AZ ELSŐFOKÚ BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (második tanács)

2007. december 12. *

A T-308/05. sz. ügyben,

az **Olasz Köztársaság** (képviseli kezdetben: A. Cingolo, később P. Gentili avvocati dello Stato)

felperesnek

az **Európai Közösségek Bizottsága** (képviselik: L. Flynn és M. Velardo, meghatalmazotti minőségben, segítőjük: G. Faedo ügyvéd)

alperes ellen

a Bizottság 2005. június 7-i 5272. sz., 2005. június 8-i 5453. sz., 2005. június 17-i 5726. és 5728. sz., valamint 2005. június 23-i 5952. sz. leveleiben állítólagosan foglalt határozatok megsemmisítése iránti kérelem tárgyában,

* Az eljárás nyelve: olasz.

AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK
ELSŐFOKÚ BÍRÓSÁGA (második tanács),

tagjai: A. W. H. Meij elnökként eljáró bíró, N. J. Forwood és I. Pelikánová bírák,

hivatalvezető: J. Palacio González főtanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2007. április 25-i tárgyalásra,

meghozta a következő

Ítéletet

Jogi háttér

1 Az EK 159. cikk értelmében az Európai Közösség a gazdasági és társadalmi kohézió és a regionális fejlesztés célkitűzéseinek elérését a strukturális alapok (Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap Orientációs Részlege; Európai Szociális Alap; Európai Regionális Fejlesztési Alap [a továbbiakban: strukturális alapok vagy alapok]) révén megvalósított fellépésével is támogatja.

2 Az EK 161. cikk értelmében a Tanács határozza meg különösen a strukturális alapok feladatait, elsődleges célkitűzéseit és megszervezését, valamint az alapokra alkalmazandó általános szabályokat.

3 Ezen utóbbi rendelkezés alapján a Tanács elfogadta a strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló, 1999. június 21-i 1260/1999/EK rendeletet (HL L 161., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 14. fejezet, 1. kötet, 31. o., a továbbiakban: általános rendelet), amely a strukturális alapok célkitűzéseit, szervezetét, tényleges érvényesülését és végrehajtását, valamint a Bizottság és a tagállamok e tekintetben meglévő feladatait és hatáskörét szabályozza.

A kiadásoknak az alapokból származó hozzájárulással való támogathatóságára vonatkozó rendelkezések

4 Az általános rendelet 30. cikke állapítja meg a kiadásoknak az alapokból származó hozzájárulással való pénzügyi „[t]ámogathatóság[a]” feltételeit. E cikk (3) bekezdése értelmében „a támogatható kiadásokra a vonatkozó nemzeti szabályokat kell alkalmazni, kivéve, ha szükség esetén a Bizottság, az 53. cikk (2) bekezdésében említett eljárással összhangban, közös szabályokat állapít meg a kiadások támogathatóságára vonatkozóan”.

5 Az általános rendelet 30. cikkének (3) bekezdése és 53. cikkének (2) bekezdése alapján a Bizottság elfogadta a strukturális alapok által társfinanszírozott tevékenységek kiadásainak támogathatósága tekintetében az általános rendelet alkalmazása részletes szabályainak megállapításáról szóló, 2000. július 28-i 1685/2000/EK rendeletet (HL L 193., 39. o.; magyar nyelvű különkiadás 14. fejezet, 1. kötet, 122. o.). E rendelet 2000. augusztus 5-én lépett hatályba. Ezt követően, hatálybalépésének időpontjára visszaható hatállyal a 2003. június 27-i 1145/2003/EK bizottsági rendelet (HL L 160., 48. o.) módosította a jelen jogvitában érintett rendelkezések tekintetében. Ezt követően a Bizottság elfogadta az 1145/2003 rendelet hatályon kívül helyezéséről és az 1685/2000 rendelet mellékletének módosításáról szóló, 2004. március 10-i 448/2004/EK rendeletet (HL L 72., 66. o.; magyar nyelvű különkiadás 14. fejezet, 2. kötet, 3. o.), amely az 1685/2000 rendelet mellékletének helyébe a mellékletében

szereplő szöveget léptette (a továbbiakban: a 448/2004 rendelet melléklete). A 448/2004 rendelet 2004. március 11-én lépett hatályba. A 3. cikkének értelmében e rendeletet, visszaható hatállyal 2003. július 5-től, az 1145/2003 rendelet hatálybalépésének időpontjától kell alkalmazni, kivéve a melléklete 1. szabályának 1.3., 2.1., 2.2. és 2.3. pontjait, amelyeket 2000. augusztus 5-től, az 1685/2000 rendelet hatálybalépésének időpontjától kell alkalmazni.

6 A 448/2004 rendelet mellékletének „ténylegesen kifizetett kiadások" elnevezésű 1. szabálya meghatározza, mi értendő „[a] végső kedvezményezettek kifizetései" alatt. E szabály 1.2. pontja értelmében:

„A Szerződés 87. cikke szerinti támogatási rendszerek és a tagállamok által kijelölt testületek által nyújtott támogatás esetében a »végső kedvezményezettek kifizetései« a támogatást nyújtó testületek által az egyéni címzetteknek nyújtott támogatások. A végső kedvezményezettek által kifizetett támogatást a támogatás feltételeire és célkitűzéseire történő hivatkozással kell igazolni."

7 E szabály 1.4. pontja értelmében:

„Az 1.2. pontban említettektől eltérő esetekben a »végső kedvezményezettek kifizetései« a programkiegészítésben az általános rendelet 18. cikke (3) bekezdése b) pontjának megfelelően meghatározott típusú, az adott tevékenységre adott megbízásért közvetlenül felelős testületek, illetve köz- vagy magánvállalkozások által teljesített kifizetések."

8 Az 1. szabály egyebekben meghatározza „[a] kiadások igazolás[ának]” eljárását. A 2.1. pontja értelmében:

„Általános szabályként a végső kedvezményezettek által teljesített időközi kifizetéseket és zárókifizetéseket kifizetett számlával kell igazolni. Ha erre nincs mód, hasonló bizonyító erejű számviteli dokumentummal kell igazolni a kifizetést.”

9 Az 1. szabály 2.3. pontja így rendelkezik:

„Ezen túlmenően, ha közbeszerzési eljárás keretében végeznek tevékenységeket, a végfelhasználók által teljesített időközi kifizetéseket és zárókifizetéseket az aláírt szerződéseknek megfelelően kibocsátott, kifizetett számlákkal kell alátámasztani. A végső kedvezményezettek által teljesített, időközi kifizetéseket vagy zárókifizetéseket minden egyéb esetben – ideértve az állami támogatások odaítélését is – a tevékenység végrehajtásában érintett testületek vagy köz-, illetve magánvállalkozások által ténylegesen kifizetett kiadásokkal (beleértve az 1.5. pontban említett kiadásokat is) [tehát az értékcsökkenés, a természetbeni juttatások és az általános költségek] kell igazolni.”

Az alapokból származó hozzájárulás kifizetésére vonatkozó rendelkezések

10 Az általános rendelet 32. cikke szabályozza az alapok részvételével történő „[k]ifizetések[et].” A 32. cikk (1) bekezdésének harmadik és negyedik albekezdése értelmében:

„A kifizetés történhet előleg, időközi kifizetés vagy záró kifizetés formájában. Az időközi kifizetés és a záró kifizetés a ténylegesen kifizetett kiadásokhoz igazodik, amelyeknek meg kell felelniük a végső kedvezményezettek által teljesített, kiegyenlített számlákkal vagy azonos bizonyító erejű számviteli bizonylatokkal alátámasztott kifizetéseknek.

A rendelkezésre álló pénzforrásokra is figyelemmel a Bizottság a (3) bekezdésben foglaltak szerint az elfogadható kifizetés iránti kérelem kézhezvételétől számított két hónapon belül teljesíti az időközi kifizetéseket […]”

11 Az általános rendelet 32. cikkének (2) bekezdése értelmében:

„Az első kötelezettségvállaláskor a Bizottság előleget fizet a kifizető hatóságnak. Ez az előleg az alapokból a szóban forgó támogatáshoz való hozzájárulás 7%-át teszi ki […]”

12 Az általános rendelet 32. cikkének (3) bekezdése különösen a következőket írja elő:

„Az időközi kifizetéseket a Bizottság az alapok keretében ténylegesen kifizetett és a kifizető hatóság által igazolt kiadások megtérítése céljából teljesíti […]. A kifizetésekhez [bizonyos] feltételeknek kell teljesülniük […]. A Bizottság haladéktalanul értesíti a tagállamot és a kifizető hatóságot, ha e feltételek valamelyike nem teljesül, és ennélfogva a kifizetés iránti kérelem nem fogadható el, a tagállam és a kifizető hatóság pedig megteszik a szükséges lépéseket a helyzet orvoslására.”

13 Az általános rendelet 32. cikkének (4) bekezdése értelmében:

„A záró kifizetésre akkor kerül sor, ha:

a) a kifizető hatóság az alapokból történő hozzájárulásról rendelkező határozatban megállapított fizetési határidőtől számított hat hónapon belül benyújtja a Bizottságnak a ténylegesen kifizetett kiadások hiteles kimutatását;

[…]”

A kiadások igazolására vonatkozó rendelkezések

14 Az általános rendelet 53. cikke (2) bekezdésének értelmében, valamint a célból, hogy egységes minőségi szintet lehessen biztosítani azon kiadások igazolása terén, amelyekre az alapoktól történő, köztes vagy záró kifizetéseket kértek, a Bizottság a strukturális alapok keretében nyújtott támogatások irányítási és ellenőrzési rendszerei tekintetében az általános rendelet végrehajtása részletes szabályainak megállapításáról szóló, 2001. március 2-i 438/2001/EK rendeletben (HL L 63., 21. o.; magyar nyelvű különkiadás 14. fejezet, 1. kötet, 132. o.) elfogadta azokat a szabályokat, amelyek meghatározzák az időközi és a záró kiadások igazoló nyilatkozatainak tartalmát, és amelyek meghatározzák azon információk természetét és minőségét, amelyeken az igazolások alapulnak.

A pénzügyi ellenőrzésre vonatkozó rendelkezések

15 A pénzügyi ellenőrzést az általános rendelet 38. és 39. cikke, valamint e cikkeknek a 438/2001 rendeletben szereplő végrehajtási szabályai szabályozzák.

