FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (andra avdelningen)

den 12 december 2007 *

I mål T-308/05,

Republiken Italien, inledningsvis företrädd av A. Cingolo, därefter av P. Gentili, avvocati dello Stato,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av L. Flynn och M. Velardo, båda i egenskap av ombud, biträdda av advokaten G. Faedo,

svarande,

angående en talan om ogiltigförklaring av de beslut av kommissionen som påstås innefattas i kommissionens skrivelser nr 5272 av den 7 juni 2005, nr 5453 av den 8 juni 2005, nr 5726 och 5728 av den 17 juni 2005, och nr 5952 av den 23 juni 2005,

meddelar

* Rättegångsspråk: italienska.

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (andra avdelningen)

sammansatt av domarna A.W.H. Meij, tillförordnad ordförande, samt N.J. Forwood och I. Pelikánová,

justitiesekreterare: förste handläggaren J. Palacio González,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 25 april 2007,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

1 Enligt artikel 159 EG skall Europeiska gemenskapen understödja strävandena att uppnå ekonomisk och social sammanhållning, däribland regional utveckling, genom de åtgärder som den vidtar genom strukturfonderna (utvecklingssektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket, Europeiska socialfonden, Europeiska regionala utvecklingsfonden (nedan kallade strukturfonderna eller fonderna)).

2 Enligt artikel 161 EG skall rådet fastställa bland annat strukturfondernas uppgifter, huvudmål och organisation samt de allmänna regler som skall tillämpas på fonderna.

3 På grundval av sistnämnda bestämmelse har rådet antagit förordning (EG) nr 1260/1999 av den 21 juni 1999 om allmänna bestämmelser för strukturfonderna (EGT L 161, s. 1) (nedan kallad den allmänna förordningen), i vilken syftena, organisationen, verksamheten och genomförandet av strukturfondernas insatser regleras, liksom kommissionens respektive medlemsstaternas roll och behörighet inom området.

Bestämmelser om vilka utgifter som berättigar till stöd från fonderna

4 I artikel 30 i den allmänna förordningen fastställs villkoren för utgifters ”berättigande” till ekonomiskt stöd från fonderna. Enligt lydelsen i tredje punkten i artikeln skall ”[t]illämpliga nationella regler […] gälla för stödberättigade utgifter, förutom om kommissionen vid behov fastställer gemensamma regler om rätt till stöd för utgifterna i enlighet med förfarandet i artikel 53.2”.

5 Kommissionen har med tillämpning av artikel 30.3 och artikel 53.2 i den allmänna förordningen antagit förordning (EG) nr 1685/2000 av den 28 juli 2000 om närmare bestämmelser för genomförandet av den allmänna förordningen avseende stödberättigande utgifter i samband med insatser som medfinansieras av strukturfonderna (EGT L 193, s. 39). Förordningen trädde i kraft den 5 augusti 2000. Den har senare ändrats med verkan från dagen för dess ikraftträdande vad gäller de bestämmelser som är aktuella i förevarande tvist, genom kommissionens förordning (EG) nr 1145/2003 av den 27 juni 2003 (EUT L 160, s. 48). Kommissionen har därefter antagit förordning (EG) nr 448/2004 av den 10 mars 2004 (EUT L 72, s. 66), genom vilken förordning nr 1145/2003 upphävdes och bilagan till förordning nr 1685/2000

ändrades, genom att den ersattes av den text som finns i bilagan till den förstnämnda förordningen (nedan kallad bilagan till förordning nr 448/2004). Förordning nr 448/2004 trädde i kraft den 11 mars 2004. Den skall, såsom stadgas i artikel 3 däri, tillämpas retroaktivt från och med den 5 juli 2003, vilket är det datum då förordning nr 1145/2003 trädde i kraft, förutom vad gäller bland annat punkterna 1.3, 2.1, 2.2 och 2.3 i regel 1 i dess bilaga, vilka skall tillämpas från och med den 5 augusti 2000, vilket är det datum då förordning nr 1685/2000 trädde i kraft.

6 I regel 1 i bilagan till förordning nr 448/2004, vilken ägnas åt ”[f]aktiskt betalda utgifter”, specificeras vad som skall förstås med ”[u]tbetalningar från slutliga stödmottagare”. Följande anges i punkt 1.2 i densamma:

”För stödordningar enligt artikel 87 i fördraget och stöd som beviljas av organ som utsetts av medlemsstaterna skall med ’utbetalningar från de slutliga stödmottagarna’ avses stöd som utbetalats till enskilda mottagare av de organ som beviljar stöden. Utbetalningar av stöd från de slutliga stödmottagarna måste motiveras med hänvisning till stödvillkoren och syftet med stödet.”

7 Punkt 1.4 i samma regel lyder som följer:

”I andra fall än de som avses i punkt 1.2 skall med ’utbetalningar från de slutliga stödmottagarna’ avses betalningar från de organ eller offentliga eller privata företag som är de direkta uppdragsgivarna för de särskilda insatserna och som tillhör den kategori som i enlighet med artikel 18.3 b i den allmänna förordningen fastställs i programkomplementet.”

8 I regel 1 preciseras för övrigt formerna för ”[b]evis för utgifterna”. I punkt 2.1 anges följande:

”Utbetalningar som gjorts av slutliga stödmottagare, och som deklareras som löpande betalningar eller slutbetalningar, skall som allmän regel styrkas av kvitterade fakturor. Om detta inte låter sig göras skall betalningarna styrkas med bokföringsunderlag som har motsvarande bevisvärde.”

9 Följande fastställs i punkt 2.3 i regel 1:

”Om en insats utförts inom ramen för offentlig upphandling skall utbetalningar från slutliga stödmottagare, som deklareras som löpande betalningar eller slutbetalningar, styrkas med kvitterade fakturor som utställts i enlighet med bestämmelserna i de undertecknade avtalen. I alla andra fall, inklusive beviljandet av offentliga bidrag, skall utbetalningar från slutliga stödmottagare, som deklareras som löpande betalningar eller slutbetalningar, motiveras av utgifter (inklusive de utgifter som avses i punkt 1.5) [det vill säga avskrivningar, in natura-bidrag och indirekta kostnader] som faktiskt betalats av de organ eller de offentliga eller privata företag som berörs av genomförandet av insatsen.”

Bestämmelser avseende utbetalningar av bidrag från fonderna

10 I artikel 32 i den allmänna förordningen regleras ”[utb]etalningar” av bidrag från fonderna. Artikel 32.1 tredje och fjärde styckena lyder som följer:

”Betalningen kan ta formen av utbetalningar till konto, löpande betalningar eller slutbetalning. Löpande betalningar och slutbetalningar skall gälla utgifter som faktiskt betalats, vilka skall motsvara de betalningar som de slutliga stödmottagarna har utfört och skall styrkas av kvitterade fakturor eller redovisningsdokument med likvärdigt bevisvärde.

Under förutsättning att medel finns tillgängliga skall kommissionen utföra [de] löpande betalningarna senast två månader räknat från den dag då en godtagbar ansökan om betalning mottogs […]”

11 Följande anges i artikel 32.2 i den allmänna förordningen:

”I samband med det första åtagandet skall kommissionen göra en förskottsbetalning till den utbetalande myndigheten. Förskottet får inte överstiga 7 [procent] av fondernas bidrag till den berörda stödformen […]”

12 I artikel 32.3 i den allmänna förordningen anges bland annat följande:

”Kommissionen skall göra de löpande betalningarna för att ersätta de utgifter som faktiskt har betalats från fonderna och som har intygats av den utbetalande myndigheten […] varvid [vissa] villkor skall vara uppfyllda […] Kommissionen skall omedelbart informera medlemsstaten och den utbetalande myndigheten om något av villkoren inte uppfylls och ansökan om utbetalning därför inte är godtagbar och medlemsstaten och den utbetalande myndigheten skall vidta nödvändiga åtgärder för att råda bot på situationen.”

13 Följande anges i artikel 32.4 i den allmänna förordningen:

”Slutbetalning av stödet skall göras om följande villkor är uppfyllda:

a) Den utbetalande myndigheten har inom sex månader efter den sista dagen för utbetalning som fastställs i beslutet om bidrag från fonderna till kommissionen överlämnat en styrkt deklaration över de utgifter som faktiskt har betalats.

…”

Bestämmelser om attestering av utgifter

14 Kommissionen har, med tillämpning av artikel 53.2 i den allmänna förordningen och i syfte att harmonisera normerna för attestering av utgifter för vilka det begärs utbetalningar från fonderna för löpande betalningar eller slutbetalningar och inom ramen för kommissionens förordning (EG) nr 438/2001 av den 2 mars 2001 om genomförandebestämmelser till den allmänna förordningen beträffande förvaltnings- och kontrollsystemen för stöd som beviljas inom ramen för strukturfonderna (EGT L 63, s. 21), antagit bestämmelser om vilket innehåll intygen om löpande och slutliga utgiftsdeklarationer skall ha, och om typen av och kvaliteten på de uppgifter som dessa attester grundar sig på.

Bestämmelser om finansiell kontroll

15 Den finansiella kontrollen regleras av artiklarna 38 och 39 i den allmänna förordningen liksom av tillämpningsföreskrifterna till dem i förordning nr 438/2001.

16 I artikel 38.1 i den allmänna förordningen föreskrivs att medlemsstaterna, inom ramen för den finansiella kontrollen – för vilken ansvaret i första hand ligger hos dem, skall ”[s]amarbeta med kommissionen för att säkerställa att gemenskapens medel används enligt principerna om en sund ekonomisk förvaltning”.

17 Bland bestämmelserna i förordning nr 438/2001 om ”[f]örvaltnings- och kontrollsystem” anges följande i artikel 7:

”1. I medlemsstaternas förvaltnings- och kontrollsystem skall det finnas en tillfredsställande verifieringskedja.

2. En verifieringskedja skall anses tillfredsställande om den gör det möjligt

a) att kontrollera att de sammanlagda belopp som redovisats till kommissionen överensstämmer med enskilda utgiftsposter och verifikationer på de olika administrativa nivåerna och hos de slutliga stödmottagarna, inbegripet de organ eller företag som utfört insatser, om de slutliga stödmottagarna inte är de som slutligen uppbär medlen …”

18 I den del som ägnas åt ”Attestering av utgifter” anges följande i artikel 9.1 i förordning nr 438/2001:

”De intyg om löpande och slutliga utgiftsdeklarationer som avses i artikel 32.3 och 32.4 i [allmänna] förordning[en] skall utfärdas i den form som anges i bilaga II av en person eller avdelning inom den utbetalande myndigheten som är fristående från de avdelningar som godkänner ansökningar om utbetalning.”

19 I artikel 9.2 b i i förordning nr 438/2001 fastställs att den utbetalande myndigheten, innan en viss utgiftsdeklaration attesteras, bland annat skall förvissa sig om att utgiftsdeklarationen endast omfattar utgifter som ”betalats av den slutliga stödmottagaren, i den mening som avses i punkterna 1.2, 1.3 och 2 i regel 1 i bilagan till … förordning … nr 1685/2000, och som kan verifieras med kvitterade fakturor eller bokföringsunderlag som har motsvarande bevisvärde”.

Bakgrund till tvisten

20 Den 7 september 2001 sände kommissionen en skrivelse till Republiken Italien med en promemoria rörande tolkningen av artikel 32.1 tredje stycket i den allmänna förordningen (nedan kallad tolkningspromemorian). Enligt följebrevet var syftet med tolkningspromemorian ”att klargöra en del frågor som ställts till kommissionen rörande begreppen ’utgifter som faktiskt betalats’ och ’de betalningar som de slutliga stödmottagarna har utfört’”. I detta sammanhang angavs i punkt 8 i tolkningspromemorian, med avseende på nämnda artikel, vilka villkor som gäller för att sådana förskott som nationella organ (nedan kallade de slutliga stödmottagarna) har betalat ut inom ramen för statliga stödordningar i den mening som avses i artikel 87 EG eller

i samband med att stöd beviljats (nedan kallade förskotten) skall berättiga till medfinansiering från strukturfonderna. ”I de fall då den slutlige stödmottagaren inte är densamme som den enskilde mottagaren av gemenskapens medel, till exempel vid stödordningar, betalar de slutliga stödmottagarna ut förskott på stöd till de enskilda mottagarna. De utgifter som den slutlige stödmottagaren deklarerar till förvaltningsmyndigheten eller till den utbetalande myndigheten, eller i förekommande fall till det förmedlande organet, skall emellertid motsvara de enskilda mottagarnas verkliga utgifter, styrkta av kvitterade fakturor eller dokument med likvärdigt bevisvärde. Det är av denna anledning som förskott som den slutlige stödmottagaren har betalat ut inte kan innefattas bland de utgifter som deklareras till kommissionen om inte stödmottagaren har kunnat styrka att den enskilde mottagaren har använt förskottet för verkliga utgifter.” Enligt tolkningspromemorian berättigar således förskott som inte åtföljs av bevis för att de verkligen använts av de enskilda mottagarna (nedan kallade ej bestyrkta förskott) inte till stöd från fonderna (nedan kallad den omtvistade huvudregeln).

