite Kammer) hat auf Bericht des Berichterstatters beschlossen, die mündliche Verhandlung zu eröffnen; es hat die Kommission im Rahmen prozessleitender Maßnahmen zur Antwort auf bestimmte Fragen und die Italienische Republik zur Vorlage eines Dokuments aufgefordert. Die Parteien sind diesen Aufforderungen nachgekommen.

40 Mit Beschluss vom 2. Februar 2007 sind die Richter A. W. H. Meij und N. J. Forwood jeweils stellvertretend für den verhinderten Richter J. Pirrung bestellt worden, um die Aufgaben des Kammerpräsidenten wahrzunehmen.

41 Die Parteien haben in der Sitzung vom 25. April 2007 mündlich verhandelt und Fragen des Gerichts beantwortet. Im Anschluss an diese Sitzung hat vor dem Gericht eine informelle Sitzung stattgefunden, an der die Vertreter der Parteien teilgenommen haben.

42 Die Italienische Republik beantragt,

— das erste angefochtene Schreiben für nichtig zu erklären, soweit sie darin aufgefordert wird, die den streitigen Zahlungsanträgen beigefügten Ausgabenerklärungen im Hinblick auf jede einzelne Maßnahme unter Angabe der gezahlten oder möglicherweise gezahlten streitigen Vorauszahlungsbeträge zu ergänzen, und soweit darin erklärt wird, dass die diese Anträge betreffenden Verfahren ausgesetzt werden oder bis zum Erhalt der genannten Informationen weiterhin ruhen werden;

— das zweite, das dritte, das vierte und das fünfte angefochtene Schreiben für nichtig zu erklären, soweit ihr darin mitgeteilt wird, dass die Höhe der erfolgten Zahlungen nach Abzug der auf die streitigen Vorauszahlungen entfallenden Beträge von dem beantragten Betrag abweichen wird;

— der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

43 Die Kommission beantragt,

— die Klage als unzulässig oder als unbegründet abzuweisen;

— der Italienischen Republik die Kosten aufzuerlegen.

Zur Zulässigkeit

Vorbringen der Parteien

44 Die Kommission macht geltend, dass die gegen das erste angefochtene Schreiben erhobene Klage unzulässig sei, weil es als Auslegungs-, hilfsweise als Bestätigungsschreiben keine anfechtbare Handlung im Sinne von Art. 230 EG sei.

45 Die Kommission trägt im Wesentlichen vor, dass das erste angefochtene Schreiben keine Rechtswirkung entfalte, da es sich um ein reines Auslegungsschreiben handele.

46 Erstens gebe das erste angefochtene Schreiben bezüglich der streitigen allgemeinen Regelung nur die Auslegung der Kommission von Art. 32 Abs. 1 Unterabs. 3 der Verordnung Nr. 1260/1999 wieder und entfalte gegenüber der Italienischen Republik keine Rechtswirkungen.

47 Zweitens handele es sich bei der Aufforderung, zu den Vorauszahlungen nähere Angaben zu machen, nur um eine Durchführungsmaßnahme und um eine praktische Erläuterung der Regelung über die Zuschussfähigkeit von Ausgaben, insbesondere der durch die Verordnung Nr. 448/2004 aufgestellten Regeln über den Beleg von Ausgaben.

48 Was drittens schließlich den Hinweis angehe, dass die fraglichen Verfahren ausgesetzt würden oder bis zum Erhalt der genannten Informationen weiterhin ruhen würden, entspreche dieser Hinweis der Verpflichtung der Kommission, fehlerhaften oder unvollständigen Zahlungsanträgen oder Zahlungsanträgen, die gegen die Regeln

über den Beleg von Ausgaben verstießen, gemäß dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung nicht stattzugeben. Dieser Hinweis bringe zum Ausdruck, dass es der Kommission unmöglich gewesen sei, die beantragten Zahlungen ohne die erforderlichen Angaben auszuführen; eine Stellungnahme der Kommission zur Begründetheit der streitigen Zahlungsanträge enthalte er jedoch nicht.

49 Zu dem Vorbringen der Italienischen Republik sei zu bemerken, dass sich die Anfechtbarkeit des ersten angefochtenen Schreibens gemäß der Rechtsprechung nicht aus der etwaigen Rechtswidrigkeit der streitigen allgemeinen Regel ergeben könne, auf die sie sich stütze, oder daraus, dass die Kommission beim Erlass dieser Regel ihre Befugnisse überschritten hätte.

50 Hilfsweise trägt die Kommission vor, dass es sich bei dem ersten angefochtenen Schreiben um ein reines Bestätigungsschreiben handele. Es bestätige die streitige allgemeine Regel, die in den Schreiben vom 14. Mai und vom 29. Juli 2003 und sogar noch vor Erstellung dieser Schreiben in dem Auslegungsvermerk dargelegt worden sei. Diese Schreiben hätten die innerhalb der Kommission geführte Erörterung der Frage der Zuschussfähigkeit von Vorauszahlungen endgültig abgeschlossen. Der Gerichtshof habe in den Randnrn. 36 und 37 des Urteils vom 24. November 2005 bestätigt, dass das Schreiben vom 14. Mai 2003 als das abschließende Ergebnis einer erneuten Prüfung dieser Frage anzusehen sei.

51 Schließlich könne die Italienische Republik aus einer etwaigen Nichtigerklärung des ersten angefochtenen Schreibens keinen wirklichen Nutzen ziehen, da sich die Kommission bei der Prüfung der streitigen Zahlungsanträge auf jeden Fall weiterhin an die im Auslegungsvermerk festgelegten Kriterien halten werde.

52 Die Italienische Republik vertritt die Auffassung, dass die gegen das erste angefochtene Schreiben gerichtete Klage zulässig sei. Es sei geeignet, Rechtswirkungen zu

entfalten und ihre rechtliche Situation unmittelbar zu ändern. Demzufolge handele es sich nach ständiger Rechtsprechung um eine anfechtbare Handlung im Sinne von Art. 230 EG.

53 Zum einen enthalte das erste angefochtene Schreiben im Einklang mit den Schreiben vom 29. Juli 2003 und vom 25. März 2004 eine Anordnung, bei den streitigen Ausgabenerklärungen Angaben über die Vorauszahlungen zu machen. Die ihr damit auferlegte Verpflichtung ergebe sich nicht aus der Verordnung Nr. 438/2001, in der die Modalitäten für die Bescheinigung von Ausgaben geregelt seien, sondern aus der streitigen allgemeinen Regelung, die auf einer fehlerhaften Auslegung der Verordnung Nr. 1260/1999 und der Verordnung Nr. 448/2004 über die Zuschussfähigkeit von Ausgaben beruhe.

54 Zum anderen habe das erste angefochtene Schreiben sowohl gegenüber den Regeln über die Zuschussfähigkeit von Ausgaben und deren Bescheinigung als auch gegenüber den vorherigen Schreiben der Kommission gestaltende Wirkung, da es an die Verpflichtung zur Übermittlung von Angaben über die Vorauszahlungen eine Sanktion knüpfe. Es heiße nämlich in dem Schreiben, dass die streitigen Zahlungsanträge, solange die Angaben über die Vorauszahlungen nicht vorlägen, nicht bearbeitet würden. Das erste angefochtene Schreiben habe somit unter Verstoß gegen die geltende Regelung eine neue Möglichkeit eingeführt, Zahlungsanträge aus rein verfahrensmäßigen Gründen zurückzuweisen.

55 Schließlich sei das Vorbringen der Kommission unzutreffend, wonach es sich bei dem ersten angefochtenen Schreiben um ein reines Bestätigungsschreiben handele. Die im Auslegungsvermerk erwähnte streitige allgemeine Regel sei nach ihrer Beanstandung nämlich im Rahmen der innerhalb der Kommission geführten Erörterung der Änderung der Verordnung Nr. 1685/2000 eingehend überprüft worden, und das kurz nach der Verordnung Nr. 448/2004 erstellte erste angefochtene Schreiben spiegele das Ergebnis dieser Überprüfung wider.

Würdigung durch das Gericht

56 Nach ständiger Rechtsprechung ist die Nichtigkeitsklage nach Art. 230 EG gegen alle Handlungen der Organe gegeben, die dazu bestimmt sind, Rechtswirkungen zu erzeugen, ohne dass es auf ihre Rechtsnatur oder Rechtsform ankäme (vgl. Urteil vom 24. November 2005, oben in Randnr. 36 angeführt, Randnr. 32 und die dort angeführte Rechtsprechung).

57 Um zu beurteilen, ob das erste angefochtene Schreiben Rechtswirkungen im Sinne der genannten Rechtsprechung erzeugt, soweit die Italienische Republik in ihm aufgefordert wird, die streitigen Ausgabenerklärungen im Hinblick auf jede einzelne Maßnahme unter Angabe der gezahlten oder möglicherweise gezahlten streitigen Vorauszahlungsbeträge zu ergänzen, und soweit darin erklärt wird, dass die in Bezug auf die streitigen Zahlungsanträge eingeleiteten Verfahren ausgesetzt würden oder bis zum Erhalt der genannten Informationen weiterhin ruhen würden, sind sowohl der Inhalt als auch der Zusammenhang zu prüfen, in dessen Rahmen das Schreiben erstellt wurde (vgl. Beschluss des Gerichtshofs vom 13. Juni 1991, Sunzest/Kommission, C-50/90, Slg. 1991, I-2917, Randnr. 13).

58 Erstens ist zu dem Vorbringen der Italienischen Republik, dass ihr in dem ersten angefochtenen Schreiben mit dem Hinweis, dass die streitigen Zahlungsanträge, solange die Angaben über die Vorauszahlungen nicht vorlägen, nicht bearbeitet würden, eine Sanktion auferlegt werde, festzustellen, dass der Kommission damit im Wesentlichen ein Untätigbleiben vorgeworfen wird. Die Italienische Republik ist, wie sie in der mündlichen Verhandlung vorgetragen hat, der Auffassung, dass die Kommission im vorliegenden Fall verpflichtet war, innerhalb der nach Art. 32 Abs. 1 Unterabs. 4 der Verordnung Nr. 1260/1999 vorgesehenen zweimonatigen Frist die den streitigen Zahlungsanträgen entsprechenden Zahlungen zu leisten.

59 Dazu ist zu bemerken, dass die Kommission, wenn bei ihr ein nach Art. 32 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1260/1999 zulässiger Zahlungsantrag eingereicht wird, nicht weiter untätig bleiben darf. Sie muss nämlich gemäß Art. 32 Abs. 1 Unterabs. 4 der

Verordnung Nr. 1260/1999 auf diesen Antrag hin vorbehaltlich der Verfügbarkeit von Mitteln innerhalb von zwei Monaten nach seinem Eingang Zwischenzahlungen leisten. Wenn die Kommission also im vorliegenden Fall, wie die Italienische Republik geltend macht, dieser Verpflichtung nicht nachgekommen sein sollte, hätte die Italienische Republik dies mit einer Untätigkeitsklage anfechten müssen (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichtshofs vom 26. Mai 1982, Deutschland/Kommission, 44/81, Slg. 1982, 1855, Randnr. 6, und Urteil des Gerichts vom 14. Dezember 2006, Deutschland/Kommission, T-314/04 und T-414/04, nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 48). Wäre diese Untätigkeitsklage für begründet erklärt worden, wäre die Kommission gemäß Art. 233 EG verpflichtet gewesen, die sich aus dem Urteil ergebenden Maßnahmen zu ergreifen (Urteil vom 14. Dezember 2006, Deutschland/Kommission, Randnr. 48).