16 Az általános rendelet 38. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy a pénzügyi ellenőrzés keretében, az ezért elsősorban felelősséget vállaló „tagállamok együttműködnek a Bizottsággal annak biztosítása érdekében, hogy a közösségi források felhasználása a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveivel összhangban legyen".

17 Az „irányítási és ellenőrzési rendszerekre" vonatkozó rendelkezések keretében a 438/2001 rendelet 7. cikke így rendelkezik:

„(1) A tagállamok irányítási és ellenőrzési rendszereinek megfelelő ellenőrzési eljárásról kell rendelkezniük.

(2) Egy ellenőrzési eljárás akkor tekinthető megfelelőnek, ha lehetővé teszi a következőket:

a) a Bizottság számára igazolt végösszegek összehasonlítása a különböző igazgatási szinteken és a végső kedvezményezetteknél tartott egyedi kiadási nyilvántartásokkal és az azokat alátámasztó bizonylatokkal, és ha a végső kedvezményezettek nem a finanszírozás végső címzettjei, akkor a műveleteket végző szervezetek vagy vállalkozások […]"

18 „A kiadások igazolása" című részben a 438/2001 rendelet 9. cikke így rendelkezik:

„Az 1260/1999/EK rendelet 32. cikkének (3) és (4) bekezdésében említett időközi és záró kifizetések igazolását a II. mellékletben megadott formában kell kiállítania a kifizető hatóságon belül annak a személynek vagy osztálynak, aki, illetve amely a működését illetően független a kérelmeket jóváhagyó szolgálatoktól."

19 A 438/2001 rendelet 9. cikke (2) bekezdése b) pontjának i) alpontja úgy rendelkezik, hogy mielőtt egy adott költségkimutatást igazolna, a kifizető hatóságnak különösen arról kell megbizonyosodnia, hogy a költségkimutatás csak olyan kiadásokat tartalmaz, amelyek „megfelelnek a végső kedvezményezettek által az 1685/2000/EK bizottsági rendelet melléklete 1. szabályának 1.2, 1.3 és 2. pontja értelmében teljesített kifizetéseknek, és amelyek nyugtázott számlákkal vagy azokkal azonos bizonyító erejű könyvelési bizonylatokkal igazolhatók".

A jogvita alapját képező tényállás

20 A Bizottság 2001. szeptember 7-én értelmező feljegyzést intézett az Olasz Köztársasághoz az általános rendelet 32. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdésére vonatkozóan (a továbbiakban: értelmező feljegyzés). A kísérőlevél értelmében „a feljegyzés tárgya a Bizottságnak a »ténylegesen felmerült kiadások« és a »végső kedvezményezettek által teljesített kifizetések« tárgyában feltett egyes kérdések tisztázása." E körülményre figyelemmel, 8. pontjában az értelmező feljegyzés a fent hivatkozott cikk vonatkozásában meghatározza a nemzeti szervezetek által (a továbbiakban: végső kedvezményezettek) a kifizetett előlegeknek a strukturális alapok útján történő társfinanszírozása támogathatóságára vonatkozó feltételeket az EK 87. cikk szerinti támogatási rendszer keretében, illetve a támogatások nyújtása vonatkozásában (a továbbiakban: előlegek): „Amennyiben a végső kedvezményezett nem

azonos a közösségi alapok legutolsó címzettjével, például támogatások rendszerei tekintetében, a támogatási előlegeket a végső kedvezményezettek fizetik a legutolsó címzetteknek. Mindazonáltal a végső kedvezményezett által az irányító vagy kifizető hatóságoknak, illetve a közvetítő szervezeteknek bejelentett kiadásoknak tehát meg kell felelniük a legutolsó címzett tényleges költségeinek, amelyeket kiegyenlített számlák vagy azokkal azonos bizonyító erejű bizonylatok igazolnak. Ezért nem foglalhatóak bele az előlegek végső kedvezményezett általi kifizetései a Bizottságnak bejelentett kiadásokba, kivéve, ha az említett kedvezményezett bizonyítani tudja, hogy a végső kedvezményezett ezt az előleget használta fel a tényleges kiadások kifizetésére". Ennek megfelelően az értelmező feljegyzés szerint azok az előlegek, amelyekhez nem mellékeltek a legutolsó címzett által történt felhasználásukat igazoló bizonylatokat (a továbbiakban: nem igazolt előlegek), nem támogathatók a strukturális alapokból származó hozzájárulással (a továbbiakban: a vitatott általános szabály).

21 2003. január 20-i levelében, a Bizottság tájékoztatta az Olasz Köztársaságot – az ez utóbbi által benyújtott kifizetés iránti kérelem elbírálásával kapcsolatban –, hogy levonja a nem igazolt előlegeknek megfelelő összeget. A Bizottság felhívta az Olasz Köztársaságot, hogy közölje vele a szóban forgó összeget, mivel kifizetés iránti kérelmének elbírálása időközben megszakadt.

22 2003. március 3-i levelében a Bizottság közölte az Olasz Köztársasággal, hogy a kérelemben szereplőnél alacsonyabb összeg kifizetését rendelte el a nem igazolt előlegeknek megfelelő összeg levonása következtében.

23 2003. március 27-én az Olasz Köztársaság megsemmisítés iránti keresetet nyújtott be a fent hivatkozott két levéllel szemben (C-138/03. sz. ügy).

24 Ezzel párhuzamosan a Régiófejlesztési és Szerkezetváltási Bizottságon (a továbbiakban: bizottság) belül konzultációs eljárást kezdeményeztek abból a célból, hogy

meghatározzák a strukturális alapok kezelése egyszerűsítésének részletes szabályait. E körülmények között a Bizottság azt kérte a bizottságtól, hogy vizsgálja meg annak lehetőségét, hogy az előlegek az alapokból támogathatóak legyenek, illetve e lehetőség feltételeit. Mivel nem jött létre egyetértés a 2003. február 19-i hetvenharmadik bizottsági ülésen, a Bizottság végül is lemondott e tárgyban minden további kezdeményezésről.

25 A Bizottság 2003. május 14-i levelében tájékoztatta az Olasz Köztársaságot a bizottságon belül lezajlott vita kimeneteléről. Rámutatott, hogy a kifizetett előlegekre vonatkozó álláspontja ugyanaz maradt, mint amit az értelmező feljegyzésben kifejtett. A Bizottság utalva azonban azokra a kételyekre, amelyek a hatályban lévő rendelkezések vonatkozásában felmerülhetnek, és annak érdekében hogy azok ne okozzanak csalódást azon várakozások számára, amelyeket a bizottságban lezajlott vita jogosan idézhetett elő, a Bizottság úgy határozott, hogy támogathatónak tekinti azokat a nem igazolt előlegeket, amelyek azon támogatással kapcsolatosak, amelyek tekintetében az engedélyező határozat legkésőbb 2003. február 19-ig elfogadásra került, illetve az olyan pályázati eljárás keretében nyújtott támogatásokkal, amely eljárások legkésőbb ugyanezen időpontban lezárultak. A Bizottság ezt követően felhívta az Olasz Köztársaságot, hogy az általa benyújtott kifizetés iránti kérelmekhez mellékelt költségkimutatásokban – pontos szabályokat követve – határozza meg az előlegek összegét. 2003. július 24-én az Olasz Köztársaság megsemmisítés iránti keresetet nyújtott be a 2003. május 14-i levéllel szemben (C-324/03. sz. ügy).

26 A 2003. május 14-i levélben megfogalmazott szabályok alapján az olasz hatóságok számára 2003. június 5-én kifizetésre kerültek a 2003. január 20-i, illetve március 3-i levelekben szereplő, és a C-138/03. sz. ügyben vitatott összegek.

27 2003. július 29-i levelében a Bizottság megküldte az olasz hatóságok számára a 2004. május 14-i levél új változatát, amelyben az ez utóbbiban szereplő néhány fordítási hibát javított ki. 2003. október 9-én az Olasz Köztársaság megsemmisítés iránti keresetet nyújtott be a 2003. július 29-i levéllel szemben (C-431/03. sz. ügy). Amint a C-324/03. sz. ügyben is, az Olasz Köztársaság megtámadta a levelet, mivel

az elutasította, hogy a strukturális alapok részvételével kerüljenek támogatásra a legutolsó címzettek által történt felhasználásukat igazoló bizonyítékokkal nem igazolt előlegek, amikor a támogatást odaítélő végső határozat vagy a pályázati eljárás lezárása 2003. február 19-e után történt (a továbbiakban: vitatott előlegek).

28 2003. szeptember 25-én az Olasz Köztársaság keresetet nyújtott be az 1145/2003 rendelettel szemben is, amely 2003. július 5-én lépett hatályba (C-401/03. sz. ügy, amely az Elsőfokú Bírósághoz történt áttétele után a T-223/04. sz. ügy lett).

29 2004. március 25-én a Bizottság tájékoztatta az Olasz Köztársaságot, hogy a támogatások rendszere keretében kifizetett előlegek összegét valamennyi, az 1. és 2. célkitűzésbe tartozó program tekintetében intézkedésenként fel kell tüntetni a jövőbeli kiadás bejelentésekben, amint az a 2003. május 14-i, illetve július 29-i levelekben előírásra került. Az Olasz Köztársaság keresetet nyújtott be e levéllel szemben, és másodlagosan a 2004. március 11-én hatályba lépett 448/2004 rendelettel szemben (T-207/04. sz. ügy).

30 2005. március 1-jei 6311. sz. levelében az Olasz Köztársaság időközi kifizetés iránti kérelmet nyújtott be a Bizottsághoz az 1. célkitűzésbe tartozó, a 2000–2006. közötti időszakra Campaniára vonatkozó regionális operatív program végrehajtása keretében (a továbbiakban: POR).

31 2005. március 21-i 2772. sz. levelében a Bizottság felhívta az Olasz Köztársaságot, hogy egészítse ki az e kifizetés iránti kérelmet tartalmazó leveléhez mellékelt költségkimutatást, és jelölje meg pontosan a kifizetett vitatott előlegek összegét.

32 2005. április 29-i 12827. sz. levelében az Olasz Köztársaság egy új, 17 341 776,84 euró kifizetésére irányuló kérelmet intézett a Bizottsághoz ugyanezen POR végrehajtása keretében.

