RETTENS DOM (Anden Afdeling)

12. december 2007 *

I sag T-308/05,

Den Italienske Republik, først ved A. Cingolo, derefter ved P. Gentili, avvocati dello Stato,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved L. Flynn og M. Velardo, som befuldmægtigede, bistået af avocat G. Faedo,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af de beslutninger, der hævdes at være indeholdt i Kommissionens skrivelse nr. 5272 af 7. juni 2005, nr. 5453 af 8. juni 2005, nr. 5726 og nr. 5728 af 17. juni 2005, og nr. 5952 af 23. juni 2005,

har

* Processprog: italiensk.

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET
I FØRSTE INSTANS (Anden Afdeling)

sammensat af dommerne A.W.H. Meij, som fungerende afdelingsformand, N.J. Forwood og I. Pelikánová,

justitssekretær: ekspeditionssekretær J. Palacio González,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 25. april 2007,

afsagt følgende

Dom

Retsforskrifter

1 I henhold til artikel 159 EF støtter Fællesskabet virkeliggørelsen af målsætningerne om social og økonomisk samhørighed, herunder den regionale udvikling, med den virksomhed, som det udøver ved hjælp af strukturfondene [Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, »Udviklingssektionen«, Den Europæiske Socialfond og Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (herefter »strukturfondene« eller »fondene«)].

2 I henhold til artikel 161 EF definerer Rådet bl.a. strukturfondenes opgaver, hovedmål og indretning og fastsætter også de almindelige regler, der skal gælde for disse fonde.

3 På grundlag af sidstnævnte bestemmelse har Rådet vedtaget forordning (EF) nr. 1260/1999 af 21. juni 1999 om vedtagelse af generelle bestemmelser for strukturfondene (EFT L 161, s. 1) (herefter »den generelle forordning«), som regulerer strukturfondenes mål, tilrettelæggelse, funktion og iværksættelsen af deres indsats samt definerer Kommissionens og medlemsstaternes rolle og beføjelser i denne forbindelse.

Bestemmelser om, hvilke udgifter der er berettigede til støtte fra fondene

4 Artikel 30 i den generelle forordning indeholder betingelserne for »[s]tøtteberettigelse«, dvs. hvornår udgifter er berettiget til økonomisk støtte fra fondene. Det fremgår af artikel 30, stk. 3, at »[d]e relevante nationale regler gælder for de støtteberettigede udgifter, undtagen hvis Kommissionen, når det er nødvendigt, udarbejder fælles regler for udgifternes støtteberettigelse efter proceduren i artikel 53, stk. 2«.

5 Kommissionen har i henhold til den generelle forordnings artikel 30, stk. 3, og artikel 53, stk. 2, vedtaget forordning (EF) nr. 1685/2000 af 28. juli 2000 om fastsættelse af gennemførelsesbestemmelser til den generelle forordning for så vidt angår støtteberettigede udgifter i forbindelse med foranstaltninger medfinansieret af strukturfondene (EFT L 193, s. 39). Denne forordning trådte i kraft den 5. august 2000. Den er efterfølgende blevet ændret med virkning fra sin ikrafttrædelsesdato ved Kommissionens forordning (EF) nr. 1145/2003 af 27. juni 2003 (EUT L 160, s. 48) for så vidt angår de bestemmelser, der har betydning i forhold til denne tvist. Kommissionen har senere vedtaget forordning (EF) nr. 448/2004 af 10. marts 2004 (EUT L 72, s. 66) om ophævelse af forordning nr. 1145/2003 og ændring af bilaget

til forordning nr. 1685/2000, idet dette bilag erstattes af den tekst, der fremgår af bilaget til forordningen (herefter »bilaget til forordning nr. 448/2004«). Forordning nr. 448/2004 trådte i kraft den 11. marts 2004. Ifølge forordningens artikel 3 har den tilbagevirkende kraft fra 5. juli 2003, der var datoen for forordning nr. 1145/2003's ikrafttræden, bortset fra bl.a. punkt 1.3, 2.1, 2.2 og 2.3 i regel 1 i forordningens bilag, der finder anvendelse fra den 5. august 2000, der var datoen for forordning nr. 1685/2000's ikrafttræden.

6 Regel 1 i bilaget til forordning nr. 448/2004, der omhandler »[f]aktisk betalte udgifter«, indeholder en nærmere angivelse af, hvad der skal forstås ved »betalinger foretaget af de endelige støttemodtagere«. Følgende er fastsat i denne bestemmelses punkt 1.2:

»I forbindelse med støtteordninger efter traktatens artikel 87 og støtte ydet af medlemsstaternes udpegede organer betyder »betalinger, der er afholdt af de endelige støttemodtagere«, støtte, der er betalt til individuelle modtagere af de organer, der yder støtten. De endelige støttemodtageres betalinger skal begrundes med henvisning til støttens betingelser og formål.«

7 I samme regels punkt 1.4 er fastsat følgende:

»I andre tilfælde end de under punkt 1.2 nævnte skal »betalinger, der er afholdt af de endelige modtagere«, forstås som betalinger foretaget af de organer eller de offentlige eller private virksomheder af den type, der er defineret i programtillægget i overensstemmelse med artikel 18, stk. 3, litra b), i den generelle forordning, som har det direkte ansvar for igangsætningen af den konkrete foranstaltning.«

8 Regel 1 præciserer endvidere måderne, hvorpå der skal føres »[b]evis for udgifter«. Følgende er fastsat i reglens punkt 2.1:

»Betalinger, der er foretaget af de endelige støttemodtagere og anmeldes som mellemliggende betalinger og betalinger af saldoen, skal som hovedregel godtgøres ved kvitterede fakturaer. Hvis dette ikke kan ske, skal betalingerne godtgøres ved regnskabsdokumenter med tilsvarende bevisværdi.«

9 I punkt 2.3 i regel 1 er følgende fastsat:

»Hvis der ved gennemførelsen af en operation anvendes procedurer for offentlige indkøbsaftaler, skal de endelige støttemodtageres betalinger, der anmeldes som mellemliggende betalinger og betalinger af saldoen, desuden godtgøres ved kvitterede fakturaer udfærdiget i overensstemmelse med de underskrevne kontrakters bestemmelser. I alle andre tilfælde, herunder tildeling af offentlige tilskud, skal de endelige støttemodtageres betalinger, der anmeldes som mellemliggende betalinger og betalinger af saldoen, være begrundet i de udgifter (inklusive de udgifter, der er nævnt i punkt 1.5), der faktisk er afholdt af de organer eller offentlige eller private firmaer, der er involveret i gennemførelsen af operationen.«

Bestemmelser om betaling af støtte fra fondene

10 Den generelle forordnings artikel 32 regulerer »[b]etalinger« af støtte fra fondene. Følgende er fastsat i artikel 32, stk. 1, tredje og fjerde afsnit:

»Betalingen kan tage form af acontobetalinger, mellemliggende betalinger eller betalinger af [saldoen]. Mellemliggende betalinger og betalinger af [saldoen] vedrører allerede betalte udgifter, som skal svare til betalinger, der er afholdt af de endelige modtagere, og som er dokumenteret af kvitterede fakturaer eller regnskabsdokumenter med tilsvarende bevisværdi.

Kommissionen foretager med forbehold af disponible midler de mellemliggende betalinger inden for en frist, der ikke må overstige to måneder regnet fra modtagelsen af en gyldig anmodning […]«

11 Følgende er fastsat i den generelle forordnings artikel 32, stk. 2:

»Når den første forpligtelse indgås, får betalingsmyndigheden udbetalt et acontobeløb af Kommissionen. Dette acontobeløb andrager 7% af fondenes deltagelse i den pågældende intervention […]«

12 I den generelle forordnings artikel 32, stk. 3, er bl.a. fastsat følgende:

»Kommissionen foretager mellemliggende betalinger med henblik på refusion af de under fondene faktisk afholdte udgifter, som betalingsmyndigheden har attesteret. […] De er undergivet [visse] betingelser: […] Kommissionen underretter straks medlemsstaten og betalingsmyndigheden, hvis en af disse betingelser ikke er opfyldt, og betalingsanmodningen derfor ikke er gyldig, og de tager de forholdsregler, der er nødvendige for at udbedre situationen.«

13 Følgende fremgår af den generelle forordnings artikel 32, stk. 4:

»Betalingen af [saldoen] for interventionen foretages, hvis:

a) betalingsmyndigheden har forelagt Kommissionen en erklæring, der attesterer, at udgifterne faktisk er afholdt, senest seks måneder efter den betalingsfrist, der er fastsat i beslutningen om fondenes finansielle deltagelse

[…]«

Bestemmelser vedrørende attestering af udgifter

14 Kommissionen har i medfør af den generelle forordnings artikel 53, stk. 2, og for at harmonisere normerne for attestering af udgifter, for hvilke der anmodes om betalinger fra fondene som mellemliggende betalinger eller betalinger af saldoen, inden for rammere af Kommissionens forordning (EF) nr. 438/2001 af 2. marts 2001 om gennemførelsesbestemmelser til den generelle forordning for så vidt angår forvaltnings- og kontrolsystemerne for strukturfondenes interventioner (EFT L 63, s. 21) vedtaget regler, der specificerer indholdet af attesteringer af anmeldelser af mellemliggende og endelige udgifter, og som præciserer arten og kvaliteten af de oplysninger, som de er støttet på.

Bestemmelser vedrørende finanskontrol

15 Finanskontrollen er reguleret i den generelle forordnings artikel 38 og 39, og de relevante gennemførelsesbestemmelser findes i forordning nr. 438/2001.

16 I den generelle forordnings artikel 38, stk. 1, er det bestemt, at medlemsstaterne inden for rammerne af finanskontrollen i første række er ansvarlige, og at de skal »samarbejde med Kommissionen med henblik på at sikre, at fællesskabsmidlerne anvendes i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning«.

17 Blandt bestemmelserne vedrørende »forvaltnings- og kontrolsystemer« er i artikel 7 i forordning nr. 438/2001 fastsat følgende:

»1. Medlemsstaternes forvaltnings- og kontrolsystemer skal sikre et tilstrækkeligt revisionsspor.

2. Et tilstrækkeligt revisionsspor er et revisionsspor, der tillader:

a) afstemning af de samlede beløb, der attesteres over for Kommissionen, med de enkelte udgiftskonteringer og de bilag, der opbevares på de forskellige administrationsniveauer og hos de endelige støttemodtagere, og, hvor sidstnævnte ikke er de endelige modtagere af midlerne, hos de organisationer eller virksomheder, der gennemfører operationer […]«

18 I den del, der vedrører »Udgiftsattestering«, er der i artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 438/2001 fastsat følgende:

»De attester for mellemliggende og endelige udgiftsanmeldelser, der omhandles i artikel 32, stk. 3 og 4, i [den generelle] forordning, udstedes i den i bilag II foreskrevne form af en person eller afdeling under betalingsmyndigheden, der fungerer uafhængigt af de afdelinger, der godkender betalingsanmodninger.«

19 I artikel 9, stk. 2, litra b), nr. i), i forordning nr. 438/2001 er det bestemt, at inden attestering af en given udgiftsanmeldelse sikrer betalingsmyndigheden sig bl.a., at udgiftsanmeldelsen kun vedrører udgifter, som »faktisk er blevet afholdt af den endelige støttemodtager i form af betalinger, som defineret i [punkt] 1.2, 1.3 og 2 i regel 1 i bilaget til [forordning] nr. 1685/2000 og dokumenteret ved kvitterede fakturaer eller regnskabsbilag med tilsvarende dokumentationsværdi«.

Tvistens baggrund

20 Ved skrivelse af 7. september 2001 tilsendte Kommissionen Den Italienske Republik en note, der indeholdt en fortolkning af den generelle forordnings artikel 32, stk. 1, tredje afsnit (herefter »den forklarende note«). I henhold til følgeskrivelsen var formålet med noten at afklare visse spørgsmål, som var stillet Kommissionen vedrørende begreberne »allerede betalte udgifter« og »betalinger, der er afholdt af de endelige modtagere«. I denne sammenhæng blev der i den forklarende notes punkt 8 vedrørende den nævnte artikel angivet betingelserne for berettigelse til medfinansiering fra strukturfondene af acontobetalinger, som er foretaget af nationale organer (herefter de »endelige støttemodtagere«) inden for rammerne af en statsstøtteordning i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 87 EF eller i forbindelse med tildeling af støtte (herefter »acontobetalinger«): »I tilfælde, hvor den endelige støttemodtager ikke er sammenfaldende med de individuelle modtagere

af fællesskabsmidlerne, f.eks. ved støtteordninger, foretages acontobetalingerne af tilskud til de individuelle støttemodtagere af de endelige støttemodtagere. Imidlertid skal de udgifter, der af den endelige støttemodtager anmeldes over for forvaltnings- eller betalingsmyndigheden eller det organ, der optræder som mellemmand, vedrøre udgifter, der faktisk angår de individuelle modtagere, og som er godtgjort ved kvitterede fakturaer eller af dokumenter med en tilsvarende dokumentationsværdi. Det er derfor, at acontobetalinger, som er foretaget af den endelige støttemodtager, ikke må være omfattet af de udgifter, der anmeldes til Kommissionen, medmindre nævnte støttemodtager kan godtgøre, at den individuelle modtager har benyttet denne acontobetaling til at dække faktiske udgifter.« Ifølge den forklarende note er acontoudbetalinger, der ikke er ledsaget af godtgørelse af deres anvendelse af de individuelle modtagere (herefter »ikke godtgjorte acontobetalinger«), ikke berettigede til medfinansiering fra fondene (herefter »den omtvistede generelle regel«).