21 Kommissionen underrättade genom skrivelse av den 20 januari 2003 Republiken Italien, från vilken den mottagit en ansökan om utbetalning, om att den skulle dra av det belopp som motsvarade ej bestyrkta förskott. Kommissionen uppmanade Republiken Italien att underrätta kommissionen om beloppets storlek och uppgav att handläggningen av dess ansökan om utbetalning under tiden skulle avbrytas.

22 I skrivelse av den 3 mars 2003 underrättade kommissionen Republiken Italien om att den hade beslutat att ett lägre belopp än det begärda skulle utbetalas, till följd av att ett belopp motsvarande de ej bestyrkta förskotten hade dragits av.

23 Den 27 mars 2003 väckte Republiken Italien talan om ogiltigförklaring av de två nämnda skrivelserna (målC-138/03).

24 Parallellt med detta pågick överläggningar i kommittén för utveckling och omställning avseende regioner (nedan kallad kommittén) i syfte att definiera hur

strukturfondernas förvaltning skulle kunna förenklas. Kommissionen hade i detta sammanhang gett kommittén i uppdrag att undersöka huruvida förskott skulle kunna berättiga till stöd från fonderna och villkoren för detta. Då ingen överenskommelse hade kommit till stånd efter kommitténs sjuttiotredje möte den 19 februari 2003 beslutade kommissionen slutligen att inte ta några initiativ i det avseendet.

25 Genom skrivelse av den 14 maj 2003 underrättade kommissionen Republiken Italien om att överläggningarna inom kommittén hade avslutats. Kommissionen angav att dess inställning till huruvida förskott skulle berättiga till bidrag alltjämt var den som kom till uttryck i tolkningspromemorian. Emellertid beslutade kommissionen, med hänvisning till de tvivel som hade kunnat uppstå avseende tolkningen av gällande bestämmelser och till att det vore fel att inte ta hänsyn till de berättigade förväntningar som hade kunnat uppstå till följd av debatten i kommittén, att behandla sådana ej bestyrkta förskott som berättigande till bidrag, vilka var att hänföra till antingen stöd för vilka slutligt beslut om beviljande hade tagits senast den 19 februari 2003 eller stöd som hade beviljats inom ramen för ett upphandlingsförfarande som hade avslutats senast samma datum. Kommissionen meddelade för övrigt Republiken Italien att de förskotterade beloppen måste preciseras, enligt tillämpliga regler, i de utgiftsdeklarationer som fogades till de ansökningar om utbetalning som Republiken Italien ingav till kommissionen. Den 24 juli 2003 väckte Republiken Italien talan om ogiltigförklaring av skrivelsen av den 14 maj 2003 (mål C-324/03).

26 Med tillämpning av de regler som uttryckts i skrivelsen av den 14 maj 2003 fick de italienska myndigheterna den 5 juni 2003 motta betalning för de belopp som avsågs i skrivelserna av den 20 januari och den 3 mars 2003, och vilka ifrågasatts i mål C-138/03.

27 Genom skrivelse av den 29 juli 2003 tillsände kommissionen Republiken Italien en ny version av skrivelsen av den 14 maj 2003, med rättelser av en del översättningsfel som fanns i den sistnämnda. Den 9 oktober 2003 väckte Republiken Italien talan om ogiltigförklaring av skrivelsen av den 29 juli 2003 (mål C-431/03). Liksom inom ramen för mål C-324/03, ifrågasatte Republiken Italien skrivelsen i den mån den innebar att

förskott som inte styrktes av bevisning avseende enskilda mottagares användning i de fall där det slutliga beslutet att bevilja stödet eller att avsluta upphandlingsförfarandet hade tagits efter den 19 februari 2003 (nedan kallade de omtvistade förskotten), inte berättigade till stöd från strukturfonderna.

28 Den 25 september 2003 väckte Republiken Italien även talan mot förordning nr 1145/2003, vilken hade trätt i kraft den 5 juli 2003 (mål C-401/03, vilket efter att det överlämnats till förstainstansrätten blev mål T-223/04).

29 Kommissionen uppgav i skrivelse av den 25 mars 2004 för Republiken Italien, att beloppen av de förskott som hade betalats inom ramen för stödordningarna, avseende samtliga program som omfattas av målen 1 och 2, i framtida utgiftsdeklarationer måste specificeras avseende varje åtgärd, såsom hade angivits i skrivelserna av den 14 maj och den 29 juli 2003. Republiken Italien väckte talan mot denna skrivelse och, i andra hand, mot förordning nr 448/2004, vilken hade trätt i kraft den 11 mars 2004 (mål T-207/04).

30 Genom skrivelse nr 6311 av den 1 mars 2005 sände Republiken Italien en ansökan till kommissionen om löpande betalning inom ramen för genomförandet av det regionala operativa programmet (nedan kallat ROP) enligt mål 1 i Kampanienregionen, för perioden 2000–2006.

31 Genom skrivelse nr 2772 av den 21 mars 2005 förelade kommissionen Republiken Italien att komplettera den utgiftsdeklaration som hade bifogats ansökan om utbetalning, genom att klart ange beloppet av de betalda omtvistade förskotten.

32 Genom skrivelse nr 12827 av den 29 april 2005 sände Republiken Italien en ny ansökan om utbetalning till kommissionen, avseende ett belopp om 17 341 776,84 euro, inom ramen för genomförandet av samma ROP.

33 Genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 30 maj 2005 väckte Republiken Italien talan mot bland annat skrivelse nr 2772 av den 21 mars 2005 (mål T-212/05).

34 Genom skrivelse nr 5272 av den 7 juni 2005 (nedan kallad den första ifrågasatta skrivelsen) förelade kommissionen Republiken Italien att komplettera de utgiftsdeklarationer som hade fogats till de ansökningar om utbetalning som den hade sänt till kommissionen genom skrivelserna nr 6311 av den 1 mars 2005 och nr 12827 av den 29 april 2005 (nedan kallade de omtvistade utgiftsdeklarationerna respektive de omtvistade ansökningarna om utbetalning), genom att för varje åtgärd specificera beloppet av de omtvistade förskott som hade betalats eller eventuellt hade betalats. Kommissionen angav vidare att betalningsförfarandena avseende de omtvistade ansökningarna om utbetalning skulle avbrytas eller förbli avbrutna tills dess att nämnda upplysningar inkommit. Denna skrivelse nådde de berörda italienska myndigheterna den 8 juni 2005.

35 Genom skrivelserna nr 5453 av den 8 juni 2005 (nedan kallad den andra ifrågasatta skrivelsen), nr 5726 och nr 5728 av den 17 juni 2005 (nedan kallade den tredje ifrågasatta skrivelsen respektive den fjärde ifrågasatta skrivelsen) och nr 5952 av den 23 juni 2005 (nedan kallad den femte ifrågasatta skrivelsen), uppgav kommissionen för Republiken Italien att de utbetalningar som skulle genomföras uppgick till ett annat belopp än det som begärts inom ramen för genomförandet av, å ena sidan, det samlade programdokumentet enligt mål nr 2 avseende regionen Lazio för perioden 2000–2006 och, å andra sidan, ROP, enligt mål nr 1, avseende regionen Puglia för samma period, sedan beloppen minskats med en summa motsvarande de omtvistade förskotten.

36 EG-domstolen fann i domen av den 24 november 2005 i de förenade målen C-138/03, C-324/03 och C-431/03, Italien mot kommissionen (REG 2005, s. I-10043) (nedan kallad domen av den 24 november 2005), att det saknades anledning att döma i mål C-138/03, att talan skulle ogillas i mål C-324/03 och att talan skulle avvisas i mål C-431/03.

Förfarandet och parternas yrkanden

37 Republiken Italien väckte förevarande talan genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 10 augusti 2005.

38 Genom skrivelse av den 10 januari 2006 uppmanade förstainstansrättens kansli parterna att inkomma med eventuella yttranden i frågan om vilka slutsatser som i förevarande fall kunde dras av domen av den 24 november 2005, se punkt 36 ovan. Parterna inkom med sina yttranden inom den föreskrivna fristen, varefter kommissionen den 2 mars 2006 inkom med en rättelse till kansliet avseende ett sakfel i dess yttrande.

39 Förstainstansrätten (andra avdelningen) beslutade på förslag från referenten att inleda det muntliga förfarandet och uppmanade, som processledande åtgärd, kommissionen att svara på vissa frågor och Republiken Italien att inkomma med ett dokument. Parterna efterkom denna begäran.

40 Genom beslut av den 2 februari 2007 utsågs domarna A.W.H. Meij och N.J. Forwood till tillförordnad avdelningsordförande respektive domare, att ersätta domaren J. Pirrung som hade förhinder.

41 Parterna utvecklade sin talan och svarade på förstainstansrättens frågor vid förhandlingen som ägde rum den 25 april 2007. Vid slutet av förhandlingen anordnades ett informellt möte med parternas företrädare inför förstainstansrätten.

42 Republiken Italien har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogiltigförklara den första ifrågasatta skrivelsen, i den mån Republiken Italien där föreläggs att komplettera de utgiftsdeklarationer som har fogats till ansökningarna om utbetalning genom att för varje åtgärd specificera beloppet av de omtvistade förskott som har betalats eller eventuellt har betalats, samt i den mån den innebär att betalningsförfarandena avseende de omtvistade ansökningarna om utbetalning skall avbrytas eller förbli avbrutna tills dess att nämnda upplysningar har inkommit,

— ogiltigförklara den andra, den tredje, den fjärde och den femte omtvistade skrivelsen i den mån det i dessa anges att de utbetalningar som skall genomföras skall uppgå till ett annat belopp än det som begärts, som en följd av att beloppen har minskats med en summa motsvarande de omtvistade förskotten, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

43 Kommissionen har yrkat att förstainstansrätten skall

— avvisa eller ogilla talan och

— förplikta Republiken Italien att ersätta rättegångskostnaderna.

Upptagande till sakprövning

Parternas argument

44 Kommissionen har gjort en invändning om rättegångshinder avseende den första omtvistade skrivelsen, på den grunden att den inte utgör en rättsakt mot vilken talan kan väckas i den mening som avses i artikel 230 EG, eftersom den i första hand handlar om tolkning och, i andra hand, om ett bekräftande.

45 Kommissionen har i första hand gjort gällande att den första omtvistade skrivelsen av den 14 maj 2003 inte har någon egentlig rättsverkan, utan att den endast handlar om tolkning.

46 Vad gäller, för det första, den omtvistade huvudregeln, innehåller den första omtvistade skrivelsen enbart en erinran om kommissionens tolkning av artikel 32.1 tredje stycket i den allmänna förordningen, och den medför inte någon egentlig rättsverkan för Republiken Italien.

47 För det andra är begäran om upplysningar avseende förskotten endast ett sätt att tillämpa, och ett praktiskt förtydligande av, bestämmelserna om stödberättigande utgifter och, i synnerhet, om de regler om bevisning för utgifter som stadgas i förordning nr 448/2004.

48 Vad gäller, för det tredje och sista, uppgiften att de aktuella betalningsförfarandena skall avbrytas eller förbli avbrutna till dess att upplysningar avseende förskotten har inkommit, var detta förenligt med kommissionens skyldighet att, i överensstämmelse med principerna för en sund ekonomisk förvaltning, inte efterkomma oriktiga eller

ofullständiga ansökningar om utbetalningar, eller sådana som inte uppfyller reglerna om bevisning för utgifter. Den visar det omöjliga för kommissionen i att, i avsaknad av begärda upplysningar, genomföra begärda utbetalningar utan att kommissionens inställning till huruvida de omtvistade ansökningarna om utbetalning var välgrundade kommer till uttryck.

49 Som svar på Republiken Italiens argument har kommissionen gjort gällande att frågan huruvida talan kan väckas mot den första omtvistade skrivelsen enligt rättspraxis inte är avhängig vare sig av den omtvistade huvudregelns, vilken den grundas på, eventuella rättsstridighet, eller av huruvida kommissionen eventuellt överskred sina befogenheter då den antog den.

