ARREST VAN HET GERECHT (Tweede kamer)

12 december 2007 *

In zaak T-308/05,

Italiaanse Republiek, aanvankelijk vertegenwoordigd door A. Cingolo, vervolgens door P. Gentili, avvocati dello Stato,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door L. Flynn en M. Velardo als gemachtigden, bijgestaan door G. Faedo, advocaat,

verweerster,

betreffende een verzoek tot nietigverklaring van de besluiten die beweerdelijk zijn opgenomen in de brieven van de Commissie nr. 5272 van 7 juni 2005, nr.5453 van 8 juni 2005, nrs. 5726 en 5728 van 17 juni 2005 en nr. 5952 van 23 juni 2005,

* Procestaal: Italiaans.

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: A. W. H. Meij, waarnemend voor de president van de Tweede kamer, N. J. Forwood en I. Pelikánová, rechters,

griffier: J. Palacio González, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 25 april 2007,

het navolgende

Arrest

Toepasselijke bepalingen

1 Overeenkomstig artikel 159 EG ondersteunt de Europese Gemeenschap de verwezenlijking van de doelstellingen van economische en sociale samenhang, met inbegrip van de regionale ontwikkeling, door haar optreden via de structuurfondsen [Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling „Oriëntatie", Europees Sociaal Fonds, Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (hierna: „structuurfondsen" of „fondsen")].

2 Overeenkomstig artikel 161 EG stelt de Raad onder meer de taken, de prioritaire doelstellingen en de organisatie van de structuurfondsen vast, alsmede de algemene regels die voor deze fondsen gelden.

3 Op grond van deze laatste bepaling heeft de Raad verordening (EG) nr. 1260/1999 van 21 juni 1999 houdende algemene bepalingen inzake de structuurfondsen (PB L 161, blz. 1) (hierna: „algemene verordening") vastgesteld. Deze verordening regelt de doelstellingen, de organisatie, de werking en de uitvoering van de structuurfondsen, alsmede de rol en de bevoegdheden van de Commissie en de lidstaten ter zake.

Bepalingen inzake subsidiabiliteit van de uitgaven voor financiering uit de fondsen

4 Artikel 30 van de algemene verordening preciseert de voorwaarden voor „subsidiabiliteit" van de uitgaven voor financiering uit de fondsen. Volgens lid 3 ervan „[zijn] [d]e relevante nationale bepalingen […] van toepassing op de subsidiabele uitgaven, tenzij de Commissie, indien zulks nodig is, zelf gemeenschappelijke subsidiabiliteitsregels vaststelt volgens de procedures van artikel 53, lid 2".

5 Overeenkomstig artikel 30, lid 3, en artikel 53, lid 2, van de algemene verordening heeft de Commissie verordening (EG) nr. 1685/2000 van 28 juli 2000 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van de algemene verordening met betrekking tot de subsidiabiliteit van de uitgaven voor door de structuurfondsen medegefinancierde verrichtingen (PB L 193, blz. 39) vastgesteld. Deze verordening is in werking getreden op 5 augustus 2000. Zij werd vervolgens gewijzigd, met werking vanaf de datum van inwerkingtreding voor de in casu relevante bepalingen, bij verordening (EG) nr. 1145/2003 van de Commissie van 27 juni 2003 (PB L 160, blz. 48). Daarna heeft de Commissie verordening (EG) nr. 448/2004 van 10 maart 2004 (PB L 72, blz. 66) vastgesteld, waarbij verordening nr. 1145/2003 wordt ingetrokken en de bijlage bij verordening nr. 1685/2000 wordt gewijzigd door vervanging ervan door de in de bijlage bij verordening nr. 448/2004 opgenomen tekst (hierna: „bijlage bij verordening nr. 448/2004"). Verordening nr. 448/2004 is in werking getreden op 11 maart 2004. Overeenkomstig artikel 3 ervan is zij met terugwerkende kracht van

toepassing met ingang van 5 juli 2003, datum van inwerkingtreding van verordening nr. 1145/2003, behalve wat onder meer de punten 1.3, 2.1, 2.2 en 2.3 van regel 1 van de bijlage betreft, die van toepassing zijn met ingang van 5 augustus 2000, datum van inwerkingtreding van verordening nr. 1685/2000.

6 Regel 1 van de bijlage bij verordening nr. 448/2004, die betrekking heeft op de „[d]aadwerkelijk verrichte uitgaven", preciseert wat moet worden verstaan onder „[d]oor de eindbegunstigden gedane betalingen". Punt 1.2 ervan luidt als volgt:

„In het geval van steunmaatregelen uit hoofde van artikel 87 van het Verdrag of steun van door de lidstaten aangewezen instanties wordt onder ‚door de eindbegunstigden gedane betalingen' steun verstaan die door de steunverlenende instantie wordt betaald aan de individuele begunstigden. Ter motivering van de door de eindbegunstigden gedane betalingen moet worden verwezen naar de voorwaarden en doelstellingen van de steun."

7 Punt 1.4 van dezelfde regel stelt:

„In andere gevallen dan de in punt 1.2 bedoelde, worden onder ‚door de eindbegunstigden gedane betalingen' betalingen verstaan die worden gedaan door de instantie of de onderneming in de overheids- of particuliere sector van de overeenkomstig artikel 18, lid 3, [sub] b, van de algemene verordening in het programmacomplement omschreven categorieën, die rechtstreeks verantwoordelijk is voor het geven van de opdracht tot de specifieke actie."

8 Regel 1 stelt voorts nadere regels vast met betrekking tot de „[b]ewijsstukken inzake de uitgaven". Punt 2.1 ervan luidt als volgt:

„In het algemeen moeten de door de eindbegunstigden gedane betalingen die worden gedeclareerd met het oog op een tussentijdse betaling of de betaling van het eindsaldo, worden gestaafd met vereffende facturen. Wanneer dit niet mogelijk is, moeten deze betalingen worden gestaafd met boekingsstukken met vergelijkbare bewijskracht."

9 Punt 2.3 van regel 1 bepaalt:

„Voorts moeten in het geval van in het kader van procedures voor overheidsopdrachten uitgevoerde acties de door de eindbegunstigden gedane betalingen die worden gedeclareerd met het oog op een tussentijdse betaling of de betaling van het eindsaldo, worden gestaafd met vereffende facturen die zijn uitgeschreven overeenkomstig de bepalingen van de ondertekende contracten. In alle andere gevallen, met inbegrip van de toekenning van overheidssubsidies, moeten de door de eindbegunstigden gedane betalingen die worden gedeclareerd met het oog op een tussentijdse betaling of de betaling van het eindsaldo, worden gerechtvaardigd door uitgaven (inclusief de in punt 1.5 bedoelde uitgaven) [te weten afschrijvingen, bijdragen in natura en indirecte kosten] die daadwerkelijk zijn verricht door de instantie of de onderneming in de overheids- of particuliere sector die betrokken is bij de uitvoering van de actie."

Bepalingen inzake de betaling van de bijdrage van de fondsen

10 Artikel 32 van de algemene verordening regelt de „[b]etalingen" van de bijdrage van de fondsen. Artikel 32, lid 1, derde en vierde alinea, luidt als volgt:

„De uitbetaling kan geschieden in de vorm van voorschotten, van tussentijdse betalingen of van saldobetalingen. De tussentijdse of saldobetalingen hebben betrekking op daadwerkelijk verrichte uitgaven, welke moeten overeenkomen met door de eindbegunstigden gedane en met voldane facturen of boekingsbescheiden met gelijkwaardige bewijskracht gestaafde betalingen.

Onder voorbehoud van de beschikbare begrotingsmiddelen voert de Commissie de tussentijdse betalingen uit binnen een termijn van ten hoogste twee maanden, te rekenen vanaf de ontvangst van een ontvankelijke aanvraag […]"

11 Artikel 32, lid 2, van de algemene verordening bepaalt:

„Nadat de eerste betalingsverplichting is aangegaan, maakt de Commissie een voorschot aan de betalingsautoriteit over. Dit voorschot bedraagt tot 7 % van de bijdrage van de fondsen in het betrokken bijstandspakket […]"

12 Artikel 32, lid 3, van de algemene verordening stelt met name:

„De Commissie doet tussentijdse betalingen om de daadwerkelijk in het kader van de actie van de fondsen verrichte en door de betalingsautoriteit gecertificeerde uitgaven te vergoeden. […] Zij moeten voldoen aan [bepaalde] voorwaarden […] De lidstaat en de betalingsautoriteit worden er door de Commissie onmiddellijk van in kennis gesteld dat niet aan alle voorwaarden is voldaan en dat de betalingsaanvraag derhalve niet ontvankelijk is; zij treffen de nodige maatregelen."

13 Artikel 32, lid 4, van de algemene verordening bepaalt:

„De betaling van het saldo van de bijstand vindt plaats mits:

a) de betalingsautoriteit binnen zes maanden na de uiterste datum voor de betaling die is vermeld in de beschikking waarbij de bijdrage van de fondsen wordt vastgesteld, een gecertificeerde verklaring betreffende de daadwerkelijk verrichte uitgaven bij de Commissie heeft ingediend,

[…]"

Bepalingen inzake de certificering van de uitgaven

14 Overeenkomstig artikel 53, lid 2, van de algemene verordening en met het oog op de harmonisering van de normen voor de certificering van de uitgaven waarvoor de betalingen uit de fondsen worden aangevraagd uit hoofde van een tussentijdse betaling of de betaling van het eindsaldo, heeft de Commissie in het kader van verordening (EG) nr. 438/2001 van de Commissie van 2 maart 2001 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van de algemene verordening met betrekking tot de beheers- en controlesystemen voor uit de structuurfondsen toegekende bijstand (PB L 63, blz. 21) regels vastgesteld die de inhoud van de certificaten betreffende de tussentijdse en definitieve uitgavenstaten bepalen en de aard en kwaliteit preciseren van de gegevens waarop deze certificaten moeten zijn gebaseerd.

Bepalingen inzake de financiële controle

15 De financiële controle wordt geregeld in de artikelen 38 en 39 van de algemene verordening en in de uitvoeringsbepalingen ervan die zijn opgenomen in verordening nr. 438/2001.

16 Artikel 38, lid 1, van de algemene verordening bepaalt dat de lidstaten in het kader van de financiële controle waarvoor zij in eerste instantie de verantwoordelijkheid dragen, „[samen]werken […] met de Commissie om te garanderen dat de middelen van de Gemeenschap overeenkomstig het beginsel van goed financieel beheer worden gebruikt".

17 Als een van de bepalingen inzake de „[b]eheers- en controlesystemen" stelt artikel 7 van verordening nr. 438/2001 het volgende:

„1. De beheers- en controlesystemen van de lidstaten zorgen voor een toereikend controlespoor.

2. Onder een toereikend controlespoor wordt een controlespoor verstaan dat het mogelijk maakt:

a) de aan de Commissie meegedeelde gecertificeerde samenvattende bedragen in overeenstemming te brengen met de afzonderlijke aantekeningen van uitgaven en met de tot staving dienende bescheiden die op de verschillende administratieve niveaus worden bewaard alsmede door de eindbegunstigden en, wanneer deze laatsten niet de eindontvanger van de bijdrage zijn, door de instanties of ondernemingen die de verrichtingen uitvoeren […]"

18 In het deel „Certificering van de uitgaven" bepaalt artikel 9, lid 1, van verordening nr. 438/2001:

„De certificaten betreffende de tussentijdse en definitieve uitgavenstaten, zoals bedoeld in artikel 32, leden 3 en 4, van [de algemene] verordening […] worden in de in bijlage II voorgeschreven vorm opgesteld door een persoon of een afdeling binnen de betalingsautoriteit, die functioneel onafhankelijk is van de diensten die de betalingen goedkeuren."

19 Artikel 9, lid 2, sub b-i, van verordening nr. 438/2001 bepaalt dat alvorens een bepaalde uitgavenstaat te certificeren, de betalingsautoriteit zich onder meer ervan vergewist dat de uitgavenstaat enkel uitgaven omvat die „zijn gedaan in de vorm van uitgaven door eindbegunstigden zoals bedoeld in de punten 1.2, 1.3 en 2 van regel 1 van de bijlage bij verordening nr. 1685/2000 […], en die door voldane facturen of boekingsbescheiden met gelijkwaardige bewijskracht kunnen worden gestaafd".