21 Ved skrivelse af 20. januar 2003 meddelte Kommissionen Den Italienske Republik, at den i anledning af en anmodning om udbetaling, der var indgivet af Den Italienske Republik, ville fratrække et beløb svarende til ikke godtgjorte acontobetalinger. Kommissionen opfordrede Den Italienske Republik til at give den meddelelse om dette beløbs størrelse og stillede i mellemtiden behandlingen af betalingsanmodningen i bero.

22 Ved skrivelse af 3. marts 2003 anførte Kommissionen over for Den Italienske Republik, at den havde givet ordre til udbetaling af et beløb, der var mindre end det, der var anmodet om, som følge af, at der var fradraget et beløb svarende til de ikke godtgjorte acontobetalinger.

23 Den 27. marts 2003 anlagde Den Italienske et søgsmål med påstand om annullation af de to nævnte skrivelser (sag C-138/03).

24 Sideløbende med disse omstændigheder forløb en høringsprocedure i Komitéen for Udvikling og Omstilling i Regionerne (herefter »komitéen«) med henblik på at

fastsætte nærmere bestemmelser om en forenkling af forvaltningen af strukturfondene. I den forbindelse havde Kommissionen anmodet komitéen om at overveje muligheden for, at acontobetalingerne skulle være berettigede til støtte fra fondene og betingelserne for en sådan støtteberettigelse. Da der ikke blev indgået en aftale mellem medlemsstaterne under komitéens 73. møde den 19. februar 2003, besluttede Kommissionen endelig at afstå fra at iværksætte nogen initiativer i denne forbindelse.

25 Ved skrivelse af 14. maj 2003 oplyste Kommissionen Den Italienske Republik om afslutningen på de drøftelser, der havde fundet sted i komitéen. Kommissionen oplyste, at dens holdning vedrørende acontobetalingers støtteberettigelse fortsat var den, der var anført i den forklarende note. Imidlertid meddelte Kommissionen under henvisning til den tvivl, der kunne have været opstået vedrørende fortolkningen af de gældende bestemmelser, og for ikke at skuffe de berettigede forventninger, som drøftelserne i komitéen kunne have givet anledning til, at den havde besluttet at anse acontobetalinger, der ikke var godtgjort, og som enten vedrørte støtte, der var blevet bevilget ved en endelig beslutning om tildeling senest den 19. februar 2003, eller støtte, som var blevet bevilliget inden for rammerne af et offentligt udbud, der var blevet afsluttet senest samme dato, for støtteberettigede. Kommissionen anførte i øvrigt over for Den Italienske Republik, at acontoudbetalingernes størrelse i henhold til de således præciserede regler måtte specificeres i de anmeldelser af udgifter, som var vedlagt de til Kommissionen rettede betalingsanmodninger. Den 24. juli 2003 anlagde Den Italienske Republik et søgsmål med påstand om annullation af skrivelsen af 14. maj 2003 (sag C-324/03).

26 I overensstemmelse med de regler, der var anført i skrivelsen af 14. maj 2003, modtog de italienske myndigheder den 5. juni 2003 betaling af de beløb, der var omfattet af skrivelserne af 20. januar og 30. marts 2003, der omtvistes i sag C-138/03.

27 Ved skrivelse af 29. juli 2003 sendte Kommissionen en ny udgave af skrivelsen af 14. maj 2003 til de italienske myndigheder, hvorved der blev rettet nogle oversættelsesfejl i sidstnævnte skrivelse. Den 9. oktober 2003 anlagde Den Italienske Republik et søgsmål med påstand om annullation af skrivelsen af 29. juli 2003 (sag C-431/03). Ligesom inden for rammerne af sag C-324/03 anfægtede Den Italienske Republik skrivelsen, for så vidt som den indeholder afvisning af at anse acontobetalinger, der

ikke er godtgjort ved beviser, for, at de er blevet brugt af de endelige støttemodtagere, når den endelige beslutning om tildeling af støtte eller afslutningen på den offentlige udbudsprocedure foreligger efter den 19. februar 2003 (herefter »de omtvistede acontobetalinger«).

28 Den 25. september 2003 anlagde Den Italienske Republik et søgsmål med påstand om annullation af forordning nr. 1145/2003, der var trådt i kraft den 5. juli 2003 (sag C-401/03, der efter henvisning til Retten er blevet sag T-223/04).

29 Ved skrivelse af 25. marts 2004 oplyste Kommissionen over for Den Italienske Republik, at størrelsen på de acontoudbetalinger, der var foretaget inden for rammerne af støtteordninger vedrørende samtlige støtteprogrammer, der er omfattet af mål nr. 1 og 2, skulle specificeres vedrørende hver enkelt foranstaltning i fremtidige udgiftsanmeldelser, således som det var blevet præciseret i skrivelserne af 14. maj og 29. juli 2003. Den Italienske Republik har anlagt et søgsmål med påstand om annullation af denne skrivelse og, subsidiært, annullation af forordning nr. 448/2004, der var trådt i kraft den 11. marts 2004 (sag T-207/04).

30 Ved skrivelse nr. 6311 af 1. marts 2005 indgav Den Italienske Republik en anmodning til Kommissionen om mellemliggende betaling inden for rammerne af gennemførelsen af det regionale operationelle program (herefter »ROP«) under mål nr. 1 vedrørende regionen Campanien for perioden 2000-2006.

31 Ved skrivelse nr. 2772 af 21. marts 2005 anmodede Kommissionen den Italienske Republik om at fuldstændiggøre den udgiftsanmeldelse, som var vedlagt betalingsanmodningen, ved at foretage en klar angivelse af de omtvistede foretagne acontobetalinger.

32 Ved skrivelse nr. 12827 af 29. april 2005 rettede Den Italienske Republik en ny anmodning om betaling af et beløb på 17 341 776,84 EUR inden for rammerne af gennemførelsen af den samme ROP.

33 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 30. maj 2005 har Den Italienske Republik anlagt et søgsmål med påstand om annullation af skrivelse nr. 2772 af 21. marts 2005 (sag T-212/05).

34 Ved skrivelse nr. 5272 af 7. juni 2005 (herefter den »første anfægtede skrivelse«) anmodede Kommissionen Den Italienske Republik om at fuldstændiggøre de udgiftsanmeldelser, som var vedlagt de betalingsanmodninger, som sidstnævnte havde fremsendt ved skrivelse nr. 6311 af 1. marts 2005 og nr. 12827 af 29. april 2005 (herefter »de omtvistede udgiftsanmeldelser« og »de omtvistede betalingsanmodninger«), ved for hver foranstaltning at foretage en klar angivelse af de omtvistede foretagne eller eventuelt foretagne acontobetalinger. Kommissionen bemærkede ligeledes, at betalingsprocedurerne vedrørende de omtvistede betalingsanmodninger ville blive stillet, eller forblive stillet, i bero, indtil de nævnte oplysninger var modtaget. Denne skrivelse indgik til de italienske myndigheder den 8. juni 2005.

35 Ved skrivelse nr. 5453 af 8. juni 2005 (herefter den »anden anfægtede skrivelse«), nr. 5726 og nr. 5728 af 17. juni 2005 (herefter henholdsvis den »tredje anfægtede skrivelse« og den »fjerde anfægtede skrivelse«) og nr. 5952 af 23. juni 2005 (herefter den »femte anfægtede skrivelse«) anførte Kommissionen over for Den Italienske Republik, at de foretagne betalinger udgjorde et andet beløb end det, der var ansøgt om inden for rammerne af gennemførelsen dels af enhedsprogrammeringsdokumentet, der er omfattet af mål nr. 2 vedrørende regionen Lazio for perioden 2000-2006, dels af ROP under mål nr. 1 vedrørende regionen Puglia for den samme periode, som følge af fradrag af beløb svarende til de omtvistede acontobetalinger.

36 Ved dom af 24. november 2005, Italien mod Kommissionen (forenede sager C-138/03, C-324/03 og C-431/03, Sml. I, s. 10043, herefter »dommen af 24. november 2005«) fastslog Domstolen, at det var ufornødent at træffe afgørelse vedrørende søgsmålet i sag C-138/03, ligesom Kommissionen blev frifundet i sag C-324/03, og sag C-431/03 blev afvist.

Retsforhandlinger og parternes påstande

37 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 10. august 2005 har Den Italienske Republik anlagt denne sag.

38 Ved skrivelse af 10. januar 2006 opfordrede Rettens Justitskontor parterne til at fremsætte bemærkninger om de eventuelle konsekvenser, som i denne sag skulle drages af dommen af 24. november 2005, nævnt ovenfor i præmis 36. Parterne indleverede deres bemærkninger inden for de fastsatte frister, hvorefter Kommissionen den 2. marts 2006 tilsendte Rettens Justitskontor en rettelse, hvorved en skrivefejl i dens skriftlige indlæg blev berigtiget.

39 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Anden Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling og har som led i foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse anmodet Kommissionen om at besvare en række spørgsmål og Den Italienske Republik om at fremlægge et dokument. Parterne har efterkommet anmodningerne.

40 Ved afgørelse af 2. februar 2007 blev dommerne A.W.H. Meij og N.J. Forwood udpeget som henholdsvis fungerende afdelingsformand og dommer, som afløser for dommer J. Pirrung, som havde forfald.

41 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten under retsmødet den 25. april 2007. Ved afslutningen på forhandlingerne blev et uformelt møde med parternes repræsentanter organiseret for Retten.

42 Den Italienske Republik har nedlagt følgende påstande:

— Den første anfægtede skrivelse annulleres, for så vidt som der heri kræves en fuldstændiggørelse af de udgiftsanmeldelser, som var vedlagt de omtvistede betalingsanmodninger, ved for hver foranstaltning at foretage en angivelse af de omtvistede foretagne eller eventuelt foretagne acontobetalinger, og for så vidt som det heri bemærkes, at betalingsprocedurerne vedrørende de omtvistede betalingsanmodninger ville blive stillet, eller forblive stillet, i bero indtil modtagelsen af de nævnte oplysninger.

— Den anden, tredje, fjerde og femte skrivelse annulleres, for så vidt som det heri er anført, at de foretagne betalinger udgjorde et andet beløb end det, der var ansøgt om, som følge af fradrag af beløb svarende til de omtvistede acontobetalinger.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

43 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises; subsidiært frifindelse, idet søgsmålet er grundløst.

— Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Formaliteten

Parternes argumenter

44 Kommissionen har fremsat en formalitetsindsigelse for så vidt angår den første anfægtede skrivelse under henvisning til, at den ikke udgør en anfægtelig retsakt i henhold til artikel 230 EF, idet den er af fortolkningsmæssig art og, subsidiært, har bekræftende karakter.

45 Kommissionen gør for det første gældende, at den første anfægtede skrivelse ikke har nogen selvstændig retsvirkning, men alene er af fortolkningsmæssig art.

46 For det første begrænser den første anfægtede skrivelse sig for så vidt angår den omtvistede generelle regel til at anføre Kommissionens fortolkning af den generelle forordnings artikel 32, stk. 1, tredje afsnit, og har ingen selvstændig retsvirkning i forhold til Den Italienske Republik.

47 For det andet er anmodningen om fremsendelse af oplysninger vedrørende acontobetalingerne blot et udtryk for anvendelse og en praktisk præcisering af regelsættet vedrørende udgifters støtteberettigelse samt, nærmere bestemt, de i forordning nr. 448/2004 fastsatte regler om bevis for udgifter.

48 Vedrørende, for det tredje og sidste, meddelelsen om, at de omhandlede betalingsprocedurer ville blive stillet, eller forblive stillet, i bero, indtil modtagelsen af de nævnte oplysninger, var denne i overensstemmelse med Kommissionens forpligtelse til i henhold til principperne om god økonomisk forvaltning ikke at efterkomme

betalingsanmodninger, der er uregelmæssige, ufuldstændige eller som ikke er i overensstemmelse med reglerne om bevis for udgifter. Den illustrerer den omstændighed, at det er umuligt for Kommissionen i mangel af de fornødne oplysninger at foretage de betalinger, der anmodes om, uden at tilkendegive sin vurdering af, hvorvidt betalingsanmodningerne er begrundede.

49 Som svar på Den Italienske Republiks argumentation gør Kommissionen gældende, at den første skrivelses eventuelle anfægtelighed i henhold til retspraksis hverken afhænger af den omtvistede generelle regels eventuelle ugyldighed, hvortil Den Italienske Republik henviser, eller af, hvorvidt Kommissionen har overskredet sine beføjelser ved vedtagelsen heraf.