60 Dem steht nicht entgegen, dass die Italienische Republik durch das erste angefochtene Schreiben von der Weigerung der Kommission, tätig zu werden, ausdrücklich informiert wurde. Bei einer Weigerung, tätig zu werden, so ausdrücklich sie auch sein mag, kann nämlich der Gerichtshof auf der Grundlage von Art. 232 EG angerufen werden, da sie die Untätigkeit nicht beendet (Urteil vom 27. September 1988, Parlament/Rat, 302/87, Slg. 1988, 5615, Randnr. 17).

61 Die durch das erste angefochtene Schreiben zum Ausdruck gebrachte Untätigkeit war auf jeden Fall — wie die Kommission in der mündlichen Verhandlung, in diesem Punkt von der Italienischen Republik unwidersprochen, ausgeführt hat — nur vorübergehend und wurde, nachdem die Gründe für diese Untätigkeit entfallen waren, nicht weiter fortgesetzt, denn die Kommission erließ letztlich zu den streitigen Zahlungsanträgen eine Entscheidung. Diese endgültige Entscheidung wurde mit Schreiben Nr. 8799 vom 24. August 2005 der Italienischen Republik übermittelt, die dagegen Klage erhob (T-402/05).

62 Demzufolge ist festzustellen, dass das erste angefochtene Schreiben, soweit in ihm der Italienischen Republik die Weigerung der Kommission mitgeteilt wird, in Bezug auf die streitigen Zahlungsanträge tätig zu werden, keine rechtliche Wirkung entfaltet hat, die im Wege einer Nichtigkeitsklage nach Art. 230 EG angefochten werden könnte.

63 Zweitens ist zu dem Hinweis, dass die Italienische Republik der Kommission Informationen über die Vorauszahlungen habe übermitteln sollen, festzustellen, dass sich das erste angefochtene Schreiben auf eine Erklärungspflicht bezieht, die sich für diesen Mitgliedstaat in Anwendung der streitigen allgemeinen Regelung in Verbindung mit der in dem Schreiben vom 14. Mai 2003 enthaltenen Entscheidung (siehe oben, Randnr. 25) ergibt, wonach für eine Bezuschussung durch die Fonds nur solche Vorauszahlungen ohne Belege in Betracht kommen, bei denen die endgültige Entscheidung über die Bewilligung spätestens am 19. Februar 2003 ergangen war oder bei denen das Vergabeverfahren spätestens zu diesem Zeitpunkt abgeschlossen war. Das erste angefochtene Schreiben verweist nämlich ausdrücklich auf das Schreiben Nr. 2772 vom 21. März 2005 (siehe oben, Randnr. 31), das seinerseits auf das Schreiben vom 29. Juli 2003 verweist, mit dem das Schreiben vom 14. Mai 2003 berichtigt wurde (siehe oben, Randnr. 27).

64 Es ergibt sich also aus dem Inhalt des ersten angefochtenen Schreibens, dass es den Zweck hatte, die Italienische Republik bei der Prüfung der streitigen Zahlungsanträge an eine ihr nach der Regelung über die Zuschussfähigkeit der Ausgaben und insbesondere nach der streitigen allgemeinen Regelung obliegende Erklärungspflicht zu erinnern.

65 Um zu prüfen, ob das erste angefochtene Schreiben die Italienische Republik tatsächlich nur an die sich aus der Gemeinschaftsregelung ergebenden Pflichten erinnert, ohne den Geltungsbereich der Gemeinschaftsregelung zu verändern, oder ob es Rechtswirkungen erzeugen kann, ist über bestimmte durch diesen Rechtsstreit aufgeworfene materiell-rechtliche Fragen zu entscheiden (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichtshofs vom 20. März 1997, Frankreich/Kommission, C-57/95, Slg. 1997, I-1627, Randnrn. 9 und 10, und Urteil vom 24. November 2005, oben in Randnr. 36 angeführt, Randnrn. 33 bis 35).

Zur Begründetheit

66 Die Italienische Republik stützt ihren Antrag auf Nichtigerklärung des ersten, des zweiten, des dritten, des vierten und des fünften angefochtenen Schreibens (im

Folgenden zusammenfassend: angefochtene Schreiben) auf neun Klagegründe: 1. fehlende Rechtsgrundlage und Verstoß gegen die Vorschriften über die Finanzkontrolle; 2. völliges Fehlen einer Begründung; 3. Verstoß gegen das Verfahren für den Erlass von Entscheidungen der Kommission und Verstoß gegen die Geschäftsordnung der Kommission; 4. Verstoß gegen Art. 32 der Verordnung Nr. 1260/1999 und gegen die Regel Nr. 1 Ziff. 1 und 2 des Anhangs der Verordnung Nr. 448/2004; 5. Verstoß gegen die Vorschriften über die Zuschussfähigkeit von Ausgaben; 6. Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und Ermessensmissbrauch; 7. Verstoß gegen die Verordnung Nr. 448/2004, die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Rechtssicherheit sowie Widersprüchlichkeit der angefochtenen Schreiben; 8. Verstoß gegen Art. 9 der Verordnung Nr. 438/2001 und schließlich 9. Verstoß gegen den Grundsatz der Vereinfachung.

67 Da die Kommission die Zulässigkeit des dritten Klagegrundes in Frage gestellt hat, ist dieser zuerst zu prüfen.

68 Außerdem hängt die Beantwortung der vorstehend in Randnr. 65 aufgeworfenen Zulässigkeitsfrage von den Antworten auf die Fragen nach der Begründetheit ab, die sich auf die Auslegung der Gemeinschaftsregelung über die Zuschussfähigkeit von Ausgaben und auf die sich aus dieser Regelung auf der Stufe der Erklärung und der Bescheinigung der Ausgaben zwangsläufig ergebenden Folgen beziehen. Da sich diese grundsätzlichen Fragen zum einen bei der Prüfung des vierten und des fünften Klagegrundes und zum anderen bei der des achten und des neunten Klagegrundes stellen, sind diese anschließend zu prüfen.

Zum dritten Klagegrund: Verstoß gegen das Verfahren für den Erlass von Entscheidungen der Kommission und Verstoß gegen die Geschäftsordnung der Kommission

Vorbringen der Parteien

69 Die Italienische Republik macht geltend, dass die Kommission ihr mit den angefochtenen Schreiben Entscheidungen übermittelt habe, die offenbar unter Missachtung des in der Geschäftsordnung der Kommission vorgesehenen Verfahrens erlassen worden seien.

70 Die Kommission beantragt, den dritten Klagegrund gemäß Art. 44 § 1 Buchst. c der Verfahrensordnung des Gerichts als unzulässig zurückzuweisen. Das Vorbringen zu diesem Klagegrund sei nicht klar und präzise genug, um feststellen zu können, welche Bestimmungen angeblich verletzt seien.

Würdigung durch das Gericht

71 Art. 44 § 1 Buchst. c der Verfahrensordnung des Gerichts bestimmt, dass die Klageschrift den Streitgegenstand und eine kurze Darstellung der Klagegründe enthalten muss. Das bedeutet, dass in der Klageschrift im Einzelnen darzulegen ist, worin der Klagegrund besteht, auf den die Klage gestützt wird, so dass seine bloß abstrakte Nennung nicht ausreicht (Urteile des Gerichts vom 18. November 1992, Rendo u. a./Kommission, T-16/91, Slg. 1992, II-2417, Randnr. 130, und vom 28. März 2000, T. Port/Kommission, T-251/97, Slg. 2000, II-1775, Randnr. 90).

72 Außerdem muss die Darstellung der Klagegründe, selbst wenn sie nur kurz ist, so klar und genau sein, dass der Beklagte seine Verteidigung vorbereiten und das Gericht, gegebenenfalls ohne Einholung weiterer Informationen, über die Klage entscheiden kann. Um die Rechtssicherheit und eine ordnungsgemäße Rechtspflege zu gewährleisten, ist es für die Zulässigkeit einer Klage oder eines bestimmten Klagegrundes erforderlich, dass sich die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Umstände, auf die sich die Klage oder der Klagegrund stützt, zusammenhängend und verständlich unmittelbar aus der Klageschrift ergeben (vgl. zur Zulässigkeit einer Klage Urteile des Gerichts vom 14. Mai 1998, Enso Española/Kommission, T-348/94, Slg. 1998, II-1875, Randnr. 143, und T. Port/Kommission, oben in Randnr. 71 angeführt, Randnr. 91).

73 Im vorliegenden Fall ist das Vorbringen zum dritten Klagegrund nicht klar und genau genug, um feststellen zu können, gegen welche Bestimmungen der Geschäftsordnung durch den Erlass der angefochtenen Schreiben verstoßen worden sein soll, obwohl die Geschäftsordnung der Kommission im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* (ABl. 2000, L 308, S. 26) in allen Sprachen der Europäischen Union veröffentlicht wurde.

74 Die Kommission macht daher zu Recht geltend, dass das Vorbringen zu diesem Klagegrund in der Klageschrift nicht klar und genau genug war, um ihr die Vorbereitung ihrer Verteidigung zu ermöglichen. Auch das Gericht kann anhand dieses Vorbringens nicht über die Begründetheit dieses Klagegrundes entscheiden.

75 Demzufolge ist der dritte Klagegrund als unzulässig zurückzuweisen.

Zum vierten Klagegrund: Verstoß gegen Art. 32 der Verordnung Nr. 1260/1999 und gegen die Regel Nr. 1 Ziff. 1 und 2 des Anhangs der Verordnung Nr. 448/2004, sowie zum fünften Klagegrund: Verstoß gegen die Vorschriften über die Zuschussfähigkeit von Ausgaben

Vorbringen der Parteien

76 Die Italienische Republik trägt vor, dass die angefochtenen Schreiben gegen Art. 32 der Verordnung Nr. 1260/1999 und die Regel Nr. 1 des Anhangs der Verordnung Nr. 448/2004 verstießen, soweit sie auf die streitige allgemeine Regel gestützt seien. Für den Fall, dass die Verordnung Nr. 448/2004 als Rechtsgrundlage für die streitige allgemeine Regel dienen könne, verstoße diese Verordnung gegen Art. 32 der Verordnung Nr. 1260/1999 und sei daher rechtswidrig.

77 Das Urteil des Gerichtshofs vom 24. November 2005, oben angeführt in Randnr. 36, sei auf den vorliegenden Fall nicht übertragbar. Zum einen sei die Regel Nr. 1 Ziff. 2 des Anhangs der Verordnung Nr. 1685/2000, auf der dieses Urteil beruhe, durch die Verordnung Nr. 448/2004 erheblich geändert worden. Zum anderen beziehe sich der vorliegende Rechtsstreit nur auf Art. 30 der Verordnung Nr. 1260/1999 und den Anhang der Verordnung Nr. 448/2004 betreffend die Zuschussfähigkeit der von den Endbegünstigten getätigten Ausgaben, während der Gerichtshof in dem Urteil eine andere Vorschrift, Art. 32 der Verordnung Nr. 1260/1999, betreffend die Zahlung der Fondszuschüsse durch die Kommission ausgelegt habe.

78 Art. 32 der Verordnung Nr. 1260/1999 und die Regel Nr. 1 des Anhangs der Verordnung Nr. 448/2004 könnten nicht im Sinne der streitigen allgemeinen Regelung ausgelegt werden.