Feiten van het geding

20 Bij brief van 7 september 2001 heeft de Commissie de Italiaanse Republiek een nota met een interpretatie van artikel 32, lid 1, derde alinea, van de algemene verordening (hierna: „interpretatieve nota") doen toekomen. Volgens het begeleidend schrijven beoogde de interpretatieve nota „een aantal vragen die aan de Commissie [waren] gesteld betreffende de begrippen ‚daadwerkelijk verrichte uitgaven' en ‚door de eindbegunstigden gedane betalingen' op te helderen". In deze context en tegen de achtergrond van bovengenoemd artikel werden in punt 8 van de interpretatieve nota de voorwaarden uiteengezet waaronder door nationale instanties (hierna: „eindbegunstigden") in het kader van staatssteunregelingen in de zin van artikel 87 EG of in verband met steunverlening uitbetaalde voorschotten (hierna: „voorschotten") in

aanmerking komen voor medefinanciering uit de structuurfondsen: „Wanneer de eindbegunstigde niet tegelijkertijd de individuele begunstigde van de communautaire middelen is, bijvoorbeeld bij staatssteunregelingen, worden de voorschotten op de subsidies door de eindbegunstigden aan de individuele begunstigden uitbetaald. Evenwel moeten de door de eindbegunstigde bij de betalings- of beheersautoriteit of bij de bemiddelende instantie gedeclareerde uitgaven betrekking hebben op daadwerkelijke uitgaven van de individuele begunstigden, die worden gestaafd met vereffende facturen of met stukken met vergelijkbare bewijskracht. Daarom mag de eindbegunstigde de door hem verstrekte voorschotten niet opnemen in de bij de Commissie gedeclareerde uitgaven, tenzij hij heeft kunnen aantonen dat de individuele begunstigde dit voorschot heeft gebruikt voor de vergoeding van daadwerkelijke uitgaven". Volgens de interpretatieve nota kwamen aldus de voorschotten zonder stavingsstukken inzake het gebruik ervan door de individuele begunstigden (hierna: „niet-gestaafde voorschotten") niet in aanmerking voor bijdrage van de fondsen (hierna: „litigieuze algemene regel").

21 Bij brief van 20 januari 2003 heeft de Commissie naar aanleiding van de behandeling van een tot haar gerichte betalingsaanvraag de Italiaanse Republiek laten weten dat zij het met de niet-gestaafde voorschotten overeenstemmende bedrag in mindering zou brengen. Zij heeft de Italiaanse Republiek uitgenodigd, dit bedrag mee te delen, met dien verstande dat de behandeling van haar betalingsaanvraag in de tussentijd werd geschorst.

22 Bij brief van 3 maart 2003 heeft de Commissie de Italiaanse Republiek meegedeeld dat zij, gelet op het uit hoofde van de niet-gestaafde voorschotten in mindering gebrachte bedrag, de betaling had bevolen van een lager bedrag dan aangevraagd.

23 Op 27 maart 2003 heeft de Italiaanse Republiek beroep tot nietigverklaring ingesteld tegen de twee bovengenoemde brieven (zaak C-138/03).

24 Parallel hieraan was binnen het Comité voor de ontwikkeling en de omschakeling van de regio's (hierna: „Comité") een adviesprocedure aan de gang om nadere regels

vast te leggen voor een vereenvoudiging van het beheer van de structuurfondsen. In deze context heeft de Commissie het Comité verzocht, de mogelijkheid van subsidiabiliteit van de voorschotten voor een bijdrage van de fondsen te onderzoeken, alsmede de voorwaarden voor een dergelijke subsidiabiliteit. Toen tijdens de drieënzeventigste vergadering van het Comité, op 19 februari 2003, geen overeenstemming kon worden bereikt, besloot de Commissie uiteindelijk geen andere initiatieven op dit punt meer te nemen.

25 Bij brief van 14 mei 2003 heeft de Commissie de Italiaanse Republiek kennis gegeven van de sluiting van het debat binnen het Comité. Zij heeft erop gewezen dat haar standpunt inzake subsidiabiliteit van de voorschotten het standpunt bleef dat zij in de interpretatieve nota tot uitdrukking had gebracht. Onder verwijzing naar de twijfels die hadden kunnen rijzen betreffende de interpretatie van de geldende bepalingen, en teneinde de gewettigde verwachtingen, die het debat binnen het Comité had kunnen wekken, niet teleur te stellen, heeft de Commissie evenwel beslist als subsidiabel te beschouwen, de niet-gestaafde voorschotten die betrekking hadden op hetzij steunmaatregelen waarvoor de definitieve beslissing tot toekenning uiterlijk op 19 februari 2003 was vastgesteld, hetzij steunmaatregelen die werden verleend in het kader van een aanbestedingsprocedure die uiterlijk op dezelfde datum was afgesloten. Verder heeft de Commissie de Italiaanse Republiek erop gewezen dat het bedrag van de voorschotten overeenkomstig de aldus gepreciseerde regels moest worden gespecificeerd in de uitgavenstaten die bij de aan haar gerichte betalingsaanvragen werden gevoegd. Op 24 juli 2003 heeft de Italiaanse Republiek beroep tot nietigverklaring ingesteld tegen de brief van 14 mei 2003 (zaak C-324/03).

26 Overeenkomstig de in de brief van 14 mei 2003 geformuleerde regels hebben de Italiaanse autoriteiten op 5 juni 2003 betaling ontvangen van de bedragen waarop de brieven van 20 januari en 3 maart 2003 betrekking hadden en waarvan de betaling in het kader van zaak C-138/03 was gevorderd.

27 Bij brief van 29 juli 2003 heeft de Commissie de Italiaanse autoriteiten een nieuwe versie van de brief van 14 mei 2003 doen toekomen, waarin een aantal vertaalfouten werden rechtgezet. Op 9 oktober 2003 heeft de Italiaanse Republiek beroep tot nietigverklaring ingesteld tegen de brief van 29 juli 2003 (zaak C-431/03). Zoals in het kader van zaak C-324/03, is de Italiaanse Republiek opgekomen tegen de in de brief vervatte weigering tot erkenning van de subsidiabiliteit van voorschotten voor

bijdrage van de structuurfondsen wanneer deze voorschotten niet gestaafd worden door bewijsstukken inzake het gebruik ervan door de individuele begunstigden en de definitieve beslissing tot toekenning van steun of de afsluiting van de aanbestedingsprocedure dateert van na 19 februari 2003 (hierna: „litigieuze voorschotten").

28 Op 25 september 2003 heeft de Italiaanse Republiek tevens beroep ingesteld tegen verordening nr. 1145/2003, die op 5 juli 2003 in werking was getreden (zaak C-401/03, thans na overdracht naar het Gerecht zaak T-223/04).

29 Bij brief van 25 maart 2004 heeft de Commissie de Italiaanse Republiek erop gewezen dat het bedrag van de voorschotten dat wordt betaald in het kader van steunregelingen voor elk programma overeenkomstig doelstellingen 1 en 2, moest worden gespecificeerd in de toekomstige uitgavenstaten voor elke maatregel, zoals werd gepreciseerd in de brieven van 14 mei en 29 juli 2003. De Italiaanse Republiek heeft beroep ingesteld tegen deze brief, en subsidiair tegen verordening nr. 448/2004, die op 11 maart 2004 in werking was getreden (zaak T-207/04).

30 Bij brief nr. 6311 van 1 maart 2005 heeft de Italiaanse Republiek een aanvraag tot tussentijdse betaling gericht aan de Commissie in het kader van de uitvoering van het regionaal operationeel programma (hierna: „ROP") overeenkomstig doelstelling 1 betreffende de regio Campania voor de periode 2000-2006.

31 Bij brief nr. 2772 van 21 maart 2005 heeft de Commissie de Italiaanse Republiek verzocht, de bij die betalingsaanvraag gevoegde uitgavenstaat te vervolledigen door duidelijk het bedrag van de uitbetaalde litigieuze voorschotten te vermelden.

32 Bij brief nr. 12827 van 29 april 2005 heeft de Italiaanse Republiek aan de Commissie een nieuwe betalingsaanvraag gericht voor een bedrag van 17 341 776,84 EUR in het kader van de uitvoering van hetzelfde ROP.

33 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 30 mei 2005, heeft de Italiaanse Republiek beroep ingesteld tegen onder meer brief nr. 2772 van 21 maart 2005 (zaak T-212/05).

34 Bij brief nr. 5272 van 7 juni 2005 (hierna: „eerste bestreden brief") heeft de Commissie de Italiaanse Republiek verzocht, de uitgavenstaten die bij haar betalingsaanvragen in brief nr. 6311 van 1 maart 2005 en brief nr. 12827 van 29 april 2005 (hierna: „litigieuze uitgavenstaten" en „litigieuze aanvragen tot betaling") waren gevoegd, te vervolledigen door voor elke maatregel het bedrag van de uitbetaalde of eventueel uitbetaalde litigieuze voorschotten te specificeren. Tevens heeft zij gepreciseerd dat de betalingsprocedures inzake de litigieuze aanvragen tot betaling geschorst werden of bleven tot de datum van ontvangst van die informatie. De betrokken Italiaanse autoriteiten hebben deze brief op 8 juni 2005 ontvangen.

35 Bij brieven nr. 5453 van 8 juni 2005 (hierna: „tweede bestreden brief"), nrs. 5726 en 5728 van 17 juni 2005 (hierna respectievelijk „derde bestreden brief" en „vierde bestreden brief"), en nr. 5952 van 23 juni 2005 (hierna: „vijfde bestreden brief") heeft de Commissie de Italiaanse Republiek meegedeeld dat zij betalingen zou verrichten voor een ander bedrag dan hetwelk werd gevraagd in het kader van de uitvoering van enerzijds het enkelvoudig programmeringsdocument overeenkomstig doelstelling 2 betreffende de regio Lazio voor de periode 2000-2006 en anderzijds het ROP overeenkomstig doelstelling 1 betreffende de regio Puglia voor dezelfde periode, doordat de met de litigieuze voorschotten overeenstemmende bedragen in mindering zouden worden gebracht.

36 Bij arrest van 24 november 2005, Italië/Commissie (C-138/03, C-324/03 en C-431/03, Jurispr. blz. I-10043; hierna: „arrest van 24 november 2005"), heeft het Hof geoordeeld dat op het beroep in zaak C-138/03 geen uitspraak behoefde te worden gedaan, dat het beroep in zaak C-324/03 moest worden verworpen en dat het beroep in zaak C-431/03 niet-ontvankelijk was.

Procesverloop en conclusies van partijen

37 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 10 augustus 2005, heeft de Italiaanse Republiek het onderhavige beroep ingesteld.

38 Bij brief van 10 januari 2006 heeft de griffie partijen verzocht, hun opmerkingen in te dienen over de eventuele gevolgen van het arrest van 24 november 2005, punt 36 supra, voor de onderhavige zaak. Partijen hebben binnen de gestelde termijn opmerkingen gemaakt. De Commissie heeft daarna op 2 maart 2006 bij de griffie een corrigendum doen toekomen ter rechtzetting van een materiële fout in haar opmerkingen.

39 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Tweede kamer) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan. In het kader van de maatregelen tot organisatie van de procesgang heeft het enerzijds de Commissie verzocht, een aantal vragen te beantwoorden, en anderzijds de Italiaanse Republiek, een document over te leggen. Partijen hebben aan deze verzoeken voldaan.

40 Bij beslissing van 2 februari 2007 werden de rechters A. W. H. Meij en N. J. Forwood aangewezen respectievelijk als kamerpresident, waarnemend voor J. Pirrung, en als rechter, ter vervanging van deze laatste, die was verhinderd.

41 Partijen zijn ter terechtzitting van 25 april 2007 in hun pleidooien en hun antwoorden op de vragen van het Gerecht gehoord. Na afloop hiervan heeft bij het Gerecht een informele bijeenkomst plaatsgevonden met de vertegenwoordigers van partijen.

42 De Italiaanse Republiek concludeert dat het het Gerecht behage:

— de eerste bestreden brief nietig te verklaren, voor zover daarbij de Italiaanse Republiek wordt verzocht, de uitgavenstaten die bij de litigieuze aanvragen tot betaling waren gevoegd, te vervolledigen door voor elke maatregel het bedrag van de uitbetaalde of eventueel uitbetaalde litigieuze voorschotten te specificeren, en voor zover daarin wordt gepreciseerd dat de betalingsprocedures inzake deze aanvragen geschorst worden of blijven tot de datum van ontvangst van die informatie;

— de tweede, de derde, de vierde en de vijfde bestreden brief nietig te verklaren, voor zover daarbij de Italiaanse Republiek wordt meegedeeld dat betalingen zouden worden verricht voor een ander bedrag dan hetwelk werd gevraagd, doordat de met de litigieuze voorschotten overeenstemmende bedragen in mindering zouden worden gebracht;

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

43 De Commissie concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep niet-ontvankelijk of ongegrond te verklaren;

— de Italiaanse Republiek te verwijzen in de kosten.

Ontvankelijkheid

Argumenten van partijen

44 De Commissie betwist de ontvankelijkheid van het beroep tegen de eerste bestreden brief, op grond dat deze brief geen voor beroep vatbare handeling in de zin van artikel 230 EG is door de interpretatieve, en subsidiair, bevestigende aard ervan.

45 Primair betoogt de Commissie dat de eerste bestreden brief als zodanig geen enkel rechtsgevolg in het leven roept, maar van louter interpretatieve aard is.

46 Wat in de eerste plaats de litigieuze algemene regel betreft, wordt in de eerste bestreden brief enkel herinnerd aan de wijze waarop de Commissie artikel 32, lid 1, derde alinea, van de algemene verordening interpreteert, en deze brief brengt als zodanig geen enkel rechtsgevolg voor de Italiaanse Republiek teweeg.

47 In de tweede plaats is het verzoek om informatie over de voorschotten te verstrekken, niets anders dan een toepassing en een praktische explicitatie van de regeling inzake subsidiabiliteit van de uitgaven, en meer in het bijzonder van de in verordening nr. 448/2004 vastgestelde regels met betrekking tot de bewijsstukken inzake de uitgaven.