50 Kommissionen har subsidiært gjort gældende, at den første anfægtede skrivelse blot bekræfter Kommissionens holdning. Skrivelsen bekræfter den omtvistede generelle regel, der kom til udtryk i skrivelserne af 14. maj og 29. juli 2003 og forud for disse skrivelser i den forklarende note. Disse skrivelser indebar, at den interinstitutionelle drøftelse af berettigelsen af acontobetalinger blev endegyldigt afsluttet. I præmis 36 og 37 i dommen af 24. november 2005, nævnt i præmis 36 ovenfor, fastslog Domstolen, at skrivelsen af 14. maj 2003 udgjorde en endelig beslutning efter en fornyet gennemgang af dette spørgsmål.

51 Kommissionen gør endelig gældende, at Den Italienske Republik ikke kan forvente nogen egentlig fordel af en eventuel annullation af den første anfægtede skrivelse, for så vidt som Kommissionen under alle omstændigheder vil fortsætte med at anvende de kriterier, der er anført i den forklarende note, ved behandlingen af de omtvistede betalingsanmodninger.

52 Den Italienske Republik gør gældende, at søgsmålet vedrørende den første anfægtede skrivelse bør antages til realitetsbehandling. Denne skrivelse kan have selvstændig

retsvirkning og kan medføre en direkte ændring af Den Italienske Republiks retlige situation, således at skrivelsen i henhold til fast retspraksis udgør en anfægtelig retsakt i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 230 EF.

53 For det første indeholdt den første anfægtede skrivelse i overensstemmelse med indholdet af skrivelserne af 29. juli 2003 og 25. marts 2004 et påbud om ved de omtvistede udgiftsanmeldelser at give meddelelse om oplysninger angående acontobetalingerne. Den anmeldelsespligt, der herved pålagdes Den Italienske Republik, er ikke hjemlet i bestemmelserne i forordning nr. 438/2001 vedrørende attestering af udgifter, men i den omtvistede generelle regel, der er støttet på en urigtig fortolkning af bestemmelserne i den generelle forordning og i forordning nr. 448/2004 vedrørende udgifters støtteberettigelse.

54 For det andet havde den første anfægtede skrivelse en ny rækkevidde i forhold til reglerne om udgifters støtteberettigelse og attestering samt i forhold til Kommissionens tidligere skrivelser, idet den til et påbud om at give meddelelse om oplysninger vedrørende acontobetalingerne knyttede en sanktion. Det angives i skrivelsen, at de omtvistede betalingsanmodninger ikke vil blive behandlet, før oplysningerne om acontobetalingerne er blevet meddelt. Ved den første anfægtede skrivelse blev der således i strid med de gældende regler indført en ny rent formel begrundelse for at afslå betalingsanmodninger.

55 Endelig anfægter Den Italienske Republik Kommissionens argumentation, hvorefter den første anfægtede skrivelse var af rent bekræftende karakter. Efter at være blevet anfægtet, blev den anfægtede generelle regel, der er nævnt i den forklarende note, grundigt gennemgået inden for rammerne af den interinstitutionelle drøftelse vedrørende ændring af forordning nr. 1685/2000, og resultatet af denne drøftelse afspejles i den første anfægtede skrivelse, der blev vedtaget kort efter forordning nr. 448/2004.

Rettens bemærkninger

56 Ifølge fast retspraksis kan annullationssøgsmål i henhold til artikel 230 EF anvendes mod enhver af institutionerne vedtagen bestemmelse, som er bestemt til at afføde retsvirkninger, uanset dens karakter eller form (jf. dommen af 24.11.2005 i sagen Italien mod Kommissionen, nævnt i præmis 36 ovenfor, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).

57 Ved afgørelsen af, hvorvidt den første anfægtede skrivelse afføder retsvirkninger i den forstand, der fremgår af den nævnte retspraksis, idet den kræver, at Den Italienske Republik fuldstændiggør de omtvistede udgiftsanmeldelser ved for hver foranstaltning at foretage en angivelse af de omtvistede foretagne eller eventuelt foretagne acontobetalinger, og for så vidt som det heri bemærkes, at betalingsprocedurerne vedrørende de omtvistede betalingsanmodninger ville blive stillet, eller forblive stillet, i bero indtil modtagelsen af de nævnte oplysninger, skal både skrivelsens indhold og den sammenhæng, hvori den blev til, undersøges (jf. Domstolens kendelse af 13.6.1991, sag C-50/90, Sunzest mod Kommissionen, Sml. I, s. 2917, præmis 13).

58 For det første skal det for så vidt angår Den Italienske Republiks anbringende om, at den første anfægtede skrivelse pålægger den en sanktion, eftersom det heri angives, at de omtvistede betalingsanmodninger ikke vil blive behandlet, før oplysningerne om acontobetalingerne er blevet meddelt, konstateres, at dette i det væsentlige svarer til en anfægtelse af Kommissionens fortsatte undladelse af at handle. Således som Den Italienske Republik anerkendte under retsmødet, er det dens opfattelse, at Kommissionen i denne sag er forpligtet til at foretage betalinger svarende til de omtvistede betalingsanmodninger inden for den frist på to måneder, der er fastsat i den generelle forordnings artikel 32, stk. 1, fjerde afsnit.

59 Det bemærkes, at Kommissionen, når den er blevet forelagt en betalingsanmodning, der i henhold til den generelle forordnings artikel 32, stk. 3, skal realitetsbehandles, ikke har ret til at fortsætte sin passivitet. Kommissionen skal i henhold til

den generelle forordnings artikel 32, stk. 1, fjerde afsnit, med forbehold af disponible midler, foretage de mellemliggende betalinger svarende til denne anmodning inden for en frist, der ikke må overstige to måneder regnet fra modtagelsen af anmodningen. Såfremt Kommissionen således i denne sag havde tilsidesat denne forpligtelse til at handle, således som Den Italienske Republik gør gældende, burde sidstnævnte med henblik på at anfægte dette have anlagt et passivitetssøgsmål (jf. i denne retning Domstolens dom af 26.5.1982, sag 44/81, Tyskland mod Kommissionen, Sml. s. 1855, præmis 6, og Rettens dom af 14.12.2006, forenede sager T-314/04 og T-414/04, Tyskland mod Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 48). Såfremt dette søgsmål var blevet anset for velbegrundet, ville Kommissionen i henhold til artikel 233 EF være blevet tilpligtet at gennemføre de til dommens opfyldelse nødvendige foranstaltninger (dommen af 14.12.2006 i sagen Tyskland mod Kommissionen, præmis 48).

60 Denne løsning kan ikke ændres som følge af, at Den Italienske Republik ved den første anfægtede skrivelse udtrykkeligt blev oplyst om Kommissionens afvisning af at handle. En så udtrykkelig afvisning af at handle kan indbringes for Domstolen i henhold til artikel 232 EF, eftersom den ikke bringer passiviteten til ophør (Domstolens dom af 27.9.1998, sag 302/87, Parlamentet mod Rådet, Sml. s. 5615, præmis 17).

61 Den tilstand af passivitet, som blev åbenbaret af den første anfægtede skrivelse, var under alle omstændigheder, således som Kommissionen bemærkede under retsmødet, uden at Den Italienske Republik bestred dette, midlertidig og fortsatte ikke, da grundene hertil ikke længere forelå, eftersom Kommissionen endelig vedtog en beslutning angående de omtvistede betalingsanmodninger. Denne endelige beslutning blev ved skrivelse nr. 8799 af 24. august 2005 meddelt Den Italienske Republik, der anlagde et søgsmål til prøvelse heraf (sag T-402/05).

62 Følgelig bør det lægges til grund, at denne første anfægtede skrivelse, for så vidt som den gjorde det klart for Den Italienske Republik, at Kommissionens afviste at handle vedrørende de anfægtede betalingsanmodninger, ikke har haft nogen retsvirkning, der kan anfægtes inden for rammerne af et annullationssøgsmål i henhold til artikel 230 EF.

63 For det andet skal det for så vidt angår bemærkningen om, at Den Italienske Republik skulle meddele Kommissionen oplysninger vedrørende acontobetalingerne, bemærkes, at den første anfægtede skrivelse dermed henviste til en anmeldelsespligt, der for så vidt angår denne medlemsstat hidrører fra den kombinerede anvendelse af den omtvistede generelle regel og den i skrivelsen af 14. maj 2003 indeholdte beslutning (jf. præmis 25 ovenfor), hvoraf det følger, at kun acontobetalinger, der ikke var godtgjort og som enten vedrørte støtte, der var blevet bevilget ved en endelig beslutning om tildeling senest den 19. februar 2003, eller støtte, som var blevet bevilliget inden for rammerne af et offentligt udbud, der var blevet afsluttet senest samme dato, var berettiget til medfinansiering fra fondene. Den første anfægtede skrivelse henviser udtrykkeligt til skrivelse nr. 2772 af 21. marts 2005 (jf. præmis 31 ovenfor), der for sin del henviser til skrivelsen af 29. juli 2003 om berigtigelse af skrivelsen af 14. maj 2003 (jf. præmis 27 ovenfor).

64 Det fremgår således af selve indholdet af den første anfægtede skrivelse, at den tilsigtede at påminde Den Italienske Republik om, at der i forbindelse med behandlingen af de omtvistede betalingsanmodninger påhvilede den en anmeldelsespligt i henhold til reglerne om udgifters støtteberettigelse og særligt den omtvistede generelle regel.

65 Med henblik på at efterprøve, om den første anfægtede skrivelse blot tilsigtede at påminde Den Italienske Republik om forpligtelserne i henhold til de fællesskabsretlige bestemmelser uden at ændre anvendelsesområdet for disse bestemmelser, eller om den derimod kan skabe retsvirkninger, bør der tages stilling til visse materielle spørgsmål, der er opstået i denne tvist (jf. i den retning Domstolens dom af 20.3.1997, sag C-57/95, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 1627, præmis 9 og 10, og dommen af 24.11.2005 i sagen Italien mod Kommissionen, nævnt i præmis 36 ovenfor, præmis 33-35).

Realiteten

66 Til støtte for påstanden om annullation af den første, anden, tredje, fjerde og femte anfægtede skrivelse (herefter tilsammen »de anfægtede skrivelser«) gør Den

Italienske Republik ni anbringender gældende. Det første anbringende vedrører mangel på retsgrundlag og tilsidesættelse af bestemmelserne vedrørende finanskontrol. Det andet anbringende vedrører fuldkommen begrundelsesmangel. Det tredje anbringende vedrører manglende iagttagelse af proceduren for vedtagelse af kommissionsbeslutninger og tilsidesættelse af Kommissionens forretningsorden. Det fjerde anbringende vedrører tilsidesættelse af den generelle forordnings artikel 32 og regel 1, punkt 1 og 2, i bilaget til forordning nr. 448/2004. Det femte anbringende vedrører tilsidesættelse af bestemmelserne om udgifters støtteberettigelse. Det sjette anbringende vedrører tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og magtfordrejning. Det syvende anbringende vedrører tilsidesættelse af forordning nr. 448/2004, det almindelige lighedsprincip og retssikkerhedsprincippet samt den omstændighed, at de anfægtede skrivelser er selvmodsigende. Det ottende anbringende vedrører tilsidesættelse af artikel 9 i forordning nr. 438/2001. Endelig vedrører det niende anbringende tilsidesættelse af et princip om forenklede procedurer.

67 Eftersom Kommissionen har gjort gældende, at det tredje anbringende bør afvises, skal dette anbringende undersøges først.

68 Det bør ligeledes bemærkes, at det spørgsmål om formaliteten, der er omhandlet ovenfor i præmis 65, afhænger af svarene på de spørgsmål, der vedrører realiteten, angående dels fortolkningen af de fællesskabsretlige bestemmelser om udgifters støtteberettigelse, dels om de uomgængelige konsekvenser, der følger af disse bestemmelser, i forbindelse med anmeldelse og attestering af udgifter. Da disse materielle spørgsmål er blevet rejst ved dels det fjerde og femte anbringende, dels det ottende og niende anbringende, skal disse anbringender derefter undersøges.

Om det tredje anbringende vedrørende manglende iagttagelse af proceduren for vedtagelse af kommissionsbeslutninger og tilsidesættelse af Kommissionens forretningsorden

Parternes argumenter

69 Den Italienske Republik gør i det væsentligste gældende, at Kommissionen ved fremsendelsen af de anfægtede skrivelser foretog underretning om beslutninger, som tilsyneladende ikke var blevet vedtaget i overensstemmelse med den procedure, der er fastsat i Kommissionens forretningsorden.

70 Kommissionen har nedlagt påstand om, at det tredje anbringende afvises i henhold til bestemmelserne i artikel 44, stk. 1, litra c), i Rettens procesreglement. Argumenterne til støtte for dette anbringende mangler klarhed og præcision for så vidt angår angivelsen af de bestemmelser, der hævdes tilsidesat.