79 Erstens sei es weder nach der Verordnung Nr. 1260/1999 noch nach der Verordnung Nr. 448/2004 möglich, die Tätigkeit des Einzelempfängers bei der Beurteilung der

Zuschussfähigkeit von Vorauszahlungen zu berücksichtigen. Die neuen Vorschriften der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung Nr. 1260/1999 (ABl. L 210, S. 25) bestätigten vielmehr, dass die Tätigkeit des Einzelempfängers nach den bis dahin geltenden Bestimmungen nicht hätte berücksichtigt werden können. Diese Berücksichtigung sei nämlich durch die mit der Verordnung Nr. 1083/2006 eingeführte Änderung des Begriffs „Begünstigter" möglich geworden.

80 Zweitens sehe die Regel Nr. 1 Ziff. 2.1 des Anhangs der Verordnung Nr. 448/2004 implizit vor, dass Vorauszahlungen ohne Belege für eine Beteiligung der Strukturfonds in Betracht kämen, da sie von den Endbegünstigten lediglich für die von ihnen als „Zwischen- oder Restzahlungen" getätigten Zahlungen einen Nachweis verlange.

81 Drittens stehe der Grundsatz der Erforderlichkeit staatlicher Beihilfen, nach dem diese Beihilfen nur dann für mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar erklärt werden könnten, wenn sie Unternehmen zugutekämen, die nicht über ausreichende eigene Finanzmittel für die vorgesehene Investition verfügten, dem entgegen, dass die Zuschussfähigkeit von Vorauszahlungen von der Vorlage von Belegen über ihre Verwendung durch die Einzelempfänger abhängig gemacht werde. Nach diesem Grundsatz müsse die Zahlung von Vorauszahlungen der Durchführung der Investition durch die Unternehmen stets vorausgehen. Außerdem sei es danach gerechtfertigt, Einzahlungen in Wagniskapital-, Kredit- oder Garantiefonds, wie in Regel Nr. 1 Ziff. 1.3 des Anhangs der Verordnung Nr. 448/2004 vorgesehen, als zuschussfähige Ausgaben anzusehen. Ferner impliziere der Grundsatz der Erforderlichkeit staatlicher Beihilfen, dass Vorauszahlungen ohne Belege als zuschussfähig anzuerkennen seien.

82 Die Bestimmungen des Anhangs der Verordnung Nr. 448/2004 über Abschreibungen, Sachleistungen und Gemeinkosten zeigten schließlich, dass es aufgrund der besonderen Art bestimmter Ausgaben gerechtfertigt sein könne, ihre Zuschussfähigkeit nicht von der Vorlage von Belegen über ihre Verwendung abhängig zu machen.

83 Die Kommission wendet sich gegen das gesamte Vorbringen der Italienischen Republik. Die angefochtenen Schreiben stünden, soweit sie sich auf die streitige allgemeine Regel bezögen oder sie anwendeten, im Einklang mit den Bestimmungen und dem Geist des Art. 32 der Verordnung Nr. 1260/1999 sowie der Regel Nr. 1 des Anhangs der Verordnung Nr. 448/2004. Demzufolge seien der vierte und der fünfte Klagegrund zurückzuweisen. Die Einrede der Rechtswidrigkeit der Verordnung Nr. 448/2004 im Hinblick auf Art. 32 der Verordnung Nr. 1260/1999 sei unzulässig, da sie verspätet erhoben worden sei, und auf jeden Fall stehe die genannte Verordnung mit der Verordnung Nr. 1260/1999 im Einklang.

Würdigung durch das Gericht

84 Die Italienische Republik macht mit ihrem vierten und ihrem fünften Klagegrund im Wesentlichen geltend, dass die Kommission Art. 32 der Verordnung Nr. 1260/1999 und die Regel Nr. 1 des Anhangs der Verordnung Nr. 448/2004 fehlerhaft ausgelegt habe, indem sie die streitige allgemeine Regel aus diesen Bestimmungen abgeleitet habe.

85 Zunächst ist festzustellen, dass der Gerichtshof im Urteil vom 24. November 2005, oben in Randnr. 36 angeführt, gestützt auf Art. 32 der Verordnung Nr. 1260/1999 und die Regel Nr. 1 des Anhangs der Verordnung Nr. 1685/2000 auf die Frage geantwortet hat, ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen Vorauszahlungen für eine Beteiligung der Fonds in Betracht kommen.

86 In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof zunächst festgestellt, dass eines der Ziele der Verordnung Nr. 1260/1999, das in deren 43. Erwägungsgrund genannt ist, darin besteht, die wirtschaftliche Haushaltsführung dadurch sicherzustellen, dass die Ausgaben belegt und bescheinigt werden (Urteil vom 24. November 2005, oben in Randnr. 36 angeführt, Randnr. 44). Dieses Ziel verdeutlicht, dass die mit Art. 32 der Verordnung Nr. 1260/1999 und der Regel Nr. 1 des Anhangs der Verordnung

Nr. 1685/2000 eingeführte Regelung auf dem Grundsatz der Kostenerstattung beruht (Urteil vom 24. November 2005, oben in Randnr. 36 angeführt, Randnr. 45). Das bedeutet, dass die von den nationalen Stellen getätigten Ausgaben grundsätzlich nur dann zuschussfähig sind, wenn den Stellen der Kommission ihre Verwendung im Rahmen des von der Europäischen Union finanzierten Projekts nachgewiesen wird. Ein solcher Nachweis kann durch quittierte Rechnungen oder, wenn dies nicht möglich ist, durch gleichwertige Buchungsbelege erbracht werden (Urteil vom 24. November 2005, oben in Randnr. 36 angeführt, Randnr. 46). Während die Kommission den nationalen Stellen gemäß Art. 32 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1260/1999 eine Vorauszahlung in Höhe von 7 % der Beteiligung der Strukturfonds an der betreffenden Intervention zahlt, ohne bereits in dieser Phase Belege für die getätigten Ausgaben zu verlangen (Urteil vom 24. November 2005, oben in Randnr. 36 angeführt, Randnr. 47), sind für Zwischen- und Restzahlungen derartige Dokumente vorzulegen (Urteil vom 24. November 2005, oben in Randnr. 36 angeführt, Randnr. 49).

87 Im Ergebnis hat der Gerichtshof festgestellt, dass die Regel, wonach die von den Mitgliedstaaten im Rahmen einer Beihilferegelung getätigten und von ihnen als Zwischen- oder Restzahlungen deklarierten Vorauszahlungen für eine Beteiligung der Strukturfonds nicht in Betracht kommen, sofern keine Belege über ihre Verwendung durch die Endbegünstigten vorgelegt werden, Art. 32 der Verordnung Nr. 1260/1999 sowie der Regel Nr. 1 Ziff. 1 und 2 des Anhangs der Verordnung Nr. 1685/2000 entspricht (Urteil vom 24. November 2005, oben in Randnr. 36 angeführt, Randnr. 50).

88 Die Italienische Republik hat nichts vorgetragen, was dem entgegenstünde, das Urteil des Gerichtshofs vom 24. November 2005 auf den vorliegenden Fall zu übertragen und festzustellen, dass die streitige allgemeine Regel mit Art. 32 der Verordnung Nr. 1260/1999 und mit der Regel Nr. 1 Ziff. 1 und 2 des Anhangs der Verordnung Nr. 448/2004 vereinbar ist.

89 Das auf das Inkrafttreten der Verordnung Nr. 448/2004 gestützte Vorbringen ist zurückzuweisen. Zum einen hat die Verordnung Nr. 448/2004 weder den Sinn noch die Tragweite von Art. 32 der Verordnung Nr. 1260/1999 geändert, zu der sie lediglich — wie in Art. 53 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1260/1999 vorgesehen — die Durchführungsbestimmungen festlegt. Hinsichtlich der Regel Nr. 1 Ziff. 2 des Anhangs der

Verordnung Nr. 1685/2000 ist jedoch der mit der Verordnung Nr. 448/2004 hinzugefügte Hinweis auf die Notwendigkeit, die von den Endbegünstigten „als Zwischenzahlungen und Restzahlungen" getätigten Zahlungen zu belegen, in Anbetracht des Regelungszusammenhangs, in den er sich einfügt, als bloße Erläuterung der vorher geltenden Regelung und nicht als eine Änderung derselben aufzufassen. Der Gerichtshof hat nämlich gestützt auf die Regel Nr. 1 Ziff. 1 und 2 der Verordnung Nr. 1685/2000 festgestellt, dass der Grundsatz der Kostenerstattung nur für die von der Kommission in Form von Zwischen- oder Restzahlungen getätigten Zahlungen im Sinne von Art. 32 Abs. 1 Unterabs. 3 der Verordnung Nr. 1260/1999 gilt (Urteil vom 24. November 2005, oben in Randnr. 36 angeführt, Randnrn. 48 und 49).

90 Die Italienische Republik macht daher zu Unrecht geltend, dass die Verordnung Nr. 448/2004 die Bedeutung der Regel Nr. 1 Ziff. 1 und 2 des Anhangs der Verordnung Nr. 1685/2000 geändert habe. In diesem Zusammenhang widerspricht sie sich im Übrigen in ihren eigenen Schriftsätzen mit der mehrfach getroffenen Feststellung, dass die einschlägigen Bestimmungen der Verordnung Nr. 1685/2000 vor und nach dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 448/2004 im Wesentlichen übereinstimmten. Aufgrund dieser Übereinstimmung ist im vorliegenden Fall eine entsprechende Heranziehung des Urteils des Gerichtshofs vom 24. November 2005 gerechtfertigt.

91 Ebenso ist das Vorbringen zurückzuweisen, der Unterschied zwischen den vom Gerichtshof im Urteil vom 24. November 2005 geprüften Bestimmungen und denen, um die es hier geht, stehe einer entsprechenden Anwendung des Urteils auf den vorliegenden Rechtsstreit entgegen. Aus den eigenen Schriftsätzen der Italienischen Republik, insbesondere aus dem vierten und dem fünften in der Klageschrift geltend gemachten Klagegrund, ergibt sich nämlich deutlich, dass mit dem vorliegenden Rechtsstreit die Frage aufgeworfen wird, ob Vorauszahlungen im Sinne von Art. 32 der Verordnung Nr. 1260/1999 und der in der Verordnung Nr. 448/2004 enthaltenen Durchführungsbestimmungen zuschussfähig sind; diese Frage entspricht derjenigen, die der Gerichtshof im Urteil vom 24. November 2005 geprüft hat (siehe oben, Randnrn. 85 und 87).

92 Daher ist aus denselben Gründen wie denen, die der Gerichtshof in seinem Urteil dargelegt hat und auf die vorstehend in den Randnrn. 86 und 87 hingewiesen worden

ist, festzustellen, dass die streitige allgemeine Regel sowohl mit Art. 32 der Verordnung Nr. 1260/1999 als auch mit der Regel Nr. 1 Ziff. 1 und 2 des Anhangs der Verordnung Nr. 448/2004 vereinbar ist. Die von der Italienischen Republik erhobene Einrede der Rechtswidrigkeit der Verordnung Nr. 448/2004 ist daher, ohne dass über die Unzulässigkeitseinrede der Kommission entschieden zu werden braucht, zurückzuweisen.

93 Außerdem kann keines der von der Italienischen Republik vorgetragenen Argumente die Vereinbarkeit der streitigen allgemeinen Regelung mit der Regelung über die Zuschussfähigkeit der Ausgaben in Frage stellen.