48 Wat in de derde en laatste plaats de mededeling betreft, dat de betrokken betalingsprocedures geschorst werden of bleven tot de datum waarop de informatie over de voorschotten werd verstrekt, deze beantwoordt aan een op de Commissie rustende verplichting om overeenkomstig het beginsel van goed financieel beheer geen gevolg

te geven aan betalingsaanvragen die onregelmatig of onvolledig zijn, of die de regels met betrekking tot de bewijsstukken inzake de uitgaven niet eerbiedigen. Daaruit blijkt dat de Commissie bij gebreke van de vereiste informatie de gevraagde betalingen niet kon verrichten, zonder dat zij evenwel een standpunt inneemt over de gegrondheid van de litigieuze aanvragen tot betaling.

49 In antwoord op het betoog van de Italiaanse Republiek stelt de Commissie dat volgens de rechtspraak de kwestie of de eerste bestreden brief vatbaar is voor beroep, niet kan worden afgeleid uit de eventuele onrechtmatigheid van de litigieuze algemene regel, waarnaar wordt verwezen, noch uit de eventuele overschrijding door de Commissie van haar bevoegdheden bij de vaststelling van die regel.

50 Subsidiair stelt de Commissie dat de eerste bestreden brief van louter bevestigende aard is. Deze brief bevestigt de litigieuze algemene regel die werd uiteengezet in de brieven van 14 mei en 29 juli 2003 en, zelfs vóór de vaststelling van die brieven, in de interpretatieve nota. Deze brieven hebben het institutionele debat over de subsidiabiliteit van de voorschotten definitief gesloten. In de punten 36 en 37 van het arrest van 24 november 2005, punt 36 supra, heeft het Hof bevestigd dat de brief van 14 mei 2003 het eindresultaat weergaf van een heronderzoek van deze kwestie.

51 Ten slotte voert de Commissie aan dat de Italiaanse Republiek geen enkel reëel voordeel kan verwachten bij nietigverklaring van de eerste bestreden brief, aangezien zij in elk geval de in de interpretatieve nota vastgestelde criteria zal blijven toepassen bij het onderzoek van de litigieuze aanvragen tot betaling.

52 De Italiaanse Republiek betoogt dat het beroep tegen de eerste bestreden brief ontvankelijk is. Deze brief roept als zodanig rechtsgevolgen in het leven en wijzigt

rechtstreeks haar rechtssituatie, zodat hij volgens vaste rechtspraak een voor beroep vatbare handeling in de zin van artikel 230 EG vormt.

53 Om te beginnen bevat de eerste bestreden brief overeenkomstig de inhoud van de brieven van 29 juli 2003 en 25 maart 2004 een aanmaning om in de litigieuze uitgavenstaten informatie over de voorschotten te verstrekken. De aldus aan de Italiaanse Republiek opgelegde informatieverplichting vloeit niet voort uit de bepalingen van verordening nr. 438/2001 die de wijze van certificering van de uitgaven regelen, maar uit de litigieuze algemene regel, die is gebaseerd op een onjuiste uitlegging van de bepalingen van de algemene verordening en van verordening nr. 448/2004 inzake subsidiabiliteit van de uitgaven.

54 Verder voert de eerste bestreden brief een nieuw element in ten opzichte van de regels inzake subsidiabiliteit van de uitgaven en de certificering ervan, alsmede ten opzichte van de voorgaande brieven van de Commissie, aangezien de aanmaning om informatie inzake de voorschotten te verstrekken, vergezeld gaat van een sanctie. In de brief wordt immers gepreciseerd dat geen enkel gevolg zal worden gegeven aan de litigieuze aanvragen tot betaling zolang de informatie inzake de voorschotten niet is verstrekt. Aldus heeft de eerste bestreden brief een nieuwe hypothese van afwijzing van betalingsaanvragen van zuiver procedurele aard in het leven geroepen, in strijd met de toepasselijke regeling.

55 Ten slotte betwist de Italiaanse Republiek het argument van de Commissie dat de eerste bestreden brief een louter bevestigende handeling is. Na betwisting ervan werd de in de interpretatieve nota vermelde litigieuze algemene regel immers opnieuw grondig onderzocht in het kader van het institutionele debat over de wijziging van verordening nr. 1685/2000, waarvan de eerste bestreden brief, die kort na verordening nr. 448/2004 werd vastgesteld, het eindresultaat weergeeft.

Beoordeling door het Gerecht

56 Volgens vaste rechtspraak staat beroep tot nietigverklaring in de zin van artikel 230 EG open tegen alle door de instellingen getroffen maatregelen, ongeacht hun aard of vorm, die beogen rechtsgevolgen teweeg te brengen (zie arrest van 24 november 2005, punt 36 supra, punt 32, en de aldaar aangehaalde rechtspraak).

57 Om te beoordelen of de eerste bestreden brief rechtsgevolgen teweegbrengt in de zin van bovengenoemde rechtspraak voor zover daarbij de Italiaanse Republiek wordt verzocht, de litigieuze uitgavenstaten te vervolledigen door voor elke maatregel het bedrag van de uitbetaalde of eventueel uitbetaalde litigieuze voorschotten te specificeren, en voor zover daarin wordt gepreciseerd dat de procedures inzake de litigieuze aanvragen tot betaling geschorst worden of blijven tot de datum van ontvangst van die informatie, is een onderzoek vereist van zowel de inhoud van de brief als de context waarin deze werd vastgesteld (zie beschikking Hof van 13 juni 1991, Sunzest/Commissie, C-50/90, Jurispr. blz. I-2917, punt 13).

58 Wat in de eerste plaats het betoog van de Italiaanse Republiek betreft, dat de eerste bestreden brief haar een sanctie oplegt door te vermelden dat geen enkel gevolg zal worden gegeven aan de litigieuze aanvragen tot betaling tot de datum van ontvangst van de informatie over de voorschotten, dient te worden vastgesteld dat dit betoog in wezen neerkomt op het hekelen van een permanente staat van niet-handelen door de Commissie. Zoals de Italiaanse Republiek ter terechtzitting heeft erkend, is zij van mening dat de Commissie in casu de betalingen inzake de litigieuze aanvragen tot betaling had moeten uitvoeren binnen de in artikel 32, lid 1, vierde alinea, van de algemene verordening gestede termijn van twee maanden.

59 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat de Commissie bij ontvangst van een ontvankelijke betalingsaanvraag in de zin van artikel 32, lid 3, van de algemene verordening niet mag volharden in een staat van niet-handelen. Onder voorbehoud van de

beschikbare begrotingsmiddelen moet zij immers de tussentijdse betalingen waarop die aanvraag betrekking heeft, uitvoeren binnen een termijn van ten hoogste twee maanden, te rekenen vanaf de ontvangst van de aanvraag overeenkomstig artikel 32, lid 1, vierde alinea, van de algemene verordening. Gesteld dat de Commissie in casu haar verplichting tot handelen niet is nagekomen, zoals de Italiaanse Republiek aanvoert, had deze laatste derhalve daartegen moeten opkomen met een beroep wegens nalaten (zie in die zin arrest Hof van 26 mei 1982, Duitsland/Commissie, 44/81, Jurispr. blz. 1855, punt 6, en arrest Gerecht van 14 december 2006, Duitsland/Commissie, T-314/04 en T-414/04, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, Jurispr. 2006, blz. II-103*, punt 48). Indien dit beroep wegens nalaten gegrond zou zijn verklaard, had de Commissie overeenkomstig artikel 233 EG de maatregelen moeten nemen welke nodig waren ter uitvoering van het arrest (arrest van 14 december 2006, Duitsland/Commissie, reeds aangehaald, punt 48).

60 Daaraan kan niet worden afgedaan door de omstandigheid dat de Italiaanse Republiek door de eerste bestreden brief uitdrukkelijk op de hoogte is gesteld van de weigering tot handelen van de Commissie. Tegen een weigering tot handelen, hoe uitdrukkelijk die weigering ook moge zijn, kan immers op grond van artikel 232 EG worden opgekomen voor het Hof, aangezien die weigering geen einde maakt aan het nalaten (arrest Hof van 27 september 1988, Parlement/Raad, 302/87, Jurispr. blz. 5615, punt 17).

61 In elk geval, zoals de Commissie ter terechtzitting heeft bevestigd zonder op dit punt door de Italiaanse Republiek te zijn tegengesproken, was de in de eerste bestreden brief kenbaar gemaakte staat van niet-handelen slechts tijdelijk en deze werd opgeheven toen de rechtvaardigingsgronden niet langer bestonden. De Commissie heeft immers uiteindelijk een beslissing genomen met betrekking tot de litigieuze aanvragen tot betaling. Deze eindbeslissing werd bij brief nr. 8799 van 24 augustus 2005 meegedeeld aan de Italiaanse Republiek, die daartegen beroep heeft ingesteld (T-402/05).

62 Bijgevolg dient te worden geoordeeld dat de eerste bestreden brief, voor zover de Italiaanse Republiek daarbij wordt gewezen op de weigering tot handelen van de Commissie met betrekking tot de litigieuze aanvragen tot betaling, geen enkel rechtsgevolg heeft teweeggebracht waartegen kan worden opgekomen in het kader van een beroep tot nietigverklaring op grond van artikel 230 EG.

63 Wat in de tweede plaats de vermelding betreft, dat de Italiaanse Republiek de Commissie informatie over de voorschotten dient te verstrekken, moet worden gepreciseerd dat de eerste bestreden brief aldus door verwijzing refereert aan een informatieverplichting die voor deze lidstaat voortvloeit uit de gecombineerde toepassing van de litigieuze algemene regel en het in de brief van 14 mei 2003 opgenomen besluit (zie punt 25 supra), waaruit volgt dat enkel de volgende niet-gestaafde voorschotten voor medefinanciering uit de fondsen in aanmerking komen: de niet-gestaafde voorschotten die betrekking hebben op hetzij steunmaatregelen waarvoor de definitieve beslissing tot toekenning uiterlijk op 19 februari 2003 werd vastgesteld, hetzij steunmaatregelen die werden verleend in het kader van een aanbestedingsprocedure die uiterlijk op dezelfde datum werd afgesloten. De eerste bestreden brief verwijst immers expliciet naar brief nr. 2772 van 21 maart 2005 (zie punt 31 supra), die zelf verwijst naar de brief van 29 juli 2003 houdende rechtzetting van de brief van 14 mei 2003 (zie punt 27 supra).

64 Aldus blijkt uit de inhoud zelf van de eerste bestreden brief dat deze ertoe strekte, de Italiaanse Republiek naar aanleiding van het onderzoek van de litigieuze aanvragen tot betaling te herinneren aan de informatieverplichting die op haar rustte krachtens de regeling inzake de subsidiabiliteit van de uitgaven, en in het bijzonder de litigieuze algemene regel.

65 Teneinde na te gaan of de eerste bestreden brief de Italiaanse Republiek daadwerkelijk enkel herinnert aan de uit de communautaire regeling voortvloeiende verplichtingen zonder de werkingssfeer van deze regeling te wijzigen, dan wel of hij rechtsgevolgen teweeg kan brengen, moeten bepaalde geschilpunten ten gronde worden beoordeeld (zie in die zin arrest Hof van 20 maart 1997, Frankrijk/Commissie, C-57/95, Jurispr. blz. I-1627, punten 9 en 10, en arrest van 24 november 2005, punt 36 supra, punten 33-35).

Ten gronde

66 Tot staving van haar beroep tot nietigverklaring van de eerste, de tweede, de derde, de vierde en de vijfde bestreden brief (hierna tezamen: „bestreden brieven") voert de

Italiaanse Republiek negen middelen aan. Volgens het eerste middel ontbreekt een rechtsgrondslag en zijn de bepalingen betreffende de financiële controle geschonden. Volgens het tweede middel ontbreekt elke motivering. Het derde middel betreft nietnaleving van de besluitvormingsprocedure voor de Commissie en schending van haar reglement van orde. Volgens het vierde middel zijn artikel 32 van de algemene verordening en regel 1, punten 1 en 2, van de bijlage bij verordening nr. 448/2004 geschonden. Het vijfde middel is ontleend aan schending van de bepalingen inzake subsidiabiliteit van de uitgaven. Het zesde middel is gebaseerd op schending van het evenredigheidsbeginsel en op misbruik van bevoegdheid. Volgens het zevende middel zijn verordening nr. 448/2004, het beginsel van gelijke behandeling en het rechtszekerheidsbeginsel geschonden en zijn de bestreden brieven tegenstrijdig. Volgens het achtste middel is artikel 9 van verordening nr. 438/2001 geschonden. Ten slotte betreft het negende middel schending van het beginsel van vereenvoudiging.

67 Aangezien de Commissie de ontvankelijkheid van het derde middel heeft betwist, dient dit middel eerst te worden onderzocht.

68 Tevens dient eraan te worden herinnerd dat het antwoord op de in punt 65 supra gestelde vraag van ontvankelijkheid afhangt van de antwoorden op de geschilpunten ten gronde die betrekking hebben op de uitlegging van de communautaire regeling inzake subsidiabiliteit van de uitgaven en op de onvermijdelijke gevolgen van deze regeling in het stadium van de declaratie en de certificering van de uitgaven. Aangezien deze geschilpunten ten gronde aan de orde zijn in het vierde en het vijfde middel enerzijds en in het achtste en het negende middel anderzijds, moeten deze middelen daarna worden onderzocht.

Derde middel: niet-naleving van de besluitvormingsprocedure voor de Commissie en schending van haar reglement van orde

Argumenten van partijen

69 De Italiaanse Republiek voert in wezen aan dat de Commissie met de bestreden brieven haar kennis heeft gegeven van besluiten die duidelijk niet werden genomen met inachtneming van de in haar reglement van orde vastgestelde procedure.