50 Kommissionen har i andra hand anfört att den första omtvistade skrivelsen är av rent bekräftande slag. Den innehåller en bekräftelse av den omtvistade huvudregeln, vilken hade kommit till uttryck i skrivelserna av den 14 maj och den 29 juli 2003, liksom, till och med innan nämnda skrivelser antogs, i tolkningspromemorian. Skrivelserna innebar att den institutionella debatt som hade pågått i frågan om förskottsbetalningars stödberättigande definitivt avslutades. Domstolen bekräftade i punkterna 36 och 37 i domen av den 24 november 2005, se punkt 36 ovan, att skrivelsen av den 14 maj 2003 återgav det slutgiltiga resultatet av en omprövning av frågan.

51 Slutligen har kommissionen gjort gällande att Republiken Italien inte kan förvänta sig någon verklig fördel av en eventuell ogiltigförklaring av den första omtvistade skrivelsen, eftersom kommissionen under alla omständigheter fortsätter att tillämpa kriterierna i tolkningspromemorian vid sin granskning av de omtvistade ansökningarna om utbetalning.

52 Republiken Italien har hävdat att talan mot den första omtvistade skrivelsen kan tas upp till sakprövning. Skrivelsen är sådan att den har egna rättsverkningar och den

kan påverka Republiken Italiens rättsliga ställning, vilket innebär att den enligt fast rättspraxis är en sådan rättsakt mot vilken talan kan väckas enligt artikel 230 EG.

53 Den första omtvistade skrivelsen inbegriper, i enlighet med innehållet i skrivelserna av den 29 juli 2003 och den 25 mars 2004, ett föreläggande att vid deklarationen av de omtvistade utgifterna ge in upplysningar avseende förskottsbetalningarna. Den redovisningsskyldighet som på så sätt ålagts Republiken Italien följer inte av bestämmelserna i förordning nr 438/2001 om formerna för attestering av utgifter, utan av den omtvistade huvudregeln, vilken vilar på en felaktig tolkning av bestämmelserna i den allmänna förordningen och i förordning nr 448/2004 om utgifters stödberättigande.

54 Den första omtvistade skrivelsen har vidare en nydanande räckvidd i för hållande till reglerna om utgifters stödberättigande och attestering, och i förhållande till tidigare skrivelser från kommissionen, genom att den kopplar föreläggandet att ge in upplysningar om förskottsbetalningarna till en påföljd. I skrivelsen anges nämligen att de omtvistade ansökningarna om utbetalning inte kommer att behandlas förrän upplysningarna avseende förskotten inkommit. Genom den första omtvistade skrivelsen har på så sätt, i strid med tillämpliga bestämmelser, en ny avslagshypotes av rent procedurmässigt slag införts avseende ansökningar om utbetalning.

55 Slutligen ifrågasätter Republiken Italien kommissionens resonemang om att den första omtvistade skrivelsen var en rättsakt av ett rent bekräftande slag. Efter det att talan hade väckts mot den omtvistade huvudregel som nämns i tolkningspromemorian omprövades den nämligen grundligt, inom ramen för den institutionella diskussionen om ändring av förordning nr 1685/2000, och resultatet av denna diskussion återspeglas i den första omtvistade skrivelsen, vilken antogs kort tid efter förordning nr 448/2004.

Förstainstansrättens bedömning

56 Enligt fast rättspraxis skall det vara möjligt att väcka talan om ogiltigförklaring enligt artikel 230 EG i fråga om alla sådana åtgärder vidtagna av institutionerna – oavsett dessa åtgärders karaktär eller form – vilka är avsedda att ha rättsverkningar (se domen av den 24 november 2005 i det ovan i punkt 36 nämnda målet, punkt 32 och där angiven rättspraxis).

57 För bedömningen av om den första omtvistade skrivelsen får rättsverkningar, i den mening som avses i ovannämnda rättspraxis, i det avseendet att Republiken Italien där föreläggs att komplettera de omtvistade utgiftsdeklarationerna genom att för varje åtgärd specificera beloppet av de omtvistade förskott som har betalats eller eventuellt har betalats samt i den mån den innebär att betalningsförfarandena avseende de omtvistade ansökningarna om utbetalning skall avbrytas eller förbli avbrutna tills dess att nämnda upplysningar inkommit, är det lämpligt att pröva såväl dess innehåll som det sammanhang i vilket den har antagits (se domstolens beslut av den 13 juni 1991 i mål C-50/90, Sunzest mot kommissionen, REG 1991, s. I-2917, punkt 13).

58 Vad gäller, för det första, Republiken Italiens påstående om att den första omtvistade skrivelsen innebar att staten ålades en påföljd genom att det angavs att de omtvistade ansökningarna om utbetalning inte skulle komma att behandlas förrän upplysningarna avseende förskotten hade inkommit, kan det konstateras att detta i allt väsentligt motsvarar att anmäla ett tillstånd av fortgående passivitet från kommissionens sida. Såsom Republiken Italien medgav vid förhandlingen anser den att kommissionen i förevarande fall var skyldig att genomföra de utbetalningar som motsvarade de omtvistade ansökningarna om utbetalning inom den tidsfrist på två månader som föreskrivs i artikel 32.1 fjärde stycket i den allmänna förordningen.

59 Det skall i detta avseende erinras om att när kommissionen har mottagit en godtagbar ansökan om utbetalning enligt artikel 32.3 i den allmänna förordningen har den inte rätt att fortsätta att förhålla sig passiv. Under förutsättning att medel finns tillgängliga

skall kommissionen utföra de löpande betalningar som motsvarar ansökan senast två månader räknat från den dag då den mottogs, i enlighet med artikel 32.1 fjärde stycket i den allmänna förordningen. Om kommissionen i förevarande fall inte fullgjorde denna skyldighet att vidta åtgärder, såsom Republiken Italien har hävdat, borde den sistnämnda följaktligen ha väckt en passivitetstalan i detta avseende (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 26 maj 1982 i mål 44/81, Tyskland mot kommissionen, REG 1982, s. 1855, punkt 6, och förstainstansrättens dom av den 14 december 2006 i de förenade målen T-314/04 och T-414/04, Tyskland mot kommissionen, ej publicerad i rättsfallssamlingen, punkt 48). Om en passivitetstalan hade vunnit bifall skulle det ha ålegat kommissionen att med tillämpning av artikel 233 EG vidta de åtgärder som var nödvändiga för att följa domen (se domen av den 14 december 2006 i det ovannämnda målet Tyskland mot kommissionen, punkt 48).

60 Detta resonemang påverkas inte av att Republiken Italien uttryckligen hade underrättats om kommissionens vägran att handla i den första ifrågasatta skrivelsen. En vägran att vidta åtgärder kan nämligen, hur klart denna än kommer till uttryck, hänskjutas till domstolen på grundval av artikel 232 EG, om den medför att passiviteten består (domstolens dom av den 27 september 1988 i mål 302/87, Parlamentet mot rådet, REG 1988, s. 5615, punkt 17; svensk specialutgåva, volym 9, s. 739).

61 Det tillstånd av passivitet som uppenbarades i den första omtvistade skrivelsen var, såsom kommissionen bekräftade vid den muntliga förhandlingen, utan att i detta avseende bli motsagd av Republiken Italien, under alla omständigheter endast tillfälligt och det fortgick inte när orsakerna bakom det inte längre förelåg, eftersom kommissionen slutligen fattade ett beslut om de omtvistade ansökningarna om utbetalning. Detta slutliga beslut delgavs Republiken Italien genom skrivelse nr 8799 av den 24 augusti 2005. Republiken Italien har väckt talan mot beslutet (mål T-402/05).

62 Det kan följaktligen konstateras att i den mån den första omtvistade skrivelsen innebar att det uppenbarades för Republiken Italien att kommissionen nekade att vidta åtgärder avseende de omtvistade ansökningarna om utbetalning, har den inte medfört någon sådan rättsverkan som kan anföras inom ramen för en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 230 EG.

63 Vad så gäller, för det andra, anmärkningen om att Republiken Italien var skyldig att ge in uppgifter till kommissionen avseende förskotten, skall det påpekas att det åberopas en redovisningsskyldighet i den första omtvistade skrivelsen, som för denna medlemsstat följer av en kombinerad tillämpning av den omtvistade huvudregeln och av beslutet i skrivelsen av den 14 maj 2003 (se punkt 25 ovan) av vilket det följer att endast sådana ej bestyrkta förskott som är att hänföra till antingen stöd för vilka slutligt beslut om beviljande har tagits senast den 19 februari 2003 eller stöd som beviljats inom ramen för ett upphandlingsförfarande som har avslutats senast samma datum berättigar till medfinansiering från fonderna. I den första omtvistade skrivelsen hänvisas det nämligen uttryckligen till skrivelse nr 2772 av den 21 mars 2005 (se punkt 31 ovan), i vilken det i sin tur hänvisas till skrivelsen av den 29 juli 2003, med rättelse av skrivelsen av den 14 maj 2003 (se punkt 27 ovan).

64 Det följer således av själva texten i den första omtvistade skrivelsen att syftet med den var att, vid tillfället för granskningen av de omtvistade ansökningarna om utbetalning, erinra Republiken Italien om den redovisningsskyldighet den hade enligt bestämmelserna om utgifters stödberättigande och, i synnerhet, enligt den omtvistade huvudregeln.

65 För att avgöra huruvida den första omtvistade skrivelsen verkligen endast innebär att Republiken Italien erinras om sina skyldigheter enligt gemenskapslagstiftningen, utan att ändra dess tillämpningsområde, eller om den tvärtom kan medföra rättsverkningar, skall domstolen undersöka vissa sakfrågor i föreliggande tvist (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 20 mars 1997 i mål C-57/95, Frankrike mot kommissionen, REG 1997, s. I-1627, punkterna 9 och 10, och av den 24 november 2005 i det ovan i punkt 36 nämnda målet, punkterna 33–35).

Prövning i sak

66 Till stöd för sin talan om ogiltigförklaring av den första, den andra, den tredje, den fjärde och den femte omtvistade skrivelsen (nedan tillsammans kallade de omtvistade

skrivelserna) har Republiken Italien åberopat nio grunder. Den första grunden avser bristande rättslig grund och åsidosättande av bestämmelserna om finansiell kontroll. Som andra grund görs gällande en total avsaknad av motivering. Såvitt avser den tredje grunden görs gällande att förfarandet för antagande av kommissionens beslut har åsidosatts, liksom dess arbetsordning. Som fjärde grund har gjorts gällande att artikel 32 i den allmänna förordningen och regel 1 punkterna 1 och 2 i bilagan till förordning nr 448/2004 har åsidosatts. Den femte grunden avser åsidosättande av bestämmelserna om utgifters stödberättigande. Som sjätte grund har gjorts gällande att proportionalitetsprincipen har åsidosatts och att maktmissbruk har förekommit. Såvitt avser den sjunde grunden har det gjorts gällande att förordning nr 448/2004 och principerna om likabehandling och om rättssäkerhet har åsidosatts samt att de omtvistade skrivelserna är motsägelsefulla. Den åttonde grunden avser åsidosättande av artikel 9 i förordning nr 438/2001. Som nionde grund har slutligen gjorts gällande att principen om förenkling av förfaranden har åsidosatts.

67 Eftersom kommissionen har bestritt att den tredje grunden kan prövas i sak inleder domstolen med att pröva denna grund.

68 Domstolen erinrar även om att svaret på frågan om upptagande till sakprövning i punkt 65 ovan är beroende av svaren på de sakfrågor som rör dels tolkningen av gemenskapsbestämmelserna om utgifters stödberättigande, dels de ofrånkomliga följder som dessa bestämmelser för med sig i det skede då utgifterna redovisas och attesteras. Eftersom dessa sakfrågor återfinns i dels den fjärde och den femte grunden, dels den åttonde och den nionde grunden, skall dessa grunder därefter prövas.

Den tredje grunden: Åsidosättande av förfarandet för antagande av kommissionens beslut, liksom av dess arbetsordning

Parternas argument

69 Republiken Italien har huvudsakligen hävdat att kommissionen genom att delge den de omtvistade skrivelserna har underrättat den om beslut som uppenbarligen inte har antagits med iakttagande av det förfarande som fastställs i kommissionens arbetsordning.

70 Kommissionen har yrkat att domstolen skall underkänna den tredje grunden med tillämpning av bestämmelserna i artikel 44.1 c i förstainstansrättens rättegångsregler. Den har uppgett att de argument som stöder denna grund saknar klarhet och precision vad gäller angivelsen av de bestämmelser som påstås ha åsidosatts.