94 Zunächst ist das Argument, nach der geltenden Regelung sei es nicht möglich, die Tätigkeit des Einzelempfängers bei der Beurteilung der Zuschussfähigkeit von Vorauszahlungen zu berücksichtigen, zurückzuweisen. Der Gerichtshof hat dieses Argument, das ihm bereits gestützt auf Art. 32 der Verordnung Nr. 1260/1999 und die Regel Nr. 1 des Anhangs der Verordnung Nr. 1685/2000 vorgetragen wurde, zurückgewiesen (Urteil vom 24. November 2005, oben in Randnr. 36 angeführt, Randnrn. 39, 40 und 44 bis 50). Es kann nach dem Inkrafttreten der Verordnung Nr. 448/2004, die weder den Sinn noch die Tragweite der einschlägigen Bestimmungen geändert hat (siehe oben, Randnr. 90), ebenso wenig greifen.

95 Nach der Regel Nr. 1 Ziff. 2.1 des Anhangs der Verordnung Nr. 448/2004 über Ausgabenbelege sind für die von den Endbegünstigten als Zwischenzahlungen und Restzahlungen getätigten Zahlungen Belege vorzulegen. In Anbetracht ihrer Systematik gilt diese Regel ganz allgemein für von den Endbegünstigten getätigte Zahlungen, sowohl im Rahmen von Geschäften, die sie selbst tätigen, als auch im Rahmen von Beihilfen, die sie u. a. gemäß den Beihilferegelungen gewähren. Zur letztgenannten Art von Zahlungen bestimmt die Regel Nr. 1 Ziff. 2.3 des Anhangs der Verordnung Nr. 448/2004 jedoch, dass die Belege den Ausgaben entsprechen müssen, die von den an der Durchführung der Operation beteiligten Einzelempfängern tatsächlich getätigt wurden.

96 Die Kommission weist zutreffend darauf hin, dass die Vorlage von Belegen über die Verwendung von Vorauszahlungen durch die an der Durchführung der Operation beteiligten Einzelempfänger auch nach Art. 7 der Verordnung Nr. 438/2001 vorgesehen ist, wonach der von den Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Verwaltungs- und Kontrollsysteme eingerichtete Prüfpfad den Abgleich der der Kommission bescheinigten Gesamtbeträge mit den einzelnen Kostenaufstellungen und Belegen einschließlich derjenigen, die sich im Fall staatlicher Beihilferegelungen oder bei der Gewährung von Beihilfen im Besitz von Einzelempfängern befinden, ermöglichen muss.

97 Überdies ergibt sich aus den vorstehenden Feststellungen, dass das Gegenargument, das die Italienische Republik der für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 geltenden Verordnung Nr. 1083/2006 entnehmen zu können meint, zurückzuweisen ist. Hinzu kommt, wie die Kommission zu Recht in der mündlichen Verhandlung hervorgehoben hat, dass Art. 78 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1083/2006 der streitigen allgemeinen Regelung nicht entgegensteht, sondern vielmehr bestätigt, dass die Anerkennung der Zuschussfähigkeit von Vorauszahlungen ein Tätigwerden des Gemeinschaftsgesetzgebers impliziert. Im Rahmen dieses Tätigwerdens mussten u. a. unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung die Voraussetzungen für eine solche Anerkennung geschaffen werden, da bei der Programmplanung für den Zeitraum 2000-2006 (siehe oben, Randnr. 24) in diesem Punkt keine Einigung hatte erzielt werden können.

98 Außerdem entbehrt auch das auf den Wortlaut der Regel Nr. 1 Ziff. 2.1 des Anhangs der Verordnung Nr. 448/2004 gestützte Argument jeder rechtlichen Grundlage. Diese Regel betrifft, wie dargelegt, die Rechtfertigung von Ausgaben, die bei der Kommission angemeldet werden, um von ihr Zwischen- oder Restzahlungen im Sinne von Art. 32 Abs. 1 Unterabs. 3 der Verordnung Nr. 1260/1999 zu erhalten. In diesem Rahmen ist der Hinweis auf „Zwischen- und Restzahlungen“ so zu verstehen, dass die nationalen Behörden in dem Fall, dass die Kommission gemäß Art. 32 Abs. 2 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1260/1999 eine Vorauszahlung in Höhe von 7 % der Beteiligung der Strukturfonds an der betreffenden Intervention zahlt, nicht verpflichtet sind, bereits in dieser Phase Belege für die getätigten Ausgaben vorzulegen (Urteil vom 24. November 2005, oben in Randnr. 36 angeführt, Randnr. 47). Deshalb sind die in der Regel Nr. 1 Ziff. 2.1 des Anhangs der Verordnung Nr. 448/2004 enthaltenen Begriffe „Zwischen- und Restzahlungen“ nicht

dahin auszulegen, dass Vorauszahlungen vom Grundsatz der Kostenerstattung nicht erfasst wären.

99 Außerdem ist das auf den „Grundsatz der Erforderlichkeit“ staatlicher Beihilfen gestützte Vorbringen unerheblich. Die Italienische Republik hat nicht dargetan, inwiefern dieser von ihr behauptete Grundsatz, sofern es ihn überhaupt gibt, dem nach Art. 32 der Verordnung Nr. 1260/1999 für Anträge auf Zwischen- und Restzahlungen geltenden Grundsatz der Kostenerstattung vorginge. Die Tatsache, dass die Mitgliedstaaten Unternehmen, die nicht über ausreichende Eigenmittel verfügen, Vorauszahlungen leisten, gebietet nicht, dass die Kommission die genannten Vorauszahlungen, obwohl sie nicht den tatsächlich getätigten Ausgaben im Sinne von Art. 32 der Verordnung Nr. 1260/1999 entsprechen, als Zwischen- oder Restzahlungen erstattet.

100 Insoweit lässt sich aus der Regel Nr. 1 Ziff. 1.3 des Anhangs der Verordnung Nr. 448/2004 nichts herleiten, denn diese Regel sieht ausdrücklich vor, dass Einzahlungen in Wagniskapital-, Kredit- oder Garantiefonds (einschließlich Wagniskapitalholding-Fonds), die den in der Regelung festgelegten Bestimmungen entsprechen, als tatsächlich getätigte Ausgaben im Sinne von Art. 32 Abs. 1 Unterabs. 3 der Verordnung Nr. 1260/1999 zu behandeln sind. Dass Vorauszahlungen für Fondszuschüsse in Betracht kommen, kann nämlich nicht aus einer Sonderregelung abgeleitet werden, die lediglich Zahlungen der Mitgliedstaaten in Wagniskapital-, Kredit- oder Garantiefonds betrifft.

101 Schließlich greift das auf den Anhang der Verordnung Nr. 448/2004 über Abschreibungen, Sachleistungen und Gemeinkosten gestützte Vorbringen nicht. Selbst wenn die Zuschussfähigkeit dieser Kosten nicht von der Vorlage von Belegen über ihre Verwendung abhängig wäre, wäre eine solche Feststellung für die Beurteilung der Zuschussfähigkeit von Vorauszahlungen unerheblich. Aus der Regel Nr. 1 Ziff. 2.1 und 2.3 des Anhangs der Verordnung Nr. 448/2004 ergibt sich jedenfalls, dass Abschreibungen, Sachleistungen und Gemeinkosten unter Vorlage von Buchungsbelegen zu belegen sind.

102 Nach alledem hat das erste angefochtene Schreiben, soweit es auf die streitige allgemeine Regel verweist, den Anwendungsbereich der Gemeinschaftsregelung nicht geändert und kann insofern keine anfechtbare Handlung im Sinne von Art. 230 EG sein.

103 Daraus folgt außerdem, dass das zweite, das dritte, das vierte und das fünfte angefochtene Schreiben — soweit darin gestützt auf die streitige allgemeine Regel abgelehnt wird, den Fonds die Zahlung von auf die streitigen Vorauszahlungen entfallenden Beträgen aufzuerlegen —, mit Art. 32 der Verordnung Nr. 1260/1999 und der Regel Nr. 1 Ziff. 1 und 2 des Anhangs der Verordnung Nr. 448/2004 vereinbar sind.

104 Der vierte und der fünfte Klagegrund sind daher im Hinblick auf das zweite, das dritte, das vierte und das fünfte angefochtene Schreiben als unbegründet zurückzuweisen.

Zum achten Klagegrund: Verstoß gegen Art. 9 der Verordnung Nr. 438/2001, und zum neunten Klagegrund: Verstoß gegen den Grundsatz der Vereinfachung

Vorbringen der Parteien

105 Die Italienische Republik macht geltend, dass die angefochtenen Schreiben dadurch gegen die in Art. 9 der Verordnung Nr. 438/2001 festgelegten Regeln über die Bescheinigung von Ausgaben verstießen, dass sie verlangten oder voraussetzten, dass die zuständigen nationalen Stellen in ihren Ausgabenerklärungen bei jeder Maßnahme die gezahlten oder möglicherweise gezahlten streitigen Vorauszahlungsbeträge angeben. Die Modalitäten für die Bescheinigung von Ausgaben seien in diesem Artikel umfassend geregelt, wonach die bescheinigte Ausgabenerklärung im Sinne von Art. 32 Abs. 3 und 4 der Verordnung Nr. 1260/1999 nach dem

Bescheinigungsmuster in Anhang II der Verordnung Nr. 438/2001 erstellt sein müsse. Über einen bestimmten Betrag hinaus dürften die Ausgaben in dieser Bescheinigung nur unter Angabe der Finanzierungsquelle („Öffentliche[:] Gemeinschaft", „Öffentliche[:] Andere öffentliche" und „Private") und des Ausgabenjahrs jeder einzelnen Maßnahme erklärt werden. Die Kommission habe daher den zuständigen nationalen Stellen dadurch, dass sie ihnen auferlegt habe, ihre Ausgabenerklärungen durch die Angabe der Höhe der geleisteten Vorauszahlungen zu ergänzen, Erklärungspflichten auferlegt, die in der geltenden Regelung nicht vorgesehen seien.

106 Außerdem habe die Kommission dadurch gegen einen Grundsatz der Vereinfachung der Verwaltung der Strukturfonds verstoßen, dass sie für die Bescheinigung von Ausgaben Modalitäten vorgeschrieben habe, die strenger und belastender seien als die nach Art. 9 der Verordnung Nr. 438/2001. Das Bestehen eines solchen Grundsatzes ergebe sich aus dem 42. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1260/1999, den mündlichen Stellungnahmen der Kommission sowie aus den Vorschlägen, die diese dem Ausschuss unterbreitet habe.

107 Die Kommission beantragt, diesen Klagegrund eines Verstoßes gegen Art. 9 der Verordnung Nr. 438/2001 als unbegründet zurückzuweisen. Die Angaben über die gezahlten streitigen Vorauszahlungen seien unerlässlich gewesen, um feststellen zu können, wie hoch die Vorauszahlungen seien, die vom Gemeinschaftshaushalt getragen werden sollten. Die Übermittlung dieser Angaben hätte daher der Erfüllung der den nationalen Behörden nach Art. 9 der Verordnung Nr. 438/2001 obliegenden Verpflichtung entsprochen, die Ausgaben zu bescheinigen.