70 De Commissie concludeert tot niet-ontvankelijkheid van het derde middel overeenkomstig de bepalingen van artikel 44, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht. Het betoog tot staving van dit middel is onduidelijk en onnauwkeurig wat de identificatie van de beweerdelijk geschonden regels betreft.

Beoordeling door het Gerecht

71 Artikel 44, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering bepaalt dat het verzoekschrift een summiere uiteenzetting van de aangevoerde middelen moet bevatten. Dit betekent dat het verzoekschrift duidelijk dient te laten uitkomen wat de aan het beroep ten grondslag liggende middelen inhouden en dat het niet beperkt mag blijven tot de loutere abstracte vermelding van die middelen (arresten Gerecht van 18 november 1992, Rendo e.a./Commissie, T-16/91, Jurispr. blz. II-2417, punt 130, en 28 maart 2000, T. Port/Commissie, T-251/97, Jurispr. blz. II-1775, punt 90).

72 Bovendien moet de — zelfs summiere — uiteenzetting van de middelen zo duidelijk en nauwkeurig zijn, dat de verwerende partij haar verweer kan voorbereiden en het Gerecht, in voorkomend geval zonder nadere informatie, op het beroep uitspraak kan doen. Voor de ontvankelijkheid van een beroep, en meer specifiek een beroepsmiddel, vereisen de rechtszekerheid en een goede rechtsbedeling dat de wezenlijke elementen, feitelijk en rechtens, waarop het beroep is gebaseerd coherent en begrijpelijk uit de tekst van het verzoekschrift zelf blijken (zie met betrekking tot de ontvankelijkheid van een beroep, arresten Gerecht van 14 mei 1998, Enso Española/Commissie, T-348/94, Jurispr. blz. II-1875, punt 143, en T. Port/Commissie, punt 71 supra, punt 91).

73 In casu is het betoog tot staving van het derde middel onduidelijk en onnauwkeurig wat de identificatie betreft van de regels van het reglement van orde die zouden zijn geschonden bij de vaststelling van de bestreden brieven, hoewel het reglement van orde van de Commissie een document is dat in alle talen van de Europese Unie is bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* (PB 2000, L 308, blz. 26).

74 De Commissie stelt dus op goede gronden dat de uiteenzetting van het onderhavige middel in het verzoekschrift niet zo duidelijk en nauwkeurig is dat zij haar verweer kan voorbereiden. A fortiori kan het Gerecht geen uitspraak doen op de gegrondheid van dit middel.

75 Bijgevolg moet het derde middel niet-ontvankelijk worden verklaard.

Vierde en vijfde middel: schending van artikel 32 van de algemene verordening en van regel 1, punten 1 en 2, van de bijlage bij verordening nr. 448/2004, respectievelijk schending van de bepalingen inzake subsidiabiliteit van de uitgaven

Argumenten van partijen

76 De Italiaanse Republiek stelt dat de bestreden brieven artikel 32 van de algemene verordening en regel 1 van de bijlage bij verordening nr. 448/2004 schenden doordat zij gebaseerd zijn op de litigieuze algemene regel. Voor het geval dat verordening nr. 448/2004 als grondslag zou kunnen dienen voor de litigieuze algemene regel voert zij aan dat deze verordening onwettig is wegens strijdigheid met artikel 32 van de algemene verordening.

77 De Italiaanse Republiek betoogt dat de oplossing van het Hof in het arrest van 24 november 2005, punt 36 supra, niet kan worden toegepast op het onderhavige geval. Om te beginnen is regel 1, punt 2, van de bijlage bij verordening nr. 1685/2000, waarop die oplossing berust, wezenlijk gewijzigd bij verordening nr. 448/2004. Voorts heeft het onderhavige geding enkele betrekking op artikel 30 van de algemene verordening en op de bepalingen van de bijlage bij verordening nr. 448/2004 die de subsidiabiliteit van de door de eindbegunstigden verrichte uitgaven regelen, terwijl het Hof in bovengenoemd arrest een andere bepaling uitlegt, te weten artikel 32 van de algemene verordening, die de betaling van de bijdrage van de fondsen door de Commissie regelt.

78 Verder betwist de Italiaanse Republiek dat artikel 32 van de algemene verordening en regel 1 van de bijlage bij verordening nr. 448/2004 kunnen worden uitgelegd in de zin van de litigieuze algemene regel.

79 In de eerste plaats kan op grond van de bepalingen van de algemene verordening of van verordening nr. 448/2004 geen rekening worden gehouden met de activi-

teiten van de individuele begunstigden bij de beoordeling van de subsidiabiliteit van de voorschotten. De nieuwe bepalingen van verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van 11 juli 2006 houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van de algemene verordening (PB L 210, blz. 25) bevestigen a contrario dat het voordien op grond van de bepalingen van laatstgenoemde verordening niet mogelijk was, rekening te houden met de activiteiten van de individuele begunstigden. Het is immers door de bij verordening nr. 1083/2006 ingevoerde wijziging van het begrip „begunstigde" dat een dergelijke inaanmerkingneming mogelijk is geworden.

80 In de tweede plaats bepaalt regel 1, punt 2.1, van de bijlage bij verordening nr. 448/2004 impliciet dat niet-gestaafde voorschotten in aanmerking komen voor bijdrage van de structuurfondsen, door enkel de eindbegunstigden te verplichten tot staving van de betalingen die zij doen met het oog op een tussentijdse betaling of de betaling van het eindsaldo.

81 In de derde plaats is het zo dat het beginsel van noodzakelijkheid van staatssteun, volgens hetwelk steun enkel verenigbaar met het gemeenschapsrecht kan worden verklaard wanneer deze wordt toegekend aan ondernemingen die onvoldoende eigen financiële middelen hebben voor het verrichten van de voorziene investering, zich ertegen verzet dat de subsidiabiliteit van voorschotten afhankelijk wordt gesteld van de overlegging van stavingsstukken inzake het gebruik ervan door de individuele begunstigden. Volgens dit beginsel moet de betaling van de voorschotten altijd voorafgaan aan de investering door de ondernemingen. Net zoals dit beginsel rechtvaardigt dat stortingen in risicokapitaal-, lenings- en garantiefondsen worden beschouwd als subsidiabele uitgaven, zoals vastgesteld in regel 1, punt 1.3, van de bijlage bij verordening nr. 448/2004, impliceert het beginsel van noodzakelijkheid van de staatssteun ook de erkenning van de subsidiabiliteit van niet-gestaafde voorschotten.

82 Ten slotte blijkt uit de bepalingen van de bijlage bij verordening nr. 448/2004 inzake afschrijvingen, bijdragen in natura en indirecte kosten dat de bijzondere aard van bepaalde uitgaven kan rechtvaardigen dat de subsidiabiliteit ervan niet afhankelijk wordt gesteld van de overlegging van stavingsstukken inzake het gebruik ervan.

83 De Commissie betwist alle argumenten van de Italiaanse Republiek. Zij voert aan dat, voor zover de bestreden brieven verwijzen naar de litigieuze algemene regel of deze toepassen, zij in overeenstemming zijn met de letter en de geest van artikel 32 van de algemene verordening en van regel 1 van de bijlage bij verordening nr. 448/2004. Zij concludeert derhalve tot afwijzing van het vierde en het vijfde middel. Met betrekking tot de exceptie van onwettigheid van verordening nr. 448/2004 ten opzichte van artikel 32 van de algemene verordening stelt de Commissie dat deze exceptie niet-ontvankelijk is wegens het laattijdig opwerpen ervan, en dat in elk geval deze verordening in overeenstemming is met de algemene verordening.

Beoordeling door het Gerecht

84 Met haar vierde en vijfde middel voert de Italiaanse Republiek in wezen aan dat de Commissie artikel 32 van de algemene verordening en regel 1 van de bijlage bij verordening nr. 448/2004 onjuist heeft uitgelegd door de litigieuze algemene regel uit deze bepalingen af te leiden.

85 Allereerst dient te worden opgemerkt dat het Hof in het arrest van 24 november 2005, punt 36 supra, op basis van artikel 32 van de algemene verordening en regel 1 van de bijlage bij verordening nr. 1685/2000 heeft geantwoord op de vraag of, en in voorkomend geval onder welke voorwaarden, voorschotten in aanmerking kwamen voor bijdrage van de fondsen.

86 In deze context heeft het Hof om te beginnen beklemtoond dat een van de doelstellingen van de algemene verordening, die in overweging 43 van de considerans ervan in herinnering wordt gebracht, bestaat in het verkrijgen van garanties voor een deugdelijk financieel beheer door te verzekeren dat de uitgaven rechtmatig zijn en geldig worden verklaard (arrest van 24 november 2005, punt 36 supra, punt 44). Deze doelstelling verklaart dat het systeem van artikel 32 van de algemene verordening en

van regel 1 van de bijlage bij verordening nr. 1685/2000 is gebaseerd op het beginsel van de vergoeding van kosten (arrest van 24 november 2005, punt 36 supra, punt 45). Dit betekent dat de door de nationale instanties gedane uitgaven in beginsel maar voor een bijdrage in aanmerking komen indien ten aanzien van de diensten van de Commissie wordt bewezen dat die uitgaven in het kader van het door de Europese Unie gefinancierde project zijn gebruikt. Een dergelijk bewijs kan worden geleverd door middel van voldane facturen, of wanneer dit onmogelijk is, door middel van boekingsbescheiden met gelijkwaardige bewijskracht (arrest van 24 november 2005, punt 36 supra, punt 46). De Commissie kan weliswaar overeenkomstig artikel 32, lid 2, van de algemene verordening aan de nationale autoriteiten een voorschot overmaken dat tot 7 % van de bijdrage van de structuurfondsen in het betrokken bijstandspakket bedraagt zonder dat in dit stadium bewijsstukken inzake de gedane uitgaven worden geëist (arrest van 24 november 2005, punt 36 supra, punt 47), maar in het kader van tussentijdse en saldobetalingen moeten dergelijke bewijsstukken worden overgelegd (arrest van 24 november 2005, punt 36 supra, punt 49).

87 Het Hof heeft geconcludeerd dat de regel, volgens welke de voorschotten die door de lidstaten in het kader van een bijstandsregeling zijn uitbetaald en worden gedeclareerd met het oog op een tussentijdse betaling of de betaling van het eindsaldo, alleen voor een bijdrage uit de structuurfondsen in aanmerking komen indien bewijsstukken inzake het gebruik ervan door de individuele begunstigden worden overgelegd, in overeenstemming was met artikel 32 van de algemene verordening en met regel 1, punten 1 en 2, van de bijlage bij verordening nr. 1685/2000 (arrest van 24 november 2005, punt 36 supra, punt 50).

88 Geen enkele door de Italiaanse Republiek aangevoerde omstandigheid verzet zich ertegen dat de oplossing van het Hof in het arrest van 24 november 2005, punt 36 supra, wordt toegepast op het onderhavige geval teneinde de litigieuze algemene regel in overeenstemming te verklaren met regel 1, punten 1 en 2, van de bijlage bij verordening nr. 448/2004.

89 De argumenten inzake de inwerkingtreding van verordening nr. 448/2004 falen. Om te beginnen heeft verordening nr. 448/2004 de betekenis noch de draagwijdte van artikel 32 van de algemene verordening gewijzigd. Zij heeft enkel de uitvoeringsbepalingen ervan gepreciseerd overeenkomstig artikel 53, lid 2, van de algemene verordening. Wat verder regel 1, punt 2, van de bijlage bij verordening nr.1685/2000 betreft,

vormt de door verordening nr. 448/2004 toegevoegde verwijzing naar de noodzakelijke staving van door de eindbegunstigden gedane betalingen die worden „gedeclareerd met het oog op een tussentijdse betaling of de betaling van het eindsaldo", gelet op de regelgevende context een loutere explicitatie van de voordien geldende regel en niet een wijziging ervan. Het Hof heeft immers op grond van regel 1, punten 1 en 2, van verordening nr. 1685/2000 geoordeeld dat het beginsel van de vergoeding van kosten enkel van toepassing was op uitbetalingen door de Commissie in de vorm van een tussentijdse of saldobetaling in de zin van artikel 32, lid 1, derde alinea, van de algemene verordening (arrest van 24 november 2005, punt 36 supra, punten 48 en 49).

90 De Italiaanse Republiek heeft het dus bij het verkeerde eind met haar argument dat verordening nr. 448/2004 de betekenis van regel 1, punten 1 en 2, van de bijlage bij verordening nr. 1685/2000 heeft gewijzigd. In dit verband heeft zij overigens zichzelf tegengesproken in haar schrifturen door herhaaldelijk vast te stellen dat de relevante bepalingen van verordening nr. 1685/2000 voor en na de inwerkingtreding van verordening nr. 448/2004 in wezen dezelfde zijn. Deze overeenstemming rechtvaardigt in casu de overeenkomstige toepassing van de oplossing van het Hof in het arrest van 24 november 2005, punt 36 supra.