Rettens bemærkninger

71 Procesreglementets artikel 44, stk. 1, litra c), bestemmer, at stævningen skal indeholde en kort fremstilling af søgsmålsgrundene. Dette betyder, at det af stævningen skal fremgå, hvilke søgsmålsgrunde sagen støttes på, og at den ikke må begrænse sig til en rent abstrakt opregning heraf (Rettens dom af 18.11.1992, sag T-16/91, Rendo m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 2417, præmis 130, og af 28.3.2000, sag T-251/97, T. Port mod Kommissionen, Sml. II, s. 1775, præmis 90).

72 Fremstillingen af anbringenderne skal endvidere, selv om den er kortfattet, være så klar og præcis, at sagsøgte får mulighed for at tilrettelægge sit forsvar, og at Retten kan træffe afgørelse i sagen, i givet fald uden at måtte indhente yderligere oplysninger. Retssikkerheds- og retsplejehensyn kræver for at en sag eller nærmere bestemt et anbringende kan antages til realitetsbehandling, at de væsentlige faktiske og retlige omstændigheder, som søgsmålet støttes på, på en sammenhængende og forståelig måde, fremgår af selve stævningen (jf. for så vidt angår formaliteten Rettens dom af 14.5.1998, sag T-348/94, Enso Española mod Kommissionen, Sml. II, s. 1875, præmis 143, og dommen i sagen T. Port mod Kommissionen, nævnt i præmis 71 ovenfor, præmis 91).

73 I denne sag savner argumentationen vedrørende tredje anbringende klarhed og præcision for så vidt angår angivelsen af, hvilke bestemmelser i forretningsordenen, som hævdes at være blevet tilsidesat i anledning af de anfægtede skrivelsers vedtagelse, og dette på trods af, at Kommissionens forretningsorden er et dokument, der er offentliggjort på alle Den Europæiske Unions sprog i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* (EFT 2000 L 308, s. 26).

74 Det er således velbegrundet, når Kommissionen gør gældende, at fremstillingen af dette anbringende i stævningen ikke er tilstrækkelig klar og præcis til, at Kommissionen har mulighed for at tilrettelægge sit forsvar. Fremstillingen gør det heller ikke muligt for Retten at træffe afgørelse om, hvorvidt anbringendet er velbegrundet.

75 Det tredje anbringende må herefter afvises.

Om det fjerde anbringende vedrørende tilsidesættelse af den generelle forordnings artikel 32 og regel 1, punkt 1 og 2, i bilaget til forordning nr. 448/2004 og om det femte anbringende vedrørende tilsidesættelse af bestemmelser om udgifters støtteberettigelse

Parternes argumenter

76 Den Italienske Republik gør gældende, at der ved de omtvistede skrivelser er sket tilsidesættelse af den generelle forordnings artikel 32 og regel 1, punkt 1 og 2, i bilaget til forordning nr. 448/2004, idet de er støttet på den omtvistede generelle regel. Såfremt forordning nr. 448/2004 kunne udgøre retsgrundlaget for den omtvistede generelle regel, gør Den Italienske Republik gældende, at den er ugyldig, idet den er i strid med den generelle forordnings artikel 32.

77 Den Italienske Republik gør gældende, at den løsning, som Domstolen anvendte i dommen af 24. november 2005, nævnt ovenfor i præmis 36, ikke kan overføres på denne sag. Dels blev regel 1, punkt 2, i bilaget til forordning nr. 1685/2000, hvorpå denne løsning er støttet, væsentligt ændret ved forordning nr. 448/2004. Dels vedrører denne tvist kun den generelle forordnings artikel 30 og de bestemmelser i bilaget til forordning nr. 448/2004, der regulerer, hvorvidt udgifter, der er afholdt af de endelige støttemodtagere, er støtteberettigede, mens der i Domstolens nævnte dom blev foretaget en fortolkning af en anden bestemmelse, nemlig den generelle forordnings artikel 32, der regulerer Kommissionens udbetaling af de beløb, hvormed fondene deltager.

78 Den Italienske Republik bestrider endvidere, at den generelle forordnings artikel 32 og regel 1 i bilaget til forordning nr. 448/2004 kan fortolkes således, som det er sket i den omtvistede generelle regel.

79 For det første tillader hverken den generelle forordnings bestemmelser eller bestemmelserne i forordning nr. 448/2004, at de individuelle modtageres aktiviteter tages i

betragtning ved afgørelsen af, hvorvidt acontobetalingerne er støtteberettigede. De nye bestemmelser i Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 af 11. juli 2006 om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond og Samhørighedsfonden og ophævelse af den generelle forordning (EUT L 210, s. 25) bekræfter derimod, at bestemmelserne i sidstnævnte forordning indtil da ikke tillod, at de individuelle modtageres aktiviteter toges i betragtning. Det er den ved forordning nr. 1083/2006 foretagne ændring af begrebet »støttemodtager«, der har gjort det muligt at tage nævnte forhold i betragtning.

80 For det andet følger det forudsætningsvis af regel 1, punkt 2.1, i bilaget til forordning nr. 448/2004, at acontobetalinger, der ikke er godtgjort, er berettigede til støtte fra strukturfondene, idet bestemmelsen alene pålægger de endelige støttemodtagere at godtgøre de betalinger, der er foretaget som »mellemliggende betalinger og betalinger af saldoen«.

81 For det tredje er princippet om nødvendighed for så vidt angår statsstøtte, hvorefter støtten kun kan erklæres forenelig med fællesskabsretten, når den ydes til virksomheder, der ikke selv råder over tilstrækkelige økonomiske ressourcer til gennemførelsen af de foreslåede investeringer, til hinder for, at udgifternes støtteberettigelse gøres betinget af, at de individuelle modtagere kan fremlægge dokumenter, der godtgør anvendelsen heraf. I henhold til dette princip vil udbetaling af acontobeløb altid ligge forud for virksomhedernes gennemførelse af investeringen. Ligesom princippet om nødvendighed for så vidt angår statsstøtte berettiger, at betalinger til venturekapital-, låne- eller garantifonde anses for støtteberettigede udgifter, således som det er fastsat i regel 1, punkt 1.3, i bilaget til forordning nr. 448/2004, indebærer princippet, at acontobetalinger, der ikke er godtgjort, anerkendes som støtteberettigede.

82 Endelig viser de bestemmelser i bilaget til forordning nr. 448/2004, der vedrører afskrivninger, bidrag i naturalier og indirekte omkostninger, at visse udgifters særlige karakter kan begrunde, at deres støtteberettigelse ikke gøres betinget af, at der fremlægges dokumenter, der godtgør deres anvendelse.

83 Kommissionen anfægter samtlige de af Den Italienske Republik fremførte argumenter. Kommissionen gør gældende, at de anfægtede skrivelser, for så vidt som de indeholder henvisning til den omtvistede generelle regel eller foretager anvendelse heraf, er i overensstemmelse med såvel ordlyden af den generelle forordnings artikel 32 og regel 1 i bilaget til forordning nr. 448/2004, som disse bestemmelsers ånd. Følgelig har Kommissionen nedlagt påstand om afvisning af fjerde og femte anbringende. For så vidt angår ugyldighedsindsigelsen vedrørende forordning nr. 448/2004 i forhold til artikel 32 i den generelle forordning gør Kommissionen gældende, at denne bør afvises, da den er rejst for sent, og at den nævnte forordning under alle omstændigheder er i overensstemmelse med den generelle forordning.

Rettens bemærkninger

84 Med det fjerde og femte anbringende gør den Italienske Republik i det væsentlige gældende, at Kommissionen har foretaget en urigtig fortolkning af den generelle forordnings artikel 32 og regel 1 i bilaget til forordning nr. 448/2004, idet den på grundlag af disse bestemmelser har udledt den omtvistede generelle regel.

85 Det bemærkes indledningsvis, at Domstolen i dommen af 24. november 2005, nævnt ovenfor i præmis 36, på grundlag af den generelle forordnings artikel 32 og regel 1 i bilaget til forordning nr. 1685/2000 besvarede spørgsmålet om, hvorvidt og i givet fald under hvilke betingelser acontobetalinger var berettigede til deltagelse fra fondene.

86 I denne forbindelse har Domstolen indledningsvis fremhævet, at et af formålene med den generelle forordning, der er anført i betragtning 43 hertil, var at stille garantier for en korrekt finansiel forvaltning ved at sikre, at udgifterne var berettigede og attesterede (dommen af 24.11.2005, nævnt i præmis 36 ovenfor, præmis 44). Dette formål forklarer, at den ordning, der er indført ved den generelle forordnings artikel 32 og ved regel nr. 1 i bilaget til forordning nr. 1685/2000, er baseret på princippet om

refusion af udgifter (dommen af 24.11.2005, nævnt i præmis 36 ovenfor, præmis 45). Dette indebærer, at det i princippet er en betingelse for, at nationale organers faktisk afholdte udgifter er støtteberettigede, at Kommissionens tjenestegrene forelægges bevis for, at udgifterne er afholdt i forbindelse med det af Den Europæiske Union finansierede projekt, hvilket kan bestå af kvitterede fakturaer eller, hvis dette ikke er muligt, af regnskabsdokumenter med tilsvarende bevisværdi (dommen af 24.11.2005, nævnt i præmis 36 ovenfor, præmis 46). I tilfælde, hvor Kommissionen foretager en acontobetaling, der andrager 7% af strukturfondenes deltagelse i den pågældende intervention som omhandlet i den generelle forordnings artikel 32, stk. 2, uden at det på dette tidspunkt kræves, at der forelægges dokumentation for de faktisk afholdte udgifter (dommen af 24.11.2005, nævnt i præmis 36 ovenfor, præmis 47), skal sådanne dokumenter fremlægges for mellemliggende betalinger og betalinger af saldoen (dommen af 24.11.2005, nævnt i præmis 36 ovenfor, præmis 49).

87 Domstolen fastslog, at reglen, hvorefter medlemsstaternes acontobetalinger i forbindelse med en støtteordning, som er anmeldt af dem som mellemliggende betalinger og betalinger af saldoen, ikke berettiger til støtte fra strukturfondene, medmindre der fremlægges dokumentation for deres anvendelse af de individuelle modtagere, var i overensstemmelse med den generelle forordnings artikel 32 og regel nr. 1, punkt 1 og 2, i bilaget til forordning nr. 1685/2000 (dommen af 24.11.2005, nævnt i præmis 36 ovenfor, præmis 50).

88 Ingen af de omstændigheder, der er gjort gældende af Den Italienske Republik, er til hinder for, at den af Domstolen valgte løsning i dommen af 24. november 2005, nævnt ovenfor i præmis 36, overføres på denne sag ved at fastslå, at den omtvistede generelle regel er i overensstemmelse med den generelle forordnings artikel 32 og regel 1, punkt 1 og 2, i bilaget til forordning nr. 448/2004.

89 Argumenterne vedrørende forordning nr. 448/2004's ikrafttræden bør forkastes. For det første har forordning nr. 448/2004 hverken ændret betydningen eller rækkevidden af den generelle forordnings artikel 32, idet den alene indeholder gennemførelsesbestemmelser, således som det er fastsat i den generelle forordnings artikel 53, stk. 2. For så vidt angår regel 1, punkt 2, i bilaget til forordning nr. 1685/2000 fremstår den

ved forordning nr. 448/2004 tilføjede henvisning til nødvendigheden af at godtgøre betalinger foretaget af de endelige støttemodtagere, som »mellemliggende betalinger og betalinger af saldoen«, når henses til den retlige sammenhæng, hvori den indgår, blot som en forklaring på den hidtil anvendte regel og ikke som en ændring heraf. På grundlag af regel 1, punkt 1 og 2, i forordning nr. 1685/2000 fastslog Domstolen, at princippet om refusion af udgifter kun finder anvendelse for betalinger foretaget af Kommissionen, som udgør mellemliggende betalinger eller betalinger af saldoen i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i den generelle forordnings artikel 32, stk. 1, tredje afsnit (dommen af 24.11.2005, nævnt i præmis 36 ovenfor, præmis 48 og 49).

90 Det er således med urette, når Den Italienske Republik gør gældende, at forordning nr. 448/2004 har ændret betydningen af regel 1, punkt 1 og 2, i bilaget til forordning 1685/2000. I den henseende har den i øvrigt i sine skriftlige indlæg gentagne gange fremsat indbyrdes modstridende udsagn, idet den har anført, at de relevante bestemmelser i forordning nr. 1685/2000 i det væsentlige var identiske både før og efter forordning nr. 448/2004's ikrafttræden. Denne identitet berettiger i denne sag en analog anvendelse af den af Domstolen i dommen af 24. november 2005, nævnt i præmis 36 ovenfor, valgte løsning.