33 Az Elsőfokú Bíróság Hivatalához 2005. május 30-án érkezett keresetlevelében az Olasz Köztársaság elsősorban a 2005. március 21-i 2772. sz. levél ellen irányuló keresetet nyújtott be (T-212/05. sz. ügy).

34 2005. június 7-i 5272. sz. levelében (a továbbiakban: első megtámadott levél) a Bizottság felszólította az Olasz Köztársaságot, hogy egészítse ki a 2005. március 1-jei 6311. sz. levélben, illetve a 2005. április 29-i 12827. sz. levélben foglalt kifizetés iránti kérelmekhez mellékelt költségkimutatásokat (a továbbiakban: vitatott költségkimutatások és vitatott kifizetés iránti kérelmek), minden egyes intézkedés tekintetében megjelölve a kifizetett vagy esetlegesen kifizetett előlegek összegét. A Bizottság arra is felhívta a figyelmet, hogy a vitatott kifizetés iránti kérelmeknek megfelelő kifizetés iránti eljárásokat felfüggeszti, vagy azok felfüggesztve maradnak a hivatkozott információk benyújtásáig. Ezt a levelet az érintett olasz hatóságok 2005. június 8-án kapták meg.

35 2005. június 8-i 5453. sz. (a továbbiakban: második megtámadott levél) és 2005. június 17-i 5726. sz. és 5728. sz. (a továbbiakban: harmadik megtámadott levél, illetve negyedik megtámadott levél), illetve 2005. június 23-i 5952. sz. (a továbbiakban: ötödik megtámadott levél) leveleiben a Bizottság értesítette az Olasz Köztársaságot, hogy a kifizetések összege eltér attól az egyrészt a 2. célkitűzésbe tartozó, Lazio tartományra a 2000–2006. időszakban vonatkozó egységes programozási dokumentumban megjelölt, másrészt az 1. célkitűzésbe tartozó, Puglia tartományra ugyanebben az időszakban vonatkozó POR végrehajtása keretében kért összegektől a vitatott előlegek levonása következtében.

36 A C-138/03., C-324/03. és C-431/03. sz. Olaszország kontra Bizottság egyesített ügyekben 2005. november 24-én hozott ítéletében (EBHT 2005., I-10043. o.; a továbbiakban: a 2005. november 24-i ítélet) a Bíróság úgy döntött, hogy nem határoz a C-138/03. sz. ügyben benyújtott keresetről, a C-324/03. és C-431/03. sz. ügyekben benyújtott kereseteket pedig mint megalapozatlant, illetve elfogadhatatlant elutasította.

Eljárás és a felek kereseti kérelmei

37 Az Elsőfokú Bíróság Hivatalához 2005. augusztus 10-én benyújtott keresetlevelével az Olasz Köztársaság előterjesztette a jelen keresetet.

38 2006. január 10-i levelében a Hivatal felhívta a feleket, hogy tegyék meg a 2005. november 24-i ítéletből (fenti 36. pont) a jelen ügyben levonandó következtetésekre vonatkozó észrevételeiket. A felek a megadott határidőn belül benyújtották észrevételeiket, a Bizottság ezt követően helyesbítést nyújtott be a Hivatalhoz, amelyben kijavította az észrevételeiben található tárgyi tévedést.

39 Az előadó bíró jelentése alapján az Elsőfokú Bíróság (második tanács) úgy döntött, hogy megnyitja a szóbeli szakaszt, és az eljárás lefolytatása iránti intézkedések keretében felhívta a Bizottságot arra, hogy válaszoljon bizonyos kérdésekre, az Olasz Köztársaságot pedig arra, hogy nyújtson be egy okiratot. A felek a felhívásnak eleget tettek.

40 A 2007. február 2-i határozattal A. W. H. Meij és N. J. Forwood bírákat a tanács elnökévé, illetve bírájává jelölték, a feladata ellátásában akadályozott J. Pirrung bíró helyettesítése céljából.

41 A felek szóbeli előterjesztéseit és az Elsőfokú Bíróság kérdéseire adott válaszait a 2007. április 25-én megtartott tárgyalás alkalmával meghallgatták. A tárgyalást követően a felek részvételével informális megbeszélésre került sor az Elsőfokú Bíróság előtt.

42 Az Olasz Köztársaság azt kéri, hogy az Elsőfokú Bíróság:

– semmisítse meg az első megtámadott levelet, mivel ez arra hívja fel, hogy egészítse ki a vitatott kifizetés iránti kérelmekhez mellékelt költségkimutatást, minden egyes intézkedés tekintetében feltüntetve a kifizetett vagy esetlegesen kifizetett előlegek összegét, és mivel e levél azt közli, hogy az e kérelmekre vonatkozó kifizetési eljárások a hivatkozott információk megérkezéséig felfüggesztésre kerülnek, vagy felfüggesztve maradnak;

– semmisítse meg a második, harmadik, negyedik és ötödik megtámadott levelet, mivel ezek azt tartalmazzák, hogy a kifizetések összege eltérő lesz a kérelemben szereplő összegtől, a vitatott előlegek összegének levonása következtében;

– a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

43 A Bizottság azt kéri, hogy az Elsőfokú Bíróság:

– utasítsa el a keresetet mint elfogadhatatlan vagy mint megalapozatlant;

– az Olasz Köztársaságot kötelezze a költségek viselésére.

Az elfogadhatóságról

A felek érvei

44 A Bizottság azon az alapon vitatja az első megtámadott levél ellen benyújtott kereset elfogadhatóságát, hogy a megtámadott levél értelmező, és másodlagosan megerősítő jellege okán nem minősül megtámadható jogi aktusnak az EK 230. cikk értelmében.

45 A Bizottság elsősorban arra hivatkozik, hogy az első megtámadott levél semmiféle joghatást nem keletkeztet, hanem tisztán értelmező jellege van.

46 Először is, a vitatott általános rendelettel kapcsolatban az első megtámadott levél csak az általános rendelet 32. cikke (1) bekezdése első albekezdésének a Bizottság általi értelmezésre hívja fel a figyelmet, és az Olasz Köztársasággal szemben semmiféle joghatást nem keletkeztet.

47 Másodsorban, az előlegekre vonatkozó információk megkérésével kapcsolatban, e felhívás csak a végrehajtási szabály és a kiadások támogathatóságáról szóló szabályozás, különösen a 448/2004 rendeletben foglalt költségigazolási szabályok gyakorlati magyarázata.

48 Végül, harmadsorban, azon előírást illetően, miszerint az előlegekre vonatkozó információk közléséig a szóban forgó kifizetési eljárások felfüggesztésre kerülnek, vagy felfüggesztve maradnak, ez a Bizottság azon kötelezettségének felel meg, hogy – a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elve értelmében – ne adjon helyt a

szabálytalan vagy hiányos, illetve az olyan kifizetés iránti kérelmeknek, amelyek nem tartják tiszteletben a kiadások igazolásának szabályait. A kért információk hiányában a Bizottság számára lehetetlenné válna a kért kifizetések teljesítése anélkül, hogy állást tudna foglalni a vitatott kifizetés iránti kérelmek megalapozottságáról.

49 Az Olasz Köztársaság érvelésével szemben a Bizottság arra hivatkozik, hogy az ítélkezési gyakorlatnak megfelelően, az első megtámadott levél megtámadható jellegét nem lehet a vitatott általános szabály esetleges jogellenességéből levezetni – amire a felperes hivatkozik –, és arra sem, hogy ennek elfogadása során a Bizottság esetleg túllépte hatáskörét.

50 Másodlagosan a Bizottság azt állítja, hogy az első megtámadott levél pusztán megerősítő jelleggel rendelkezik. E levél megerősíti a 2003. május 14-i és július 29-i levelekben, valamint a levelek elfogadása előtt az értelmező feljegyzésben foglalt, vitatott általános szabályt. E levelek véglegesen lezárták a kiadások támogathatóságáról szóló intézményi vitát. A 2005. november 24-i ítélet 36. és 37. pontjában (fenti 36. pont) a Bíróság megállapította, hogy a 2003. május 14-i levél e kérdés újbóli vizsgálatának végleges eredményét tartalmazza.

51 Végül a Bizottság arra hivatkozik, hogy az Olasz Köztársaság semmilyen valós előnyt nem várhat el az első megtámadott levél megsemmisítésétől, mivel mindenesetre a Bizottság továbbra is az értelmező feljegyzésben rögzített kritériumokat fogja alkalmazni a vitatott kifizetés iránti kérelmek vizsgálata tekintetében.

52 Az Olasz Köztársaság azt állítja, hogy az első megtámadott levéllel szemben benyújtott kereset elfogadható. E levél olyan jellegű, hogy önálló joghatásokat keletkeztet,

és alkalmas arra, hogy közvetlenül módosítsa jogi helyzetét, így az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében az EK 230. cikk szerinti megtámadható jogi aktusnak minősül.

53 Másfelől, az első megtámadott levél a 2003. július 29-i és 2004. március 25-i levelek tartalmának megfelelően utasítást tartalmaz a tekintetben, hogy a vitatott költségkimutatásokban az előlegekre vonatkozó információkat kell közölni. A közlés ily módon ráhárított kötelezettsége nem a kiadások igazolásának szabályairól szóló 438/2001 rendeletből következik, hanem a vitatott általános szabályból, amely az általános rendelet és a kiadások támogathatóságáról szóló 448/2004 rendelet téves értelmezésén alapul.

54 Másfelől, az első megtámadott levélnek új terjedelme van a kiadások támogathatóságáról és igazolásukról szóló szabályok, valamint a Bizottság azon előző leveleinek vonatkozásában, mivel a Bizottság az előlegekre vonatkozó információk közlését tartalmazó utasítást szankcióhoz köti. A levél ugyanis előírja, hogy a vitatott fizetési kérelmek tekintetében semmi nem fog történni addig, amíg az előlegekre vonatkozó információkat nem közlik. Az első megtámadott levél ily módon a hatályos szabályozás megsértésével a kifizetés iránti kérelmek elutasításának új, tisztán eljárási jellegű tényállását vezeti be.