108 Im Übrigen sei der auf einen Verstoß gegen den Grundsatz der Vereinfachung gestützte Klagegrund zurückzuweisen. Das Ziel der Vereinfachung der Verwaltung der Fonds könne es nicht rechtfertigen, im vorliegenden Fall gegen die sich aus dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung ergebenden Bestimmungen über die Erklärung und die Bescheinigung von Ausgaben zu verstoßen.

Würdigung durch das Gericht

109 Die Kommission ist gemäß Art. 274 EG für den Vollzug des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union zuständig. Da dieser Artikel keine Unterscheidung nach dem jeweiligen Verwaltungsmodus vorsieht, übt die Kommission diese allgemeine Zuständigkeit weiterhin im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung der Strukturfonds aus. Außerdem ergibt sich aus den Art. 10 EG und 274 EG, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung der Strukturfonds mit der Kommission zusammenarbeiten müssen, um sicherzustellen, dass die Gemeinschaftsmittel nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung verwendet werden. Die vorstehenden Regeln sind in dem die Finanzkontrolle der Interventionen betreffenden Art. 38 Abs. 1 Buchst. g der Verordnung Nr. 1260/1999 aufgeführt.

110 Im Rahmen dieser Finanzkontrolle trägt in erster Linie der Mitgliedstaat die Verantwortung, indem er der Kommission u. a. bescheinigt, dass es sich bei den als Zwischenzahlungen und Restzahlungen erklärten Ausgaben um Ausgaben handelt, die gemäß Art. 32 Abs. 1 Unterabs. 3 der Verordnung Nr. 1260/1999 und der Regel Nr. 1 Ziff. 1 und 2 des Anhangs der Verordnung Nr. 448/2004 tatsächlich getätigt wurden. Die Kommission trifft eine Entscheidung über diese Zahlungsanträge, indem sie in Ausübung der ihr beim Vollzug des Haushaltsplans übertragenen allgemeinen Zuständigkeit festlegt, in welcher Höhe die vom Mitgliedstaat erklärten und bescheinigten Ausgaben vom Gemeinschaftshaushalt zu tragen sind.

111 Wenn die Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten zuverlässig sind und einen „ausreichenden Prüfpfad“ im Sinne von Art. 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 438/2001 aufweisen, ist, wie sich aus Art. 2 Abs. 1 der Verordnung Nr. 438/2001 ergibt, die Richtigkeit, Ordnungsmäßigkeit und Zuschussfähigkeit von Anträgen auf eine Gemeinschaftsbeteiligung für die Kommission durch die Bescheinigung der erklärten Ausgaben grundsätzlich hinreichend sichergestellt.

112 Wenn jedoch, wie im vorliegenden Fall, die Kommission und ein Mitgliedstaat einen Text über die Voraussetzungen für die Zuschussfähigkeit bestimmter Ausgaben unterschiedlich auslegen, stellt die Zuverlässigkeit des nationalen Verwaltungs- und Kontrollsystems für die Kommission nicht mehr sicher, dass es sich bei den von diesem Mitgliedstaat erklärten Ausgaben im vollen Umfang um zuschussfähige Ausgaben im Sinne der geltenden Regelung handelt. Es ist daher Sache des betroffenen Mitgliedstaats, bei der Ausübung seiner Zuständigkeiten in Bezug auf die Bescheinigung von Ausgaben und im Rahmen einer loyalen Zusammenarbeit mit den Gemeinschaftsorganen die Kommission in die Lage zu versetzen, den Haushaltsplan in eigener Verantwortung auszuführen, indem er ihr sämtliche Informationen übermittelt, die sie für erforderlich hält, um die Zahlungen gemäß Art. 32 Abs. 1 Unterabs. 3 der Verordnung Nr. 1260/1999 vornehmen zu können. Jede andere Lösung würde Art. 38 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1260/1999 und im weiteren Sinne den Art. 10 EG und 274 EG die praktische Wirksamkeit nehmen.

113 Sowohl die streitige allgemeine Regel, deren Vereinbarkeit mit Art. 32 Abs. 1 Unterabs. 3 der Verordnung Nr. 1260/1999 und der Regel Nr. 1 Ziff. 1 und 2 des Anhangs der Verordnung Nr. 448/2004 festgestellt worden ist, als auch die Sonderregelung über die Zuschussfähigkeit von bis zum 19. Februar 2003 gezahlten Vorauszahlungen ohne Belege, die aufgrund einer Entscheidung der Kommission erlassen wurde, die im Rahmen der Rechtssachen C-324/03 und C-431/03 nicht beanstandet wurde, konnten der Italienischen Republik gegenüber geltend gemacht werden, da ihr diese Regelungen zuvor mitgeteilt worden waren (siehe oben, Randnrn. 25 und 27). Die Italienische Republik war, wie sich vorstehend aus Randnr. 112 ergibt, aufgrund dieser beiden Regelungen eindeutig verpflichtet, die ihr vorliegenden Informationen mit den dazugehörigen Zahlungsanträgen und Ausgabenerklärungen zu übermitteln, die die Kommission benötigte, um die Höhe der gezahlten oder möglicherweise gezahlten streitigen Vorauszahlungen ermitteln zu können. Die Kommission macht daher zu Recht geltend, dass die fragliche Erklärungsformalität in diesem Fall nur eine Durchführungsbestimmung und eine unausweichliche praktische Folge der der Italienischen Republik gemäß Art. 9 der Verordnung Nr. 438/2001 obliegenden Verpflichtung zur Bescheinigung der Ausgaben war.

114 Das erste angefochtene Schreiben hat die italienischen Behörden also mit der Aufforderung, die streitigen Ausgabenerklärungen im Hinblick auf jede einzelne Maßnahme unter Angabe der gezahlten oder möglicherweise gezahlten streitigen Vorauszahlungsbeträge zu ergänzen, lediglich an eine Erklärungspflicht erinnert, die

sich für diese Behörden eindeutig aus der Gemeinschaftsregelung ergab, ohne deren Anwendungsbereich zu ändern. Aus diesen und den vorstehend in Randnr. 102 genannten Gründen ist festzustellen, dass das erste angefochtene Schreiben keine der von der Italienischen Republik geltend gemachten Rechtswirkungen entfaltet hat und somit kein anfechtbarer Rechtsakt im Sinne der in Randnr. 56 dieses Urteils genannten Rechtsprechung sein kann. Die vorliegende Klage ist deshalb, soweit sie gegen das erste angefochtene Schreiben gerichtet ist, als unzulässig abzuweisen. Daher ist die Prüfung der Klage nur insoweit fortzusetzen, als sie gegen das zweite, das dritte, das vierte und das fünfte angefochtene Schreiben gerichtet ist.

115 Die Italienische Republik kann in diesem Zusammenhang nicht geltend machen, dass das zweite, das dritte, das vierte und das fünfte angefochtene Schreiben dadurch gegen Art. 9 der Verordnung Nr. 438/2001 oder gegen einen Grundsatz der Vereinfachung verstießen, dass sie voraussetzten, dass die zuständigen nationalen Behörden der fraglichen Erklärungsformalität nachkämen.

116 Bei der genannten Formalität handelte es sich, wie bereits vorstehend in Randnr. 113 festgestellt, um eine Durchführungsbestimmung und eine unausweichliche praktische Folge der der Italienischen Republik gemäß Art. 9 der Verordnung Nr. 438/2001 obliegenden Verpflichtung zur Bescheinigung der Ausgaben.

117 Hinzu kommt, dass die Rechtmäßigkeit der fraglichen Erklärungsformalität nicht durch den von der Italienischen Republik geltend gemachten Grundsatz der Vereinfachung in Frage gestellt werden kann. Die Verordnung Nr. 1260/1999 beruht zwar durchaus auf Erwägungen der Vereinfachung der Verfahren für Verpflichtungen und Zahlungen, und die Kommission bemüht sich in diesem Rahmen, unnötige administrative Hindernisse zu beseitigen, aber das System der Strukturfonds kennt keinen Grundsatz, wonach die Verfahren für Verpflichtungen und Zahlungen vereinfacht werden müssten, ohne die daraus für das reibungslose Funktionieren und eine wirtschaftliche Verwaltung der Fonds resultierenden Folgen zu bedenken. Der in der Verordnung Nr. 1260/1999 zum Ausdruck gebrachte Wille, die Verfahren zu vereinfachen, kann im vorliegenden Fall nicht dazu führen, dass eine Erklärungsformalität, die sich aus der Anwendung des Systems der Strukturfonds ergibt, das mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung im Sinne von Art. 274 EG

im Einklang steht, in Frage gestellt wird, wie bereits oben in den Randnrn. 112 und 113 ausgeführt wurde.

118 Somit sind der achte und der neunte Klagegrund, auf die sich der Antrag auf Nichtigerklärung des zweiten, des dritten, des vierten und des fünften angefochtenen Schreibens stützen, zurückzuweisen.

Zum ersten Klagegrund: Fehlende Rechtsgrundlage und Verstoß gegen die Vorschriften über die Finanzkontrolle

Vorbringen der Parteien

119 Die Italienische Republik rügt, dass in den angefochtenen Schreiben nicht die Vorschrift angegeben sei, auf die sie sich stützten, obwohl dies nach dem Grundsatz der Rechtssicherheit geboten sei (Urteil des Gerichtshofs vom 16. Juni 1993, Frankreich/Kommission, C-325/91, Slg. 1993, I-3283, Randnr. 26). Der lediglich stillschweigende Verweis auf das Schreiben vom 29. Juli 2003 könne keine ordnungsgemäße und angemessene Rechtsgrundlage sein, da die in diesem Schreiben enthaltene streitige allgemeine Regel gegen die Verordnung Nr. 1260/1999 und die Verordnung Nr. 448/2004 verstoße.

120 Die Italienische Republik wirft der Kommission außerdem vor, mit dem Erlass der angefochtenen Schreiben eine den Mitgliedstaaten nach den Art. 38 und 39 der Verordnung Nr. 1260/1999 und deren in der Verordnung Nr. 438/2001 enthaltenen Durchführungsbestimmungen ausschließlich vorbehaltene Zuständigkeit missachtet zu haben. Nach diesen Vorschriften und der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 6. September 2004 über die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten und der Kommission bei der geteilten Verwaltung im

Rahmen der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds (KOM[2004] 580 endg.) seien nämlich in erster Linie die Mitgliedstaaten für die Finanzkontrolle der Fondsinterventionen zuständig und müssten die Zuschussfähigkeit der von ihnen als Zwischen- und Restzahlungen erklärten Ausgaben prüfen und der Kommission bescheinigen. Die Kommission sei lediglich berechtigt, die von den Mitgliedstaaten eingesetzten „Verwaltungs- und Kontrollsysteme" zu kontrollieren.

121 Die Kommission beantragt, die auf das Fehlen einer Rechtsgrundlage gestützte erste Rüge zurückzuweisen. Die angefochtenen Schreiben gehörten zu einem klar umrissenen Regelungswerk, das der Italienischen Republik seit Langem bekannt gewesen sei. Sie verwiesen nämlich auf das Schreiben vom 29. Juli 2003, das seinerseits auf den Auslegungsvermerk Bezug nehme, und aufgrund dieser Bezugnahme sei die Rechtsgrundlage der angefochtenen Schreiben in der in ihnen erwähnten streitigen allgemeinen Regelung zu sehen.