91 Tevens faalt het argument dat het verschil tussen de door het Hof onderzochte regels in het arrest van 24 november 2005, punt 36 supra, en de in casu aan de orde zijnde regels zich verzet tegen die overeenkomstige toepassing. Uit de eigen schrifturen van de Italiaanse Republiek, en in het bijzonder uit het vierde en het vijfde middel die in het verzoekschrift worden aangevoerd, blijkt immers duidelijk dat in het onderhavige geding de vraag aan de orde is of de voorschotten subsidiabel zijn in het licht van artikel 32 van de algemene verordening en de uitvoeringsbepalingen ervan in verordening nr. 448/2004. Deze vraag is dus analoog aan de vraag die het Hof in het arrest van 24 november 2005 heeft onderzocht (zie punten 85 en 87 supra).

92 Op dezelfde gronden als die welke door het Hof in bovengenoemd arrest zijn uiteengezet en in de punten 86 en 87 supra in herinnering zijn gebracht, dient dus te

worden vastgesteld dat de litigieuze algemene regel in overeenstemming is met zowel artikel 32 van de algemene verordening als regel 1, punten 1 en 2, van de bijlage bij verordening nr. 448/2004. Derhalve dient de door de Italiaanse republiek opgeworpen exceptie van onwettigheid van verordening nr. 448/2004 te worden afgewezen, zonder dat uitspraak behoeft te worden gedaan over het door de Commissie aangevoerde middel van niet-ontvankelijkheid.

93 Bovendien kan geen enkel argument van de Italiaanse Republiek afdoen aan het feit dat de litigieuze algemene regel in overeenstemming is met de regeling inzake subsidiabiliteit van de uitgaven.

94 Om te beginnen dient het argument te worden afgewezen dat op grond van de toepasselijke regeling geen rekening kan worden gehouden met de activiteiten van de individuele begunstigden bij de beoordeling van de subsidiabiliteit van de voorschotten. Dit argument, dat reeds voor het Hof werd aangevoerd op grond van artikel 32 van de algemene verordening en regel 1 van de bijlage bij verordening nr. 1685/2000, werd door het Hof afgewezen (arrest van 24 november 2005, punt 36 supra, punten 39, 40 en 44-50). Het kan evenmin worden aanvaard na de inwerkingtreding van verordening nr. 448/2004, die de betekenis noch de draagwijdte van de relevante toepasselijke regels heeft gewijzigd (zie punt 90 supra).

95 Uit punt 2.1 van regel 1 van de bijlage bij verordening nr. 448/2004 betreffende de bewijsstukken inzake de uitgaven volgt dat de door de eindbegunstigden gedane betalingen die worden gedeclareerd met het oog op een tussentijdse betaling of de betaling van het eindsaldo, moeten worden gestaafd met bewijsstukken. Gelet op de opzet van deze regel, is hij op algemene wijze van toepassing op door de eindbegunstigden gedane betalingen, zowel in het kader van acties die zij zelf uitvoeren als in het kader van steun die zij verlenen, in het bijzonder krachtens steunmaatregelen. Wat evenwel dit laatste type van betalingen betreft, preciseert punt 2.3 van regel 1 van de bijlage bij verordening nr. 448/2004 dat de bewijsstukken betrekking moeten hebben op de uitgaven die daadwerkelijk zijn verricht door de individuele begunstigden bij de uitvoering van de actie.

96 Zoals de Commissie terecht opmerkt, is de overlegging van bewijsstukken inzake het gebruik van de voorschotten door de individuele begunstigden bij de uitvoering van de acties ook vastgelegd in artikel 7 van verordening nr. 438/2001, dat bepaalt dat het controlespoor dat de lidstaten in het kader van hun beheers- en controlesystemen instellen, het mogelijk moet maken, de aan de Commissie meegedeelde gecertificeerde samenvattende bedragen in overeenstemming te brengen met de afzonderlijke aantekeningen van uitgaven en met de tot staving dienende bescheiden, met inbegrip van die welke door de individuele begunstigden worden bewaard in het geval van staatssteunregelingen of steunverlening.

97 Uit de voorgaande vaststellingen volgt bovendien dat het argument faalt dat de Italiaanse Republiek a contrario meent te ontlenen aan de bepalingen van verordening nr. 1083/2006, die van toepassing is op de programma's van de periode 2007-2013. Overigens heeft de Commissie ter terechtzitting op goede gronden opgemerkt dat artikel 78, lid 2, van verordening nr. 1083/2006, in plaats van in tegenspraak te zijn met de litigieuze algemene regel, bevestigt dat de erkenning van de subsidiabiliteit van de voorschotten een tussenkomst van de gemeenschapswetgever impliceerde. Die tussenkomst diende het met name mogelijk te maken, met eerbiediging van het beginsel van goed beheer de voorwaarden voor een dergelijke erkenning vast te stellen. Zoals gezegd kon er op dit punt geen overeenstemming worden bereikt met betrekking tot de programmering voor de periode 2000-2006 (zie punt 24 supra).

98 Het tekstargument dat is gebaseerd op regel 1, punt 2.1, van de bijlage bij verordening nr. 448/2004, is tevens kennelijk rechtens ongegrond. Deze bepaling regelt de bewijsstukken inzake de uitgaven die aan de Commissie worden gedeclareerd met het oog op „een tussentijdse betaling of de betaling van het eindsaldo" in de zin van artikel 32, lid 1, derde alinea, van de algemene verordening. In dit kader is de verwijzing naar die „tussentijdse betaling en de betaling van het eindsaldo" te verklaren door het feit dat indien de Commissie, overeenkomstig artikel 32, lid 2, eerste alinea, van de algemene verordening, een voorschot overmaakt dat tot 7 % van de bijdrage van de fondsen in het betrokken bijstandspakket bedraagt, de nationale autoriteiten in dat stadium nog geen bewijsstukken inzake de gedane uitgaven behoeven over te leggen (arrest van 24 november 2005, punt 36 supra, punt 47). Bijgevolg mogen de termen „tussentijdse betaling en betaling van het eindsaldo" in regel 1, punt 2.1, van

de bijlage bij verordening nr. 448/2004 niet aldus worden uitgelegd dat voorschotten niet vallen onder het beginsel van de vergoeding van kosten.

99 Verder zijn de argumenten ontleend aan een „beginsel van noodzakelijkheid" van staatssteun niet ter zake dienend. De Italiaanse Republiek heeft niet uitgelegd in welk opzicht het aangevoerde „beginsel van noodzakelijkheid", gesteld dat het bestaat, verplicht om voorbij te gaan aan het beginsel van de vergoeding van kosten dat krachtens artikel 32 van de algemene verordening van toepassing is op de aanvragen tot tussentijdse betaling en tot betaling van het eindsaldo. Het feit dat lidstaten in het kader van steunregelingen voorschotten overmaken aan ondernemingen die onvoldoende eigen middelen hebben, verplicht de Commissie niet om die voorschotten te vergoeden als tussentijdse betaling en betaling van het eindsaldo terwijl zij geen betrekking hebben op daadwerkelijk verrichte uitgaven in de zin van artikel 32 van de algemene verordening.

100 In dit verband kan geen argument worden ontleend aan regel 1, punt 1.3, van de bijlage bij verordening nr. 448/2004, aangezien deze uitdrukkelijk bepaalt dat stortingen in risicokapitaal-, lenings- en garantiefondsen (met inbegrip van risicokapitaalholdingfondsen) die voldoen aan de in die bepaling gestelde eisen moeten worden behandeld als daadwerkelijk verrichte uitgaven in de zin van artikel 32, lid 1, derde alinea, van de algemene verordening. De subsidiabiliteit van voorschotten voor bijdrage van de fondsen kan immers niet worden afgeleid uit een bijzondere uitvoeringsbepaling, die enkel betrekking heeft op stortingen door lidstaten in risicokapitaal-, lenings- of garantiefondsen.

101 Ten slotte falen de argumenten ontleend aan de bepalingen van de bijlage bij verordening nr. 448/2004 inzake afschrijvingen, bijdragen in natura en indirecte kosten. Zelfs indien de subsidiabiliteit van deze kosten niet afhankelijk zou worden gesteld van de overlegging van stavingsstukken, is een dergelijke vaststelling irrelevant voor de beoordeling van de subsidiabiliteit van voorschotten. In elk geval blijkt uit regel 1, punten 2.1 en 2.3, van de bijlage bij verordening nr. 448/2004 dat afschrijvingen, bijdragen in natura en indirecte kosten moeten worden gestaafd door overlegging van boekingsstukken met bewijskracht.

102 Uit een en ander volgt dat, voor zover de eerste bestreden brief verwijst naar de litigieuze algemene regel, hij de werkingssfeer van de communautaire regeling niet heeft gewijzigd en dus in dit opzicht geen voor beroep vatbare handeling in de zin van artikel 230 EG is.

103 Tevens volgt daaruit dat de tweede, de derde, de vierde en de vijfde bestreden brief in overeenstemming zijn met artikel 32 van de algemene verordening en met regel 1, punten 1 en 2, van de bijlage bij verordening nr. 448/2004 voor zover daarbij op grond van de litigieuze algemene regel wordt geweigerd, de bedragen van de litigieuze voorschotten ten laste van de fondsen te brengen.

104 Het vierde en het vijfde middel moeten dus ongegrond worden verklaard met betrekking tot de tweede, de derde, de vierde en de vijfde bestreden brief.

Achtste en negende middel: schending van artikel 9 van verordening nr. 438/2001, respectievelijk schending van een beginsel van vereenvoudiging

Argumenten van partijen

105 De Italiaanse Republiek voert aan dat de bestreden brieven de in artikel 9 van verordening nr. 438/2001 vastgestelde regels inzake de certificering van de uitgaven schenden, doordat zij eisen of hebben vooronderstelt dat de bevoegde nationale autoriteiten in hun uitgavenstaten voor elke maatregel het bedrag van de uitbetaalde of eventueel uitbetaalde litigieuze voorschotten specificeren. De wijze van certificering van de uitgaven wordt volledig geregeld in dit artikel, volgens hetwelk de gecertificeerde uitgavenstaten, zoals bedoeld in artikel 32, leden 3 en 4, van de algemene verordening, in de in bijlage II bij verordening nr. 438/2001 voorgeschreven vorm

moeten worden opgesteld. Boven een bepaald bedrag moeten de uitgaven in dit certificaat enkel worden gedeclareerd door voor elke maatregel de betrokken financieringsbron („overheden van Gemeenschap", „andere overheden" en „privésector") alsmede het jaar waarin de uitgaven zijn verricht, te vermelden. Door de bevoegde nationale autoriteiten te verplichten, hun uitgavenstaten te vervolledigen met informatie inzake het bedrag van de uitbetaalde voorschotten, heeft de Commissie hen dus informatieverplichtingen opgelegd die niet zijn voorzien in de geldende regeling.

106 Verder stelt de Italiaanse Republiek dat de Commissie een beginsel van vereenvoudiging van het beheer van de structuurfondsen heeft geschonden door zwaardere en strengere eisen te stellen met betrekking tot de wijze van certificering van de uitgaven dan die welke uit artikel 9 van verordening nr. 438/2001 voortvloeien. Het bestaan van een dergelijk beginsel kan worden afgeleid uit overweging 42 van de considerans van de algemene verordening, uit de mondelinge stellingnames van de Commissie en uit de door deze laatste bij het Comité ingediende voorstellen.

107 De Commissie concludeert tot afwijzing van het middel ontleend aan schending van artikel 9 van verordening nr. 438/2001. De informatie inzake de uitbetaalde litigieuze voorschotten was noodzakelijk om het bedrag van de voorschotten te kunnen vaststellen dat ten laste van de communautaire begroting diende te worden gebracht. Voor de nationale autoriteiten kwam het verstrekken van deze informatie dus neer op het uitvoeren van hun verplichting tot certificering van de uitgaven overeenkomstig artikel 9 van verordening nr. 438/2001.

108 De Commissie komt voorts op tegen het middel inzake schending van een beginsel van vereenvoudiging. De doelstelling van vereenvoudiging van het beheer van de fondsen kan niet rechtvaardigen dat in casu afbreuk wordt gedaan aan de regels inzake declaratie en certificering van de uitgaven die voortvloeien uit het beginsel van goed financieel beheer.

Beoordeling door het Gerecht

109 De Commissie voert de algemene begroting van de Europese Unie uit overeenkomstig artikel 274 EG. Aangezien dit laatste artikel geen enkel onderscheid maakt naargelang van de toegepaste wijze van beheer, neemt de Commissie deze algemene verantwoordelijkheid ook op in de context van gedeeld beheer van de structuurfondsen. Bovendien volgt uit de artikelen 10 en 274 EG dat in de context van gedeeld beheer van de structuurfondsen de lidstaten moeten samenwerken met de Commissie om te verzekeren dat de communautaire fondsen volgens het beginsel van goed financieel beheer worden gebruikt. Deze regels worden herhaald in artikel 38, lid 1, sub g, van de algemene verordening, dat betrekking heeft op de financiële controle van de bijstandspakketten.

110 In het kader van deze financiële controle dragen de lidstaten in eerste instantie de verantwoordelijkheid door onder meer aan de Commissie te verklaren dat de uitgaven die worden gedeclareerd met het oog op een tussentijdse betaling of de betaling van het eindsaldo, overeenkomen met daadwerkelijk verrichte uitgaven in de zin van artikel 32, lid 1, derde alinea, van de algemene verordening en regel 1, punten 1 en 2, van de bijlage bij verordening nr. 448/2004. De Commissie neemt een besluit over deze aanvragen tot betaling door in het kader van haar algemene verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de begroting het bedrag van de door de lidstaat gedeclareerde en gecertificeerde uitgaven te bepalen dat ten laste van de communautaire begroting dient te worden gebracht.