Förstainstansrättens bedömning

71 Enligt artikel 44.1 c i rättegångsreglerna skall en ansökan innehålla en kortfattad framställning av grunderna för talan. Det innebär att det tydligt skall framgå av ansökan vad grunderna för talan består i och att ett abstrakt omnämnande av dessa inte är tillräckligt (förstainstansrättens dom av den 18 november 1992 i mål T-16/91, Rendo m.fl. mot kommissionen, REG 1992, s. II-2417, punkt 130, och av den 28 mars 2000 i mål T-251/97, T. Port mot kommissionen, REG 2000, s. II-1775, punkt 90).

72 Denna framställning skall dessutom, även om den är kortfattad, vara tillräckligt klar och precis för att svaranden skall kunna förbereda sitt försvar och förstainstansrätten skall kunna pröva talan, i förekommande fall utan att ha tillgång till andra uppgifter. Med hänsyn till rättssäkerheten och en god rättskipning krävs det, för att en talan skall kunna tas upp till sakprövning, eller närmare bestämt för att talan skall kunna prövas på en viss grund, att de väsentligaste faktiska och rättsliga omständigheter som talan grundar sig på framgår på ett konsekvent och begripligt sätt av innehållet i själva ansökan (se, vad gäller en talans upptagande till sakprövning, förstainstansrättens dom av den 14 maj 1998 i mål T-348/94 , Enso Española mot kommissionen (REG 1998, s. II-1875, punkt 143, och i ovan i punkt 71 nämnda mål T. Port mot kommissionen, punkt 91).

73 I förevarande fall saknar det resonemang som anförts till stöd för den tredje grunden den klarhet och precision vad gäller angivelsen av de bestämmelser i arbetsordningen som påstås ha åsidosatts när de omtvistade skrivelserna antogs, och detta trots att kommissionens arbetsordning är ett dokument som har publicerats på samtliga Europeiska unionens språk i *Europeiska unionens officiella tidning* (EGT L 308, 2000, s. 26).

74 Kommissionen har således stöd för sitt argument att framställningen i ansökan av förevarande grund inte är tillräckligt klar och precis för att den skall kunna förbereda sitt försvar. Förstainstansrätten kan inte heller utifrån denna framställning pröva grunden i sak.

75 Härav följer att talan inte kan prövas på den tredje grunden.

Den fjärde grunden om åsidosättande av artikel 32 i den allmänna förordningen och regel 1 punkterna 1 och 2 i bilagan till förordning nr 448/2004 och den femte grunden om åsidosättande av bestämmelserna om utgifters stödberättigande

Parternas argument

76 Republiken Italien har påstått att de omtvistade skrivelserna strider mot artikel 32 i den allmänna förordningen och regel 1 i bilagan till förordning nr 448/2004, i den mån de baseras på den omtvistade huvudregeln. För det fallet att förordning nr 448/2004 skulle kunna utgöra grund för den omtvistade huvudregeln anför Republiken Italien att den förordningen är rättsstridig av det skälet att den strider mot artikel 32 i den allmänna förordningen.

77 Republiken Italien har gjort gällande att det resonemang som domstolen utvecklade i den ovan i punkt 36 nämnda domen av den 24 november 2005 inte kan överföras på förevarande fall. För det första har regel 1 punkten 2 i bilagan till förordning nr 1685/2000, som resonemanget bygger på, till stor del ändrats genom förordning nr 448/2004. För det andra gäller förevarande tvist endast artikel 30 i den allmänna förordningen och de bestämmelser i bilagan till förordning nr 448/2004 som reglerar frågan om huruvida de utgifter som de slutliga stödmottagarna har ådragit sig är berättigade till stöd, medan tolkningen i domstolens dom handlar om en annan bestämmelse, nämligen artikel 32 i den allmänna förordningen, vilken reglerar kommissionens utbetalningar vid fondernas medfinansiering.

78 Republiken Italien ifrågasätter dessutom att artikel 32 i den allmänna förordningen och regel 1 i bilagan till förordning nr 448/2004 kan tolkas så som framgår av den omtvistade huvudregeln.

79 För det första är det inte möjligt enligt den allmänna förordningen eller förordning nr 448/2004 att beakta de enskilda mottagarnas aktivitet vid bedömningen av

förskottens stödberättigande. Genom de nya bestämmelserna i rådets förordning (EG) nr 1083/2006 av den 11 juli 2006 om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden samt om upphävande av den allmänna förordningen (EUT L 210, s. 25), bekräftas *a contrario* att bestämmelserna i sistnämnda förordning, dittills, hindrade att de enskilda mottagarnas aktivitet beaktades. Det är nämligen ändringen av uttrycket ”stödmottagare”, vilken skedde genom förordning nr 1083/2006, som har gjort ett sådant beaktande omöjligt.

80 För det andra berättigar underförstått ej styrkta förskott till stöd från strukturfonderna genom regel 1 punkten 2.1 i bilagan till förordning nr 448/2204, genom att det där endast krävs att de slutliga stödmottagarna kan styrka de utbetalningar de genomför som ”löpande betalningar eller slutbetalningar”.

81 För det tredje skulle det strida mot principen om nödvändigheten av det statliga stödet, enligt vilken stödet endast kan förklaras vara förenligt med gemenskapsrätten om det kommer företag till godo som inte har egna finansiella resurser för att kunna genomföra investeringar, om förskottens stödberättigande villkorades av att handlingar som visar hur de har använts av de enskilda mottagarna kunde uppvisas. Enligt denna princip skall utbetalning av förskottet alltid föregå företagens investeringar. På samma sätt som det enligt denna princip är motiverat att utbetalningar till riskkapital-, låne- och garantifonder (inbegripet riskkapitalholdingfonder) skall behandlas som stödberättigade utgifter, vilket fastställs i regel 1 punkt 1.3 i bilagan till förordning nr 448/2004, innebär den också att ej bestyrkta förskott skall tillerkännas stödberättigande.

82 Slutligen ger bestämmelserna i bilagan till förordning nr 448/2004 om avskrivningar, in natura-bidrag och indirekta kostnader belägg för att vissa utgifter kan vara av ett sådant slag att det är motiverat att deras stödberättigande inte villkoras av att handlingar som visar hur de har använts kan uppvisas.

83 Kommissionen har bestritt samtliga de argument som har framförts av Republiken Italien. Den har gjort gällande att de omtvistade skrivelserna är förenliga med ordalydelsen i och syftet med dels artikel 32 i den allmänna förordningen, dels regel 1 i bilagan till förordning nr 448/2004, vad gäller hänvisningarna i dem till den omtvistade huvudregeln och tillämpningarna av densamma. Kommissionen har följaktligen slutit sig till att talan inte kan vinna bifall på den fjärde eller den femte grunden. Vad gäller invändningen om att förordning nr 448/2004 är rättsstridig med hänsyn till artikel 32 i den allmänna förordningen, har kommissionen gjort gällande att denna inte kan prövas i sak, eftersom den har framställts för sent och att nämnda förordning under alla omständigheter är förenlig med den allmänna förordningen.

Förstainstansrättens bedömning

84 Som fjärde respektive femte grund har Republiken Italien huvudsakligen gjort gällande att kommissionen har gjort en felaktig tolkning av artikel 32 i den allmänna förordningen och regel 1 i bilagan till förordning nr 448/2004 när de på grundval av dessa bestämmelser har kommit fram till den omtvistade huvudregeln.

85 Det skall direkt påpekas att domstolen i den ovan i punkt 36 nämnda domen av den 24 november 2005, på grundval av artikel 32 i den allmänna förordningen och regel 1 i bilagan till förordning nr 1685/2000 besvarade frågan huruvida och, i förekommande fall, på vilka villkor förskotten skall berättiga till stöd från fonderna.

86 Domstolen underströk där inledningsvis att ett av syftena med den allmänna förordningen, angivet i skäl 43 i densamma, är att garantera en sund ekonomisk förvaltning genom att se till att utgifterna är berättigade och verifierade (punkt 44 i den ovan i punkt 36 nämnda domen av den 24 november 2005). Detta syfte förklarar att det system som har införts genom artikel 32 i den allmänna förordningen och regel 1 i bilagan till förordning nr 1685/2000 bygger på principen om ersättning för kostnader

(punkt 45 i den ovan i punkt 36 nämnda domen av den 24 november 2005). Detta innebär att utgifter som nationella organ har haft i princip kan beaktas, om bevisning, såsom kvitterade fakturor eller, om detta är omöjligt, redovisningsdokument med likvärdigt bevisvärde, företes för kommissionen om att utgifterna har uppkommit inom ramen för ett projekt som finansieras av Europeiska unionen (punkt 46 i den ovan i punkt 36 nämnda domen av den 24 november 2005). Även om kommissionen har gjort en sådan förskottsbetalning till de nationella myndigheterna om 7 procent av strukturfondernas bidrag till den berörda stödformen som föreskrivs i artikel 32.2 i den allmänna förordningen, utan att det krävs att de nationella myndigheterna redan i detta skede styrker utgifterna genom bevishandlingar (punkt 47 i den ovan i punkt 36 nämnda domen av den 24 november 2005), skall sådana handlingar ändå företes avseende löpande betalningar eller slutbetalningar (punkt 49 i den ovan i punkt 36 nämnda domen av den 24 november 2005).

87 Domstolen har således fastställt att regeln om att de förskott som har betalats ut av medlemsstaten inom ramen för en stödordning och deklarerats såsom löpande betalningar eller slutbetalningar inte kan beaktas för stöd från strukturfonderna, om inte bevis inges för att de verkligen använts av de enskilda mottagarna, är förenlig med artikel 32 i den allmänna förordningen och regel 1 punkterna 1 och 2 i bilagan till förordning nr 1685/2000 (punkt 50 i den ovan i punkt 36 nämnda domen av den 24 november 2005).

88 Republiken Italien har inte åberopat någon omständighet som hindrar att domstolens resonemang i den ovan i punkt 36 nämnda domen av den 24 november 2005 överförs på förevarande fall för att konstatera att den omtvistade huvudregeln är förenlig med artikel 32 i den allmänna förordningen och regel 1 punkterna 1 och 2 i bilagan till förordning nr 448/2004.

89 De argument som rör ikraftträdandet av förordning nr 448/2004 skall underkännas. För det första innebar förordning nr 448/2004 varken att innebörden eller räckvidden av artikel 32 i den allmänna förordningen ändrades, utan endast att tillämpningen av den preciserades, såsom föreskrivs i artikel 53.2 i den allmänna förordningen. För det andra, vad gäller regel 1 punkt 2 i bilagan till förordning nr 1685/2000, framstår

den hänvisning som har lagts till genom förordning nr 448/2004, om nödvändigheten av att styrka utbetalningarna från de slutliga stödmottagarna ”som löpande betalningar eller slutbetalningar”, med beaktande av det regelsammanhang som den ingår i, helt enkelt som en förklaring av den bestämmelse som tidigare gällde och inte som en ändring av densamma. Domstolen har nämligen, på grundval av regel 1 punkterna 1 och 2 i bilagan till förordning nr 1685/2000, fastställt att principen om ersättning för kostnader endast skall tillämpas på de betalningar från kommissionen som har formen av löpande betalningar eller slutbetalningar i den mening som avses i artikel 32.1 tredje stycket i den allmänna förordningen (punkterna 48 och 49 i den ovan i punkt 36 nämnda domen av den 24 november 2005).

90 Det är således inte riktigt, det som Republiken Italien har påstått, att förordning nr 448/2004 innebar en ändring av betydelsen av regel 1 punkterna 1 och 2 i bilagan till förordning nr 1685/2000. Staten har i detta avseende dessutom motsagt sig själv i sina egna inlagor genom att vid ett flertal tillfällen fastställa den stora likheten mellan de relevanta bestämmelserna i förordning nr 1685/2000 före och efter ikraftträdandet av förordning nr 448/2004. Denna likhet motiverar i förevarande fall en analogisk tillämpning av det resonemang som domstolen fastslog i den ovan i punkt 36 nämnda domen av den 24 november 2005.

91 Även argumentet att en sådan analogisk tillämpning är omöjlig gå grund av skillnaden mellan de bestämmelser som domstolen prövade i den ovan i punkt 36 nämnda domen av den 24 november 2005 och dem som är i fråga i förevarande mål skall förkastas. Det framgår nämligen tydligt av Republiken Italiens egna inlagor, och i synnerhet av den fjärde och den femte grund som anförs i ansökan, att den fråga som uppkommer i detta mål, huruvida förskotten skall beaktas med hänsyn till artikel 32 i den allmänna förordningen och dess tillämpningsföreskrifter i förordning nr 448/2004, är analog med den som domstolen prövade i den ovan i punkt 36 nämnda domen av den 24 november 2005 (se punkterna 85 och 87 ovan).