122 Das Vorbringen der Italienischen Republik zur zweiten Rüge betreffend einen Verstoß gegen die Vorschriften über die Finanzkontrolle ist nach Ansicht der Kommission als unbegründet zurückzuweisen. Die Zuständigkeit für die Finanzkontrolle der Fondsinterventionen, die in erster Linie bei den Mitgliedstaaten liege, sei im Hinblick auf die Zuschussfähigkeit der Vorauszahlungen unerheblich. Es sei zu betonen, dass die streitige allgemeine Regel mit dem der hier einschlägigen Regelung zugrunde liegenden Grundsatz der Kostenerstattung vereinbar sei.

Würdigung durch das Gericht

123 Zur ersten, auf das Fehlen einer Rechtsgrundlage gestützten Rüge ist zu bemerken, dass die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften nach ständiger Rechtsprechung klar sein müssen und dass ihre Anwendung für alle Betroffenen vorhersehbar sein muss.

Der Grundsatz der Rechtssicherheit gehört zu den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts, deren Wahrung dem Gericht obliegt. Dieses Gebot verlangt, dass jede Maßnahme, die rechtliche Wirkungen erzeugen soll, ihre Bindungswirkung einer Bestimmung des Gemeinschaftsrechts entnimmt, die ausdrücklich als Rechtsgrundlage der Maßnahme bezeichnet sein muss und die Rechtsform vorschreibt, in der die Maßnahme zu erlassen ist (Urteil Frankreich/Kommission, oben in Randnr. 119 angeführt, Randnrn. 26 und 30).

124 Aus der Rechtsprechung ergibt sich jedoch auch, dass die fehlende Bezugnahme auf die genaue Rechtsgrundlage einer Maßnahme möglicherweise keinen wesentlichen Mangel darstellt, wenn sie anhand anderer Anhaltspunkte in der Maßnahme bestimmt werden kann. Eine ausdrückliche Bezugnahme ist indessen unerlässlich, wenn die Betroffenen und das zuständige Gemeinschaftsgericht sonst über die genaue Rechtsgrundlage im Unklaren gelassen würden (Urteil des Gerichtshofs vom 26. März 1987, Kommission/Rat, 45/86, Slg. 1987, 1493, Randnr. 9, und Urteil des Gerichts vom 11. September 2002, Alpharma/Rat, T-70/99, Slg. 2002, II-3495, Randnr. 112).

125 Das zweite, das dritte, das vierte und das fünfte angefochtene Schreiben enthalten Entscheidungen der Kommission, einen anderen als den von der Italienischen Republik beantragten Betrag zu zahlen. Diese Entscheidungen beruhen auf der ausdrücklichen Weigerung des Gemeinschaftsorgans, den Gemeinschaftshaushalt mit den von der Italienischen Republik angegebenen, auf die streitigen Vorauszahlungen entfallenden Ausgaben zu belasten. In den Schreiben wird nicht ausdrücklich die gemeinschaftsrechtliche Vorschrift genannt, der sie ihre Bindungswirkung entnehmen und die die Rechtsform vorschreibt, in der sie zu erlassen sind.

126 Daher ist zu prüfen, ob die Ungewissheit hinsichtlich der Rechtsgrundlage, die in den von der Kommission erlassenen Entscheidungen nicht angegeben ist, mithilfe anderer in dem zweiten, dem dritten, dem vierten oder dem fünften Schreiben enthaltener Gesichtspunkte beseitigt werden kann.

127 Aus dem Sachverhalt (siehe oben, Randnrn. 20 bis 35) ergibt sich, dass die streitigen Schreiben im Rahmen eines umfangreichen, zwischen der Kommission und der Italienischen Republik zur Frage der Zuschussfähigkeit von Vorauszahlungen geführten Schriftwechsels zu sehen sind. Die Kommission hatte die Italienische Republik in dem Auslegungsvermerk auf die streitige allgemeine Regel hingewiesen, wonach Vorauszahlungen ohne Belege über ihre Verwendung durch den Einzelempfänger gemäß Art. 32 Abs. 1 Unterabs. 3 der Verordnung Nr. 1260/1999 für einen Zuschuss durch die Fonds nicht in Betracht kämen. In ihren Schreiben vom 14. Mai und vom 29. Juli 2003 hatte die Kommission erneut auf die streitige allgemeine Regel hingewiesen. Außerdem hatte sie der Italienischen Republik ihre Entscheidung mitgeteilt, bis zum 19. Februar 2003 gezahlte Vorauszahlungen nach dem Grundsatz des Vertrauensschutzes als zuschussfähig anzusehen.

128 Der Inhalt des zweiten, des dritten, des vierten und des fünften angefochtenen Schreibens erlaubt es der Italienischen Republik und dem Gericht, zu erkennen, dass in diesen Schreiben jeweils die streitige allgemeine Regel zur Anwendung kommt, und dass die Entscheidungen, die sie enthalten, somit auf der Auslegung von Art. 32 Abs. 1 Unterabs. 3 der Verordnung Nr. 1260/1999 beruhen, auf den die Kommission im Auslegungsvermerk sowie in den Schreiben vom 14. Mai und 29. Juli 2003 und vom 25. März 2004 hingewiesen hat.

129 Die Italienische Republik kann die Rechtmäßigkeit dieser Rechtsgrundlage im Übrigen nicht im Hinblick auf die Verordnung Nr. 1260/1999 und die Verordnung Nr. 448/2004 in Frage stellen, denn die streitige allgemeine Regel steht, wie bereits vorstehend in Randnr. 92 festgestellt, sowohl mit Art. 32 der Verordnung Nr. 1260/1999 als auch mit dessen Durchführungsbestimmung, die in der Regel Nr. 1 Ziff. 1 und 2 des Anhangs der Verordnung Nr. 448/2004 enthalten ist, im Einklang.

130 Die auf das Fehlen einer Rechtsgrundlage gestützte erste Rüge ist daher zurückzuweisen.

131 Zu der auf einen Verstoß gegen die Vorschriften über die Finanzkontrolle gestützten zweiten Rüge ist zu bemerken, dass die Italienische Republik damit im Wesentlichen die Auffassung vertritt, die Kommission sei nicht befugt, die Erstattung der von den italienischen Behörden erklärten streitigen Vorauszahlungen in Form einer Beteiligung der Fonds abzulehnen.

132 Da jedoch feststeht, dass die eine Erstattung ablehnenden Entscheidungen auf der sich aus Art. 32 Abs. 1 Unterabs. 3 der Verordnung Nr. 1260/1999 und deren Durchführungsbestimmungen beruhenden Pflicht der Kommission beruhen, Zwischen- und Restzahlungen nur für tatsächlich getätigte Ausgaben im Sinne dieses Artikels zu leisten, ist das Vorbringen der Italienischen Republik zurückzuweisen. Die Bescheinigung der von der Italienischen Republik getätigten Ausgaben schließt nämlich die Möglichkeit für die Kommission nicht aus, im Rahmen der ihr obliegenden allgemeinen Zuständigkeit für den Vollzug des Haushaltsplans erklärte und bescheinigte Ausgaben von der gemeinschaftlichen Bezuschussung auszuschließen, bei denen es sich nach ihrer Auslegung der geltenden Regelung nicht um zuschussfähige Ausgaben handelt.

133 Die Kommission hat hier also im Rahmen ihrer Zuständigkeit für den Vollzug des Haushaltsplans gehandelt, ohne die den Mitgliedstaaten vorbehaltene Zuständigkeit für die Finanzkontrolle der Interventionen, wie sie sich aus den Art. 38 und 39 der Verordnung Nr. 1260/1999 und deren in der Verordnung Nr. 438/2001 enthaltenen Durchführungsbestimmungen ergibt, zu beeinträchtigen.

134 Deshalb ist auch die zweite Rüge zurückzuweisen. Demzufolge ist der erste Klagegrund in vollem Umfang zurückzuweisen.

Zum zweiten Klagegrund: Völliges Fehlen einer Begründung

Vorbringen der Parteien

135 Die Italienische Republik macht geltend, dass die angefochtenen Schreiben der in Art. 253 EG vorgesehenen Verpflichtung zur Begründung der Gemeinschaftsrechtsakte nach der Auslegung durch die gemeinschaftliche Rechtsprechung zuwiderliefen, da sie nichts enthielten, was die in ihnen enthaltenen Entscheidungen rechtfertige. Die Kommission sei im vorliegenden Fall angesichts der kurz vor Erlass der Schreiben durch das Inkrafttreten der Verordnung Nr. 448/2004 eingetretenen Änderung der Rechtsvorschriften und der Tragweite der in diesen Schreiben enthaltenen Entscheidungen, die spürbar weiter gingen als frühere Entscheidungen (Urteil des Gerichtshofs vom 26. November 1975, Fabricants de papiers peints/Kommission, 73/74, Slg. 1975, 1491, Randnr. 31), verpflichtet gewesen, ihre Argumentation in den angefochtenen Schreiben ausführlich darzulegen.

136 Die Kommission beantragt, den zweiten Klagegrund zurückzuweisen, weil die angefochtenen Schreiben unter Berücksichtigung des Kontextes des vorliegenden Falles und der Regelung über eine Beteiligung der Strukturfonds an den Ausgaben hinreichend begründet seien; diese Regelung sei der Italienischen Republik bekannt gewesen, da sie ihr mit dem Auslegungsvermerk und dem Schreiben vom 29. Juli 2003 mitgeteilt worden sei.

Würdigung durch das Gericht

137 Nach ständiger Rechtsprechung muss die in Art. 253 EG vorgeschriebene Begründung der Natur des betreffenden Rechtsakts entsprechen und die Überlegung des

Gemeinschaftsorgans, das den Rechtsakt erlassen hat, so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen, dass die Betroffenen ihr die Gründe für die erlassene Maßnahme entnehmen können und das zuständige Gericht seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann (Urteile des Gerichtshofs vom 11. September 2003, Österreich/Rat, C-445/00, Slg. 2003, I-8549, Randnr. 49, vom 9. September 2004, Spanien/Kommission, C-304/01, Slg. 2004, I-7655, Randnr. 50, und Urteil vom 24. November 2005, oben in Randnr. 36 angeführt, Randnr. 54).

138 Diese Begründungspflicht ist nach den konkreten Umständen, insbesondere nach dem Inhalt des Rechtsakts, der Art der angeführten Gründe und dem Interesse zu beurteilen, das der Adressat an Erläuterungen hat. In der Begründung brauchen nicht alle tatsächlich oder rechtlich einschlägigen Gesichtspunkte genannt zu werden, da die Frage, ob die Begründung eines Rechtsakts den Erfordernissen des Art. 253 EG genügt, nicht nur anhand seines Wortlauts zu beurteilen ist, sondern auch anhand seines Kontextes sowie sämtlicher Rechtsvorschriften auf dem betreffenden Gebiet (Urteile des Gerichtshofs vom 22. März 2001, Frankreich/Kommission, C-17/99, Slg. 2001, I-2481, Randnr. 36, vom 7. März 2002, Italien/Kommission, C-310/99, Slg. 2002, I-2289, Randnr. 48, und Urteil vom 24. November 2005, oben in Randnr. 36 angeführt, Randnr. 55).

139 Aus den Randnrn. 127 und 128 dieses Urteils ergibt sich, dass im zweiten, im dritten, im vierten und im fünften angefochtenen Schreiben stillschweigend die im Auslegungsvermerk und in den Schreiben vom 14. Mai und 29. Juli 2003 sowie dem vom 25. März 2004 genannte streitige allgemeine Regel angewandt wurde. Der zwischen der Kommission und der Italienischen Republik geführte Schriftwechsel gab dieser also zu verstehen, dass die eine Erstattung ablehnenden Entscheidungen stillschweigend, jedoch klar und eindeutig auf dem Umstand beruhten, dass die von der Italienischen Republik erklärten streitigen Vorauszahlungen nicht als tatsächlich gezahlte Ausgaben im Sinne von Art. 32 Abs. 1 Unterabs. 3 der Verordnung Nr. 1260/1999 anzusehen waren und daher nicht für eine Beteiligung der Fonds in Betracht kamen.