55 Végül az Olasz Köztársaság vitatja a Bizottság azon érvelését, miszerint az első megtámadott levél pusztán megerősítő jellegű jogi aktus lenne. Miután ugyanis megtámadták, az értelmező feljegyzésben hivatkozott, vitatott általános szabályt részletesen újravizsgálták az 1685/2000 rendelet módosításáról szóló intézményi vita során, amely vita kimenetelét a 448/2004 rendelet elfogadását követően létrejött első megtámadott levél tükrözi.

Az Elsőfokú Bíróság álláspontja

56 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint, az EK 230. cikk szerinti megsemmisítési keresetnek az intézmények által hozott valamennyi olyan rendelkezés vonatkozásában nyitva kell állnia, amely joghatás kiváltására irányul, függetlenül azok jellegétől vagy formájától (lásd a 2005. november 24-i ítélet [fenti 36. pont] 32. pontját és a hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

57 Annak értékeléséhez, hogy az első megtámadott levél vált-e ki a hivatkozott ítélkezési gyakorlat szerinti joghatásokat, amennyiben ez arra szólítja fel az Olasz Köztársaságot, hogy egészítse ki a vitatott kifizetés iránti kérelmekhez mellékelt költségkimutatásokat, minden egyes intézkedés tekintetében feltüntetve a kifizetett vagy esetlegesen kifizetett előlegek összegét, és mivel ez azt közli, hogy az e kérelmekre vonatkozó kifizetési eljárások a hivatkozott információk megérkezéséig felfüggesztésre kerülnek, vagy felfüggesztve maradnak, ennek lényegét, és az elfogadásának hátterében álló összefüggéseket kell megvizsgálni (lásd a Bíróság C-50/90. sz., Sunzest kontra Bizottság ügyben 1991. június 13-án hozott végzésének [EBHT 1991., I-2917. o.] 13. pontját).

58 Először, az Olasz Köztársaság azon érvelését illetően, miszerint az első megtámadott levél szankcióval sújtaná, előírva, hogy a vitatott kifizetés iránti kérelmek tekintetében semmi nem fog történni addig, amíg az előlegekre vonatkozó információkat nem közlik, meg kell állapítani, hogy ez lényegében a Bizottság által fenntartott nemtevési állapot bejelentése. Amint azt a tárgyalás során is elismerte, az Olasz Köztársaság úgy véli, hogy a Bizottságnak a jelen ügyben az általános rendelet 32. cikke (1) bekezdése negyedik albekezdésében rögzített két hónapos határidőn belül kellett volna teljesítenie a vitatott kifizetés iránti kérelmeket.

59 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy amennyiben az általános rendelet 32. cikkének (3) bekezdése értelmében elfogadható kifizetés iránti kérelmet nyújtanak be hozzá, a Bizottság nem jogosult nemtevési állapot fenntartására. A rendelkezésre

álló pénzforrásokra is figyelemmel a Bizottság az elfogadható kifizetés iránti kérelem kézhezvételétől számított két hónapon belül teljesíti az időközi kifizetéseket, az általános rendelet 32. cikke (1) bekezdése negyedik albekezdésének megfelelően. Következésképpen, ha a Bizottság a jelen ügyben nem teljesítette e kötelezettségét – amint azt az Olasz Köztársaság állítja – ez utóbbinak intézményi mulasztás megállapítása iránti keresetet kellett volna indítania (ebben az értelemben lásd a Bíróság 44/81. sz., Németország kontra Bizottság ügyben 1982. május 26-án hozott ítéletének [EBHT 1982., 1855. o.] 6. pontját és az Elsőfokú Bíróság T-314/04. sz. és T-414/04. sz., Németország kontra Bizottság egyesített ügyekben 2006. december 14-én hozott ítéletének [az EBHT-ban nem tették közzé – EBHT 2006., II-103.* o.] 48. pontját). Amennyiben ez az intézményi mulasztás megállapítása iránti kereset megalapozottnak minősült volna, az EK 233. cikk értelmében a Bizottság köteles lett volna az ítélet végrehajtásával járó intézkedéseket elfogadni (a fent hivatkozott Németország kontra Bizottság ügyben 2006. december 14-én hozott ítélet 48. pontja).

60 E megoldás azon okból nem vitatható, hogy az Olasz Köztársaságot az első megtámadott levél kifejezetten tájékoztatta, hogy a Bizottság megtagadja a cselekvést. A cselekvés megtagadása, amennyiben az kifejezett, az EK 232. cikk alapján a Bíróság elé terjeszthető, mivel ez nem szünteti meg az intézményi mulasztást (a Bíróság 302/87. sz., Parlament kontra Tanács ügyben 1988. szeptember 27-én hozott ítéletének [EBHT 1988., 5615. o.] 17. pontja).

61 Mindenesetre, amint azt a Bizottság is állította a tárgyalás folyamán, és ennek az Olasz Köztársaság sem mondott ellent, az első megtámadott levélben szereplő nemtevési állapot csak átmeneti volt, és nem folytatódott, miután az ezt indokoló okok megszűntek, mivel a Bizottság végül elfogadott egy határozatot a vitatott kifizetés iránti kérelmekről. Ezt a végleges határozatot a 2005. augusztus 24-i 8799. sz. levélben közölte az Olasz Köztársasággal, amely e határozat ellen keresetet nyújtott be (T-402/05. sz. ügy).

62 Következésképpen meg kell állapítani, hogy az első megtámadott levél, amennyiben megállapítja az Olasz Köztársasággal szemben, hogy a Bizottság megtagadja a vitatott kifizetés iránti kérelmekkel kapcsolatos cselekvést, semmiféle olyan joghatást nem vált ki, amely megtámadható lenne egy, az EK 230. cikk alapján benyújtott megsemmisítés iránti kérelem keretében.

63 Másodsorban, azon felszólítást illetően, miszerint az Olasz Köztársaságnak közölnie kellett a Bizottsággal az előlegekre vonatkozó információkat, meg kell állapítani, hogy az első megtámadott levél hivatkozás útján arra a bejelentési kötelezettségre utal, amely e tagállam számára a megtámadott általános szabály és a 2003. május 14-i levél (lásd a fenti 25. pontot) együttes alkalmazásából ered, amiből az következik, hogy csak azok a nem igazolt előlegek támogathatók az alapok társfinanszírozásával, amelyek azon támogatásokkal kapcsolatosak, amelyek tekintetében az engedélyező határozat legkésőbb 2003. február 19-ig elfogadásra került, illetve az olyan pályázati eljárás keretében nyújtott támogatásokkal, amely eljárások legkésőbb ugyanezen időpontban lezárultak. Az első megtámadott levél ugyanis kifejezetten hivatkozik a 2005. március 21-i 2772. sz. levélre (a fenti 31. pont), amely maga is a 2003. május 14-i levelet kijavító 2003. július 29-i levélre hivatkozik (fenti 27. pont).

64 Az első megtámadott levél tartalmából is az következik, hogy ennek célja, hogy a vitatott kifizetés iránti kérelmek vizsgálata alkalmából emlékeztesse az Olasz Köztársaságot a kiadások támogathatóságáról szóló szabályozásból, és különösen a vitatott általános szabályból eredő bejelentési kötelezettségére.

65 Annak megvizsgálása céljából, hogy az első megtámadott levél az Olasz Köztársaságnak a közösségi szabályozásból eredő kötelezettségeire való emlékeztetésre korlátozódik a közösségi szabályozás hatályának módosítása nélkül, vagy hogy az joghatás kiváltására alkalmas, a jogvita által felvetett lényegi kérdések alapján kell megvizsgálni (lásd ebben az értelemben a C-57/95. sz., Franciaország kontra Bizottság ügyben 1997. március 20-án hozott ítélet [EBHT 1997., I-1627. o.] 9. és 10. pontját, valamint a 2005. november 24-i ítélet [fenti 36. pont] 33–35. pontját).

Az ügy érdeméről

66 Az első, második, harmadik, negyedik és ötödik megtámadott levél (a továbbiakban együtt: megtámadott levelek) megsemmisítésére irányuló kérelmének

alátámasztására az Olasz Köztársaság kilenc jogalapra hivatkozik. Az első jogalap a jogi alap hiányán és a pénzügyi ellenőrzésről szóló rendelkezések megsértésén alapul. A második jogalap az indokolás teljes hiányán alapul. A harmadik jogalap a Bizottság határozatai elfogadási eljárásának megsértésén és eljárási szabályzatának megsértésén alapul. A negyedik jogalap az általános rendelet 32. cikkének, valamint a 448/2004 rendelet melléklete 1. szabálya 1. és 2. pontjának megsértésén alapul. Az ötödik jogalap a kiadások támogathatóságára vonatkozó szabályozás megsértésén alapul. A hatodik jogalap az arányosság elvének megsértésén és hatáskörrel való visszaélésen alapul. A hetedik jogalap a 448/2004 rendelet, az egyenlő bánásmód elve, a jogbiztonság elve megsértésén, valamint a megtámadott levelek ellentmondásos jellegén alapul. A nyolcadik jogalap a 438/2001 rendelet 9. cikkének megsértésén alapul. Végül, a kilencedik jogalap az eljárások leegyszerűsítése elvének megsértésén alapul.

67 Mivel a Bizottság vitatta a harmadik jogalap elfogadhatóságát, először e jogalapot kell megvizsgálni.

68 Arra is emlékeztetni kell, hogy a fenti 65. pontban felvetett elfogadhatósági kérdés megoldása az érdemi kérdésekre adott választól függ, amelyek egyfelől a kiadások támogathatósága közösségi szabályozásának értelmezésére, másfelől az e szabályozásból a költségek kimutatása és igazolása szakaszában eredő elkerülhetetlen következményekre vonatkoznak. Mivel ezen érdemi kérdéseket egyrészt a negyedik és az ötödik jogalap, másrészt pedig a nyolcadik és a kilencedik jogalap vetette fel, először ez utóbbiakat kell megvizsgálni.

A harmadik, a Bizottság határozatai elfogadása eljárásának figyelmen kívül hagyásán és eljárási szabályzata megsértésén alapuló jogalapról

A felek érvei

69 Az Olasz Köztársaság lényegében azt állítja, hogy a Bizottság a megtámadott levelek megküldésével olyan határozatokról értesítette, amelyeket nyilvánvalóan nem az eljárási szabályzatban előírt eljárás tiszteletben tartásával fogadott el.