91 Argumentet om, at forskellen mellem de regler, der blev gennemgået af Domstolen i dommen af 24. november 2005, nævnt ovenfor i præmis 36, og de i denne sag omhandlede regler udgør en hindring for denne analoge anvendelse, bør ligeledes forkastes. Det fremgår klart af Den Italienske Republiks egne skriftlige indlæg og særligt af det i stævningen anførte fjerde og femte anbringende, at denne tvist rejser spørgsmålet om, hvorvidt acontobetalingerne er støtteberettigede i forhold til den generelle forordnings artikel 32 og denne artikels gennemførelsesbestemmelser, der er fastsat i forordning nr. 448/2004, dvs. et spørgsmål, der udgør en analogi til det, der blev gennemgået af Domstolen i dommen af 24. november 2005 (jf. præmis 85 og 87 ovenfor).

92 Af de samme grunde, som er anført af Domstolen i nævnte dom, og som er gengivet ovenfor i præmis 86 og 87, bør det derfor konstateres, at den omtvistede generelle

regel er i overensstemmelse med både den generelle forordnings artikel 32 og regel 1, punkt 1 og 2, i bilaget til forordning nr. 448/2004. Uden at det er fornødent at tage stilling til Kommissionens afvisningspåstand, bør den af Den Italienske Republik rejste ugyldighedsindsigelse vedrørende forordning nr. 448/2004 følgelig forkastes.

93 Endvidere kan ingen af de argumenter, der er gjort gældende af Den Italienske Republik, ændre på, at den omtvistede generelle regel er i overensstemmelse med reglerne om udgifters støtteberettigelse.

94 Indledningsvis bør argumentet, hvorefter de anvendelige bestemmelser ikke tillader, at de individuelle modtageres aktiviteter tages i betragtning med henblik på at afgøre, hvorvidt acontobetalinger er støtteberettigede, forkastes. Dette argument, der allerede har været fremført for Domstolen på grundlag af den generelle forordnings artikel 32 og regel 1 i bilaget til forordning nr. 1685/2000, er blevet forkastet af Domstolen (dommen af 24.11.2005, nævnt i præmis 36 ovenfor, præmis 39, 40 og 44-50). Argumentet kan ikke godtages efter forordning nr. 448/2004's ikrafttræden, hvilken forordning hverken har ændret de relevante anvendelige bestemmelsers betydning eller rækkevidde (jf. præmis 90 ovenfor).

95 Det følger af punkt 2.1 i regel 1 i bilaget til forordning nr. 448/2004 vedrørende bevis for udgifter, at betalinger, der er foretaget af de endelige støttemodtagere, skal være ledsaget af dokumentation for mellemliggende betalinger og betalinger af saldoen. Henset til denne regels opbygning, finder den generelt anvendelse på betalinger, der er foretaget af de endelige støttemodtagere, både inden for rammerne af operationer, som de selv gennemfører, og inden for rammerne af støtte, som de yder, navnlig i form af støtteordninger. For så vidt angår den sidstnævnte betalingstype præciseres det imidlertid i punkt 2.3 i regel 1 i bilaget til forordning nr. 448/2004, at beviserne for udgifterne skal svare til de udgifter, der faktisk er afholdt af de individuelle modtagere inden for rammerne af operationens gennemførelse.

96 Således som Kommissionen med rette har bemærket, er fremlæggelse af dokumentation for individuelle modtageres anvendelse af acontobetalinger inden for rammerne af gennemførelse af operationer ligeledes fastsat i artikel 7 i forordning nr. 438/2001, hvoraf fremgår, at det revisionsspor, som medlemsstaterne har indført inden for rammerne af forvaltnings- og kontrolsystemer, skal tillade afstemning af de samlede beløb, der attesteres over for Kommissionen, med de enkelte udgiftskonteringer og bilagene, herunder, når det drejer sig om statsstøtteordninger eller tildeling af støtte, de bilag, der er i de individuelle modtageres besiddelse.

97 Det fremgår endvidere af de ovenstående konstateringer, at det argument for det modsatte resultat, som Den Italienske Republik hævder at kunne udlede af bestemmelserne i forordning nr. 1083/2006, der finder anvendelse på programmer i perioden 2007-2013, bør forkastes. Således som Kommissionen ydermere med rette bemærkede under retsmødet, bekræfter artikel 78, stk. 2, i forordning nr. 1083/2006 snarere end at modsige den omtvistede generelle regel, at anerkendelse af acontobetalingers støtteberettigelse forudsætter en indgriben fra fællesskabslovgivers side. Sidstnævnte skal navnlig gøre det muligt inden for rammerne af god forvaltningsskik at definere betingelserne for en sådan anerkendelse henset til, at der ikke blev nået nogen aftale herom vedrørende planlægningen for perioden 2000-2006 (jf. præmis 24 ovenfor).

98 Argumentet vedrørende ordlyden af regel 1, punkt 2.1, i bilaget til forordning nr. 448/2004 savner ligeledes grundlag. Det bemærkes, at denne bestemmelse regulerer bevis for udgifter, der anmeldes til Kommissionen med henblik på fra den at opnå »mellemliggende betalinger eller betalinger af saldoen« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i den generelle forordnings artikel 32, stk. 1, tredje afsnit. I den forbindelse lader henvisningen til nævnte »mellemliggende betalinger eller betalinger af saldoen« sig forklare af den omstændighed, at i tilfælde af en acontobetaling fra Kommissionen, der andrager 7% af fondenes deltagelse i den pågældende intervention, som omhandlet i den generelle forordnings artikel 32, stk. 2, første afsnit, er de nationale myndigheder ikke på dette tidspunkt forpligtet til at fremlægge dokumentation for de faktisk afholdte udgifter (dommen af 24.11.2005, nævnt i præmis 36 ovenfor, præmis 47). Følgelig kan udtrykket »mellemliggende betalinger eller betalinger af saldoen«, der fremgår af regel 1, punkt 2.1, i bilaget til forordning

nr. 448/2004, ikke fortolkes i den retning, at acontobetalinger ikke er dækket af princippet om refusion af udgifter.

99 Endvidere bør argumenterne angående »princippet om nødvendighed« for så vidt angår statsstøtte forkastes som betydningsløse i denne sag. Den Italienske Republik har ikke forklaret, hvorledes »princippet om nødvendighed«, som den gør gældende — selv hvis det lægges til grund, at et sådant princip eksisterer — skulle medføre, at princippet om refusion af udgifter, der i medfør af den generelle forordnings artikel 32 finder anvendelse på anmodninger om mellemliggende betalinger og betalinger af saldoen, skulle tilsidesættes. Den omstændighed, at medlemsstaterne inden for rammerne af støtteordninger foretager acontobetalinger til virksomheder, der ikke råder over egne tilstrækkelige ressourcer, indebærer ikke, at Kommissionen er forpligtet til at refundere nævnte acontobetalinger i form af mellemliggende betalinger eller betalinger af saldoen, selv om de ikke svarer til de faktisk afholdte udgifter i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i den generelle forordnings artikel 32.

100 Der kan i denne henseende ikke udledes noget argument af regel 1, punkt 1.3, i bilaget til forordning nr. 448/2004, eftersom det i den bestemmelse udtrykkeligt er fastsat, at betalinger til venturekapital-, låne- eller garantifonde (inklusive venturekapitalholdingfonde), der opfylder de fastsatte betingelser, behandles som allerede betalte udgifter som omhandlet i den generelle forordnings artikel 32, stk. 1, tredje afsnit. Acontobetalingernes berettigelse til støtte fra fondene kan ikke udledes af ordlyden af en særlig gennemførelsesbestemmelse, der kun regulerer de betalinger, der af medlemsstaterne foretages til venturekapital-, låne- eller garantifonde.

101 Endelig kan de argumenter, der er udledt af bestemmelserne i bilaget til forordning nr. 448/2004 vedrørende afskrivninger, bidrag i naturalier og indirekte omkostninger, ikke godtages. Selv hvis det lægges til grund, at disse udgifters støtteberettigelse ikke er betinget af fremlæggelse af bevis for udgifterne, er en sådan konstatering uden relevans for bedømmelsen af acontobetalingers støtteberettigelse. Det fremgår under alle omstændigheder af regel 1, punkt 2.1 og 2.3, i bilaget til forordning nr. 448/2004, at udgifter til afskrivninger, bidrag i naturalier og indirekte omkostninger skal godtgøres ved fremlæggelse af regnskabsdokumenter med bevisværdi.

102 Det følger af det ovenstående, at den første anfægtede skrivelse, for så vidt som den indeholder henvisning til den omtvistede generelle regel, ikke har ændret fællesskabsreglernes anvendelsesområde og således ikke udgør en retsakt, der er anfægtelig i henhold til artikel 230 EF.

103 Det følger endvidere heraf, at den anden, tredje, fjerde og femte anfægtede skrivelse, for så vidt som de er støttet på den omtvistede generelle regel med hensyn til afslaget på at lade fondene dække de beløb, der svarer til de omtvistede acontobetalinger, er i overensstemmelse med den generelle forordnings artikel 32 og regel 1, punkt 1 og 2, i bilaget til forordning nr. 448/2004.

104 Det fjerde og femte anbringende skal således forkastes som ubegrundede for så vidt angår den anden, tredje, fjerde og femte anfægtede skrivelse.

Om det ottende anbringende om tilsidesættelse af artikel 9 i forordning nr. 438/2001 og det niende anbringende om tilsidesættelse af et princip om forenklede procedurer

Parternes argumenter

105 Den Italienske Republik gør gældende, at de anfægtede skrivelser udgør en tilsidesættelse af reglerne om attestering af udgifter, der er fastsat i artikel 9 i forordning nr. 438/2001, for så vidt som det herved kræves eller forudsættes, at de kompetente nationale myndigheder for hver enkelt foranstaltning i deres udgiftsanmeldelser specificerer størrelsen af de foretagne eller eventuelt foretagne omtvistede acontobetalinger. Metoderne til certificering af udgifter er i det hele reguleret af denne artikel, hvori det er fastsat, at udgiftsanmeldelser, der er omfattet af den generelle forordnings artikel 32, stk. 3 og 4, skal attesteres i den form, der fremgår af bilag II til

forordning nr. 438/2001. Over et vist beløb skal udgifterne blot anmeldes på denne attest med angivelse for hver enkelt foranstaltning af den omhandlede finansieringskilde (»offentlig EF«, »offentlig andet« og »privat«) og det år, hvor udgifterne faktisk er blevet afholdt. Ved at pålægge de nationale myndigheder at fuldstændiggøre deres udgiftsanmeldelser med oplysninger om størrelsen af de foretagne acontobetalinger, pålagde Kommissionen dem således anmeldelsesforpligtelser, der ikke er fastsat i de gældende regler.

106 Den Italienske Republik anfører, at Kommissionen ved at fastsætte regler for attestering af udgifter, der er mere byrdefulde og indeholder flere begrænsninger end dem, der følger af artikel 9 i forordning nr. 438/2001, har tilsidesat et princip om forenklede procedurer ved forvaltningen af strukturfondene. Eksistensen af et sådant princip kan udledes af betragtning 42 til den generelle forordning, Kommissionens mundtlige indlæg og de forslag, den har fremlagt for komiteen.

107 Kommissionen har nedlagt påstand om, at anbringendet om tilsidesættelse af artikel 9 i forordning nr. 438/2001 forkastes som ugrundet. Oplysningerne om de omtvistede foretagne acontobetalinger var uundværlige ved afgørelsen af størrelsen på de acontobetalinger, der skulle belaste fællesskabsbudgettet. Følgelig udgjorde fremsendelse af disse oplysninger en opfyldelse fra de nationale myndigheders side af den forpligtelse til at foretage udgiftsattestering, der påhviler dem i medfør af artikel 9 i forordning nr. 438/2001.

108 Kommissionen forkaster endvidere anbringendet vedrørende tilsidesættelse af et princip om forenkling. Formålet med forenkling af forvaltningen af fondene kan ikke begrunde, at der i denne sag sker tilsidesættelse af de regler om anmeldelse og attestering af udgifter, der følger af princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning.

Rettens bemærkninger

109 Kommissionen løser i henhold til artikel 274 EF opgaven forbundet med at gennemføre Den Europæiske Unions almindelige budget. Da der i sidstnævnte artikel ikke foretages nogen sondring mellem anvendelige forvaltningsmetoder, forvalter Kommissionen fortsat dette almindelige ansvar inden for rammerne af den fælles forvaltning af strukturfondene. Det følger endvidere af artikel 10 EF og 274 EF, at medlemsstaterne inden for rammerne af den fælles forvaltning af strukturfondene skal samarbejde med Kommissionen for at sikre, at fællesskabsmidlerne anvendes i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning. De nævnte regler er gentaget i den generelle forordnings artikel 38, stk. 1, litra g), der omhandler finanskontrol i forbindelse med interventionerne.

110 Inden for rammerne af denne finanskontrol er medlemsstaten for det første ansvarlig for, ved attestering over for Kommissionen, at de udgifter, der er anmeldt som mellemliggende betalinger og betalinger af saldoen, svarer til de faktisk afholdte udgifter i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i den generelle forordnings artikel 32, stk. 1, tredje afsnit, og regel 1, punkt 1 og 2, i bilaget til forordning nr. 448/2004. Kommissionen træffer beslutning vedrørende disse betalingsanmodninger, idet den i forbindelse med det almindelige ansvar, der påhviler den ved gennemførelsen af budgettet, fastsætter det udgiftsbeløb, der er anmeldt og attesteret af medlemsstaten, som skal dækkes af fællesskabsbudgettet.