92 Av samma skäl som dem som domstolen anförde i sin dom, och som har återgivits i punkterna 86 och 87 ovan, kan det följaktligen konstateras att den omtvistade

huvudregeln är förenlig med såväl artikel 32 i den allmänna förordningen som regel 1 punkterna 1 och 2 i bilagan till förordning nr 448/2004. Utan att det ens är nödvändigt att pröva den invändning om rättegångshinder som kommissionen har framfört, skall Republiken Italiens invändning om att förordning nr 448/2004 är rättsstridig således ogillas.

93 Inte heller kan den omtvistade huvudregelns förenlighet med bestämmelserna om utgifters stödberättigande ifrågasättas på grundval av något av de argument som Republiken Italien har framfört.

94 För det första skall argumentet om att den tillämpliga lagstiftningen hindrar att de enskilda mottagarnas aktivitet beaktas för bedömningen av förskottens stödberättigande förkastas. Detta argument har redan framförts vid domstolen, på grundval av artikel 32 i den allmänna förordningen och regel 1 i bilagan till förordning nr 1685/2000 och avvisats av denna (punkterna 39, 40 och 44–50 i den ovan i punkt 36 nämnda domen av den 24 november 2005). Det kan heller inte göras gällande efter det att förordning nr 448/2004 trätt i kraft, genom vilken varken innebörden eller räckvidden av de tillämpliga relevanta bestämmelserna ändrades (se punkt 90 ovan).

95 Det följer av punkt 2.1 i regel 1 i bilagan till förordning nr 448/2004, om bevisning för utgifter, att utbetalningar från slutliga stödmottagare skall styrkas med bevis, såsom löpande betalningar eller slutbetalningar. Med hänsyn till systematiken i denna bestämmelse skall den tillämpas allmänt på utbetalningar från slutliga stödmottagare, inom ramen för insatser som de själva genomför liksom inom ramen för stöd som de beviljar, bland annat genom stödprogram. Vad gäller det senare slaget av utbetalningar anges emellertid i punkt 2.3 i regel 1 i bilagan till förordning nr 448/2004 att bevisen skall överensstämma med de utgifter som de enskilda mottagarna faktiskt har haft.

96 Såsom kommissionen med rätta har anmärkt föreskrivs även i artikel 7 i förordning nr 438/2001 att handlingar skall inges som visar hur förskotten har använts av de enskilda mottagarna inom ramen för genomförandet av insatsen, samt att den verifieringskedja som medlemsstaterna har inrättat inom ramen för sina förvaltnings- och kontrollsystem skall göra det möjligt att kontrollera att de sammanlagda belopp som har redovisats till kommissionen överensstämmer med enskilda utgiftsposter och verifikationer, inbegripet, vad gäller statliga stödprogram eller vid beviljande av stöd, dem från de enskilda mottagarna.

97 Det följer för övrigt av vad som angetts ovan att det argument som Republiken Italien påstår sig kunna härleda *a contrario* från bestämmelserna i förordning nr 1083/2006, vilken är tillämplig på programperioden 2007–2013, skall underkännas. Såsom kommissionen för övrigt med rätta påpekade vid förhandlingen bekräftas det i artikel 78.2 i förordning nr 1083/2006 att det fordras ett ingripande från gemenskapslagstiftaren för att förskotten skall kunna beaktas, vilket långt ifrån motsäger den omtvistade huvudregeln. Gemenskapslagstiftaren måste bland annat, med iakttagande av principerna om sund förvaltning, möjliggöra att villkoren för ett sådant erkännande fastställs, varvid det skall erinras om att det gick att nå enighet på denna punkt avseende programperioden 2000–2006 (se punkt 24 ovan).

98 Även det argument – hämtat från textens lydelse – som hänför sig till regel 1 punkten 2.1 i bilagan till förordning nr 448/2004 saknar helt rättslig grund. Denna bestämmelse reglerar bevisningen för utgifter som deklareras för kommissionen i syfte att från densamma erhålla ”löpande betalningar eller slutbetalningar”, i den mening som avses i artikel 32.2 tredje stycket i den allmänna förordningen. Inom denna ram förklaras hänvisningen till nämnda ”löpande betalningar eller slutbetalningar” av det faktum att det endast är om kommissionen har gjort en förskottsbetalning som uppgår till 7 procent av strukturfondernas bidrag till den berörda stödformen, enligt artikel 32.2 första stycket i den allmänna förordningen, som de nationella myndigheterna inte är skyldiga att redan i detta skede styrka utgifterna genom bevishandlingar (punkt 47 i den ovan i punkt 36 nämnda domen av den 24 november 2005). Begreppen ”löpande betalningar eller slutbetalningar” i regel 1 punkt 2.1 i bilagan till

förordning nr 448/2004 kan följaktligen inte tolkas så, att förskotten inte omfattas av principen om ersättning för kostnader.

99 Vidare skall de argument som avser en ”princip om nödvändigheten” av statligt stöd förkastas, eftersom de saknar relevans. Republiken Italien har inte klargjort på vilket sätt det skulle krävas enligt denna ”princip om nödvändighet” som den åberopar, om man skulle anta att den finns, att den tillämpliga principen om ersättning för kostnader, enligt artikel 32 i den allmänna förordningen, kringgås vid ansökningar om löpande betalningar eller slutbetalningar. Den omständigheten att medlemsstaterna inom ramen för stödprogram betalar ut förskott till företag som inte har tillräckliga egna resurser innebär inte att kommissionen måste återbetala nämnda förskott, såsom löpande betalningar eller slutbetalningar, även om de inte motsvarar utgifter som faktiskt har betalats, i den mening som avses i artikel 32 i den allmänna förordningen.

100 Inte heller kan några argument härledas ur regel 1 punkten 1.3 i bilagan till förordning nr 448/200, eftersom det i denna uttryckligen anges att utbetalningar till riskkapital-, låne- och garantifonder (inbegripet riskkapitalholdingfonder) skall behandlas som faktiskt utbetalda utgifter i den mening som avses i artikel 32.1 tredje stycket i den allmänna förordningen, förutsatt att fonderna uppfyller de krav som fastställs i texten. Det kan nämligen inte dras några slutsatser avseende huruvida förskotten berättigar till stöd ur fonderna av en speciell tillämpningsföreskrift som endast reglerar medlemsstaternas utbetalningar till riskkapital-, låne- och garantifonder.

101 Slutligen kan inte de argument godtas som rör bestämmelserna i bilagan till förordning nr 448/2004 om avskrivningar, in natura-bidrag och indirekta kostnader. Även om dessa utgifters stödberättigande inte skulle villkoras av att handlingar som visar hur de har använts kan uppvisas är detta inte relevant för bedömningen av förskottens stödberättigande. Det framgår under alla omständigheter av regel 1 punkten 2.1 och 2.3 i bilagan till förordning nr 448/2004 att avskrivningar, in natura-bidrag och indirekta kostnader skall styrkas med bokföringsunderlag som har motsvarande bevisvärde.

102 Av vad anförts följer att den första omtvistade skrivelsen, i den mån den hänvisar till den omtvistade huvudregeln, inte har inneburit att tillämpningsområdet för gemenskapslagstiftningen har förändrats och att den i detta avseende därför inte kan utgöra en rättsakt mot vilken talan kan väckas i den mening som avses i artikel 230 EG.

103 Det följer även att den andra, den tredje, den fjärde och den femte omtvistade skrivelsen är förenliga med artikel 32 i den allmänna förordningen och med regel 1 punkterna 1 och 2 i bilagan till förordning nr 48/2004, i den mån besluten däri att avslå begäran om utbetalning av ett belopp från fonderna motsvarande de omtvistade förskotten har fattats med stöd av den omtvistade huvudregeln.

104 Talan kan således varken vinna bifall på den fjärde eller den femte grunden, med avseende på den andra, den tredje, den fjärde och den femte omtvistade skrivelsen.

Den åttonde grunden om åsidosättande av artikel 9 i förordning nr 438/2001, och den nionde grunden om åsidosättande av principen om förenkling

Parternas argument

105 Republiken Italien har hävdat att de omtvistade skrivelserna står i strid med reglerna om attestering av utgifter i artikel 9 i förordning nr 438/2001, genom att det i dessa skrivelser krävs eller förutsätts att de behöriga nationella myndigheterna i sina utgiftsdeklarationer specificerar, för varje åtgärd, beloppet av de omtvistade förskott som har betalats, eller eventuellt har betalats. Formerna för attestering av utgifter skall, enligt Republiken Italien, i sin helhet regleras av denna artikel, enligt vilken de attesterade utgiftsdeklarationer som avses i artikel 32.3 och 32.4 i den allmänna förordningen skall upprättas enligt den modellattest som återges i bilaga II

i förordning nr 438/2001. Utgifter som går utöver ett visst belopp skall endast deklareras i detta intyg med uppgift om, för varje åtgärd, den aktuella finansieringskällan (”Offentliga medel: Gemenskapsstöd”, ”Offentliga medel: Övriga offentliga” respektive ”Privata”) och det år under vilket utgifterna har betalats. Genom att kräva av de behöriga nationella myndigheterna att de kompletterar sina utgiftsdeklarationer med upplysningar om beloppen på de utbetalade förskotten har kommissionen således, enligt Republiken Italien, ålagt dessa deklarationsskyldigheter som inte föreskrivs i den tillämpliga lagstiftningen.

106 Republiken Italien har även anfört att kommissionen har åsidosatt principen om en förenkling av strukturfondernas förvaltning, genom att påbjuda former för attestering av utgifter som är mer betungande och besvärliga än dem som följer av artikel 9 i förordning nr 438/2001. Att det finns en sådan princip kan, enligt Republiken Italien, härledas ur skäl 42 i den allmänna förordningen, kommissionens muntliga ställningstaganden samt de förslag som kommissionen har lämnat till kommittén.

107 Kommissionen har anfört att talan inte kan vinna bifall på den grund som avser åsidosättande av artikel 9 i förordning nr 438/2001. Uppgifterna avseende de omtvistade utbetalade förskotten var nödvändiga för att den skulle kunna avgöra hur stor summa av förskotten som skulle få belasta gemenskapsbudgeten. För de nationella myndigheterna innebär en redovisning av dessa uppgifter att de uppfyller sin skyldighet att attestera utgifter enligt artikel 9 i förordning nr 438/2001.

108 Kommissionen har även tillbakavisat den grund som avser åsidosättande av principen om förenkling. Syftet att förenkla fondernas förvaltning kan inte rättfärdiga att de regler om deklaration och attestering av utgifter som följer av principerna om en sund ekonomisk förvaltning åsidosätts i förevarande fall.

Förstainstansrättens bedömning

109 Kommissionen har enligt artikel 274 EG i uppgift att genomföra Europeiska unionens allmänna budget. I artikeln görs inte någon skillnad beroende på vilken förvaltningsmetod som tillämpas, utan kommissionen fortsätter att utöva detta allmänna ansvar inom ramen för den delade förvaltningen av strukturfonderna. Det följer för övrigt av artiklarna 10 EG och 274 EG att medlemsstaterna skall samarbeta med kommissionen inom ramen för den delade förvaltningen av strukturfonderna, för att säkerställa att gemenskapens medel används i överensstämmelse med principerna för en sund ekonomisk förvaltning. Ovannämnda bestämmelser upprepas i artikel 38.1 g i den allmänna förordningen, som handlar om den finansiella kontrollen av insatserna.

110 Inom ramen för den finansiella kontrollen ligger ansvaret i första hand på medlemsstaten som bland annat skall intyga för kommissionen att de utgifter som deklareras som löpande betalningar eller slutbetalningar överensstämmer med de utgifter som faktiskt har betalats, i den mening som avses i artikel 32.1 tredje stycket i den allmänna förordningen och i regel 1 punkterna 1 och 2 i bilagan till förordning nr 448/2004. Kommissionen fattar ett beslut avseende dessa ansökningar om utbetalning genom att, inom ramen för utövandet av det allmänna ansvar som åligger den vid genomförandet av budgeten, fastställa beloppet av de utgifter som har deklarerats och styrkts av medlemsstaten och som skall täckas av gemenskapens budget.