70 A Bizottság a harmadik jogalapnak mint elfogadhatatlannak az elutasítását kéri az Elsőfokú Bíróság eljárási szabályzata 44. cikke 1. §-ának c) pontja értelmében. A jelen jogalap alátámasztására szolgáló érvelés a feltételezetten megsértett rendelkezések vonatkozásában nem egyértelmű, és nem pontos.

Az Elsőfokú Bíróság álláspontja

71 Az eljárási szabályzat 44. cikke 1. §-ának c) pontja előírja, hogy a keresetlevélnek tartalmaznia kell a felhozott jogalapok rövid ismertetését. Ez azt jelenti, hogy a keresetlevélnek magyarázattal kell szolgálnia arra, miben állnak a jogalapok, amelyekre a keresetet alapították, és nem szorítkozhat pusztán a jogalap elvont említésére (az Elsőfokú Bíróság T-16/91. sz., Rendo és társai kontra Bizottság ügyben 1992. november 18-án hozott ítéletének [EBHT 1992., II-2417. o.] 130. pontja és a T-251/97. sz., T. Port kontra Bizottság ügyben 2000. március 28-án hozott ítéletének [EBHT 2000., II-1775. o.] 90. pontja).

72 Továbbá a jogalapok ismertetésének kellően világosnak és pontosnak kell lennie ahhoz, hogy lehetővé tegye az alperes részére védekezésének előkészítését, és hogy az Elsőfokú Bíróság adott esetben további erre vonatkozó információ nélkül határozni tudjon a keresetről. Ahhoz, hogy valamely kereset, illetve – pontosabban – valamely jogalap elfogadható legyen, a jogbiztonság és a gondos igazságszolgáltatás megkövetelik, hogy azok a lényeges ténybeli vagy jogi körülmények, amelyeken a kereset alapul, legalább röviden, de összefüggően és érthetően kitűnjenek magából a keresetlevélből (az Elsőfokú Bíróság T-348/94. sz., Enso Española kontra Bizottság ügyben 1998. május 14-én hozott ítéletének [EBHT 1998., II-1875. o.] 143. pontja és a fenti 71. pontban hivatkozott T. Port kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 91. pontja).

73 A jelen esetben a harmadik jogalap alátámasztására szolgáló érvelés a megtámadott levelek elfogadásakor feltételezetten megsértett eljárási szabályzat vonatkozásában nem egyértelmű, és nem pontos, még akkor sem, ha a Bizottság eljárási szabályzata az *Európai Közösségek Hivatalos Lapjában* (HL 2000. L 308., 26. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet 3. kötet 213. o.) az Európai Unió valamennyi nyelvén közzétett dokumentum.

74 A Bizottság tehát azt állítja, hogy a keresetlevélben szereplő harmadik jogalap ismertetése nem volt kellően világos és pontos ahhoz, hogy lehetővé tegye részére védekezésének előkészítését. Ez nem teszi lehetővé, hogy az Elsőfokú Bíróság a jelen jogalap megalapozottságáról döntsön.

75 Következésképpen a harmadik jogalapot mint elfogadhatatlant el kell utasítani.

A negyedik, az általános rendelet 32. cikkének, valamint a 448/2004 rendelet melléklete 1. szabálya 1. és 2. pontjának megsértésén alapuló jogalapról és az ötödik, a kiadások támogathatóságára vonatkozó szabályozás megsértésén alapuló jogalapról

A felek érvei

76 Az Olasz Köztársaság azt állítja, hogy a megtámadott levelek sértik az általános rendelet 32. cikkét és a 448/2004 rendelet mellékletének 1. szabályát. Amennyiben a 448/2004 rendelet a vitatott általános szabály alapjául szolgál, akkor ennek jogellenességére hivatkozik azon okból, hogy ez ellentétes az általános rendelet 32. cikkével.

77 Az Olasz Köztársaság arra hivatkozik, hogy a Bíróság által a 2005. november 24-i ítéletben (fenti 36. pont) választott megoldás nem alkalmazható a jelen ügyre. Egyrészt, az 1685/2000 rendelet melléklete 1. szabályának 2. pontját – amelyen e megoldás alapul – a 448/2004 rendelet lényegesen módosította. Másrészt, a jelen jogvita kizárólag az általános rendelet 30. cikkére és a 448/2004 rendeletnek a végső kedvezményezettek által teljesített kiadások támogathatóságáról szóló melléklete rendelkezéseire vonatkozik, míg a Bíróság ítélete egy másik rendelkezést, az általános rendelet 32. cikkét értelmezi, amely az alapokból a Bizottság által történő kifizetéseket szabályozza.

78 Az Olasz Köztársaság tehát azt vitatja, hogy az általános rendelet 32. cikkét és a 448/2004 rendelet melléklete 1. szabályát a vitatott általános szabály értelmében lehetne értelmezni.

79 Elsősorban, az általános rendelet vagy a 448/2004 rendelet rendelkezései nem teszik lehetővé a legutolsó címzett tevékenységének figyelembevételét a kiadások

támogathatóságának értékelése tekintetében. Az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2006. július 11-i 1083/2006/EK tanácsi rendelet (HL L 210. 25. o.) új rendelkezései ellenben azt erősítik meg, hogy ez utóbbi rendelkezései addig nem tették lehetővé a legutolsó címzettek tevékenységének figyelembevételét. A „kedvezményezett" fogalmának az 1083/2006 rendelettel bevezetett módosítása tette lehetővé e figyelembevételt.

80 Másodsorban, a 448/2004 rendelet melléklete 1. szabályának 2.1. pontja közvetetten elismeri a nem igazolt előlegeknek a strukturális alapokból történő támogathatóságát, és csak arra kötelezi a végső kedvezményezetteket, hogy „az időközi és a záró kifizetések" jogcímén teljesített kifizetéseket igazolják.

81 Harmadsorban, az állami támogatások szükségességének elve, miszerint a támogatások nem minősíthetők összeegyeztetőnek a közösségi joggal, míg olyan vállalkozásokat támogatnak, amelyek nem rendelkeznek elegendő saját pénzügyi forrással a vállalt befektetés megvalósításához, tiltja, hogy a kiadások támogatását ezeknek a legutolsó címzett általi felhasználását igazoló iratok benyújtásának rendeljék alá. Ezen elv értelmében az előlegek kifizetésének mindig meg kell előznie a vállalkozás által megvalósított befektetést. Ha ez indokolja, hogy a kockázatitőke-, hitel- és garanciaalapokba történő befizetéseket a 448/2004 rendelet melléklete 1. szabályának 1.3. pontja értelmében támogatható kiadásoknak minősülnek, akkor az állami támogatások szükségességének elve a nem igazolt előlegek támogathatóságának elismeréséhez vezet.

82 Végül, a 448/2004 rendelet mellékletnek az értékcsökkenésre, a természetbeni juttatásokra és az általános költségekre vonatkozó rendelkezései alátámasztják, hogy bizonyos költségek sajátos jellege indokolhatja azt, hogy támogatásukat nem rendelik alá a felhasználásukat igazoló iratok benyújtásához.

83 A Bizottság az Olasz Köztársaság érvelésének egészét vitatja. Arra hivatkozik, hogy a megtámadott levelek, mivel a vitatott általános szabályra hivatkoznak, illetve ezt hajtják végre, megfelelnek a 448/2004 rendelet 1. melléklete 1. szabálya megfogalmazásának és szellemének. Következésképpen, a Bizottság a negyedik és ötödik jogalap elutasítását kéri. A 448/2004 rendeletre az általános rendelet 32. cikke tekintetében vonatkozó jogellenességi kifogást illetően a Bizottság arra hivatkozik, hogy e kifogás elfogadhatatlan, mivel későn került hivatkozásra, és a szóban forgó rendelet egyébként is összeegyeztethető az általános rendelettel.

Az Elsőfokú Bíróság álláspontja

84 Negyedik és ötödik jogalapjában az Olasz Köztársaság lényegében azt állítja, hogy a Bizottság tévesen értelmezte a 448/2004 rendelet mellékletének 1. szabályát, mivel e rendelkezésekből vezette le a vitatott általános szabályt.

85 Először is arra kell emlékeztetni, hogy a 2005. november 24-i ítéletben (fenti 36. pont) a Bíróság az általános rendelet 32. cikke és az 1685/2000 rendelet mellékletének 1. szabálya alapján válaszolt arra a kérdésre, hogy adott esetben a kiadások milyen feltételek mellett támogathatók az alapok részvételével.

86 A Bíróság e körülmények között először is hangsúlyozta, hogy az általános rendelet célkitűzése (43) preambulumbekezdésének értelmében a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás biztosítása a kiadások megfelelő indokolása és igazolása által (a 2005. november 24-i ítélet [fenti 36. pont] 44. pontja). Ez a célkitűzés magyarázza, hogy az általános rendelet 32. cikke és az 1685/2000 rendelet mellékletének 1. szabályával létrehozott rendszer a költségek megtérítése elvén nyugszik (a 2005. november 24-i ítélet [fenti 36. pont] 45. pontja). Ez magában foglalja, hogy – fő szabály szerint

– a nemzeti szervezetek által teljesített kiadásoknak a strukturális alapokból való támogathatósága a kiadások felhasználására vonatkozó bizonyítéknak a Bizottság szolgálatai számára való benyújtásától függ az Európai Unió által finanszírozott terv keretében, az ilyen bizonyíték kiegyenlített számlákat vagy – ha ez nem lehetséges – hasonló bizonyító erejű elszámolási okmányokat jelenthet (a 2005. november 24-i ítélet [fenti 36. pont] 46. pontja). Ha, az általános rendelet 32. cikkének (2) bekezdésében előírt előleg jogcímén a Bizottság a strukturális alapok hozzájárulása 7%-át kitevő összeget előlegként kifizet az érintett támogatás esetében anélkül, hogy már ebben a szakaszban megkövetelné a teljesített kiadások igazoló okmányait (a 2005. november 24-i ítélet [fenti 36. pont] 47. pontja), akkor ezen okmányokat az időközi vagy a záró kifizetések jogcímén kell benyújtani (a 2005. november 24-i ítélet [fenti 36. pont] 49. pontja).