111 Når medlemsstaternes forvaltnings- og kontrolsystemer er pålidelige og sikrer et »tilstrækkeligt revisionsspor« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 438/2001, udgør udgiftsattesteringen i princippet en tilstrækkelig garanti for Kommissionen for, at anmodningerne om fællesskabsstøtte er korrekte, i overensstemmelse med lovgivningen og støtteberettigede, således som det følger af artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 438/2001.

112 I et tilfælde som det i denne sag foreliggende, hvor Kommissionen og en medlemsstat anlægger forskellige fortolkninger af en ordlyd, der er afgørende for visse udgifters støtteberettigelse, garanterer det nationale forvaltnings- og kontrolsystem imidlertid ikke længere Kommissionen, at de af denne medlemsstat anmeldte udgifter udgør støtteberettigede udgifter i de anvendelige reglers forstand. Det påhviler således den berørte medlemsstat i forbindelse med forvaltningens af dens ansvar for attestering af udgifter og inden for rammerne af et loyalt samarbejde med fællesskabsinstitutionerne at bringe Kommissionen i stand til at gennemføre det budget, den er ansvarlig for, ved at forsyne den med alle de oplysninger, som den betragter som nødvendige for at foretage betalinger i overensstemmelse med den generelle forordnings artikel 32, stk. 1, tredje afsnit. Enhver anden løsning ville gøre indgreb i den effektive virkning af den generelle forordnings artikel 38, stk. 1, og, i videre forstand, af artikel 10 EF og 274 EF.

113 Både den omtvistede generelle regel, hvis overensstemmelse med den generelle forordnings artikel 32, stk. 1, tredje afsnit, og regel 1, punkt 1 og 2, i bilaget til forordning nr. 448/2004 er blevet fastslået, og den særlige regel for støtteberettigelsen af acontobetalinger, som ikke er godtgjort, der er foretaget indtil den 19. februar 2003, som hidrører fra en kommissionsbeslutning, der ikke blev anfægtet inden for rammerne af sag C-324/03 og sag C-431/03, kunne gøres gældende over for Den Italienske Republik, som tidligere havde modtaget meddelelse herom (jf. præmis 25 og 27 ovenfor). Således som det imidlertid følger af præmis 112 ovenfor, indebærer den kombinerede anvendelse af disse regler uomgængeligt, at Den Italienske Republik med sine betalingsanmodninger og sine udgiftsanmeldelser skal fremsende sådanne oplysninger, som den er i besiddelse af, og som kræves af Kommissionen for at gøre det muligt for den at afgøre størrelsen på de omtvistede foretagne eller eventuelt foretagne acontobetalinger. Kommissionen gør således med rette gældende, at den omtvistede anmeldelsesformalitet i denne sag blot udgjorde en gennemførelsesbestemmelse og en uomgængelig praktisk konsekvens af pligten til udgiftsattestering, som påhviler Den Italienske Republik i medfør af artikel 9 i forordning nr. 438/2001.

114 Når der i den første anfægtede skrivelse således blev fremsat opfordring til de italienske myndigheder om at fuldstændiggøre de omtvistede udgiftsanmeldelser ved for hver foranstaltning at foretage en angivelse af de omtvistede foretagne eller eventuelt foretagne acontobetalinger, udgjorde denne opfordring blot en påmindelse til

de italienske myndigheder om deres anmeldelsespligt, der uomgængeligt følger af fællesskabsreglerne, uden at ændre denne pligts anvendelsesområde. Henset til de ovenstående betragtninger og det ovenfor i præmis 102 anførte, bør det konkluderes, at den første anfægtede skrivelse ikke har affødt de retsvirkninger, som Den Italienske Republik anfægter, og i den henseende ikke kan udgøre en anfægtelig retsakt i den forstand, hvor dette udtryk er anvendt i den i præmis 56 ovenfor nævnte retspraksis. For så vidt som der ved dette søgsmål er nedlagt påstand om annullation af den første anfægtede skrivelse, bør søgsmålet afvises. Der er følgelig kun grundlag for at behandle nævnte søgsmål, for så vidt som der herved er nedlagt påstand om annullation af den anden, tredje, fjerde og femte anfægtede skrivelse.

115 I denne henseende er det ikke velbegrundet, når Den Italienske Republik gør gældende, at den anden, tredje, fjerde og femte skrivelse udgør en tilsidesættelse af artikel 9 i forordning nr. 438/2001 eller et almindeligt princip om forenkling, eftersom det ved skrivelserne blev forudsat, at de kompetente nationale myndigheder iagttog den omtvistede anmeldelsesformalitet.

116 Det er allerede i præmis 113 ovenfor blevet fastslået, at nævnte formalitet udgjorde en gennemførelsesbestemmelse og en uomgængelig praktisk konsekvens af pligten til udgiftsattestering, som påhviler Den Italienske Republik i medfør af artikel 9 i forordning nr. 438/2001.

117 Endvidere kan der ikke rejses tvivl om lovligheden af den omtvistede anmeldelsesformalitet på grundlag af det princip om forenkling, som Den Italienske Republik gør gældende. Selv om det er korrekt, at den generelle forordning indeholder en stillingtagen til betænkeligheder, der er forbundet med forenkling af procedurer vedrørende forpligtelser og betaling, og selv om Kommissionen inden for rammerne heraf har forsøgt at afskaffe unødvendige administrative komplikationer, forholder det sig ikke desto mindre således, at ordningen for strukturfondene ikke omfatter et princip, hvorefter procedurerne vedrørende forpligtelser og betalinger skal forenkles uden hensyn til de heraf følgende konsekvenser for den forsvarlige funktion og sunde økonomiske forvaltning af fondene. Som allerede anført i præmis 112 og 113 ovenfor, kan den vilje til at foretage forenkling af procedurerne, som er udtrykt i den generelle forordning, ikke i denne sag medføre fravigelse af en formalitet vedrørende anmeldelse, der følger af gennemførelsen af ordningen for strukturfondene, i

overensstemmelse med det i artikel 274 EF nævnte princip om forsvarlig økonomisk forvaltning.

118 Følgelig kan det ottende og niende anbringende til støtte for påstanden om annullation af den andet, tredje, fjerde og femte skrivelse ikke godtages.

Om det første anbringende vedrørende manglende retsgrundlag og tilsidesættelse af bestemmelserne om finanskontrol

Parternes argumenter

119 Den Italienske Republik kritiserer, at det i de anfægtede skrivelser ikke er anført, hvilken bestemmelse der tillod deres vedtagelse, således som det kræves i henhold til retssikkerhedsprincippet (Domstolens dom af 16.6.1993, sag C-325/91, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 3283, præmis 26). Den blot forudsætningsvise henvisning til skrivelsen af 29. juli 2003 kan ikke udgøre et lovligt og passende retsgrundlag, for så vidt som den omtvistede generelle regel, der er indeholdt i denne skrivelse, er i strid med bestemmelserne i den generelle forordning og forordning nr. 448/2004.

120 Den Italienske Republik kritiserer ligeledes Kommissionen for, at den ved vedtagelsen af de anfægtede skrivelser tiltog sig en kompetence, der i medfør af den generelle forordnings artikel 38 og 39 og disse artiklers gennemførelsesbestemmelser i forordning nr. 438/2001 udelukkende tilkommer medlemsstaterne. Det følger af disse bestemmelser og Kommissionens meddelelse til Parlamentet og Rådet af 6. september 2004 om medlemsstaternes og Kommissionens ansvar i forbindelse med den delte forvaltning af strukturfondene og Samhørighedsfonden (KOM(2004) 580 endelig), at det er medlemsstaterne, som det i første række påhviler at varetage

ansvaret for finanskontrol med fondenes interventioner, og som for Kommissionen skal kontrollere og attestere, at de udgifter, som de anmelder som mellemliggende betalinger og betalinger af saldoen, er støtteberettigede. Kommissionen er udelukkende beføjet til at kontrollere de af medlemsstaterne indførte »forvaltnings- og kontrolsystemer«.

121 Kommissionen har nedlagt påstand om, at det første klagepunkt vedrørende manglende retsgrundlag forkastes. De anfægtede skrivelser udgør en del af en retlig ramme, der er klart defineret, og som længe har været kendt af Den Italienske Republik. Skrivelserne indeholder henvisning til skrivelsen af 29. juli 2003, der indeholder henvisning til den forklarende note, og ved denne henvisning kan deres retsgrundlag således identificeres som den heri nævnte generelle regel.

122 For så vidt angår det andet klagepunkt vedrørende den hævdede tilsidesættelse af de bestemmelser, der regulerer finanskontrollen, er det Kommissionens opfattelse, at Den Italienske Republiks argumentation bør forkastes som ugrundet. Ansvaret for finanskontrol af fondenes interventioner, der i første række påhviler medlemsstaterne, er uden relevans for acontobetalingernes støtteberettigelse. Kommissionen gentager, at den omtvistede generelle regel er i overensstemmelse med princippet om refusion af udgifter, der er et underliggende princip for det i denne sag anvendelige regelsæt.

Rettens bemærkninger

123 For så vidt angår det første klagepunkt angående manglende retsgrundlag skal det bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at fællesskabslovgivningen skal være klar og dens anvendelse forudseelig for alle, der berøres deraf. Retssikkerhedsprincippet

er et af de almindelige fællesskabsretlige principper, hvis overholdelse Retten skal overvåge. Princippet indebærer, at enhver retsakt, der er bestemt til at afføde retsvirkninger, erholder sin retskraft fra en fællesskabsretlig bestemmelse, som udtrykkeligt skal angives som hjemmel, og hvori det er fastsat, hvilken retlig form retsakten skal have (dommen af 16.6.1993 i sagen Frankrig mod Kommissionen, nævnt i præmis 119 ovenfor, præmis 26 og 30).

124 Det fremgår imidlertid ligeledes af retspraksis, at manglende henvisning til en retsakts præcise hjemmel ikke nødvendigvis udgør en væsentlig mangel, såfremt denne kan fastlægges på grundlag af andre dele af retsakten. En udtrykkelig henvisning er imidlertid ubetinget nødvendig, når de personer, der berøres af retsakten, og den kompetente fællesskabsretsinstans ellers vil svæve i uvished med hensyn til den konkrete hjemmel (Domstolens dom af 26.3.1987, sag 45/86, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 1493, præmis 9, og Rettens dom af 11.9.2002, sag T-70/99, Alpharma mod Rådet, Sml. II, s. 3495, præmis 112).

125 Den anden, tredje, fjerde og femte anfægtede skrivelse indeholder beslutninger vedtaget af Kommissionen om betaling af et beløb, der er forskelligt fra det, Den Italienske Republik har anmodet om. Disse beslutninger er udtrykkeligt støttet på fællesskabsinstitutionens afslag på at lade de af Den Italienske Republik anmeldte udgifter, der svarer til de omtvistede acontobetalinger, dække af budgettet. I skrivelserne er ikke udtrykkeligt anført den fællesskabsretlige bestemmelse, hvoraf de erholder deres retskraft, og hvori det er fastsat, hvilken retlig form de skal have.

126 Det bør således undersøges, hvorvidt andre elementer i den anden, tredje, fjerde og femte anfægtede skrivelse kan afhjælpe den uvished, der er forbundet med den i skrivelserne foreliggende mangel på henvisning til retsgrundlaget for de af Kommissionens vedtagne beslutninger.

127 Det følger af gengivelsen af de faktiske omstændigheder (jf. præmis 20-35 ovenfor), at de anfægtede skrivelser udgør en del af en større skriftveksling mellem Kommissionen og Den Italienske Republik vedrørende spørgsmålet om acontobetalingers støtteberettigelse. Ved den forklarende note oplyste Kommissionen Den Italienske Republik om den omtvistede generelle regel, hvorefter acontoudbetalinger, der ikke er ledsaget af godtgørelse af, at de anvendes af de individuelle modtagere, ikke er berettigede til medfinansiering fra fondene i medfør af den generelle forordnings artikel 32, stk. 1, tredje afsnit. I skrivelserne af den 14. maj og 29. juli 2003 nævnte Kommissionen atter den omtvistede generelle regel. Den gav ligeledes Den Italienske Republik meddelelse om sin beslutning om i henhold til princippet om beskyttelse af den berettigede forventning at betragte acontobetalinger, der var foretaget indtil den 19. februar 2003, som støtteberettigede.

128 Læst i denne sammenhæng tillader indholdet af den anden, tredje, fjerde og femte anfægtede skrivelse Den Italienske Republik og Retten at forstå, at skrivelserne alle foretager anvendelse af den omtvistede generelle regel, og at de beslutninger, som de indeholder, derfor er støttet på den fortolkning af den generelle forordnings artikel 32, stk. 1, tredje afsnit, som Kommissionen har gengivet i den forklarende note og i skrivelserne af 14. maj og 29. juli 2003 samt af 25. marts 2004.