111 När medlemsstaternas förvaltnings- och kontrollsystem är tillförlitliga och säkerställer en ”tillfredsställande verifieringskedja” i den mening som avses i artikel 7.2 i förordning nr 438/2001, är den attestering som ges in av deklarerade utgifter i princip en tillräcklig garanti för kommissionen för att ansökningarna om stöd från gemenskapen är korrekta, att de följer reglerna och att de kan anses stödberättigande, såsom följer av artikel 2.1 i förordning nr 438/2001.

112 I ett sådant fall som detta, när kommissionen och medlemsstaten gör olika tolkningar av den text där villkoren fastställs för vissa utgifters stödberättigande, är kommissionen emellertid inte längre förvissad om att det nationella förvaltnings- och kontrollsystemet säkerställer att de utgifter som har deklarerats av medlemsstaten helt överensstämmer med de utgifter som är stödberättigande i den mening som avses i den tillämpliga lagstiftningen. Det åligger därför den berörda medlemsstaten att, under utövandet av dess ansvar för attesteringen av utgifter och inom ramen för ett lojalt samarbete med gemenskapsinstitutionerna, möjliggöra för kommissionen att genomföra budgeten under eget ansvar, genom att lämna alla sådana upplysningar till kommissionen som denna bedömer vara nödvändiga för att utbetalningar skall kunna göras i enlighet med artikel 32.1 tredje stycket i den allmänna förordningen. Varje annan lösning skulle hota den ändamålsenliga verkan av artikel 38.1 i den allmänna förordningen och, i ett större perspektiv, av artiklarna 10 EG och 274 EG.

113 Såväl den omtvistade huvudregeln, vars förenlighet med artikel 32.1 tredje stycket i den allmänna förordningen och regel 1 punkterna 1 och 2 i bilagan till förordning nr 448/2004 har fastställts, som den specialregel avseende stödberättigandet för ej styrkta förskott som utbetalades fram till den 19 februari 2003, vilken tillkom genom ett kommissionsbeslut som inte ifrågasattes i målen C-324/03 och C-431/03, kan göras gällande mot Republiken Italien som i förväg tagit del av dem (se ovan punkterna 25 och 27). Såsom emellertid följer av punkten 112 ovan krävs det som en följd av en kombinerad tillämpning av dessa regler ofrånkomligen av Republiken Italien att den, tillsammans med sina ansökningar om utbetalning och sina utgiftsdeklarationer, inger de upplysningar som den besitter och som kommissionen har begärt att få för att den skall kunna fastställa beloppet av de omtvistade förskott som har betalats eller eventuellt har betalats. Kommissionen har således med rätta gjort gällande att den omtvistade rapporteringsformaliteten i förevarande fall endast var en del av verkställigheten och en oundviklig praktisk följd av den skyldighet att attestera utgifterna som åligger Republiken Italien enligt artikel 9 i förordning nr 438/2001.

114 Den första omtvistade skrivelsen, i vilken de italienska myndigheterna uppmanades att komplettera de omtvistade utgiftsdeklarationerna genom att för varje åtgärd specificera beloppet av de omtvistade förskott som hade betalats eller eventuellt hade betalats, innebar endast att de italienska myndigheterna erinrades om en

deklarationsskyldighet som för dem är en oundviklig följd av gemenskapslagstiftningen, utan att tillämpningsområdet för densamma ändrades. Av dessa skäl, liksom av dem som angavs ovan i punkt 102, blir slutsatsen att den första omtvistade skrivelsen inte har haft någon av de rättsverkningar som Republiken Italien har anfört och ifrågasatt och att den i detta avseende inte kan utgöra en rättsakt mot vilken talan kan väckas i den mening som avses i den rättspraxis som har nämnts ovan i punkten 56. Förevarande talan kan således inte tas upp till sakprövning i den mån den är riktad mot den första omtvistade skrivelsen. Det finns följaktligen inte någon anledning att fortsätta prövningen av talan annat än till den del den är riktad mot den andra, den tredje, den fjärde och den femte omtvistade skrivelsen.

115 Republiken Italien saknar i detta avseende grund för sitt påstående att den andra, den tredje, den fjärde och den femte omtvistade skrivelsen innebär ett åsidosättande av artikel 9 i förordning nr 438/2001 eller av en allmän princip om förenkling, av det skälet att det skulle ha förutsatts i dessa att de behöriga nationella myndigheterna uppfyller den omtvistade rapporteringsformaliteten.

116 Det har redan fastställts, i punkt 113 ovan, att denna formalitet var en del av verkställigheten och en oundviklig praktisk följd av den skyldighet att attestera utgifterna som åligger Republiken Italien enligt artikel 9 i förordning nr 438/2001.

117 För övrigt kan lagenligheten av den omtvistade rapporteringsformaliteten inte ifrågasättas på grundval av den av Republiken Italien åberopade principen om förenkling. Även om den allmänna förordningen säkerligen är avsedd att lösa bekymmer som hör samman med förenklingen av förfarandena för åtaganden och utbetalningar, och även om kommissionen bemödar sig om att, inom denna ram, undanröja onödigt administrativt krångel, är det ändå så att systemet med strukturfonder inte anslår en princip, enligt vilken förfarandena för åtaganden och utbetalningar skall förenklas utan hänsyn till de konsekvenser detta får för säkerställandet av ett väl fungerande system och en sund ekonomisk förvaltning av medlen. Den önskan att förenkla förfarandena som kommer till uttryck i den allmänna förordningen kan inte, i detta fall, leda till att en rapporteringsformalitet som är resultatet av att ett system för strukturfonderna genomförs i enlighet med de principer för en sund ekonomisk förvaltning

som åsyftas i artikel 274 EG, ifrågasätts, såsom redan har påpekats i punkterna 112 och 113 ovan.

118 Talan kan följaktligen inte vinna bifall på den åttonde och den nionde grund som har åberopats till stöd för yrkandet om ogiltigförklaring av den andra, den tredje, den fjärde och den femte omtvistade skrivelsen.

Den första grunden: Bristande rättslig grund och åsidosättande av bestämmelserna om finansiell kontroll

Parternas argument

119 Republiken Italien har anmärkt att det inte anges i de omtvistade skrivelserna på grundval av vilken bestämmelse de har antagits, vilket krävs enligt rättssäkerhetsprincipen (domstolens dom av den 16 juni 1993 i mål C-325/91, Frankrike mot kommissionen, REG 1993, s. I-3283, punkt 26; svensk specialutgåva, volym 14, s. 87). En underförstådd hänvisning i skrivelsen av den 29 juli 2003 utgör inte en lagenlig och adekvat rättslig grund, eftersom den omtvistade huvudregeln, vilken återges i denna skrivelse, strider mot bestämmelserna i den allmänna förordningen och i förordning nr 448/2004.

120 Republiken Italien har även kritiserat kommissionen för att ha inkräktat på den behörighet, som enligt artiklarna 38 och 39 i den allmänna förordningen och tillämpningsföreskrifterna till dessa i förordning nr 438/2001 endast tillkommer medlemsstaterna, när den antog de omtvistade skrivelserna. Det följer nämligen av dessa bestämmelser, liksom av meddelandet av den 6 september 2004 från kommissionen till Europaparlamentet och rådet angående medlemsstaternas respektive kommissionens ansvar när det gäller den delade förvaltningen av strukturfonderna och Sammanhållningsfonden (KOM (2004) 580 slutlig), att ansvaret för den finansiella

kontrollen av stödformerna i första hand ligger hos medlemsstaterna, vilka skall kontrollera och inför kommissionen intyga att de utgifter som de deklarerar som löpande betalningar eller slutbetalningar är stödberättigande. Kommissionen är endast behörig att kontrollera de ”förvaltnings- och kontrollsystem” som medlemsstaterna har inrättat.

121 Kommissionen har yrkat att den första invändningen, om bristande rättslig grund, skall ogillas. De omtvistade skrivelserna ingår i ett klart definierat regelverk som sedan lång tid är välkänt för Republiken Italien. I skrivelserna hänvisas nämligen till skrivelsen av den 29 juli 2003, i vilken det i sin tur hänvisas till tolkningspromemorian och de har således, genom dessa hänvisningar, sin rättsliga grund i den omtvistade huvudregeln, vilken är omnämnd i dem.

122 Vad gäller den andra invändningen, om ett påstått åsidosättande av bestämmelserna om finansiell kontroll, anser kommissionen att Republiken Italiens resonemang skall förkastas såsom uppenbart grundlöst. Ansvaret för den finansiella kontrollen av stödformerna, vilket i första hand ligger hos medlemsstaterna, saknar relevans för förskottens berättigande till stöd. Kommissionen bekräftar åter att den omtvistade huvudregeln är förenlig med principen om ersättning för kostnader, vilken är den underliggande principen för den på området tillämpliga lagstiftningen.

Förstainstansrättens bedömning

123 Vad gäller den första invändningen, om bristande rättslig grund, skall det erinras om att enligt fast rättspraxis skall gemenskapslagstiftningen vara klar och dess tillämpning förutsebar för alla som berörs av den. Rättssäkerhetsprincipen är en av

gemenskapsrättens allmänna principer vars upprätthållande det åligger förstainstansrätten att säkerställa. Enligt denna princip måste varje rättsakt som är avsedd att ha rättsverkningar stödja sin bindande verkan på en bestämmelse i gemenskapsrätten, vilken uttryckligen måste anges som rättslig grund för rättsakten och vari föreskrivs den rättsliga form rättsakten skall ha (dom av den 16 juni 1993 i det ovan i punkt 119 nämnda målet Frankrike mot kommissionen, punkterna 26 och 30).

124 Det framgår emellertid även av rättspraxis att en underlåtelse att hänvisa till den exakta rättsliga grunden för en rättsakt inte nödvändigtvis utgör ett väsentligt formfel om denna kan avgöras med stöd av andra element i denna. En uttrycklig hänvisning är emellertid obligatorisk för det fall de som berörs av den och den behöriga gemenskapsdomstolen annars skulle sväva i ovisshet om den exakta rättsliga grunden (domstolens dom av den 26 mars 1987 i mål 45/86, kommissionen mot rådet, REG 1987, s. 1493, punkt 9, svensk specialutgåva, volym 9, s. 55, och förstainstansrättens dom av den 11 september 2002 i mål T-70/99, Alpharma mot rådet, REG 2002, s. II-3495, punkt 112).

125 Den andra, den tredje, den fjärde och den femte omtvistade skrivelsen innehåller kommissionens beslut att betala ett annat belopp än det som Republiken Italien har begärt. Dessa beslut grundar sig uttryckligen på gemenskapsinstitutionens beslut att inte låta de utgifter som Republiken Italien har deklarerat och som motsvarar de omtvistade förskotten omfattas av budgeten. I dessa skrivelser anges inte uttryckligen på vilken bestämmelse i gemenskapsrätten de stödjer sin bindande verkan och i vilken bestämmelse den rättsliga form de skall ha föreskrivs.

126 Det skall således undersökas om det finns andra element i den andra, den tredje, den fjärde och den femte omtvistade skrivelsen, med stöd av vilka den ovisshet avseende den rättsliga grunden för kommissionens beslut, som följer av detta utelämnande, kan skingras.

127 Det följer av redogörelsen för de faktiska omständigheterna (se punkterna 20–35 ovan) att de omtvistade skrivelserna ingår i en omfattande skriftväxling mellan kommissionen och Republiken Italien angående frågan om förskottens berättigande till stöd. Kommissionen hade genom tolkningspromemorian underrättat Republiken Italien om den omtvistade huvudregeln, enligt vilken förskott som inte åtföljs av bevis för att de verkligen har använts av de enskilda mottagarna inte berättigar till stöd från fonderna, enligt artikel 32.1 tredje stycket i den allmänna förordningen. I sina skrivelser av den 14 maj och den 29 juli 2003 hade kommissionen på nytt nämnt den omtvistade huvudregeln. Den hade även delgivit Republiken Italien sitt beslut att betrakta de förskott som hade betalats fram till den 19 februari 2003 som berättigande till stöd, med hänvisning till principen om skydd för berättigade förväntningar.

128 När den andra, den tredje, den fjärde och den femte omtvistade skrivelsen läses i detta sammanhang blir det möjligt för Republiken Italien och för förstainstansrätten att uppfatta att dessa i samtliga här aktuella fall innebär en tillämpning av den omtvistade huvudregeln och att de beslut som de innehåller på så sätt grundar sig på en tolkning av artikel 32.1 tredje stycket i den allmänna förordningen, vilken kommissionen hade redogjort för i tolkningspromemorian och i skrivelserna av den 14 maj och den 29 juli 2003 och av den 25 mars 2004.