87 A Bíróság végül úgy döntött, hogy az a szabály, miszerint a tagállamok által valamely támogatási rendszer keretében fizetett, és a tagállamok által időközi és záró kifizetésként feltüntetett előlegek nem jogosultak a strukturális alapokból történő támogatásra, hacsak a legutolsó címzettek nem mutatják be a felhasználásukat igazoló okmányokat, megfelel az általános rendelet 32. cikkének, valamint az 1685/2000 rendelet melléklete 1. szabálya 1. és 2. pontjának (a 2005. november 24-i ítélet [fenti 36. pont] 50. pontja).

88 Semmilyen, az Olasz Köztársaság által hivatkozott körülmény nem mond ellent annak, hogy a Bíróság által a 2005. november 24-i ítéletben (fenti 36. pont) választott megoldást a jelen ügyre is alkalmazni lehessen annak megállapítása céljából, hogy a vitatott általános szabály összeegyeztethető-e az általános rendelet 32. cikkével, valamint a 448/2004 rendelet melléklete 1. szabálya 1. és 2. pontjával.

89 A 448/2004 rendelet hatálybalépésén alapuló érvelést el kell utasítani. Egyrészt, a 448/2004 rendelet nem módosította sem az általános rendelet értelmét, sem annak hatályát, annak csak végrehajtási szabályait tartalmazza, amint azt az általános rendelet 53. cikkének (2) bekezdése előírja. Másrészt, az 1685/2000 rendelet melléklete 1. szabályának 2. pontját illetően, a 448/2004 rendelet által betoldott, az annak

szükségességére történő hivatkozás, hogy „az időközi és záró kifizetések jogcímén" igazolni kell a végső kedvezményezettek által teljesített kifizetéseket, az ennek helyt adó jogszabályi szövegkörnyezetre figyelemmel az ezt megelőzően hatályos szabály magyarázatának, és nem e szabály módosításának tűnik. A Bíróság ugyanis az 1685/2000 rendelet melléklete 1. szabályának 1. és 2. pontja alapján megállapította, hogy a költségek megtérítésének elvét kizárólag a Bizottság azon kifizetéseire kell alkalmazni, amelyek időközi vagy záró kifizetések formáját öltik magukra az általános rendelet 32. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdése értelmében (a 2005. november 24-i ítélet [fenti 36. pont] 48. és 49. pontja).

90 Az Olasz Köztársaság tehát nem megalapozottan állítja, hogy a 448/2004 rendelet módosította az 1685/2000 rendelet melléklete 1. szabályának 1. és 2. pontját. E tekintetben saját irataiban is ellentmondásba keveredik, mivel többször is megállapította az 1685/2000 rendelet vonatkozó rendelkezéseinek lényegi azonosságát a 448/2004 rendelet hatálybalépése előtt, és azt követően is. Ez az azonosság indokolja a jelen ügyben a Bíróság által a 2005. november 24-i ítéletben (fenti 36. pont) választott megoldás analógia útján történő alkalmazását.

91 Azt az érvelést is el kell utasítani, miszerint a Bíróság által a 2005. november 24-i ítéletben (fenti 36. pont) vizsgált szabályok és a jelen ügyben szereplők ellentmondanának ezen analógia útján történő alkalmazásnak. Az Olasz Köztársaság saját irataiból ugyanis, valamint különösen az általa a keresetlevélben hivatkozott negyedik és ötödik jogalapból az következik, hogy a jelen ügy azt a kérdést veti fel, hogy az előlegek támogathatók-e az általános rendelet 32. cikkére, valamint az e rendeletnek a 448/2004 rendeletben foglalt végrehajtási szabályaira figyelemmel, bár ez a kérdés hasonló ahhoz, amelyet a Bíróság vizsgált a 2005. november 24-i ítéletben (lásd a fenti 85. és 87. pontokat).

92 Következésképpen, ugyanazon indokokból, amelyekre a Bíróság hivatkozott ítéletében, valamint amelyekre a fenti 86. és 87. pontokban történt hivatkozás, meg

kell állapítani, hogy a vitatott általános szabály megfelel mind az általános rendelet 32. cikkének, mind pedig 448/2004 rendelet melléklete 1. szabálya 1. és 2. pontjának. Anélkül, hogy szükséges lenne határozni a Bizottság által hivatkozott elfogadhatatlansági kifogásról, az Olasz Köztársaságnak a 448/2004 rendelet jogellenességére vonatkozó kifogását el kell utasítani.

93 Egyebekben az Olasz Köztársaság által hivatkozott egyetlen érvelés sem alkalmas arra, hogy megcáfolja a vitatott általános szabálynak a kiadások támogathatóságára vonatkozó szabályozással való összeegyeztethetőségét.

94 Először is, el kell utasítani azt az érvelést, miszerint a hatályos szabályozás nem teszi lehetővé a legutolsó címzettek tevékenységének figyelembevételét az előlegek támogathatóságának értékelése tekintetében. Ezt az érvelést, amely már a Bíróság előtt is hivatkozásra került az általános rendelet 32. cikkének és a 448/2004 rendelet mellékletének 1. szabálya alapján, a Bíróság elutasította (a 2005. november 24-i ítélet [fenti 36. pont] 39., 40. és 44–50. pontja). Ez az érvelés nem tartható fenn a 448/2004 rendelet hatálybalépése után sem, amely a vonatkozó alkalmazandó rendelkezéseknek sem az értelmét, sem pedig a terjedelmét nem módosította (lásd a fenti 90. pontot).

95 A költségek igazolásáról szóló 448/2000 rendelet melléklete 1. szabályának 2.1. pontjából az következik, hogy a végső kedvezményezettek által teljesített kifizetéseket az időközi vagy záró kifizetések jogcímén igazoló okmányoknak kell kísérnie. Szerkezete okán e rendelet a végső kedvezményezettek által teljesített kifizetésekre alkalmazandó általános módon, akár olyan ügyletek keretében, amelyeket saját maguk valósítanak meg, akár az általuk különösen a támogatások rendszere értelmében nyújtott támogatások keretében. Ugyanakkor ezen utóbbi típusú kifizetést illetően a 448/2004 rendelet melléklete 1. szabályának 2.3. pontja előírja, hogy az igazoló okmányoknak meg kell felelniük a végső kedvezményezettek által az ügylet végrehajtása során teljesített kifizetéseknek.

96 Amint arra a Bizottság is jogosan rámutat, az előlegek végső kedvezményezettek általi, az ügyletek végrehajtásának keretében történt felhasználását igazoló okmányok benyújtását a 438/2001 rendelet 7. cikke is előírja, amely cikk szerint a tagállamok által az irányító és ellenőrző rendszereik keretében végzett ellenőrző eljárásnak lehetővé kell tennie a Bizottság számára igazolt végösszegek összehasonlítását a különböző igazgatási szinteken, valamint a végső kedvezményezetteknél tartott egyedi kiadási nyilvántartásokkal és az azokat alátámasztó bizonylatokkal, az állami támogatások vagy a támogatások odaítélésének rendszerei esetében a legutolsó címzettek által birtokoltakat is beleértve.

97 A fenti megállapításokból továbbá az következik, hogy az Olasz Köztársaság által hivatkozott, az 1083/2006 rendeletnek a 2007–2013 közötti időszak programjaira vonatkozó rendelkezésein alapuló ellenkező értelmű érvelést el kell utasítani. Amint arra ugyanis a Bizottság is rámutatott a tárgyalás során, az 1038/2006 rendelet 78. cikkének (2) bekezdése, anélkül, hogy ellentmondana a vitatott általános szabálynak, megerősíti, hogy az előlegek támogathatóságának elismeréséhez a közösségi jogalkotó beavatkozására van szükség. Ez utóbbinak a hatékony és eredményes gazdálkodás elvének tiszteletben tartása mellett elsősorban azt kell lehetővé tennie, hogy meg lehessen határozni ezen elismerés feltételeit, mivel emlékeztetés történt arra, hogy a 2000–2006 közötti időszak programozása tekintetében nem lehetett egyezségre jutni (lásd a fenti 24. pontot).

98 Minden jogi alapot nélkülöz a 448/2004 rendelet melléklete 1. szabálya 2.1. pontjának szövegén alapuló érvelés is. Emlékeztetni kell arra, hogy ez a rendelkezés a Bizottságnak a célból bejelentett kiadások igazolását szabályozza, hogy ez utóbbi „időközi és záró kifizetéseket” teljesítsen az általános rendelet 32. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdése értelmében. Erre tekintettel az „időközi és záró kifizetésekre” történő hivatkozást az a tény magyarázza, hogy ha a Bizottság a strukturális alapok hozzájárulása 7%-át kitevő összeget előlegként kifizette az érintett támogatás esetében, az általános rendelet 32. cikke (2) bekezdése első albekezdésének értelmében a nemzeti hatóságok már ebben a szakaszban nem kötelesek bemutatni a teljesített kiadás igazoló okmányait (a 2005. november 24-i ítélet [fenti 36. pont] 47. pontja). Következésképpen az „időközi és záró kifizetéseknek” a 448/2004.

rendelet melléklete 1. szabálya 2.1. pontjában szereplő fogalmát csak úgy lehet értelmezni, hogy az előlegekre nem vonatkozik a költségek megtérítésének elve.

99 Mint nem releváns el kell utasítani továbbá az állami támogatások „szükségességének elvére" alapozott érvelést. Az Olasz Köztársaság nem magyarázta el, mit ért az általa hivatkozott „szükségesség elvén", még azt feltételezve is, hogy ez létezik, ebből a költségek megtérítésének az általános rendelet 32. cikke értelmében az időközi és záró kifizetések iránti kérelmekre alkalmazandó elve kijátszása következne. Abból a tényből, hogy a támogatások rendszere keretében a tagállamok előlegeket nyújtanak azon vállalkozásoknak, amelyek nem rendelkeznek elegendő saját forrással, nem következik, hogy a Bizottságnak időközi vagy záró kifizetések jogcímén meg kell térítenie ezeket az előlegeket, ha ezek nem felelnek meg az általános rendelet 32. cikke szerinti ténylegesen teljesített kiadásoknak.