129 Dette retsgrundlags lovlighed ændres i øvrigt ikke af Den Italienske Republiks henvisning til den generelle forordning og forordning nr. 448/2004, eftersom den omtvistede generelle regel, således som det allerede er blevet fastslået i præmis 92 ovenfor, er i overensstemmelse med både den generelle forordnings artikel 32 og med gennemførelsesbestemmelserne hertil, der er indeholdt i regel 1, punkt 1 og 2, i bilaget til forordning nr. 448/2004.

130 Det første klagepunkt vedrørende manglende retsgrundlag kan således ikke godtages.

131 For så vidt angår det andet klagepunkt vedrørende tilsidesættelse af de bestemmelser, der regulerer finanskontrollen, skal det bemærkes, at Den Italienske Republik herunder i det væsentlige gør gældende, at Kommissionen ikke havde bemyndigelse til at afslå refusion i form af støtte fra fondene af de af de italienske myndigheder anmeldte omtvistede acontobetalinger.

132 For så vidt som det er fastslået, at afslaget på refusion er støttet på Kommissionens forpligtelse i henhold til den generelle forordnings artikel 32, stk. 1, tredje afsnit, og denne artikels gennemførelsesbestemmelser, til kun at foretage mellemliggende betalinger og betalinger af saldoen, der svarer til de i henhold til denne artikel faktisk afholdte udgifter, bør Den Italienske Republiks argument imidlertid forkastes. Attesteringen af de udgifter, som Den Italienske Republik har afholdt, udelukker ikke, at Kommissionen inden for rammerne af sit generelle ansvar for gennemførelsen af budgettet har mulighed for at nægte fællesskabssamfinansiering af anmeldte og attesterede udgifter, der i henhold til Kommissionens fortolkning af de anvendelige regler ikke udgør støtteberettigede udgifter.

133 I denne sag har Kommissionen således handlet inden for sin tildelingsbemyndigelse vedrørende gennemførelse af fællesskabsbudgettet, uden at den har gjort indgreb i den bemyndigelse, der er forbeholdt medlemsstaterne på området for finanskontrol med interventioner, såsom den, der følger af den generelle forordnings artikel 38 og 39 og disse artiklers gennemførelsesbestemmelser, der er fastsat i forordning nr. 438/2001.

134 Det andet klagepunkt bør således ligeledes forkastes. Følgelig bør det første anbringende forkastes i det hele.

Om det andet anbringende vedrørende en fuldkommen mangel på begrundelse

Parternes argumenter

135 Den Italienske Republik gør gældende, at de anfægtede skrivelser er i strid med den i artikel 235 EF fastsatte forpligtelse til at begrunde fællesskabsretsakter, som den er fortolket i fællesskabsretspraksis, eftersom de ikke indeholder noget element, der begrunder de beslutninger, som de indeholder. Det var i denne sag Kommissionens ansvar, at de anfægtede skrivelser indeholdt en udtrykkelig begrundelse som følge af, for det første, den ændring af den retlige ramme, der var foretaget kort før skrivelsernes vedtagelse som følge af forordning nr. 448/2004's ikrafttræden, og, for det andet, rækkevidden af de i skrivelserne indeholdte beslutninger, der var betydeligt mere vidtgående end de tidligere beslutninger (Domstolens dom af 26.11.1975, sag 73/74, Fabricants de papiers peints mod Kommissionen, Sml. s. 1491, præmis 31).

136 Kommissionen har nedlagt påstand om, at det andet anbringende forkastes, eftersom de anfægtede skrivelser er tilstrækkeligt begrundet i forhold til den sammenhæng, hvori de indgår, samt fordi det regelsæt, der regulerer udgifters berettigelse til støtte fra fondene, var kendt af den Italienske Republik, eftersom den havde fået meddelelse herom ved den forklarende note og skrivelsen af 29. juli 2003.

Rettens bemærkninger

137 Ifølge fast retspraksis skal den begrundelse, som kræves i henhold til artikel 253 EF, tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de

betragtninger, som den institution, der har udstedt den, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret (jf. Domstolens dom af 11.9.2003, sag C-445/00, Østrig mod Rådet, Sml. I, s. 8549, præmis 49, og af 9.9.2004, sag C-304/01, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 7655, præmis 50, samt dommen af 24.11.2005 i sagen Italien mod Kommissionen, nævnt i præmis 36 ovenfor, præmis 54).

138 Denne begrundelsespligt skal fastlægges i lyset af de konkrete omstændigheder, navnlig indholdet af retsakten, indholdet af de anførte grunde samt den interesse, som retsaktens adressat kan have i begrundelsen. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de relevante faktiske og retlige forhold, da spørgsmålet, om en beslutnings begrundelse opfylder kravene efter artikel 253 EF, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (jf. Domstolens dom af 22.3.2001, sag C-17/99, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 2481, præmis 36, og af 7.3.2002, sag C-310/99, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 2289, præmis 48, samt dommen af 24.11.2005, nævnt i præmis 36 ovenfor, præmis 55).

139 Således som det fremgår af præmis 127 og 128 ovenfor, foretager den anden, tredje, fjerde og femte anfægtede skrivelse forudsætningsvis anvendelse af den omtvistede generelle regel, der er anført i den forklarende note, i skrivelserne af 14. maj og 29. juli 2003 samt i skrivelsen af 25. marts 2004. Den skriftveksling, der fandt sted mellem Kommissionen og Den Italienske Republik, gør det således muligt for sidstnævnte at forstå, at afslaget på refusion er støttet forudsætningsvist, men klart og utvetydigt, på den omstændighed, at de omtvistede acontobetalinger, som Den Italienske Republik havde anmeldt, ikke kunne betragtes som faktisk afholdte udgifter i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i den generelle forordnings artikel 32, stk. 1, tredje afsnit, og som således ikke var berettigede til støtte fra fondene.

140 Det fremgår endvidere af den argumentation, Den Italienske Republik har fremført inden for rammerne af dette søgsmål, at den har forstået den argumentation, der lå til grund for beslutningerne om afslag på refusion, som var indeholdt i den anden, tredje, fjerde og femte anfægtede skrivelse. Den Italienske Republiks påstand om annullation af disse beslutninger er således hovedsageligt støttet på en anfægtelse af den omtvistede generelle regel, som udgør grundlaget for beslutningerne.

141 På dette grundlag bør det andet anbringende om fuldkommen mangel på begrundelse forkastes.

Om det sjette anbringende vedrørende tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og magtfordrejning og om det syvende anbringende vedrørende tilsidesættelse af forordning nr. 448/2004, det almindelige lighedsprincip og retssikkerhedsprincippet samt den omstændighed, at de anfægtede skrivelser er selvmodsigende

Parternes argumenter

142 Inden for rammerne af det sjette anbringende gør Den Italienske Republik gældende, at de anfægtede skrivelser udgør en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, idet de anvender et generelt og abstrakt princip om acontobetalingers manglende støtteberettigelse, der er uforholdsmæssigt i forhold til det forfulgte mål. Dette princip hviler for det første på den forudsætning, som ikke er godtgjort, at der i tilfælde af acontobetalinger ikke er tilstrækkelig garanti for, at de beløb, der er stillet til de individuelle modtageres rådighed, faktisk anvendes til at opfylde formålet med støtten. Princippet blev endvidere anvendt, uden at der blev foretaget en bedømmelse af, hvorvidt der forelå andre passende foranstaltninger, der var mindre indgribende, og bl.a. uden at tage de garantier, der følger af det nationale regelsæt, i betragtning. Den italienske lovgivning indeholder garantier for så vidt angår gennemførelse af foranstaltninger medfinansieret af fondene, som forestås af individuelle modtagere, der modtager acontobetalinger. Endelig udelukker det af Kommissionen anvendte princip, at dens tjenestegrene foretager nogen behandling af de betalingsanmodninger, der fremsættes af de nationale myndigheder.

143 Den Italienske Republik tilføjer, at det generelle og abstrakte princip om acontobetalingers manglende støtteberettigelse er udtryk for magtfordrejning, for så vidt som det svarer til et enkelt pressionsmiddel, der anvendes direkte over for de nationale myndigheder.

144 Med det syvende anbringende gør Den Italienske Republik gældende, at de anfægtede skrivelser udgør en tilsidesættelse af det almindelige lighedsprincip, således som det er fastslået i fællesskabsretspraksis, og bestemmelserne i forordning nr. 448/2004 samt, at de er behæftet med en alvorlig selvmodsigelse, eftersom de tilsyneladende uden nogen lovlig begrundelse indfører et dobbelt regelsæt i tilfælde af statsstøtteordninger, der er medfinansieret af strukturfondene. Selv om støtte, der i almindelighed udbetales i form af acontobetalinger, i princippet ikke er støtteberettiget, er situationen anderledes, når det drejer sig om støtte til investeringer i små og mellemstore virksomheder (SMV), der ydes i form af betalinger til venturekapital-, låne- eller garantifonde (inklusive venturekapitalholdingfonde) i henhold til regel 1, punkt 1.3, og regel nr. 8, punkt 2.9, i bilaget til forordning nr. 448/2004. Sådanne investeringers hævdede specifikke karakter kan ikke begrunde en sådan forskelsbehandling i forhold til det princip om nødvendighed for så vidt angår statsstøtte, der allerede er nævnt i præmis 81 ovenfor.

145 Den Italienske Republik gør i øvrigt gældende, at de anfægtede skrivelser udgør en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet. De skaber uvished med hensyn til det regelsæt, der finder anvendelse, idet de lader formode, at der selv i det særlige tilfælde, hvor der foretages betalinger til venturekapital-, låne- eller garantifonde, kan kræves fremlæggelse af andre dokumenter end dem, der er anført i forordning nr. 448/2004, med henblik på deres støtteberettigelse.

146 Kommissionen bestrider, at de anfægtede skrivelser udgør en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet. Den generelle forordning og dens gennemførelsesbestemmelser forbyder ikke de endelige støttemodtagere at foretage acontobetalinger til de individuelle modtagere. Disse acontobetalinger kan endog være medfinansieret af fondene, uden at der stilles noget krav vedrørende beviset for deres anvendelse

inden for en beløbsgrænse, der andrager 7% af strukturfondenes deltagelse i den pågældende intervention, hvilket beløb betales af Kommissionen i medfør af den generelle forordnings artikel 32, stk. 2, når den første forpligtelse indgås.

147 Kommissionen svarer endvidere, at de klagepunkter, der er fremført inden for rammerne af det syvende anbringende, savner grundlag og følgelig bør forkastes. Reglerne for betalinger til venturekapital-, låne- eller garantifonde blev indført på grund af denne type finansierings særlige kendetegn.

Rettens bemærkninger

— Om tilsidesættelse af forordning nr. 448/2004

148 Således som det allerede er blevet konstateret i præmis 103 ovenfor, er den anden, tredje, fjerde og femte anfægtede skrivelse for så vidt angår afslaget på at lade Fællesskabets budget dække de beløb, der svarer til de omtvistede acontobetalinger, i overensstemmelse med regel 1, punkt 1 og 2, i bilaget til forordning nr. 448/2004. Således bør klagepunktet vedrørende tilsidesættelse af forordning nr. 448/2004 forkastes.

— Om tilsidesættelsen af proportionalitetsprincippet, det almindelige lighedsprincip og retssikkerhedsprincippet

149 Klagepunkterne vedrørende tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, det almindelige lighedsprincip og retssikkerhedsprincippet omfatter i det væsentlige

den anvendelse, der i den anden, tredje, fjerde og femte skrivelse er foretaget af den omtvistede generelle regel. Det er på grundlag af denne regel, at Kommissionen meddelte afslag på at lade Fællesskabets budget dække de beløb, der svarede til de af de italienske myndigheder anmeldte omtvistede acontobetalinger.

150 Det skal fremhæves, at den generelle forordnings artikel 32, stk. 1, tredje afsnit, og denne bestemmelses gennemførelsesbestemmelser ikke indrømmer Kommissionen nogen skønsbeføjelse vedrørende fastsættelse af betingelserne for støtteberettigelse. Ved vedtagelsen af de i den anden, tredje, fjerde og femte anfægtede skrivelse indeholdte beslutninger om, at de omtvistede acontobetalinger, der af Den Italienske Republik var anmeldt som mellemliggende betalinger, ikke var støtteberettigede, kan Kommissionen således ikke have kunnet handle i strid med proportionalitetsprincippet, det almindelige lighedsprincip eller retssikkerhedsprincippet.

151 Selv hvis det tages i betragtning, at Den Italienske Republik til støtte for sin påstand om annullation af de individuelle beslutninger, der er støttet på den generelle forordnings artikel 32, stk. 1, tredje afsnit, og bestemmelsens gennemførelsesbestemmelser, påberåber sig, at disse bestemmelser er ugyldige, og selv hvis man antager disse ugyldighedsindsigelser til realitetsbehandling i henhold til artikel 241 EF, kan de ikke anses for at være velbegrundede.