140 Im Übrigen ergibt sich aus dem Vorbringen der Italienischen Republik im Rahmen des vorliegenden Rechtsstreits, dass sie die Argumentation verstanden hat, die den im zweiten, im dritten, im vierten und im fünften angefochtenen Schreiben enthaltenen Entscheidungen über die Ablehnung einer Erstattung zugrunde lag. Ihr Antrag auf Nichtigerklärung dieser Entscheidungen beruht nämlich im Wesentlichen auf einer Anfechtung der diesen Entscheidungen zugrunde liegenden streitigen allgemeinen Regelung.

141 Unter diesen Umständen ist der auf ein völliges Fehlen einer Begründung gestützte zweite Klagegrund zurückzuweisen.

Zum sechsten Klagegrund: Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und Ermessensmissbrauch, und zum siebten Klagegrund: Verstoß gegen die Verordnung Nr. 448/2004, die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Rechtssicherheit sowie Widersprüchlichkeit der angefochtenen Schreiben

Vorbringen der Parteien

142 Die Italienische Republik trägt im Rahmen ihres sechsten Klagegrundes vor, dass die angefochtenen Schreiben gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstießen, da in ihnen ein allgemeiner und abstrakter Grundsatz zur Anwendung komme, wonach Vorauszahlungen nicht zuschussfähig seien; dieser Grundsatz sei im Hinblick auf das angestrebte Ziel unverhältnismäßig. Er beruhe zunächst auf der nicht erwiesenen Prämisse, dass es bei Vorauszahlungen keine ausreichenden Garantien dafür gebe, dass die den Einzelempfängern zur Verfügung gestellten Beträge tatsächlich zur Verwirklichung der Ziele der Beihilfe verwendet würden. Ferner sei er angewandt worden, ohne dass geprüft worden sei, ob es andere angemessene Maßnahmen gebe, die weniger einschneidend seien, und insbesondere ohne dass die Garantien berücksichtigt worden seien, die sich aus der nationalen Regelung ergäben. Das italienische Recht biete nämlich Garantien dafür, dass die von den Fonds kofinanzierten Vorhaben von den Einzelempfängern, die die Vorauszahlungen erhielten, durchgeführt würden. Der von der Kommission angewandte Grundsatz schließe im Übrigen völlig aus, dass deren Dienststellen auf der Stufe der Prüfung der von den nationalen Behörden übermittelten Zahlungsanträge irgendeine Analyse vornähmen.

143 Hinzu komme, dass der allgemeine und abstrakte Grundsatz, wonach Vorauszahlungen nicht zuschussfähig seien, ermessensmissbräuchlich sei, denn er komme einem bloßen Druckmittel gleich, das unmittelbar gegenüber den zuständigen nationalen Behörden eingesetzt werde.

144 Mit ihrem siebten Klagegrund macht die Italienische Republik geltend, dass die angefochtenen Schreiben gegen den von der gemeinschaftlichen Rechtsprechung und der Verordnung Nr. 448/2004 anerkannten allgemeinen Grundsatz der Gleichbehandlung verstießen und mit einem offensichtlichen Widerspruch behaftet seien, weil sie für die staatlichen Beihilfen, die von den Strukturfonds kofinanziert würden, offenbar ohne rechtlichen Grund eine doppelte Regelung einführten. Während nämlich Beihilfen, die im Allgemeinen in Form von Vorauszahlungen gezahlt würden, grundsätzlich nicht zuschussfähig seien, gelte dies nicht für Investitionsbeihilfen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU), die gemäß der Regel Nr. 1 Ziff. 1.3 und der Regel Nr. 8 Ziff. 2.9 des Anhangs der Verordnung Nr. 448/2004 in Form von Wagniskapital-, Kredit- oder Garantiefonds (einschließlich Wagniskapitalholding-Fonds) gewährt würden. Eine derartige Ungleichbehandlung lasse sich in Anbetracht des vorstehend in Randnr. 81 erwähnten Grundsatzes der Erforderlichkeit staatlicher Beihilfen nicht durch die angebliche Besonderheit dieser Finanzierungsart rechtfertigen.

145 Darüber hinaus verstießen die angefochtenen Schreiben gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit. Sie riefen nämlich dadurch Ungewissheit über die geltende Regelung hervor, dass sie annehmen ließen, dass selbst in dem besonderen Fall von Beihilfen, die in Form von Zahlungen in Wagniskapital-, Kredit- oder Garantiefonds gewährt würden, für eine Zuschussfähigkeit die Vorlage noch anderer als der in der Verordnung Nr. 448/2004 genannten Unterlagen verlangt werden könnte.

146 Die Kommission wendet sich gegen die Auffassung, dass die angefochtenen Schreiben gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstießen. Es sei Endbegünstigten nach der Verordnung Nr. 1260/1999 und deren Durchführungsbestimmungen nicht untersagt, Einzelempfängern Vorauszahlungen zu leisten. Diese könnten von den Fonds sogar ohne irgendein Erfordernis eines Nachweises ihrer

Verwendung gemäß Art. 32 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1260/1999 bei der ersten Mittelbindung bis in Höhe von 7 % ihrer Beteiligung an der betreffenden Intervention kofinanziert werden.

147 Im Übrigen seien die im Rahmen des siebten Klagegrundes vorgetragenen Rügen unbegründet und daher zurückzuweisen. Die Regeln über die Zuschussfähigkeit von Zahlungen in Wagniskapital-, Kredit- oder Garantiefonds seien aufgrund der besonderen Merkmale dieser Finanzierungsart aufgestellt worden.

Würdigung durch das Gericht

— Zum Verstoß gegen die Verordnung Nr. 448/2004

148 Das zweite, das dritte, das vierte und das fünfte angefochtene Schreiben sind, wie bereits in Randnr. 103 dieses Urteils festgestellt, mit Art. 32 der Verordnung Nr. 1260/1999 und der Regel Nr. 1 Ziff. 1 und 2 des Anhangs der Verordnung Nr. 448/2004 vereinbar, soweit es in diesen Schreiben abgelehnt wird, die streitigen Vorauszahlungen dem Gemeinschaftshaushalt aufzuerlegen. Daher ist die Rüge eines Verstoßes gegen die Verordnung Nr. 448/2004 von vornherein zurückzuweisen.

— Zum Verstoß gegen die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit, der Gleichbehandlung und der Rechtssicherheit

149 Die Rügen eines Verstoßes gegen die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit, der Gleichbehandlung und der Rechtssicherheit beziehen sich im Wesentlichen auf die

im zweiten, im dritten, im vierten und im fünften angefochtenen Schreiben vorgenommene Anwendung der streitigen allgemeinen Regelung. Die Kommission hat es nämlich gestützt auf diese Regel abgelehnt, die von den italienischen Behörden angegebenen streitigen Vorauszahlungen dem Gemeinschaftshaushalt aufzuerlegen.

150 Es ist festzustellen, dass Art. 32 Abs. 1 Unterabs. 3 der Verordnung Nr. 1260/1999 und deren Durchführungsbestimmungen der Kommission bei der Beurteilung der Voraussetzungen für die Zuschussfähigkeit von Vorauszahlungen kein Ermessen einräumen. Sie konnte daher mit ihrer Entscheidung im zweiten, im dritten, im vierten und im fünften Schreiben, dass die von der Italienischen Republik als Zwischenzahlungen erklärten streitigen Vorauszahlungen nicht zuschussfähig seien, nicht gegen die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit, der Gleichbehandlung oder der Rechtssicherheit verstoßen.

151 Selbst unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Italienische Republik im vorliegenden Fall ihre Klage gegen die einzelnen Entscheidungen darauf stützt, dass Art. 32 Abs. 1 Unterabs. 3 der Verordnung Nr. 1260/1999 und dessen Durchführungsbestimmungen, auf denen die Entscheidungen beruhten, rechtswidrig seien, und selbst wenn man die Zulässigkeit dieser Einreden der Rechtswidrigkeit nach Art. 241 EG bejahen wollte, wären sie gleichwohl unbegründet.

152 Die streitige allgemeine Regel ist im Fall von Beihilferegelungen oder im Zusammenhang mit der Gewährung von Beihilfen durch nationale Stellen nur eine besondere Anwendung des Grundsatzes der Kostenerstattung im Rahmen von Zwischen- und Restzahlungen, auf dem Art. 32 Abs. 1 Unterabs. 3 der Verordnung Nr. 1260/1999 und dessen Durchführungsbestimmungen beruhen. Durch diese besondere Anwendung soll sichergestellt werden, dass die Gemeinschaftsfonds nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung im Sinne des Art. 274 EG verwendet werden (siehe oben, Randnr. 86). Daher ist im vorliegenden Fall der behauptete Verstoß dieses Grundsatzes gegen die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit, der Gleichbehandlung und der Rechtssicherheit zu prüfen.

153 In Bezug auf den behaupteten Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist daran zu erinnern, dass dieser zu den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts gehört und gebietet, dass die Handlungen der Gemeinschaftsorgane die Grenzen dessen nicht überschreiten, was zur Erreichung der mit der fraglichen Regelung zulässigerweise verfolgten berechtigten Ziele geeignet und erforderlich ist, wobei zu beachten ist, dass dann, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die am wenigsten belastende zu wählen ist, und dass die verursachten Nachteile nicht gegenüber den angestrebten Zielen unangemessen sein dürfen (Urteile des Gerichtshofs vom 5. Mai 1998, National Farmers' Union u. a., C-157/96, Slg. 1998, I-2211, Randnr. 60, und vom 12. März 2002, Omega Air u. a., C-27/00 und C-122/00, Slg. 2002, I-2569, Randnr. 62, Urteile des Gerichts vom 27. September 2002, Tideland Signal/Kommission, T-211/02, Slg. 2002, II-3781, Randnr. 39, und vom 13. April 2005, Verein für Konsumenteninformation/Kommission, T-2/03, Slg. 2005, II-1121, Randnr. 99).

154 Was die gerichtliche Nachprüfbarkeit der oben genannten Voraussetzungen betrifft, verfügt der Gemeinschaftsgesetzgeber zur Festlegung allgemeiner Regeln für die Strukturfonds über ein Ermessen, das der politischen Verantwortung entspricht, die ihm Art. 161 EG überträgt. Folglich kann nur die offensichtliche Ungeeignetheit einer in diesem Bereich erlassenen Maßnahme zur Erreichung des Ziels, das das zuständige Organ verfolgen will, die Rechtmäßigkeit einer solchen Maßnahme berühren (vgl. entsprechend zur gemeinsamen Agrarpolitik Urteil National Farmers' Union u. a., oben in Randnr. 153 angeführt, Randnr. 61 und die dort angeführte Rechtsprechung).