100 E tekintetben nem lehet a 448/2004 rendelet melléklete 1. szabályának 1.3. pontjára érvelést alapozni, mivel e rendelkezés kifejezetten előírja, hogy a kockázatitőke-, hitel- és garanciaalapokba (ideértve a kockázatitőke-részesedési alapokat is) történő befizetéseket az általános rendelet 32. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdése értelmében ténylegesen kifizetett kiadásoknak kell tekinteni. Az előlege strukturális alapból való támogathatóságát ugyanis nem lehet egy sajátos alkalmazású szövegből levezetni, amely csak a tagállamok által a kockázatitőke-, hitel- és garanciaalapokba történt befizetéseket szabályozza.

101 Végül a 448/2004 rendelet mellékletének az értékcsökkenésre, a természetbeni juttatásokra és az általános költségekre vonatkozó rendelkezésein alapuló érvelést nem lehet elfogadni. Még azt feltételezve is, hogy e költségek támogathatósága nem függ az igazoló okmányok benyújtásától, ez a megállapítás nem releváns az előlegek támogathatóságának értékelése tekintetében. A 448/2004 rendelet melléklete 1. szabályának 2.1. és 2.3. pontjaiból mindenesetre az következik, hogy az értékcsökkenést, a természetbeni juttatásokat és az általános költségeket bizonyító erejű könyvelési bizonylatokkal kell igazolni.

102 A fentiekből következik, hogy az első megtámadott levél a vitatott általános szabályra történő hivatkozással nem módosította a közösségi szabályozás hatályát, és ily módon nem minősül az EK 230. cikk szerinti megtámadható jogi aktusnak.

103 A fentiekből továbbá az következik, hogy a második, a harmadik, a negyedik és az ötödik megtámadott levél, amennyiben ezek a vitatott általános szabályon alapulnak a tekintetben, hogy megtagadják a vitatott előlegeknek az alapokból történő kifizetését, összeegyeztethetők az általános rendelet 32. cikkével és a 448/2004 rendelet 1. szabályának 1. és 2. pontjával.

104 A negyedik és ötödik jogalapot tehát mint megalapozatlanokat el kell utasítani a második, a harmadik, a negyedik és az ötödik megtámadott levél tekintetében.

A nyolcadik, a 438/2001 rendelet 9. cikkének megsértésén alapuló jogalapról és a kilencedik az eljárások leegyszerűsítése elvének megsértésén alapuló jogalapról

A felek érvei

105 Az Olasz Köztársaság azt állítja, hogy a megtámadott levelek sértik a kiadások igazolásának a 438/2001. rendelet 9. cikkében foglalt szabályait, mivel e szabályok azt írják elő, vagy feltételezik, hogy a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok költségkimutatásaikban minden egyes intézkedés tekintetében tüntessék fel a kifizetett vagy esetlegesen kifizetett előlegek összegét. A kiadások igazolásának szabályait teljes egészében e cikk tartalmazza, amely előírja, hogy az általános rendelet 32. cikkének (3) és (4) bekezdésében előírt igazolt költségkimutatásokat a 438/2001 rendelet

II. mellékletében szereplő igazolási minta alapján kell elkészíteni. Bizonyos összeg felett a költségeket kizárólag ebben az igazolásban lehet kimutatni, minden egyes intézkedés tekintetében megjelölve az érintett finanszírozási forrást („közösségi köz-", „egyéb köz-" és „magán"), valamint azt az évet, amelynek folyamán a kiadások teljesítésre kerültek. Ily módon, arra kötelezve a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságokat, hogy költségkimutatásaikat egészítsék ki a kifizetett előlegek összegére vonatkozó információkkal, a Bizottság e hatóságok számára a hatályos szabályozás által nem előírt bejelentési kötelezettséget írt elő.

106 Az Olasz Köztársaság továbbá arra hivatkozik, hogy mivel a 438/2001 rendeletből eredőknél súlyosabb és szigorúbb költségkimutatási eljárást írt elő, a Bizottság megsértette a strukturális alapok kezelése egyszerűsítésének elvét. Ezen elv létezése az általános rendelet (42) preambulumbekezdéséből, a Bizottság szóbeli állásfoglalásaiból, valamint az ez utóbbi által a bizottság elé terjesztett javaslatokból következik.

107 A Bizottság a 438/2001 rendelet 9. cikkének megsértésén alapuló jogalap mint megalapozatlan elutasítását kéri. A kifizetett vitatott előlegekre vonatkozó információk nélkülözhetetlenek voltak a közösségi költségvetés terhére kifizetendő előlegek összegének meghatározásához. Következésképpen, ezen információk közlése a nemzeti hatóságok szempontjából megfelelt a 438/2001 rendelet 9. cikke szerinti, a kiadások igazolására vonatkozó kötelezettségük teljesítésének.

108 A Bizottság tehát elutasítja az egyszerűsítés elvének megsértésén alapuló jogalapot. Az alapok kezelése egyszerűsítésének célkitűzése nem indokolhatja, hogy a jelen ügyben sérüljenek a hatékony és eredményes pénzügyi gazdálkodás elveiből eredő, a bejelentésre és az igazolásra vonatkozó szabályok.

Az Elsőfokú Bíróság álláspontja

109 Az EK 274. cikk értelmében a Bizottság gyakorolja az Európai Unió általános költségvetése végrehajtásának feladatát. Mivel ez utóbbi cikk semmiféle megkülönböztetést nem tesz az alkalmazott igazgatás módja szerint, a Bizottság viseli továbbra is ezt az általános felelősséget a strukturális alapok megosztott kezelésének tekintetében. Az EK 10. és EK 274. cikkekből továbbá az következik, hogy a strukturális alapok megosztott kezelésének keretében a tagállamoknak együtt kell működniük a Bizottsággal, hogy biztosítsák a közösségi alapok oly módon való felhasználását, hogy azok megfeleljenek a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveinek. A fenti rendelkezésekre az általános rendeletnek a támogatások pénzügyi ellenőrzésére vonatkozó 38 cikke (1) bekezdése g) pontja hivatkozik.

110 E pénzügyi ellenőrzés keretében elsősorban a tagállam vállalja magára a felelősséget, különösen azt igazolva a Bizottság számára, hogy az időközi vagy záró kifizetések jogcímén bejelentett kiadások megfelelnek az általános rendelet 32. cikke és a 448/2004 rendelet melléklete 1. szabályának 1. és 2. pontja szerinti ténylegesen teljesített kiadásoknak. A Bizottság e kifizetés iránti kérelmeket illetően a költségvetés végrehajtása tekintetében rá háruló általános felelősség gyakorlása során állást foglal a tagállam által bejelentett és igazolt, a közösségi költségvetést terhelő kiadások összegéről.

111 Ha a tagállamok kezelési és ellenőrzési rendszerei megbízhatóak, és „megfelelő ellenőrzési eljárást” biztosítanak a 438/2001 rendelet 7. cikkének (2) bekezdése értelmében, a bejelentett kiadások igazolása – fő szabály szerint – megfelelően biztosítsák a Bizottság számára a közösségi támogatási kérelmek helyességét, szabályosságát és támogathatóságát, amint az a 438/2001 rendelet 2. cikkének (1) bekezdéséből következik.

112 Ugyanakkor abban az esetben, ha – mint a jelen ügyben – a Bizottság és valamely tagállam eltérően értelmez valamely, bizonyos kiadások támogathatóságának feltételeit meghatározó szöveget, a kezelés és ellenőrzés nemzeti rendszere már nem biztosítja a Bizottság számára, hogy az e tagállam által bejelentett kiadások közül valamennyi megfelel a hatályos szabályozás értelmében támogatható kiadásoknak. Ez esetben az érintett tagállam feladata, hogy a kiadások igazolására vonatkozó felelőssége gyakorlása során és a közösségi intézményekkel való jóhiszemű együttműködés keretében biztosítsa a Bizottság számára a költségvetés végrehajtását saját felelőssége alatt, ellátva minden olyan információval, amelyeket ez utóbbi szükségesnek tart ahhoz, hogy lehetővé váljék számára az általános rendelet 32. cikke (1) bekezdése harmadik albekezdésének megfelelő kifizetések teljesítése. Minden más megoldás sértené az általános rendelet 38. cikkének (1) bekezdését, valamint – tágabb értelemben – az EK 10. és az EK 274. cikkeket.

113 Mind a vitatott általános szabály, amelynek az általános rendelet 32. cikke (1) bekezdése harmadik albekezdésével és a 448/2004 rendelet melléklete 1. szabálya 1. és 2. pontjával való megfelelősége megállapításra került, mind pedig a 2003. február 19-ig kifizetett, nem igazolt költségek támogathatóságára vonatkozó, a Bizottságnak a C-324/03. sz. és a C-431/03. sz. ügyekben nem vitatott határozata eredményét képező speciális szabálynak az Olasz Köztársasággal szembeni érvényesíthetősége, mivel ezeket előzetesen közölték vele (lásd a fenti 25. és 27. pontokat). Márpedig, amint az a fenti 112. pontból is következik, e szabályok együttes alkalmazása egyértelműen arra kötelezte az Olasz Köztársaságot, hogy kifizetés iránti kérelmeivel és költségkimutatásaival együtt közölje azokat a birtokában lévő, a Bizottság által kért információkat, hogy ez utóbbi számára lehetővé váljék a kifizetett vagy esetlegesen kifizetett vitatott előlegek összegének meghatározása. A Bizottság tehát joggal hivatkozik arra, hogy a vitatott bejelentési kötelezettség az adott esetben végrehajtási szabálynak, valamint a kiadások igazolása kötelezettsége azon egyértelmű gyakorlati következményének minősült, amely kötelezettség az Olasz Köztársaság számára a 438/2001 rendelet 9. cikkéből eredt.

114 Azzal tehát, hogy felszólította az olasz hatóságokat, hogy egészítsék ki a vitatott költségkimutatásokat, minden egyes intézkedés tekintetében feltüntetve a kifizetett vagy esetlegesen kifizetett előlegek összegét, az első megtámadott levél csak arra szorítkozott, hogy figyelmeztesse e hatóságokat egy olyan bejelentési kötelezettségükre,

amely számukra egyértelműen következik a közösségi szabályozásból, ennek hatálya módosítása nélkül. A fenti, valamint a 112. pontban tett megállapításokra tekintettel arra a következtetésre kell jutni, hogy az első megtámadott levél nem keletkeztetett semmiféle, az Olasz Köztársaság által vitatott joghatást, és e tekintetben nem minősül a fenti 56. pontban hivatkozott ítélkezési gyakorlat szerinti megtámadható jogi aktusnak. Mivel az első megtámadott levél ellen irányul, a jelen keresetet mint elfogadhatatlant el kell utasítani. Következésképpen e keresetet annyiban kell megvizsgálni, amennyiben az a második, a harmadik, a negyedik és az ötödik megtámadott levél ellen irányul.