152 Den omtvistede generelle regel er blot en særlig gennemførelsesforanstaltning ved støtteordninger eller støtte, der ydes af nationale organer, for princippet om refusion af udgifter ved anmodninger om mellemliggende betalinger og betalinger af saldoen, hvorpå den generelle forordnings artikel 32 og dens gennemførelsesbestemmelser er støttet med henblik på at sikre at fællesskabsmidlerne anvendes i overensstemmelse med det i artikel 274 EF omhandlede princip om forsvarlig økonomisk forvaltning (jf. præmis 86 ovenfor). Det bør således undersøges, om dette princip i denne sag har ført til tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, det almindelige lighedsprincip og retssikkerhedsprincippet.

153 For så vidt angår den hævdede tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet bemærkes, at dette princip, der hører til fællesskabsrettens almindelige grundsætninger, indebærer, at fællesskabsinstitutionernes retsakter ikke må gå videre, end hvad der er nødvendigt og passende for gennemførelsen af de lovligt tilsigtede formål med de pågældende bestemmelser, hvorved det forudsættes, at såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og byrderne må herved ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål (jf. Domstolens dom af 5.5.1998, sag C-157/96, National Farmers' Union m.fl., Sml. I, s. 2211, præmis 60, og af 12.3.2002, forenede sager C-27/00 og C-122/00, Omega Air m.fl., Sml. I, s. 2569, præmis 62, Rettens dom af 27.9.2002, sag T-211/02, Tideland Signal mod Kommissionen, Sml. II, s. 3781, præmis 39, og af 13.4.2005, sag T-2/03, Verein für Konsumenteninformation mod Kommissionen, Sml. II, s. 1121, præmis 99).

154 Med den retlige prøvelse af de ovennævnte betingelser for øje skal den omstændighed tages i betragtning, at fællesskabslovgiver råder over en vid skønsbeføjelse ved fastsættelsen af de almindelige regler, der finder anvendelse på strukturfondene, som svarer til det politiske ansvar, der er blevet den tildelt ved artikel 161 EF. Heraf følger, at kun såfremt en foranstaltning på dette område er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som vedkommende institution forfølger, vil en sådan foranstaltning kunne kendes ulovlig (jf. i den retning for så vidt angår den fælles landbrugspolitik dommen i sagen National Farmers' Union m.fl., nævnt i præmis 153 ovenfor, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis).

155 I den ordning, der er blevet indført ved den generelle forordnings artikel 32, bidrager princippet om refusion af udgifter ved anmodninger om mellemliggende betalinger og betalinger af saldoen til at sikre, at fællesskabsmidlerne anvendes i overensstemmelse med det i artikel 274 EF omhandlede princip om forsvarlig økonomisk forvaltning Det gør det muligt at undgå, at Fællesskabet yder væsentlige økonomiske bidrag, hvor efterfølgende tilbagesøgning ikke er mulig eller forbundet med store vanskeligheder, når bidragene ikke er blevet anvendt i overensstemmelse med deres formål, idet den risiko, som Fællesskabets budget udsættes for, er begrænset til et beløb, der andrager 7% af strukturfondenes deltagelse i den pågældende intervention (generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse af 16.6.2005 i de forenede sager C-138/03, C-324/03 og C-431/03 (dom af 24.11.2005, nævnt i præmis 36 ovenfor), Sml. I, på s. 10047, punkt 77 og 80).

156 Denne begrænsning af den risiko, som Fællesskabets budget udsættes for, som følge af en uregelmæssig anvendelse af acontoudbetalinger, ændres i denne sag ikke af de garantier, der eventuelt ydes i henhold til italienske retsregler. Eftersom de i national ret fastsatte garantier stilles af den individuelle modtager over for de nationale organer, der foretager acontobetalingerne, kan det ikke betragtes som åbenbart upassende, at det er sidstnævnte og ikke Fællesskabet, der bærer risikoen for de individuelle modtageres misligholdelse og de vanskeligheder, der måtte være forbundet med et eventuelt krav om refusion af uretmæssigt udbetalte beløb.

157 Princippet om refusion af udgifter ved anmodninger om mellemliggende betalinger og betalinger af saldoen samt den omtvistede generelle regel om dette princips gennemførelse kan således ikke betragtes som åbenbart upassende foranstaltninger. Proportionalitetsprincippet er således ikke blevet tilsidesat.

158 For så vidt angår den hævdede tilsidesættelse af lighedsprincippet og retssikkerhedsprincippet skal det bemærkes, at det almindelige lighedsprincip kræver, at ensartede situationer ikke behandles forskelligt, medmindre en forskellig behandling er objektivt begrundet (jf. på området for personalesager dom af 26.2.2003, sag T-184/00, Drouvis mod Kommissionen, Sml.Pers. I-A, s. 51, og II, s. 297, præmis 39, jf. ligeledes på konkurrenceområdet Rettens dom af 13.12.2001, forenede sager T-45/98 og T-47/98, Krupp Thyssen Stainless og Acciai speciali Terni mod Kommissionen, Sml. II, s. 3757, præmis 237, og af 6.12.2005, sag T-48/02, Brouwerij Haacht mod Kommissionen, Sml. II, s. 5259, præmis 108), mens retssikkerhedsprincippet kræver, at retsreglerne skal være klare og præcise, og således tilsigter at sikre forudsigelighed i forbindelse med de situationer og retsforhold, der henhører under fællesskabsretten (Domstolens dom af 15.2.1996, sag C-63/93, Duff m.fl., Sml. I, s. 569, præmis 20, og Rettens dom af 7.11.2002, forenede sager T-141/99, T-142/99, T-150/99 og T-151/99, Vela og Tecnagrind mod Kommissionen, Sml. II, s. 4547, præmis 391). Retssikkerhedsprincippet indebærer, at fællesskabsbestemmelser ikke affattes således, at de indeholder indbyrdes modsætninger.

159 Det er i regel 1, punkt 1.3, i bilaget til forordning nr. 448/2004 anført, at statsstøtte, der ydes i form af betalinger til venturekapital-, låne- eller garantifonde, behandles som allerede betalte udgifter som omhandlet i den generelle forordnings artikel 32, stk. 1, tredje afsnit, såfremt fondene opfylder kravene i henholdsvis regel 8 og regel 9 i nævnte bilag. Således som Kommissionen med rette har gjort gældende, er denne regel udtryk for en særlig anvendelse af princippet om refusion af udgifter ved anmodninger om mellemliggende betalinger og betalinger af saldoen med henblik på at tage den specifikke situation vedrørende finansiering af kapitalinvestering i virksomheder i betragtning. Sådan finansiering tildeles SMV af selvstændige juridiske personer, der optræder som mellemmænd. I modsætning til acontobetalinger, der foretages direkte til individuelle modtagere af de nationale organer, tilflyder finansiering af kapitalinvestering fondene, der har til formål at lette de individuelle modtageres adgang til finansieringskilder. Det er på grund af denne specifikke situation, der ikke kan sammenlignes med situationen for acontobetalinger, at betalinger til venturekapital-, låne- eller garantifonde har kunnet betragtes som faktisk afholdte udgifter i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i den generelle forordnings artikel 32, stk. 1, tredje afsnit.

160 Det følger af ovenstående, at bestemmelserne i bilaget til forordning nr. 448/2004, hvorefter støtte, der ydes i form af betalinger til venturekapital-, låne- eller garantifonde, behandles som allerede betalte udgifter som omhandlet i den generelle forordnings artikel 32, stk. 1, tredje afsnit, ikke udgør en tilsidesættelse af det almindelige lighedsprincip.

161 Endvidere kan retssikkerhedsprincippet heller ikke antages at være blevet tilsidesat i denne sag, eftersom både princippet om refusion af udgifter ved anmodninger om mellemliggende betalinger og betalinger af saldoen og den omtvistede generelle regel er udtryk for korrekt anvendelse af de anvendelige regler. Det skal i den henseende fremhæves, at Den Italienske Republiks opmærksomhed var blevet henledt på eksistensen af den omtvistede generelle regel og de i den generelle forordnings artikel 32, stk. 1, tredje afsnit, fastsatte betingelser for acontobetalingers støtteberettigelse ved den forklarende note, skrivelserne af 14. maj og 29. juli 2003 samt ved skrivelsen af 25. marts 2004. Det følger i øvrigt af de i præmis 159 ovenfor anførte betragtninger,

at Den Italienske Republik ikke har grundlag for at gøre gældende, at den svævede i uvished med hensyn til de gældende regler på grund af den forskel mellem reglerne om støtteberettigelse, der er indeholdt i regel nr. 1, punkt 1.2 og 1.3, og i regel 8 i bilaget til forordning nr. 448/2004.

162 Henset til alle de ovenstående betragtninger fremgår det ikke, at princippet om refusion af udgifter ved anmodninger om mellemliggende betalinger og betalinger af saldoen og den omtvistede generelle regel i almindelighed eller ved den konkrete anvendelse heraf i den anden, tredje, fjerde og femte anfægtede skrivelse udgør en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, det almindelige lighedsprincip eller retssikkerhedsprincippet.

163 Følgelig bør klagepunktet om tilsidesættelse af disse principper forkastes.

— Om magtfordrejning

164 Ifølge retspraksis foreligger der kun magtfordrejning, såfremt der er objektive, relevante og samstemmende tegn på, at en beslutning udelukkende eller dog i det mindste overvejende er truffet med det formål at forfølge andre mål end dem, der er angivet (Rettens dom af 23.10.1990, sag T-46/89, Pitrone mod Kommissionen, Sml. II, s. 577, præmis 71, og af 6.3.2002, forenede sager T-92/00 og T-103/00, Diputación Foral de Álava m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1385, præmis 84).

165 I denne sag har Den Italienske Republik ikke fremført noget objektivt indicium, der kan støtte en konklusion, hvorefter Kommissionen har begået magtfordrejning ved udøvelsen af sine beføjelser. Det følger heraf, at det ikke er blevet godtgjort, at der foreligger magtfordrejning.

166 Det følger heraf, at det sjette og syvende anbringende bør forkastes, og at søgsmålet til dels bør afvises og til dels bør forkastes som ubegrundet.

Sagens omkostninger

167 Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, og da Den Italienske Republik har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Anden Afdeling)

1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

2) Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger.

Meij Forwood Pelikánová

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. december 2007.

E. Coulon A.W.H. Meij

Justitssekretær Fungerende afdelingsformand

Indhold

Retsforskrifter ..... II - 5097

Bestemmelser om, hvilke udgifter der er berettigede til støtte fra fondene ..... II - 5098

Bestemmelser om betaling af støtte fra fondene ..... II - 5100

Bestemmelser vedrørende attestering af udgifter ..... II - 5102

Bestemmelser vedrørende finanskontrol ..... II - 5103

Tvistens baggrund ..... II - 5104

Retsforhandlinger og parternes påstande ..... II - 5109

Formaliteten ..... II - 5111

Parternes argumenter ..... II - 5111

Rettens bemærkninger ..... II - 5114

Realiteten ..... II - 5116

Om det tredje anbringende vedrørende manglende iagttagelse af proceduren for vedtagelse af kommissionsbeslutninger og tilsidesættelse af Kommissionens forretningsorden ..... II - 5118

Parternes argumenter ..... II - 5118

Rettens bemærkninger ..... II - 5118

Om det fjerde anbringende vedrørende tilsidesættelse af den generelle forordnings artikel 32 og regel 1, punkt 1 og 2, i bilaget til forordning nr. 448/2004 og om det femte anbringende vedrørende tilsidesættelse af bestemmelser om udgifters støtteberettigelse ..... II - 5120

Parternes argumenter ..... II - 5120

Rettens bemærkninger ..... II - 5122

Om det ottende anbringende om tilsidesættelse af artikel 9 i forordning nr. 438/2001 og det niende anbringende om tilsidesættelse af et princip om forenklede procedurer ..... II - 5128

Parternes argumenter ..... II - 5128

Rettens bemærkninger ..... II - 5130

Om det første anbringende vedrørende manglende retsgrundlag og tilsidesættelse af bestemmelserne om finanskontrol ..... II - 5133

Parternes argumenter ..... II - 5133

Rettens bemærkninger ..... II - 5134

Om det andet anbringende vedrørende en fuldkommen mangel på begrundelse ..... II - 5138

Parternes argumenter ..... II - 5138

Rettens bemærkninger ..... II - 5138

Om det sjette anbringende vedrørende tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og magtfordrejning og om det syvende anbringende vedrørende tilsidesættelse af forordning nr. 448/2004, det almindelige lighedsprincip og retssikkerhedsprincippet samt den omstændighed, at de anfægtede skrivelser er selvmodsigende ..... II - 5140

Parternes argumenter ..... II - 5140

Rettens bemærkninger ..... II - 5142

— Om tilsidesættelse af forordning nr. 448/2004 ..... II - 5142

— Om tilsidesættelsen af proportionalitetsprincippet, det almindelige lighedsprincip og retssikkerhedsprincippet ..... II - 5142

— Om magtfordrejning ..... II - 5147

Sagens omkostninger ..... II - 5148