155 Im Rahmen dieser durch Art. 32 der Verordnung Nr. 1260/1999 eingeführten Regelung trägt der Grundsatz der Kostenerstattung im Rahmen von Zwischen- und Restzahlungen dazu bei, sicherzustellen, dass die Gemeinschaftsfonds nach den in Art. 274 EG festgelegten Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung verwendet werden. Durch ihn wird verhindert, dass die Gemeinschaft erhebliche finanzielle Zuschüsse gewährt, die sie anschließend im Fall ihrer nicht bestimmungsgemäßen Verwendung nicht mehr oder nur unter großen Schwierigkeiten wieder einziehen kann, indem das Risiko für den Gemeinschaftshaushalt auf einen Betrag in Höhe von 7 % der Beteiligung der Strukturfonds an der betreffenden Intervention begrenzt wird (Schlussanträge der Generalanwältin Kokott in der Rechtssache Italien/Kommission, Urteil vom 24. November 2005, oben in Randnr. 36 angeführt, Nrn. 77 und 80).

156 Diese Begrenzung des Risikos für den Gemeinschaftshaushalt bei einer nichtkonformen Verwendung von Vorauszahlungen wird im vorliegenden Fall nicht durch etwaige nach der italienischen Regelung bestehende Garantien in Frage gestellt. Da die auf nationaler Ebene vorgesehenen Garantien nämlich vom Einzelempfänger den nationalen Stellen gewährt werden, die die Vorauszahlungen leisten, ist es nicht als offensichtlich unangemessen anzusehen, dass diese Stellen und nicht die Gemeinschaft das Risiko einer Nichtleistung durch den Einzelempfänger tragen und die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit einer etwaigen Forderung auf Rückzahlung von ohne Rechtsgrund gezahlten Beträgen bewältigen müssen.

157 Der Grundsatz der Kostenerstattung im Rahmen von Zwischen- und Restzahlungen und die streitige allgemeine Regel, in der dieser Grundsatz zur Anwendung kommt, sind daher nicht als offensichtlich unangemessene Maßnahmen anzusehen. Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit liegt also nicht vor.

158 In Bezug auf den behaupteten Verstoß gegen die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Rechtssicherheit ist daran zu erinnern, dass der allgemeine Grundsatz der Gleichbehandlung gebietet, dass gleiche Sachverhalte nicht ungleich behandelt werden, es sei denn, dass eine Differenzierung objektiv gerechtfertigt wäre (vgl. im Bereich des Öffentlichen Dienstes Urteil des Gerichts vom 26. Februar 2003, Drouvis/Kommission, T-184/00, Slg. ÖD 2003, I-A-51 und II-297, Randnr. 39, sowie im Bereich des Wettbewerbs Urteile des Gerichts vom 13. Dezember 2001, Krupp Thyssen Stainless und Acciai speciali Terni/Kommission, T-45/98 und T-47/98, Slg. 2001, II-3757, Randnr. 237, und vom 6. Dezember 2005, Brouwerij Haacht/Kommission, T-48/02, Slg. 2005, II-5259, Randnr. 108), während der Grundsatz der Rechtssicherheit verlangt, dass Rechtsvorschriften klar und bestimmt sind, so dass die unter das Gemeinschaftsrecht fallenden Tatbestände und Rechtsbeziehungen voraussehbar sind (Urteil des Gerichtshofs vom 15. Februar 1996, Duff u. a., C-63/93, Slg. 1996, I-569, Randnr. 20, und Urteil des Gerichts vom 7. November 2002, Vela und Tecnagrind/Kommission, T-141/99, T-142/99, T-150/99 und T-151/99, Slg. 2002, II-4547, Randnr. 391). Der Grundsatz der Rechtssicherheit impliziert, dass die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften frei von Widersprüchen formuliert sind.

159 Die Regel Nr. 1 Ziff. 1.3 des Anhangs der Verordnung Nr. 448/2004 sieht vor, dass Einzahlungen in Wagniskapital-, Kredit- und Garantiefonds als tatsächlich getätigte Ausgaben im Sinne von Art. 32 Abs. 1 Unterabs. 3 der Verordnung Nr. 1260/1999 behandelt werden, sofern diese Fonds den Bestimmungen der Regeln 8 bzw. 9 des genannten Anhangs entsprechen. Diese Regel ist, wie die Kommission zutreffend bemerkt, eine spezielle Ausprägung des Grundsatzes der Kostenerstattung im Rahmen von Zwischen- und Restzahlungen zur Berücksichtigung der Besonderheit der Bereitstellung von Risikokapital für Unternehmen. Diese Gelder werden den KMU durch unabhängige juristische Personen gewährt, die als Vermittler auftreten. Anders als Vorauszahlungen, die den Einzelempfängern von den nationalen Stellen unmittelbar gewährt werden, fließt das bereitgestellte Risikokapital in Fonds, die dazu dienen, den Einzelempfängern den Zugang zu den Finanzierungsquellen zu erleichtern. Wegen dieser besonderen Situation, die mit der von Vorauszahlungen nicht vergleichbar ist, konnten Einzahlungen in Wagniskapital-, Kredit- und Garantiefonds als tatsächlich getätigte Ausgaben im Sinne von Art. 32 Abs. 1 Unterabs. 3 der Verordnung Nr. 1260/1999 angesehen werden.

160 Nach alledem ist festzustellen, dass die Bestimmungen des Anhangs der Verordnung Nr. 448/2004, wonach nur Einzahlungen in Wagniskapital-, Kredit- und Garantiefonds als tatsächlich getätigte Ausgaben im Sinne von Art. 32 Abs. 1 Unterabs. 3 der Verordnung Nr. 1260/1999 behandelt werden, nicht gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung verstoßen.

161 Im Übrigen kann der Grundsatz der Rechtssicherheit im vorliegenden Fall nicht verletzt sein, weil sowohl der Grundsatz der Kostenerstattung im Rahmen von Zwischen- und Restzahlungen als auch die streitige allgemeine Regel eine ordnungsgemäße Anwendung der geltenden Bestimmungen darstellen. In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass die Italienische Republik auf die bestehende streitige allgemeine Regel und die in Art. 32 Abs. 1 Unterabs. 3 der Verordnung Nr. 1260/1999 vorgesehenen Voraussetzungen für die Zuschussfähigkeit von Vorauszahlungen durch den Auslegungsvermerk und die Schreiben vom 14. Mai und vom 29. Juli 2003 sowie das Schreiben vom 25. März 2004 aufmerksam gemacht wurde. Außerdem ergibt sich aus den oben in Randnr. 159 genannten Gründen, dass die Italienische

Republik nicht geltend machen kann, dass sie aufgrund der ungleichen Regeln über die Zuschussfähigkeit in der Regel Nr. 1 Ziff. 1.2 und 1.3 auf der einen und der Regel Nr. 8 des Anhangs der Verordnung Nr. 448/2004 auf der anderen Seite darüber im Unklaren gelassen worden sei, welches die geltende Regelung sei.

162 Nach alledem zeigt sich nicht, dass der Grundsatz der Kostenerstattung im Rahmen von Zwischen- und Restzahlungen und die streitige allgemeine Regel für sich gesehen oder in ihrer konkreten Anwendung im zweiten, im dritten, im vierten und im fünften Schreiben gegen die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit, der Gleichbehandlung oder der Rechtssicherheit verstoßen.

163 Daher sind die auf diese Grundsätze gestützten Rügen zurückzuweisen.

— Zum Ermessensmissbrauch

164 Eine Entscheidung ist nach der Rechtsprechung nur dann ermessensmissbräuchlich, wenn aufgrund objektiver, schlüssiger und übereinstimmender Indizien anzunehmen ist, dass sie ausschließlich oder überwiegend zu anderen als den angegebenen Zwecken getroffen wurde (Urteile des Gerichts vom 23. Oktober 1990, Pitrone/Kommission, T-46/89, Slg. 1990, II-577, Randnr. 71, und vom 6. März 2002, Diputación Foral de Álava u. a./Kommission, T-92/00 und T-103/00, Slg. 2002, II-1385, Randnr. 84).

165 Die Italienische Republik trägt im vorliegenden Fall keinen objektiven Anhaltspunkt dafür vor, dass die Kommission einen Ermessensmissbrauch in Ausübung ihrer Befugnisse begangen hätte. Ein Ermessensmissbrauch ist deshalb nicht erwiesen.

166 Daraus folgt, dass der sechste und der siebte Klagegrund zurückzuweisen sind und dass die Klage in ihrer Gesamtheit teils als unzulässig und im Übrigen als unbegründet abzuweisen ist.

Kosten

167 Nach Art. 87 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission beantragt hat, die Italienische Republik zu verurteilen, und diese mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Zweite Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Die Italienische Republik trägt die Kosten.

Meij Forwood Pelikánová

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 12. Dezember 2007.

Der Kanzler In Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten

E. Coulon A. W. H. Meij

Inhaltsverzeichnis

Rechtlicher Rahmen ..... II - 5097

Vorschriften über eine Beteiligung der Fonds an den Ausgaben ..... II - 5098

Vorschriften über die Zahlung der Fondszuschüsse ..... II - 5100

Vorschriften über die Ausgabenbescheinigung ..... II - 5102

Vorschriften über die Finanzkontrolle ..... II - 5103

Sachverhalt ..... II - 5104

Verfahren und Anträge der Parteien ..... II - 5109

Zur Zulässigkeit ..... II - 5111

Vorbringen der Parteien ..... II - 5111

Würdigung durch das Gericht ..... II - 5114

Zur Begründetheit ..... II - 5116

Zum dritten Klagegrund: Verstoß gegen das Verfahren für den Erlass von Entscheidungen der Kommission und Verstoß gegen die Geschäftsordnung der Kommission .. II - 5118

Vorbringen der Parteien ..... II - 5118

Würdigung durch das Gericht ..... II - 5118

Zum vierten Klagegrund: Verstoß gegen Art. 32 der Verordnung Nr. 1260/1999 und gegen die Regel Nr. 1 Ziff. 1 und 2 des Anhangs der Verordnung Nr. 448/2004, sowie zum fünften Klagegrund: Verstoß gegen die Vorschriften über die Zuschussfähigkeit von Ausgaben ..... II - 5120

Vorbringen der Parteien ..... II - 5120

Würdigung durch das Gericht ..... II - 5122

Zum achten Klagegrund: Verstoß gegen Art. 9 der Verordnung Nr. 438/2001, und zum neunten Klagegrund: Verstoß gegen den Grundsatz der Vereinfachung ..... II - 5128

Vorbringen der Parteien ..... II - 5128

Würdigung durch das Gericht ..... II - 5130

Zum ersten Klagegrund: Fehlende Rechtsgrundlage und Verstoß gegen die Vorschriften über die Finanzkontrolle ..... II - 5133

Vorbringen der Parteien ..... II - 5133

Würdigung durch das Gericht ..... II - 5134

Zum zweiten Klagegrund: Völliges Fehlen einer Begründung ..... II - 5138

Vorbringen der Parteien ..... II - 5138

Würdigung durch das Gericht ..... II - 5138

Zum sechsten Klagegrund: Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und Ermessensmissbrauch, und zum siebten Klagegrund: Verstoß gegen die Verordnung Nr. 448/2004, die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Rechtssicherheit sowie Widersprüchlichkeit der angefochtenen Schreiben ..... II - 5140

Vorbringen der Parteien ..... II - 5140

Würdigung durch das Gericht ..... II - 5142

— Zum Verstoß gegen die Verordnung Nr. 448/2004 ..... II - 5142

— Zum Verstoß gegen die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit, der Gleichbehandlung und der Rechtssicherheit ..... II - 5142

— Zum Ermessensmissbrauch ..... II - 5147

Kosten ..... II - 5100