129 Lagenligheten av denna rättsliga grund kan inte heller ifrågasättas av Republiken Italien med hänsyn till den allmänna förordningen och förordning nr 448/2004, eftersom den omtvistade huvudregeln, såsom redan har fastställts i punkt 92 ovan, är förenlig med såväl artikel 32 i den allmänna förordningen som med dess tillämpningsföreskrift i regel 1 punkterna 1 och 2 i bilagan till förordning nr 448/2004.

130 Den första invändningen, om bristande rättslig grund, kan följaktligen inte godtas.

131 Vad gäller den andra invändningen, om åsidosättande av bestämmelserna om finansiell kontroll, skall det anges att Republiken Italien i själva verket har hävdat att kommissionen inte var behörig att vägra göra en utbetalning, såsom bidrag från fonderna, av de omtvistade förskott som de italienska myndigheterna hade deklarerat.

132 I den mån det har fastställts att vägran att utbetala grundas på den skyldighet som kommissionen har enligt artikel 32.1 tredje stycket i den allmänna förordningen och dess tillämpningsföreskrifter, att endast genomföra löpande betalningar eller slutbetalningar som motsvarar utgifter som faktiskt har betalats i den mening som avses i artikeln, skall Republiken Italiens argument emellertid förkastas. Republiken Italiens attestering av utgifter hindrar inte att kommissionen, inom ramen för utövandet av det allmänna ansvar som åligger den vid genomförandet av budgeten, avvisar från gemenskapens samfinansiering de utgifter som har deklarerats och styrkts men som enligt kommissionens tolkning av den tillämpliga lagstiftningen inte utgör stödberättigande utgifter.

133 I förevarande fall har kommissionen således agerat inom ramen för sin tilldelade behörighet inom området för genomförandet av gemenskapsbudgeten, utan att inkräkta på den behörighet som är reserverad för medlemsstaterna avseende den finansiella kontrollen av insatserna, såsom den följer av artiklarna 38 och 39 i den allmänna förordningen och av dess tillämpningsföreskrifter i förordning nr 438/2001.

134 Den andra invändningen kan således inte heller godtas. Följaktligen kan talan inte vinna bifall på den första grunden.

Den andra grunden: Total avsaknad av motivering

Parternas argument

135 Republiken Italien har hävdat att de omtvistade skrivelserna bryter mot den skyldighet att motivera gemenskapsrättakter som föreskrivs i artikel 253 EG, såsom denna har tolkats i gemenskapens rättspraxis, eftersom de inte innehåller någonting som rättfärdigar de beslut som de rymmer. I förevarande fall ankom det på kommissionen att utveckla sitt resonemang på ett explicit sätt i de omtvistade skrivelserna, dels på grund av den ändring av regelverket som strax innan dessa antogs hade kommit till stånd till följd av att förordning nr 448/2004 trädde i kraft, dels på grund av räckvidden av besluten i skrivelserna, vilka var avsevärt mer långtgående än tidigare beslut (domstolens dom av den 26 november 1975 i mål 73/74, Fabricants de papiers peints mot kommissionen, REG 1975, s. 1491, punkt 31; svensk specialutgåva, volym 2, s. 525).

136 Kommissionen har gjort gällande att den andra grunden skall underkännas, eftersom de omtvistade skrivelserna är tillräckligt motiverade mot bakgrund av sammanhanget i förevarande fall, liksom mot bakgrund av bestämmelserna om utgifters berättigande till stöd från strukturfonderna, vilkas innehåll var känt för Republiken Italien som hade informerats om det i tolkningspromemorian och i skrivelsen av den 29 juli 2003.

Förstainstansrättens bedömning

137 Enligt en fast rättspraxis skall den motivering som krävs enligt artikel 253 EG vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet, och av motiveringen skall klart och tydligt

framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och den behöriga domstolen ges möjlighet att utöva sin prövningsrätt (domstolens dom av den 11 september 2003 i mål C-445/00, Österrike mot rådet, REG 2003, s. I-8549, punkt 49, av den 9 september 2004 i mål C-304/01, Spanien mot kommissionen, REG 2004, s. I-7655, punkt 50, och domen av den 24 november 2005 i det ovan i punkt 36 nämnda målet, punkt 54).

138 Detta krav på motivering skall bedömas med hänsyn till de konkreta omständigheterna, särskilt rättsaktens innehåll, de anförda skälens karaktär och det intresse som den vilken rättsakten är riktad till kan ha av att få förklaringar. Det krävs dock inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av om motiveringen av ett beslut uppfyller kraven i artikel 253 EG inte skall ske endast utifrån rättsaktens ordalydelse utan även utifrån sammanhanget och reglerna på det ifrågavarande området (se dom av den 22 mars 2001 i mål C-17/99, Frankrike mot kommissionen, REG 2001, s. I-2481, punkt 36, av den 7 mars 2002 i mål C-310/99, Italien mot kommissionen, REG 2002, s. I-2289, punkt 48, och domen av den 24 november 2005 i det ovan i punkt 36 nämnda målet, punkt 55).

139 Såsom framgår av punkterna 127 och 128 ovan, innebar den andra, den tredje, den fjärde och den femte omtvistade skrivelsen en underförstådd tillämpning av den omtvistade huvudregeln, vilken hade återgivits i tolkningspromemorian, i skrivelserna av den 14 maj och den 29 juli 2003 liksom i skrivelsen av den 25 mars 2004. Den skriftväxling som uppstått mellan kommissionen och Republiken Italien gjorde det således möjligt för den sistnämnda att förstå att avslaget på ansökan om utbetalning underförstått, men klart och tydligt, grundade sig på den omständigheten att de omtvistade förskott som Republiken Italien hade deklarerat inte kunde behandlas som faktiskt utbetalda utgifter i den mening som avses i artikel 32.1 tredje stycket i den allmänna förordningen och därför inte berättigade till stöd från fonderna.

140 Det framgår för övrigt av Republiken Italiens argumentation inom ramen för förevarande talan att den förstod resonemanget bakom besluten om avslag på ansökan om utbetalning i den andra, den tredje, den fjärde och den femte omtvistade skrivelsen. Dess yrkande om ogiltigförklaring av dessa beslut stöder sig huvudsakligen på ett ifrågasättande av den omtvistade huvudregel som utgör grund för dem.

141 Under dessa omständigheter skall den andra grunden, om en total avsaknad av motivering, underkännas.

Den sjätte grunden, om åsidosättande av proportionalitetsprincipen och om maktmissbruk, och den sjunde grunden, om åsidosättande av förordning nr 448/2004, principerna om likabehandling och om rättssäkerhet samt om den motsägelsefulla karaktären av de omtvistade skrivelserna

Parternas argument

142 Republiken Italien har inom ramen för den sjätte grunden hävdat att de omtvistade skrivelserna innebar ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen, eftersom de medförde att en generell och dunkel princip tillämpades om att förskott inte skall vara stödberättigande, vilken är oproportionerlig i förhållande till dess syfte. Principen stöder sig för det första på en icke vedertagen förutsättning om att det, vad gäller förskotten, inte finns tillräckliga garantier för att de belopp som ställs till de enskilda mottagarnas förfogande verkligen används för att förverkliga syftet med stödet. Den har vidare tillämpats utan att det har undersökts om möjlighet finns att tillämpa andra lämpliga, mindre ingripande åtgärder och, i synnerhet, utan att de garantier som följer av den nationella lagstiftningen har beaktats. Den italienska lagen erbjuder emellertid garantier med avseende på de enskilda mottagarnas av förskotten genomförande av insatser som medfinansieras av strukturfonderna. Slutligen utesluter den princip som kommissionen tillämpar all analys som dess tjänstegrenar hade kunnat göra vid stadiet för granskningen av de omtvistade ansökningarna om utbetalning från de nationella myndigheterna.

143 Republiken Italien har tillagt att denna generella och dunkla princip om att förskott inte skall vara stödberättigande avslöjar ett maktmissbruk, eftersom den kan jämställas med ett rent påtryckningsmedel som tillämpas direkt mot de behöriga nationella myndigheterna.

144 Republiken Italien har som sjunde grund hävdat att de omtvistade skrivelserna innebär en överträdelse av principen om likabehandling, såsom denna har stadfästs i gemenskapens rättspraxis, liksom av bestämmelserna i förordning nr 448/2004, och att de är behäftade med en uppenbar motsägelse, då de förefaller innebära att en dubbel reglering inrättas, utan rättslig grund, i fråga om statliga stödordningar som medfinansieras av strukturfonderna. Även om det stöd som vanligen utbetalas i form av förskott i princip inte är stödberättigande, förhåller det sig nämligen annorlunda med investeringsstödet till små och medelstora företag (SMF), vilket beviljas i form av utbetalningar till riskkapital-, låne- och garantifonder (inbegripet riskkapitalholdingfonder), enligt regel 1 punkt 1.3 och regel 8 punkt 2.9 i bilagan till förordning nr 448/2004. Den specifika karaktär som dessa finansieringsformer påstås ha kan inte berättiga en sådan åtskillnad i behandlingen, med hänsyn till principen om nödvändigheten av det statliga stödet, nämnd ovan i punkt 81.

145 Republiken Italien har dessutom påstått att de ifrågasatta skrivelserna strider mot rättssäkerhetsprincipen. De medförde nämligen en osäkerhet avseende den tillämpliga lagstiftningen, genom att ge intryck av att det, även i det särskilda fallet med stöd som beviljas i form av utbetalningar till riskkapital-, låne- och garantifonder, även kan krävas att andra handlingar än dem som är angivna i förordning nr 448/2004 skall inges i syfte att utgifterna skall berättiga till stöd.

146 Kommissionen har förnekat att de omtvistade skrivelserna strider mot proportionalitetsprincipen. Den allmänna förordningen och dess tillämpningsföreskrifter innebär inte att de slutliga stödmottagarna förbjuds att betala ut förskott till de enskilda mottagarna. Sådana förskott kan till och med medfinansieras av fonderna, utan att några krav ställs avseende bevis om deras användning, upp till ett belopp om

7 procent av strukturfondernas bidrag till den berörda stödformen, vilket betalas av kommissionen enligt artikel 32.2 i den allmänna förordningen i samband med det första åtagandet.

147 Kommissionen har dessutom invänt att de anmärkningar som har framförts inom ramen för den sjunde grunden är uppenbart ogrundade och följaktligen skall underkännas. Bestämmelserna om stödberättigande avseende utbetalningar till riskkapital-, låne- och garantifonder tillkom på grund av dessa finansieringsformers specifika karaktär.

Förstainstansrättens bedömning

— Överträdelse av förordning nr 448/2004

148 Såsom redan har fastställts i punkt 103 ovan har den andra, den tredje, den fjärde och den femte omtvistade skrivelsen inneburit en tillämpning som är förenlig med regel 1 punkterna 1 och 2 i bilagan till förordning nr 448/2004, vad gäller vägran att låta ett belopp som motsvarar de omtvistade förskotten täckas av gemenskapens budget. Hela den invändning som handlar om en överträdelse av förordning nr 448/2004 kan således med en gång underkännas.

— Åsidosättande av principerna om proportionalitet, likabehandling och rättssäkerhet

149 De invändningar som avser ett åsidosättande av principerna om proportionalitet, likabehandling och rättssäkerhet syftar huvudsakligen på den tillämpning av den

omtvistade huvudregeln som har skett genom den andra, den tredje, den fjärde och den femte omtvistade skrivelsen. Det är nämligen på grundval av denna regel som kommissionen har vägrat att låta ett belopp som motsvarar de omtvistade förskott som Republiken Italien har deklarerat täckas av gemenskapens budget.

150 Det skall understrykas att kommissionen inte tillerkänns något utrymme för skönsmässig bedömning genom artikel 32.1 tredje stycket i den allmänna förordningen och dess tillämpningsföreskrifter, vad gäller villkoren för förskottens stödberättigande. Kommissionen kunde således inte handla i strid med proportionalitetsprincipen, principen om likabehandling eller principen om rättssäkerhet, när den i den andra, den tredje, den fjärde och den femte omtvistade skrivelsen beslutade att de omtvistade förskott som Republiken Italien deklarerat som löpande betalningar inte var stödberättigande.

151 Även om det beaktas att Republiken Italien i förevarande fall åberopar att artikel 32.1 tredje stycket i den allmänna förordningen och dess tillämpningsföreskrifter är rättsstridiga som stöd för sin talan mot de individuella beslut som har fattats på grundval av dessa, och även om dessa invändningar om rättsstridighet skulle kunna tas upp till sakprövning enligt artikel 241 EG, kan de ändå inte godtas i sak.