111 Wanneer de beheers- en controlesystemen van de lidstaten betrouwbaar zijn en zorgen voor een „toereikend controlespoor" in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 438/2001, verschaft de certificering van de gedeclareerde uitgaven in beginsel voldoende zekerheid aan de Commissie met betrekking tot de juistheid, de regelmatigheid en de subsidiabiliteit van de aanvragen voor communautaire bijstand, zoals blijkt uit artikel 2, lid 1, van verordening nr. 438/2001.

112 Wanneer evenwel, zoals in casu, de Commissie en een lidstaat een tekst houdende vaststelling van de voorwaarden voor subsidiabiliteit van bepaalde uitgaven op verschillende wijze uitleggen, verschaft de betrouwbaarheid van het nationale beheers- en controlesysteem de Commissie niet langer zekerheid dat de door deze lidstaat gedeclareerde uitgaven alle overeenkomen met subsidiabele uitgaven in de zin van de toepasselijke regeling. In dit geval dient de betrokken lidstaat, in het kader van zijn verantwoordelijkheden met betrekking tot de certificering van de uitgaven en in de context van een loyale samenwerking met de gemeenschapsinstellingen, de Commissie in staat te stellen de begroting uit te voeren onder haar eigen verantwoordelijkheid, door alle informatie te verstrekken die de Commissie nodig acht om betalingen te kunnen uitvoeren overeenkomstig artikel 32, lid 1, derde alinea, van de algemene verordening. Elke andere oplossing zou afbreuk doen aan het nuttig effect van artikel 38, lid 1, van de algemene verordening, en meer algemeen, van de artikelen 10 en 274 EG.

113 Zowel de litigieuze algemene regel, waarvan de verenigbaarheid met artikel 32, lid 1, derde alinea, van de algemene verordening en met regel 1, punten 1 en 2, van de bijlage bij verordening nr. 448/2004 is vastgesteld, als de bijzondere regel van subsidiabiliteit van de tot 19 februari 2003 betaalde niet-gestaafde voorschotten, die voortvloeit uit een besluit van de Commissie waartegen in het kader van de zaken C-324/03 en C-431/03 niet werd opgekomen, konden worden tegengeworpen aan de Italiaanse Republiek, aangezien zij haar voordien ter kennis werden gebracht (zie punten 25 en 27 supra). Zoals blijkt uit punt 112 supra, rustte op de Italiaanse Republiek op grond van deze regels onvermijdelijk de verplichting, bij haar betalingsaanvragen en uitgavenstaten de informatie te verstrekken waarover zij beschikte en die de Commissie nodig had om het bedrag van de uitbetaalde of eventueel uitbetaalde litigieuze voorschotten te bepalen. De Commissie stelt dus op goede gronden dat de litigieuze informatieformaliteit in casu enkel een toepassing en een onvermijdelijk praktisch gevolg was van de verplichting tot certificering van de uitgaven die krachtens artikel 9 van verordening nr. 438/2001 op de Italiaanse Republiek rustte.

114 Het in de eerste bestreden brief opgenomen verzoek aan de Italiaanse autoriteiten om de litigieuze uitgavenstaten te vervolledigen door voor elke maatregel het bedrag van de uitbetaalde of eventueel uitbetaalde litigieuze voorschotten te specificeren, is dus enkel een herinnering aan een informatieverplichting die voor deze

autoriteiten onvermijdelijk voortvloeit uit de communautaire regeling, zonder dat de werkingssfeer van deze regeling wordt gewijzigd. Gelet op het voorgaande en op de in punt 102 supra geformuleerde overwegingen dient te worden geconcludeerd dat de eerste bestreden brief geen enkel van de door de Italiaanse Republiek aangevoerde rechtsgevolgen heeft teweeggebracht en in dit opzicht geen voor beroep vatbare rechtshandeling is in de zin van de in punt 56 supra vermelde rechtspraak. Voor zover het onderhavige beroep is gericht tegen de eerste bestreden brief, moet het derhalve niet-ontvankelijk worden verklaard. Bijgevolg dient dit beroep enkel nog te worden onderzocht voor zover het is gericht tegen de tweede, de derde, de vierde en de vijfde bestreden brief.

115 Dienaangaande kan de Italiaanse Republiek niet aanvoeren dat de tweede, de derde, de vierde en de vijfde bestreden brief artikel 9 van verordening nr. 438/2001 of een algemeen beginsel van vereenvoudiging schenden omdat zij zouden vooronderstellen dat de bevoegde nationale autoriteiten zich voegen naar de litigieuze informatieformaliteit.

116 In punt 113 supra werd reeds vastgesteld dat deze formaliteit een toepassing en een onvermijdelijk praktisch gevolg was van de verplichting tot certificering van de uitgaven die krachtens artikel 9 van verordening nr. 438/2001 op de Italiaanse Republiek rustte.

117 Bovendien kan de rechtmatigheid van de litigieuze informatieformaliteit niet op losse schroeven worden gezet door het beginsel van vereenvoudiging dat de Italiaanse Republiek aanvoert. Het is juist dat de algemene verordening streeft naar vereenvoudiging van de procedures voor vastlegging en betaling en dat de Commissie in deze context probeert onnodige administratieve complicaties uit de weg te ruimen, maar dat neemt niet weg dat het systeem van structuurfondsen geen beginsel kent volgens hetwelk de procedures voor vastlegging en betaling moeten worden vereenvoudigd ongeacht de gevolgen die daaruit voortvloeien voor de goede werking en het gezonde financiële beheer van de fondsen. De in de algemene verordening uitgedrukte wil om de procedures te vereenvoudigen, kan in casu geen afbreuk doen aan een informatieformaliteit die voortvloeit uit het systeem van structuurfondsen in overeenstemming

met het in artikel 274 EG vastgestelde beginsel van goed financieel beheer, zoals reeds werd vastgesteld in de punten 112 en 113 supra.

118 Het achtste en het negende middel tot staving van het verzoek tot nietigverklaring van de tweede, de derde, de vierde en de vijfde bestreden brief moeten dus worden afgewezen.

Eerste middel: ontbreken van een rechtsgrondslag en schending van de bepalingen betreffende de financiële controle

Argumenten van partijen

119 De Italiaanse Republiek komt op tegen het feit dat in de bestreden brieven niet de bepaling wordt vermeld op grond waarvan de vaststelling ervan mogelijk was, zoals nochtans is vereist door het rechtszekerheidsbeginsel (arrest Hof van 16 juni 1993, Frankrijk/Commissie, C-325/91, Jurispr. blz. I-3283, punt 26). De louter impliciete verwijzing naar de brief van 29 juli 2003 vormt geen rechtmatige en passende rechtsgrondslag, aangezien de in deze brief opgenomen litigieuze algemene regel in strijd is met de bepalingen van de algemene verordening en van verordening nr. 448/2004.

120 De Italiaanse Republiek verwijt de Commissie tevens dat zij zich door de vaststelling van de bestreden brieven een bevoegdheid heeft toegeëigend die uitsluitend toekomt aan de lidstaten krachtens de artikelen 38 en 39 van de algemene verordening en de uitvoeringsbepalingen in verordening nr. 438/2001. Uit deze bepalingen alsmede uit de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en aan de Raad van 6 september 2004 met betrekking tot de respectieve verantwoordelijkheden van de lidstaten en de Commissie bij het gedeeld beheer van de Structuurfondsen en het Cohesiefonds [COM(2004) 580 def.] vloeit immers voort dat het de lidstaten zijn

die in eerste instantie de verantwoordelijkheid dragen voor de financiële controle van de bijstandspakketten en die moeten nagaan en certificeren aan de Commissie dat de uitgaven die zij met het oog op een tussentijdse betaling of de betaling van het eindsaldo declareren, subsidiabel zijn. De Commissie is alleen bevoegd om de „beheers- en controlesystemen" van de lidstaten te controleren.

121 De Commissie concludeert tot afwijzing van de eerste grief inzake het ontbreken van een rechtsgrondslag. De bestreden brieven passen in een duidelijk vastgesteld regelgevend kader dat de Italiaanse Republiek reeds lange tijd bekend was. Zij verwijzen immers naar de brief van 29 juli 2003, die zelf verwijst naar de interpretatieve nota, en door die verwijzing kunnen zij dus hun rechtsgrondslag vinden in de litigieuze algemene regel, die zij vermelden.

122 Wat de tweede grief inzake schending van de bepalingen betreffende financiële controle betreft, is de Commissie van mening dat het betoog van de Italiaanse Republiek ongegrond moet worden verklaard. De verantwoordelijkheid voor de financiële controle van de bijstandspakketten, die in eerste instantie wordt gedragen door de lidstaten, is irrelevant voor de subsidiabiliteit van de voorschotten. De Commissie stelt opnieuw dat de litigieuze algemene regel in overeenstemming is met het beginsel van de vergoeding van kosten, dat de basis vormt van de toepasselijke regeling.

Beoordeling door het Gerecht

123 Met betrekking tot de eerste grief inzake het ontbreken van een rechtsgrondslag dient eraan te worden herinnerd dat volgens vaste rechtspraak de communautaire wetgeving duidelijk moet zijn en de toepassing ervan voorzienbaar voor hen die erdoor

worden geraakt. Het rechtszekerheidsbeginsel maakt deel uit van de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht, over de eerbieding waarvan het Gerecht heeft te waken. Ingevolge dit vereiste dient elke handeling die rechtsgevolgen teweeg beoogt te brengen, haar verbindende kracht te ontlenen aan een bepaling van gemeenschapsrecht, die expliciet als rechtsgrondslag moet worden vermeld en de rechtsvorm bepaalt waarin de handeling moet worden verricht (arrest van 16 juni 1993, Frankrijk/Commissie, punt 119 supra, punten 26 en 30).

124 Uit de rechtspraak blijkt evenwel ook dat het ontbreken van een verwijzing naar de nauwkeurige rechtsgrondslag van een handeling nog geen wezenlijk gebrek behoeft te zijn, mits deze aan de hand van andere elementen van de handeling kan worden bepaald. Een uitdrukkelijke verwijzing is echter volstrekt noodzakelijk, wanneer de betrokkenen en de bevoegde gemeenschapsrechter bij gebreke daarvan in onzekerheid worden gelaten omtrent de nauwkeurige rechtsgrondslag (arrest Hof van 26 maart 1987, Commissie/Raad, 45/86, Jurispr. blz. 1493, punt 9, en arrest Gerecht van 11 september 2002, Alpharma/Raad, T-70/99, Jurispr. blz. II-3495, punt 112).

125 De tweede, de derde, de vierde en de vijfde bestreden brief bevatten besluiten van de Commissie tot betaling van een ander bedrag dan hetwelk door de Italiaanse Republiek is gevraagd. Deze besluiten zijn uitdrukkelijk gebaseerd op een weigering van de gemeenschapsinstelling om de door de Italiaanse Republiek gedeclareerde uitgaven die overeenkomen met de litigieuze voorschotten, ten laste van de begroting te brengen. Zij vermelden niet expliciet de bepaling van gemeenschapsrecht waaraan zij hun verbindende kracht ontlenen en die de rechtsvorm bepaalt waarin zij moeten worden verricht.

126 Derhalve dient te worden onderzocht of aan de hand van andere elementen van de tweede, de derde, de vierde en de vijfde bestreden brief de onzekerheid kan worden weggenomen die voortvloeit uit het ontbreken van een vermelding van de rechtsgrondslag van de besluiten van de Commissie in die brieven.

127 Blijkens de uiteenzetting van de feiten (zie punten 20-35 supra) maken de litigieuze brieven deel uit van een omstandige briefwisseling tussen de Commissie en de Italiaanse Republiek over de vraag van de subsidiabiliteit van de voorschotten. In de interpretatieve nota had de Commissie de Italiaanse Republiek gewezen op de litigieuze algemene regel, volgens welke de voorschotten zonder stavingsstukken inzake het gebruik ervan door de individuele begunstigden niet in aanmerking komen voor bijdrage van de fondsen overeenkomstig artikel 32, lid 1, derde alinea, van de algemene verordening. In haar brieven van 14 mei en 29 juli 2003 heeft de Commissie opnieuw de litigieuze algemene regel vermeld. Zij heeft tevens de Italiaanse Republiek kennis gegeven van haar besluit om de tot 19 februari 2003 betaalde voorschotten als subsidiabel te beschouwen op grond van het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen.

128 In deze context bezien stelt de inhoud van de tweede, de derde, de vierde en de vijfde bestreden brief de Italiaanse Republiek en het Gerecht in staat, te begrijpen dat deze brieven in elk concreet geval de litigieuze algemene regel toepassen en dat de daarin opgenomen besluiten aldus gebaseerd zijn op de uitlegging van artikel 32, lid 1, derde alinea, van de algemene verordening die de Commissie in de interpretatieve nota en in de brieven van 14 mei en 29 juli 2003 en van 25 maart 2004 heeft gegeven.

129 De rechtmatigheid van deze rechtsgrondslag kan overigens niet op losse schroeven worden gezet door de Italiaanse Republiek met een beroep op de algemene verordening en verordening nr. 448/2004. Zoals in punt 92 supra reeds werd vastgesteld, is de litigieuze algemene regel immers in overeenstemming zowel met artikel 32 van de algemene verordening als met de uitvoeringsbepaling in regel 1, punten 1 en 2, van de bijlage bij verordening nr. 448/2004.