152 Den omtvistade huvudregeln innebär endast ett särskilt genomförande, med avseende på stödordningar eller stöd som beviljas av nationella organ, av principen om ersättning för kostnader, såsom löpande betalningar eller slutbetalningar, på vilken artikel 32 i den allmänna förordningen och dess tillämpningsföreskrifter grundas, i syfte att säkerställa att gemenskapens medel används i överensstämmelse med principerna för en sund ekonomisk förvaltning i artikel 274 EG (se punkt 86 ovan). I förevarande fall skall således det påstådda åsidosättandet av principerna om proportionalitet, likabehandling och rättssäkerhet prövas.

153 Vad gäller det påstådda åsidosättandet av proportionalitetsprincipen, som ingår bland gemenskapsrättens allmänna principer, skall det erinras om att det enligt denna fordras att gemenskapsinstitutionernas rättsakter inte går utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med reglerna i fråga. Detta innebär att när det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan skall den åtgärd väljas som är minst betungande och att vållade olägenheter inte får vara orimliga i förhållande till de eftersträvade målen (domstolens dom av den 5 maj 1998 i mål C-157/96, National Farmers' Union m.fl., REG 1998, s. I-2211, punkt 60, av den 12 mars 2002 i de förenade målen C-27/00 och C-122/00, Omega Air m.fl., REG 2002, s. I-2569, punkt 62, förstainstansrättens dom av den 27 september 2002 i mål T-211/02, Tideland Signal mot kommissionen, REG 2002, s. II-3781, punkt 39, och av den 13 april 2005 i mål T-2/03, Verein für Konsumenteninformation mot kommissionen, REG 2005, s. II-1121, punkt 99).

154 Vad beträffar domstolsprövningen av de ovannämnda villkoren, skall det beaktas att gemenskapslagstiftaren har ett betydande utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att anta de allmänna regler som skall tillämpas på strukturfonderna, vilket motsvarar det politiska ansvar som denne lagstiftare har tilldelats genom artikel 161 EG. Följaktligen kan en åtgärd på detta område förklaras ogiltig endast om den är uppenbart olämplig i förhållande till det mål som den behöriga institutionen eftersträvar (se, för ett liknande resonemang, vad gäller den gemensamma jordbrukspolitiken, domen i det ovan i punkt 153 nämnda målet National Farmers' Union m.fl., punkt 61, och där angiven rättspraxis).

155 I det system som har inrättats genom artikel 32 i den allmänna förordningen bidrar principen om ersättning för kostnader, såsom löpande betalningar eller slutbetalningar, till att säkerställa att gemenskapens medel används i överensstämmelse med principerna för en sund ekonomisk förvaltning i artikel 274 EG. Den gör det möjligt att förhindra att gemenskapen beviljar betydande ekonomiska bidrag som den senare inte alls eller endast med svårighet skulle kunna återfå, om det visade sig att bidraget inte användes i enlighet med dess syfte. Därmed begränsas risken för gemenskapens ekonomi till ett belopp motsvarande 7 procent av fondernas bidrag till den berörda stödformen (generaladvokaten Kokotts förslag till avgörande i de ovan i punkt 36 nämnda förenade målen C-138/03, C-324/03 och C-431/03, REG 2005, s. I-10047, punkterna 77 och 80).

156 Denna begränsning av den risk för gemenskapens ekonomi som följer av en otillåten användning av förskotten kan inte ifrågasättas i förevarande fall på grundval av eventuella garantier som erbjuds genom den italienska lagstiftningen. Eftersom de garantier som föreskrivs på nationell nivå har utfästs av enskilda mottagare till förmån för de nationella organ som betalar ut förskotten, kan det inte anses vara uppenbart olämpligt att det är de sistnämnda, och inte gemenskapen, som bär risken för att enskilda användare brister och för de svårigheter som hör samman med en eventuell begäran om återbetalning av de belopp som felaktigt betalats ut.

157 Principen om ersättning för kostnader, såsom löpande betalningar eller slutbetalningar, och den omtvistade huvudregeln, genom vilken denna princip genomförs, kan således inte anses vara uppenbart olämpliga åtgärder. Proportionalitetsprincipen har följaktligen inte överträtts.

158 Vad gäller det påstådda åsidosättandet av principerna om likabehandling och om rättssäkerhet skall det erinras om att den allmänna principen om likabehandling innebär att jämförbara situationer inte får behandlas olika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling (se, inom området för personalmål, förstainstansrättens dom av den 26 februari 2003 i mål T-184/00, Drouvis mot kommissionen, REGFP, s. I-A-51 och II-297, punkt 39, se även, inom området för konkurrensrätt, förstainstansrättens dom av den 13 december 2001 i de förenade målen T-45/98 och T-47/98, Krupp Thyssen Stainless och Acciai speciali Terni mot kommissionen, REG 2001, s. II-3757, punkt 237, och av den 6 december 2005 i mål T-48/02, Brouwerij Haacht mot kommissionen, REG 2005, s. II-5259, punkt 108), medan rättssäkerhetsprincipen kräver att rättsregler skall vara klara och precisa och således syftar till att säkerställa förutsebarheten rörande de situationer och rättsförhållanden som omfattas av gemenskapsrätten (domstolens dom av den 15 februari 1996 i mål C-63/93, Duff m.fl., REG 1996, s. I-569, punkt 20, och förstainstansrättens dom av den 7 november 2002 i de förenade målen T-141/99, T-142/99, T-150/99 och T-151/99, Vela och Tecnagrind mot kommissionen, REG 2002, s. II-4547, punkt 391). Rättssäkerhetsprincipen förutsätter att gemenskapsbestämmelser inte är avfattade på ett motsägelsefullt sätt.

159 I regel 1 punkt 1.3 i bilagan till förordning nr 448/2004 anges att statligt stöd som beviljas i form av utbetalningar till riskkapital-, låne- och garantifonder skall behandlas som faktiskt utbetalda utgifter i den mening som avses i artikel 32.1 tredje stycket i den allmänna förordningen, förutsatt att de berörda fonderna uppfyller kraven i regel 8 respektive regel 9 i bilagan. Såsom kommissionen med rätta har gjort gällande innebär denna regel en särskild tillämpning av principen om ersättning för kostnader, såsom löpande betalningar eller slutbetalningar, i syfte att beakta den specifika karaktären av finansiering av företags riskkapital. Små och medelstora företag beviljas denna finansiering av oberoende rättssubjekt, som agerar mellanhänder. Tvärtemot vad som är fallet med förskotten, vilka betalas ut direkt till enskilda mottagare av de nationella organen, innebär finansiering av riskkapital en tillförsel till fonder, vilka har till syfte att förenkla de enskilda mottagarnas tillgång till finansiering. Det är på grund av denna specifika situation, som inte är jämförbar med situationen avseende förskotten, som utbetalningar till riskkapital-, låne- och garantifonder har kunnat behandlas som faktiskt utbetalda utgifter i den mening som avses i artikel 32.1 tredje stycket i den allmänna förordningen.

160 Av vad anförts följer att bestämmelserna i bilagan till förordning nr 448/2004, enligt vilka endast det stöd som beviljas i form av utbetalningar till riskkapital-, låne- och garantifonder är faktiskt utbetalda utgifter i den mening som avses i artikel 32.1 tredje stycket i den allmänna förordningen, inte innebär ett åsidosättande av principen om likabehandling.

161 Inte heller kan rättssäkerhetsprincipen anses ha överträtts i förevarande fall, eftersom såväl principen om ersättning för kostnader, såsom löpande betalningar eller slutbetalningar, som den omtvistade huvudregeln innebär en tillämpning som är förenlig med tillämplig lagstiftning. Det skall i detta avseende understrykas att Republiken Italien uppmärksammades på förekomsten av den omtvistade huvudregeln och villkoren för förskottens stödberättigande i artikel 32.1 tredje stycket i den allmänna förordningen genom tolkningspromemorian, skrivelserna av den 14 maj och den 29 juli 2003 liksom genom den av den 25 mars 2004. Det följer dessutom av

övervägandena i punkt 159 ovan att Republiken Italien inte har grund för sitt påstående att den lämnats i ett tillstånd av villrådighet avseende gällande lagstiftning, på grund av de olikartade bestämmelserna om stödberättigande i regel 1 punkterna 1.2 och 1.3 och i regel 8 i bilagan till förordning nr 448/2004.

162 Mot bakgrund av samtliga ovan anförda överväganden tycks det inte som om principen om ersättning för kostnader, såsom löpande betalningar eller slutbetalningar, och den omtvistade huvudregeln i sig själva eller den konkreta tillämpning av dem som har skett genom den andra, den tredje, den fjärde och den femte omtvistade skrivelsen, överträder principerna om proportionalitet, likabehandling och rättssäkerhet.

163 Invändningarna om ett åsidosättande av dessa principer kan således inte godtas.

— Om maktmissbruk

164 Enligt rättspraxis är ett beslut behäftat med maktmissbruk endast om det på grundval av objektiva, relevanta och samstämmiga uppgifter kan antas att det har antagits uteslutande, eller åtminstone huvudsakligen, för att uppnå andra mål än dem som angetts (förstainstansrättens dom av den 23 oktober 1990 i mål T-46/89, Pitrone mot kommissionen, REG 1990, s. II-577, punkt 71, och av den 6 mars 2002 i de förenade målen T-92/00 och T-103/00, Diputación Foral de Álava m.fl. mot kommissionen, REG 2002, s. II-1385, punkt 84).

165 Republiken Italien har i förevarande fall inte anfört någon objektiv omständighet som kan leda till slutsatsen att kommissionen gjort sig skyldig till maktmissbruk vid utövandet av sin behörighet. Av detta följer att maktmissbruk inte är styrkt.

166 Följaktligen skall den sjätte och den sjunde grunden underkännas och talan till en del avvisas och i övrigt ogillas.

Rättegångskostnader

167 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Italien skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Italien har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (andra avdelningen)

följande:

1) Talan ogillas.

2) Republiken Italien skall ersätta rättegångskostnaderna.

Meij Forwood Pelikánová

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 12 december 2007.

E. Coulon A.W.H. Meij

Justitiesekreterare Tillförordnad ordförande

Innehållsförteckning

Tillämpliga bestämmelser ..... II - 5097

Bestämmelser om vilka utgifter som berättigar till stöd från fonderna ..... II - 5098

Bestämmelser avseende utbetalningar av bidrag från fonderna ..... II - 5100

Bestämmelser om attestering av utgifter ..... II - 5102

Bestämmelser om finansiell kontroll ..... II - 5103

Bakgrund till tvisten ..... II - 5104

Förfarandet och parternas yrkanden ..... II - 5109

Upptagande till sakprövning ..... II - 5111

Parternas argument ..... II - 5111

Förstainstansrättens bedömning ..... II - 5114

Prövning i sak ..... II - 5116

Den tredje grunden: Åsidosättande av förfarandet för antagande av kommissionens beslut, liksom av dess arbetsordning ..... II - 5118

Parternas argument ..... II - 5118

Förstainstansrättens bedömning ..... II - 5118

Den fjärde grunden om åsidosättande av artikel 32 i den allmänna förordningen och regel 1 punkterna 1 och 2 i bilagan till förordning nr 448/2004 och den femte grunden om åsidosättande av bestämmelserna om utgifters stödberättigande ..... II - 5120

Parternas argument ..... II - 5120

Förstainstansrättens bedömning ..... II - 5122

Den åttonde grunden om åsidosättande av artikel 9 i förordning nr 438/2001, och den nionde grunden om åsidosättande av principen om förenkling ..... II - 5128

Parternas argument ..... II - 5128

Förstainstansrättens bedömning ..... II - 5130

Den första grunden: Bristande rättslig grund och åsidosättande av bestämmelserna om finansiell kontroll ..... II - 5133

Parternas argument ..... II - 5133

Förstainstansrättens bedömning ..... II - 5134

Den andra grunden: Total avsaknad av motivering ..... II - 5138

Parternas argument ..... II - 5138

Förstainstansrättens bedömning ..... II - 5138

Den sjätte grunden, om åsidosättande av proportionalitetsprincipen och om maktmissbruk, och den sjunde grunden, om åsidosättande av förordning nr 448/2004, principerna om likabehandling och om rättssäkerhet samt om den motsägelsefulla karaktären av de omtvistade skrivelserna ..... II - 5140

Parternas argument ..... II - 5140

Förstainstansrättens bedömning ..... II - 5142

— Överträdelse av förordning nr 448/2004 ..... II - 5142

— Åsidosättande av principerna om proportionalitet, likabehandling och rättssäkerhet ..... II - 5142

— Om maktmissbruk ..... II - 5147

Rättegångskostnader ..... II - 5100