130 De eerste grief inzake het ontbreken van een rechtsgrondslag kan dus niet worden aanvaard.

131 Met betrekking tot de tweede grief inzake schending van de bepalingen betreffende financiële controle dient te worden gepreciseerd dat de Italiaanse Republiek daarbij in wezen aanvoert dat de Commissie niet bevoegd was om de vergoeding van de door de Italiaanse autoriteiten gedeclareerde litigieuze voorschotten in de vorm van een bijdrage van de fondsen te weigeren.

132 Aangezien evenwel vaststaat dat de weigeringen tot vergoeding zijn gebaseerd op de uit artikel 32, lid 1, derde alinea, van de algemene verordening en de uitvoeringsbepalingen ervan voortvloeiende verplichting voor de Commissie, enkel tussentijdse betalingen of betalingen van het eindsaldo te doen die betrekking hebben op daadwerkelijk verrichte uitgaven in de zin van dit artikel, moet het argument van de Italiaanse Republiek worden afgewezen. De certificering van de door de Italiaanse Republiek verrichte uitgaven sluit immers voor de Commissie niet de mogelijkheid uit, in het kader van haar algemene verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de begroting de gedeclareerde en gecertificeerde uitgaven die volgens haar uitlegging van de toepasselijke regeling geen subsidiabele uitgaven zijn, uit te sluiten van communautaire medefinanciering.

133 In casu heeft de Commissie dus gehandeld binnen het kader van de haar toegewezen bevoegdheid inzake uitvoering van de communautaire begroting, zonder inbreuk te maken op de aan de lidstaten voorbehouden bevoegdheden inzake financiële controle van de bijstandspakketten, zoals deze voortvloeien uit de artikelen 38 en 39 van de algemene verordening en uit de uitvoeringsbepalingen in verordening nr. 438/2001.

134 De tweede grief moet dus eveneens worden afgewezen. Bijgevolg moet het eerste middel in zijn geheel worden afgewezen.

Tweede middel: volledig ontbreken van motivering

Argumenten van partijen

135 Volgens de Italiaanse Republiek schenden de bestreden brieven de in artikel 253 EG vastgestelde verplichting tot motivering van communautaire handelingen, zoals uitgelegd in de communautaire rechtspraak, aangezien zij geen enkel element bevatten dat de erin opgenomen besluiten rechtvaardigt. In casu had de Commissie haar redenering expliciet moeten vermelden in de bestreden brieven, gelet op de wijziging van het regelgevende kader juist voor de vaststelling van die brieven door de inwerkingtreding van verordening nr. 448/2004 en voorts gelet op de strekking van de in die brieven opgenomen besluiten, die aanzienlijk verder gaan dan de vroegere besluiten (arrest Hof van 26 november 1975, Fabricants de papiers peints/Commissie, 73/74, Jurispr. blz. 1491, punt 31).

136 De Commissie concludeert tot afwijzing van het tweede middel. De bestreden brieven zijn immers toereikend gemotiveerd gelet op de concrete context en op de regeling inzake subsidiabiliteit van de uitgaven voor bijdrage van de structuurfondsen, waarvan de inhoud de Italiaanse Republiek bekend was door de kennisgeving ervan in de interpretatieve nota en de brief van 29 juli 2003.

Beoordeling door het Gerecht

137 Volgens vaste rechtspraak moet de door artikel 253 EG geëiste motivering beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling en de redenering van de instelling

die de handeling heeft verricht, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking doen komen, zodat de belanghebbenden kennis kunnen nemen van de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel en de bevoegde rechter zijn toezicht kan uitoefenen (arresten Hof van 11 september 2003, Oostenrijk/Raad, C-445/00, Jurispr. blz. I-8549, punt 49; 9 september 2004, Spanje/Commissie, C-304/01, Jurispr. blz. I-7655, punt 50, en arrest van 24 november 2005, punt 36 supra, punt 54).

138 Deze motiveringsplicht moet worden beoordeeld aan de hand van de concrete omstandigheden, waarbij met name rekening moet worden gehouden met de inhoud van de handeling, de aard van de redengeving en het belang dat de adressaat van de handeling bij een verklaring kan hebben. Het is niet noodzakelijk, dat alle relevante gegevens feitelijk of rechtens in de motivering worden gespecificeerd, aangezien bij de vraag of de motivering van een handeling aan de eisen van artikel 253 EG voldoet, niet alleen acht moet worden geslagen op de bewoordingen ervan, doch ook op de context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen (arresten Hof van 22 maart 2001, Frankrijk/Commissie, C-17/99, Jurispr. blz. I-2481, punt 36; 7 maart 2002, Italië/Commissie, C-310/99, Jurispr. blz. I-2289, punt 48, en arrest van 24 november 2005, punt 36 supra, punt 55).

139 Zoals blijkt uit de punten 127 en 128 supra, werd in de tweede, de derde, de vierde en de vijfde bestreden brief impliciet de litigieuze algemene regel toegepast waarnaar werd verwezen in de interpretatieve nota, de brieven van 14 mei en 29 juli 2003, alsmede de brief van 25 maart 2004. De briefwisseling tussen de Commissie en de Italiaanse Republiek stelde deze laatste dus in staat, te begrijpen dat de weigeringen tot vergoeding impliciet maar duidelijk en ondubbelzinnig waren gebaseerd op het feit dat de door de Italiaanse Republiek gedeclareerde litigieuze voorschotten niet konden worden beschouwd als daadwerkelijk verrichte uitgaven in de zin van artikel 32, lid 1, derde alinea, van de algemene verordening en dus niet in aanmerking kwamen voor bijdrage van de fondsen.

140 Overigens blijkt uit het betoog dat de Italiaanse Republiek in het kader van het onderhavige beroep ontwikkelt, dat zij de redenering die aan de basis ligt van de besluiten houdende weigering tot vergoeding, die zijn opgenomen in de tweede, de derde, de vierde en de vijfde bestreden brief, heeft begrepen. Haar vordering tot nietigverklaring van deze besluiten steunt immers primair op een betwisting van de litigieuze algemene regel, die de grondslag ervan vormt.

141 In deze omstandigheden dient het tweede middel inzake het volledig ontbreken van motivering te worden afgewezen.

Zesde en zevende middel: schending van het evenredigheidsbeginsel en misbruik van bevoegdheid, respectievelijk schending van verordening nr. 448/2004, van het beginsel van gelijke behandeling en van het rechtszekerheidsbeginsel, alsmede het tegenstrijdige karakter van de bestreden brieven

Argumenten van partijen

142 In het kader van haar zesde middel voert de Italiaanse Republiek aan dat de bestreden brieven het evenredigheidsbeginsel schenden doordat zij een algemeen en abstract beginsel van niet-subsidiabiliteit van de voorschotten toepassen dat onevenredig is aan het nagestreefde doel. Dit beginsel steunt om te beginnen op de onbewezen premisse dat er in het geval van voorschotten onvoldoende garanties bestaan dat de bedragen die ter beschikking van de individuele begunstigden worden gesteld, daadwerkelijk worden gebruikt ter verwezenlijking van de doelstellingen van de steun. Verder werd dit beginsel toegepast zonder te onderzoeken of er misschien andere minder beperkende geschikte maatregelen bestaan, en met name zonder rekening te houden met de garanties die voortvloeien uit de nationale regeling. De Italiaanse wet biedt nochtans garanties met betrekking tot de uitvoering van de door de fondsen medegefinancierde verrichtingen door de individuele begunstigden die de voorschotten ontvangen. Ten slotte sluit het door de Commissie toegepaste beginsel elke analyse door haar diensten uit in het stadium van het onderzoek van de door de nationale autoriteiten ingediende betalingsaanvragen.

143 De Italiaanse Republiek voegt daaraan toe dat het algemene en abstracte beginsel van niet-subsidiabiliteit van de voorschotten wijst op misbruik van bevoegdheid, aangezien het neerkomt op een louter drukmiddel dat rechtstreeks ten uitvoer wordt gelegd tegen de bevoegde nationale autoriteiten.

144 Met haar zevende middel voert de Italiaanse Republiek aan dat de bestreden brieven het algemene beginsel van gelijke behandeling, zoals geformuleerd in de communautaire rechtspraak, alsmede de bepalingen van verordening nr. 448/2004 schenden en dat zij een flagrante tegenstrijdigheid bevatten doordat zij zonder rechtvaardigingsgrond een dubbele regeling lijken in te voeren voor door structuurfondsen medegefinancierde staatssteunregelingen. Terwijl de steun die over het algemeen in de vorm van voorschotten wordt betaald, in beginsel niet subsidiabel is, is dit immers niet het geval voor steun aan investeringen in kleine en middelgrote ondernemingen die wordt verleend in de vorm van stortingen in risicokapitaal-, lenings- en garantiefondsen (met inbegrip van risicokapitaalholdingfondsen) overeenkomstig regel 1, punt 1.3, en regel 8, punt 2.9, van de bijlage bij verordening nr. 448/2004. Het vermeende specifieke karakter van dit type financieringen kan een dergelijke verschillende behandeling niet rechtvaardigen gelet op het reeds in punt 81 supra vermelde beginsel van noodzakelijkheid van de staatssteun.

145 De Italiaanse Republiek stelt voorts dat de bestreden brieven het rechtszekerheidsbeginsel schenden. Zij doen immers twijfel rijzen met betrekking tot de toepasselijke regeling, doordat zij de indruk wekken dat zelfs in het bijzondere geval van steun in de vorm van stortingen in risicokapitaal-, lenings- en garantiefondsen voor de subsidiabiliteit ervan nog kan worden geëist dat andere stukken dan die welke in verordening nr. 448/2004 zijn vermeld, worden overgelegd.

146 De Commissie betwist dat de bestreden brieven het evenredigheidsbeginsel schenden. De algemene verordening en de uitvoeringsbepalingen ervan verbieden de eindbegunstigden niet om voorschotten uit te betalen aan de individuele begunstigden. Deze voorschotten kunnen zelfs door de fondsen medegefinancierd worden tot een bedrag van 7 % van de bijdrage van de fondsen in het betrokken bijstandspakket,

zonder dat enig bewijs van het gebruik ervan wordt geëist. Dit bedrag wordt overeenkomstig artikel 32, lid 2, van de algemene verordening door de Commissie betaald nadat de eerste betalingsverplichting is aangegaan.

147 De Commissie repliceert voorts dat de in het kader van het zevende middel geformuleerde grieven ongegrond zijn en dus moeten worden afgewezen. De regels inzake subsidiabiliteit van stortingen in risicokapitaal-, lenings- en garantiefondsen werden vastgesteld wegens de specifieke kenmerken van dit type financieringen.

Beoordeling door het Gerecht

— Schending van verordening nr. 448/2004

148 Zoals reeds werd vastgesteld in punt 103 supra, hebben de tweede, de derde, de vierde en de vijfde bestreden brief regel 1, punten 1 en 2, van de bijlage bij verordening nr. 448/2004 correct toegepast door te weigeren, de bedragen van de litigieuze voorschotten ten laste van de communautaire begroting te brengen. De grief inzake schending van verordening nr. 448/2004 dient derhalve meteen te worden afgewezen.

— Schending van het evenredigheidsbeginsel, van het beginsel van gelijke behandeling en van het rechtszekerheidsbeginsel

149 De grieven inzake schending van het evenredigheidsbeginsel, van het beginsel van gelijke behandeling en van het rechtszekerheidsbeginsel hebben in wezen betrekking

op de toepassing van de litigieuze algemene regel in de tweede, de derde, de vierde en de vijfde bestreden brief. Het is immers op grond van deze regel dat de Commissie heeft geweigerd, de bedragen van de door de Italiaanse autoriteiten gedeclareerde litigieuze voorschotten ten laste van de communautaire begroting te brengen.

150 Beklemtoond dient te worden dat artikel 32, lid 1, derde alinea, van de algemene verordening en de uitvoeringsbepalingen ervan de Commissie geen enkele beoordelingsvrijheid verlenen met betrekking tot de vaststelling van de voorwaarden voor subsidiabiliteit van de voorschotten. Met haar besluit in de tweede, de derde, de vierde en de vijfde bestreden brief dat de litigieuze voorschotten die de Italiaanse Republiek met het oog op een tussentijdse betaling heeft gedeclareerd, niet subsidiabel waren, kon de Commissie dus niet handelen in strijd met het evenredigheidsbeginsel, het beginsel van gelijke behandeling of het rechtszekerheidsbeginsel.

151 Zelfs indien zou worden aangenomen dat de Italiaanse Republiek in casu de onwettigheid van artikel 32, lid 1, derde alinea, van de algemene verordening en van de uitvoeringsbepalingen ervan aanvoert tot staving van haar beroep tegen de op grond daarvan genomen individuele besluiten, en dat deze excepties van onwettigheid ontvankelijk zijn overeenkomstig artikel 241 EG, kunnen deze excepties niet gegrond worden verklaard.

152 De litigieuze algemene regel is in het geval van steunregelingen of van door nationale instanties verleende steun slechts een bijzondere toepassing van het beginsel van de vergoeding van kosten, in het kader van tussentijdse betalingen en betalingen van het eindsaldo, waarop artikel 32 van de algemene verordening en de uitvoeringsbepalingen ervan zijn gebaseerd teneinde te verzekeren dat de communautaire fondsen volgens het in artikel 274 EG vastgestelde beginsel van goed financieel beheer worden gebruikt (zie punt 86 supra). In casu dient dus te worden onderzocht of het beginsel van de vergoeding van kosten het evenredigheidsbeginsel, het beginsel van gelijke behandeling en het rechtszekerheidsbeginsel schendt.

153 Met betrekking tot de aangevoerde schending van het evenredigheidsbeginsel dient eraan te worden herinnerd dat volgens dit beginsel, dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht, handelingen van gemeenschapsinstellingen niet buiten de grenzen mogen treden van wat geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de legitieme doelstellingen die met de betrokken regeling worden nagestreefd, met dien verstande dat, wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, die maatregel moet worden gekozen die de minste belasting met zich brengt en dat de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan het nagestreefde doel (arresten Hof van 5 mei 1998, National Farmers' Union e.a., C-157/96, Jurispr. blz. I-2211, punt 60, en 12 maart 2002, Omega Air e.a., C-27/00 en C-122/00, Jurispr. blz. I-2569, punt 62; arresten Gerecht van 27 september 2002, Tideland Signal/Commissie, T-211/02, Jurispr. blz. II-3781, punt 39, en 13 april 2005, Verein für Konsumenteninformation/Commissie, T-2/03, Jurispr. blz. II-1121, punt 99).

154 Wat de rechterlijke toetsing van bovengenoemde voorwaarden betreft, dient rekening te worden gehouden met het feit dat de gemeenschapswetgever bij de vaststelling van de op structuurfondsen toepasselijke algemene regels beschikt over een ruime normatieve bevoegdheid, in overeenstemming met de hem bij artikel 161 EG toegekende politieke verantwoordelijkheid. Een op dit gebied vastgestelde maatregel kan derhalve slechts onwettig zijn, wanneer de maatregel kennelijk ongeschikt is ter bereiking van het door de bevoegde instelling nagestreefde doel (zie in die zin met betrekking tot het gemeenschappelijk landbouwbeleid, arrest National Farmers' Union e.a., punt 153 supra, punt 61, en de aldaar aangehaalde rechtspraak).

155 In het door artikel 32 van de algemene verordening ingestelde systeem helpt het beginsel van de vergoeding van kosten in het kader van tussentijdse betalingen en betalingen van het eindsaldo om te verzekeren dat de communautaire fondsen volgens het in artikel 274 EG geformuleerde beginsel van goed financieel beheer worden gebruikt. Door de toepassing van dit beginsel kan worden voorkomen dat de Gemeenschap aanzienlijke subsidies verstrekt die later niet of enkel moeizaam kunnen worden teruggevorderd in geval van gebruik ervan dat niet in overeenstemming met het doel ervan is, door het risico voor de communautaire begroting te beperken tot een bedrag van 7 % van de bijdrage van de fondsen in het betrokken bijstandspakket (conclusie van advocaat-generaal Kokott bij arrest van 24 november 2005, punt 36 supra, Jurispr. blz. I-10047, punten 77 en 80).

156 Deze beperking van het risico dat voor de communautaire begroting ontstaat bij niet-conform gebruik van de voorschotten, kan in casu niet op losse schroeven worden gezet op basis van de garanties die de Italiaanse regeling eventueel biedt. Aangezien deze garanties op nationaal niveau worden verstrekt door de individuele begunstigde ten gunste van de nationale instanties die de voorschotten uitbetalen, kan het niet kennelijk ongeschikt worden geacht dat deze laatsten, en niet de Gemeenschap, het risico van het in gebreke blijven van de individuele begunstigden alsmede de moeilijkheden bij een eventuele terugvordering van de onverschuldigd betaalde bedragen op zich nemen.

157 Het beginsel van de vergoeding van kosten, in het kader van tussentijdse betalingen en betalingen van het eindsaldo, alsmede de litigieuze algemene regel, die dit beginsel toepast, kunnen dus niet worden aangemerkt als kennelijk ongeschikte maatregelen. Het evenredigheidbeginsel werd dus niet geschonden.

158 Met betrekking tot de aangevoerde schending van het beginsel van gelijke behandeling en het rechtszekerheidsbeginsel dient eraan te worden herinnerd dat volgens het algemene beginsel van gelijke behandeling vergelijkbare situaties niet verschillend mogen worden behandeld, tenzij dit objectief gerechtvaardigd is (zie in ambtenarenzaken arrest Gerecht van 26 februari 2003, Drouvis/Commissie, T-184/00, JurAmbt. blz. I-A-51 en II-297, punt 39; zie ook in mededingingszaken arresten Gerecht van 13 december 2001, Krupp Thyssen Stainless en Acciai speciali Terni/Commissie, T-45/98 en T-47/98, Jurispr. blz. II-3757, punt 237, en 6 december 2005, Brouwerij Haacht/Commissie, T-48/02, Jurispr. blz. II-5259, punt 108), terwijl het rechtszekerheidsbeginsel vereist dat rechtsregels duidelijk en nauwkeurig zijn en aldus ertoe strekt te waarborgen dat door het gemeenschapsrecht beheerste rechtssituaties en -betrekkingen voorzienbaar zijn (arrest Hof van 15 februari 1996, Duff e.a., C-63/93, Jurispr. blz. I-569, punt 20, en arrest Gerecht van 7 november 2002, Vela en Tecnagrind/Commissie, T-141/99, T-142/99, T-150/99 en T-151/99, Jurispr. blz. II-4547, punt 391). Het rechtszekerheidbeginsel impliceert dat gemeenschapsbepalingen niet in tegenstrijdige bewoordingen mogen zijn gesteld.

159 Regel 1, punt 1.3, van de bijlage bij verordening nr. 448/2004 bepaalt dat staatsteun in de vorm van stortingen in risicokapitaal-, lenings- en garantiefondsen als daadwerkelijk verrichte uitgaven in de zin van artikel 32, lid 1, derde alinea, van de algemene verordening worden behandeld, op voorwaarde dat de fondsen voldoen aan de in respectievelijk regel 8 en regel 9 van deze bijlage gestelde eisen. Zoals de Commissie terecht aanvoert, vormt deze regel een bijzondere toepassing van het beginsel van de vergoeding van kosten in het kader van tussentijdse betalingen en betalingen van het eindsaldo teneinde rekening te houden met het specifieke karakter van financieringen van kapitaalsinvesteringen van ondernemingen. Deze financieringen worden verstrekt aan kleine en middelgrote ondernemingen door onafhankelijke rechtspersonen, die optreden als tussenpersonen. Anders dan voorschotten, die rechtstreeks aan de individuele begunstigden worden overgemaakt door de nationale instanties, stijft de financiering van kapitaalsinvesteringen fondsen die als doel hebben, de individuele begunstigden een gemakkelijkere toegang tot financieringsbronnen te verschaffen. Wegens deze specifieke situatie, die niet te vergelijken is met die van voorschotten, konden stortingen in risicokapitaal-, lenings- en garantiefondsen als daadwerkelijk verrichte uitgaven in de zin van artikel 32, lid 1, derde alinea, van de algemene verordening worden behandeld.

160 Uit een en ander volgt dat de bepalingen van de bijlage bij verordening nr. 448/2004, krachtens welke enkel steun in de vorm van stortingen in risicokapitaal-, lenings- en garantiefondsen daadwerkelijk verrichte uitgaven in de zin van artikel 32, lid 1, derde alinea, van de algemene verordening zijn, het beginsel van gelijke behandeling niet schenden.

161 Bovendien kan in casu niet worden geoordeeld dat het rechtszekerheidsbeginsel werd geschonden, aangezien zowel het beginsel van de vergoeding van kosten, in het kader van tussentijdse betalingen en betalingen van het eindsaldo, als de litigieuze algemene regel de toepasselijke regeling correct toepast. Op dit punt dient te worden beklemtoond dat de aandacht van de Italiaanse Republiek werd gevestigd op het bestaan van de litigieuze algemene regel en op de in artikel 32, lid 1, derde alinea, van de algemene verordening gestelde voorwaarden voor subsidiabiliteit van de voorschotten door de interpretatieve nota, de brieven van 14 mei en 29 juli 2003 alsmede door de brief van 25 maart 2004. Voorts blijkt uit de overwegingen van punt 159

supra dat de Italiaanse Republiek niet met succes kan aanvoeren dat zij in onzekerheid werd gelaten omtrent de geldende regeling wegens de verscheidenheid van de regels voor subsidiabiliteit die zijn opgenomen in regel 1, punten 1.2 en 1.3, en in regel 8 van de bijlage bij verordening nr. 448/2004.

162 Gelet op alle bovenstaande overwegingen blijkt niet dat het evenredigheidsbeginsel, het beginsel van gelijke behandeling of het rechtszekerheidsbeginsel is geschonden door het beginsel van de vergoeding van kosten, in het kader van tussentijdse betalingen en betalingen van het eindsaldo, en door de litigieuze algemene regel als zodanig of bij de concrete toepassing ervan in de tweede, de derde, de vierde en de vijfde bestreden brief.

163 Derhalve moeten de grieven ontleend aan schending van deze beginselen worden afgewezen.

— Misbruik van bevoegdheid

164 Volgens de rechtspraak is een beschikking slechts gebrekkig wegens misbruik van bevoegdheid indien zij, op basis van objectieve, relevante en onderling overeenstemmende gegevens, blijkt te zijn vastgesteld met het uitsluitende, of althans doorslaggevende oogmerk, andere doeleinden te bereiken dan die welke worden aangevoerd (arresten Gerecht van 23 oktober 1990, Pitrone/Commissie, T-46/89, Jurispr. blz. II-577, punt 71, en 6 maart 2002, Diputación Foral de Álava e.a./Commissie, T-92/00 en T-103/00, Jurispr. blz. II-1385, punt 84).

165 In casu heeft de Italiaanse Republiek geen objectieve gegevens aangevoerd op basis waarvan kan worden geconcludeerd dat de Commissie misbruik van bevoegdheid heeft gemaakt bij de uitoefening van haar bevoegdheid. Bijgevolg is misbruik van bevoegdheid niet aangetoond.

166 Het zesde en het zevende middel moeten dus worden afgewezen en het beroep moet in zijn geheel worden verworpen, aangezien het gedeeltelijk niet-ontvankelijk en voor het overige ongegrond is.

Kosten

167 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dat is gevorderd. Aangezien de Italiaanse Republiek in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten te worden verwezen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Tweede kamer),

rechtdoende, verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) De Italiaanse Republiek wordt verwezen in de kosten.

Meij Forwood Pelikánová

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 12 december 2007.

De griffier

E. Coulon

De waarnemend president van de Tweede kamer

A. W. H. Meij

Inhoud

Toepasselijke bepalingen ..... II - 5097

Bepalingen inzake subsidiabiliteit van de uitgaven voor financiering uit de fondsen .. II - 5098

Bepalingen inzake de betaling van de bijdrage van de fondsen ..... II - 5100

Bepalingen inzake de certificering van de uitgaven ..... II - 5102

Bepalingen inzake de financiële controle ..... II - 5103

Feiten van het geding ..... II - 5104

Procesverloop en conclusies van partijen ..... II - 5109

Ontvankelijkheid ..... II - 5111

Argumenten van partijen ..... II - 5111

Beoordeling door het Gerecht ..... II - 5114

Ten gronde ..... II - 5116

Derde middel: niet-naleving van de besluitvormingsprocedure voor de Commissie en schending van haar reglement van orde ..... II - 5118

Argumenten van partijen ..... II - 5118

Beoordeling door het Gerecht ..... II - 5118

Vierde en vijfde middel: schending van artikel 32 van de algemene verordening en van regel 1, punten 1 en 2, van de bijlage bij verordening nr. 448/2004, respectievelijk schending van de bepalingen inzake subsidiabiliteit van de uitgaven ..... II - 5120

Argumenten van partijen ..... II - 5120

Beoordeling door het Gerecht ..... II - 5122

Achtste en negende middel: schending van artikel 9 van verordening nr. 438/2001, respectievelijk schending van een beginsel van vereenvoudiging ..... II - 5128

Argumenten van partijen ..... II - 5128

Beoordeling door het Gerecht ..... II - 5130

Eerste middel: ontbreken van een rechtsgrondslag en schending van de bepalingen betreffende de financiële controle ..... II - 5133

Argumenten van partijen ..... II - 5133

Beoordeling door het Gerecht ..... II - 5134

Tweede middel: volledig ontbreken van motivering ..... II - 5138

Argumenten van partijen ..... II - 5138

Beoordeling door het Gerecht ..... II - 5138

Zesde en zevende middel: schending van het evenredigheidsbeginsel en misbruik van bevoegdheid, respectievelijk schending van verordening nr. 448/2004, van het beginsel van gelijke behandeling en van het rechtszekerheidsbeginsel, alsmede het tegenstrijdige karakter van de bestreden brieven ..... II - 5140

Argumenten van partijen ..... II - 5140

Beoordeling door het Gerecht ..... II - 5142

— Schending van verordening nr. 448/2004 ..... II - 5142

— Schending van het evenredigheidsbeginsel, van het beginsel van gelijke behandeling en van het rechtszekerheidsbeginsel ..... II - 5142

— Misbruik van bevoegdheid ..... II - 5147

Kosten ..... II - 5148