115 E tekintetben az Olasz Köztársaság megalapozatlanul állítja, hogy a második, a harmadik, a negyedik és az ötödik megtámadott levél sérti a 438/2001 rendelet 9. cikkét vagy az egyszerűsítés általános elvét, mivel e levelek feltételezték, hogy a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok eleget tesznek a vitatott bejelentési kötelezettségnek.

116 A fenti 113. pontban már megállapításra került, hogy a szóban forgó kötelezettség végrehajtási szabálynak, valamint a kiadások igazolása kötelezettsége azon egyértelmű gyakorlati következményének minősült, amely kötelezettség az Olasz Köztársaság számára a 438/2001 rendelet 9. cikkéből eredt.

117 Továbbá, a vitatott bejelentési kötelezettség nem támadható meg az Olasz Köztársaság által hivatkozott egyszerűsítési elv alapján. Ha az általános rendelet bizonyosan választ is ad a kötelezettségvállalásokra és a kifizetések teljesítésére vonatkozó eljárások egyszerűsítésével kapcsolatos aggodalmakra, és ha a Bizottság e tekintetben erőfeszítéseket is tesz, hogy megszüntesse a felesleges adminisztrációs bonyodalmakat, ebből nem következik, hogy a strukturális alapok rendszerében olyan elv lenne, amely szerint a kötelezettségvállalásokra és a kifizetések teljesítésére vonatkozó eljárásokat azon következmények figyelmen kívül hagyásával kellene egyszerűsíteni, amelyek az alapok megfelelő pénzügyi működésének szükségességéből és gondos kezeléséből erednek. Az eljárások egyszerűsítésére irányuló és az általános rendeletben kifejezett akarat a jelen ügyben nem teszi vitathatóvá azt a bejelentési kötelezettséget, amely a strukturális alapok rendszerének végrehajtásából ered, ami

megfelel az EK 274. cikkben előírt hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveinek, amint az már a fenti 112. és 113. pontokban megállapításra került.

118 A második, a harmadik, a negyedik és az ötödik megtámadott levél megsemmisítésére irányuló kérelem alátámasztására szolgáló nyolcadik és kilencedik jogalapot következésképpen nem lehet elfogadni.

Az első, a jogi alap hiányán és a pénzügyi ellenőrzésről szóló rendelkezések megsértésén alapuló jogalapról

A felek érvei

119 Az Olasz Köztársaság azt állítja, hogy a megtámadott levelek nem jelölték meg azt a rendelkezést, amely lehetővé tette elfogadásukat, amint azt egyébként a jogbiztonság elve megköveteli (a Bíróság C-325/91. sz., Franciaország kontra Bizottság ügyben 1993. június 16-án hozott ítéletének [EBHT 1993., I-3283. o.] 26. pontja). A 2003. július 29-i levélre történő egyszerű és közvetlen hivatkozás nem minősül jogszerű és megfelelő jogi alapnak, mivel az e levélben foglalt vitatott általános szabály ellentétes az általános rendelet és a 448/2004 rendelet rendelkezéseivel.

120 Az Olasz Köztársaság továbbá arra hivatkozik, hogy a Bizottság a megtámadott levelek elfogadásával bitorolta az általános rendelet 38. és 39. cikke, valamint a 438/2001 rendeletben foglalt végrehajtási szabályai értelmében a kizárólag a tagállamokat illető hatáskört. E rendelkezésekből, valamint a tagállamoknak és a Bizottságnak a strukturális alapok és a Kohéziós Alap megosztott igazgatásával kapcsolatos felelősségéről szóló, az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak címzett, 2004. szeptember 6-i bizottsági közleményből (COM(2004) 580 végleges) az következik, hogy elsősorban a tagállamok vállalják magukra az alapokból történő támogatás pénzügyi ellenőrzésének felelősségét, és nekik kell ellenőrizniük és igazolniuk a Bizottság

számára az általuk időközi vagy záró kifizetések jogcímén bejelentett kiadások támogathatóságát. A Bizottság kizárólag a tagállamok által létrehozott „irányítási és ellenőrzési rendszerek” ellenőrzésére jogosult.

121 A Bizottság az első kifogás elutasítását kéri, mivel az nélkülözi a jogi alapot. A megtámadott levelek egyértelműen meghatározott és az Olasz Köztársaság által már régóta ismert jogszabályi keretbe illeszkednek. E levelek ugyanis a 2003. július 29-i levélre vonatkoznak, amely maga is az értelmező feljegyzésre vonatkozik, tehát e vonatkoztatás által jogalapjuk az e levelekben hivatkozott vitatott általános szabályban található.

122 A második, a pénzügyi ellenőrzésről szóló rendelkezések megsértésére vonatkozó kifogást illetően a Bizottság úgy ítéli meg, hogy az Olasz Köztársaság érvelését mint megalapozatlant el kell utasítani. Az alapokból történő támogatások pénzügyi ellenőrzésének az elsősorban a tagállamokra háruló felelőssége nem releváns az előlegek támogathatósága tekintetében. A Bizottság újra megerősíti, hogy a vitatott általános szabály megfelel a költségek megtérítése elvének, amely megalapozza a jogterületre alkalmazandó szabályozást.

Az Elsőfokú Bíróság álláspontja

123 Az első, a jogi alap hiányán alapuló kifogást illetően emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a közösségi jogszabályoknak egyértelműeknek, és azok alkalmazásának kiszámíthatónak kell lennie valamennyi érintett számára. A

jogbiztonság elve a közösségi jog általános elvei közé tartozik, amelynek tiszteletben tartását az Elsőfokú Bíróságnak biztosítania kell. Ezen elv megköveteli, hogy valamennyi, joghatás kiváltására irányuló célzó jogi aktus kötőerejének valamely közösségi jogi rendelkezésből kell származnia, amelyet mint jogi alapot kifejezetten meg kell jelölni, és amely előírja, hogy a jogi aktus milyen jogi formában jelenjen meg (a fenti 119. pontban hivatkozott 1993. június 16-i Franciaország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 26. és 30. pontja).

124 Az ítélkezési gyakorlatból ugyanakkor az is következik, hogy a valamely jogi aktus pontos jogi alapjára történő hivatkozás elmulasztása nem feltétlenül jelent alapvető hiányosságot abban az esetben, ha e jogi aktus jogalapja ennek egyéb elemei alapján is meghatározható. Azonban az ilyen kifejezett hivatkozás elengedhetetlen, amennyiben ennek hiányában az érdekeltek, valamint a közösségi bíróságok bizonytalanságban maradnak a pontos jogalapot illetően (a Bíróság 45/86. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 1987. március 26-án hozott ítéletének [EBHT 1987., 1493. o.] 9. pontja és az Elsőfokú Bíróság T-70/99. sz., Alpharma kontra Tanács ügyben 2002. szeptember 11-én hozott ítéletének [EBHT 2002., II-3495. o.] 112. pontja).

125 A második, a harmadik, a negyedik és az ötödik megtámadott levél a Bizottságnak az Olasz Köztársaság által kért összegtől eltérő összeg kifizetéséről szóló határozatait tartalmazza. E határozatok kifejezetten arra irányulnak, hogy elutasítsák az Olasz Köztársaság által bejelentett, a vitatott előlegek összegének megfelelő kiadások közösségi költségvetésből történő kifizetését. E levelek nem hivatkoznak kifejezetten azon közösségi jogi rendelkezésre, amelyből kötőereje származik, és amely előírja, hogy a jogi aktus milyen jogi formában jelenjen meg.

126 Azt kell tehát megvizsgálni, hogy a második, a harmadik, a negyedik és az ötödik megtámadott levél egyéb elemei alkalmasak-e arra, hogy bizonytalanságot keltsenek a Bizottság által elfogadott határozatok jogi alapja megjelölésének e levelekben történt elmulasztásával kapcsolatban.

127 A tényállás ismertetéséből (fenti 20–35. pontok) az következik, hogy a megtámadott levelek a Bizottság és az Olasz Köztársaság közötti, az előlegek támogathatóságának kérdéséről folytatott kiterjedt levelezésbe illeszkednek. Értelmezési feljegyzésében a Bizottság megjelölte az Olasz Köztársaság számára a vitatott általános szabályt, amely szerint azok az előlegek, amelyekhez nem mellékelték a legutolsó címzett által történt felhasználásukra vonatkozó igazolásokat, az általános rendelet 32. cikke (1) bekezdése harmadik albekezdésének értelmében nem támogathatók a strukturális alapokból. 2003. május 14-i és július 29-i levelében a Bizottság újból a megtámadott általános szabályra hivatkozott. Azon határozatát is közölte az Olasz Köztársasággal, amely szerint a 2003. február 19-ig kifizetett előlegek támogathatónak minősülnek a bizalomvédelem elvének értelmében.

128 E körülményekre tekintettel a második, a harmadik, a negyedik és az ötödik megtámadott levél tartalma lehetővé teszi az Olasz Köztársaság és az Elsőfokú Bíróság számára annak megértését, hogy e levelek az ügy minden egyes tényállás tekintetében a megtámadott általános szabályt hajtják végre, és az e levelekben foglalt határozatok ily módon az általános rendelet 32. cikke (1) bekezdése harmadik albekezdésének értelmezésén alapulnak, amelyet a Bizottság az értelmező feljegyzésben, és 2003. május 14-i és július 29-i, valamint a 2004. március 25-i leveleiben fejtett ki.

129 E jogi alap jogszerűségét tehát az Olasz Köztársaság nem vitathatja a 448/2004 rendelet vonatkozásában, mivel – amint az már a fenti 92. pontban is megállapításra került – a vitatott általános szabály megfelel mind az általános rendelet 32. cikkének, mind pedig a 448/2004 rendelet melléklete 1. szabálya 1. és 2. pontjába foglalt végrehajtási intézkedéseinek.

130 Az első, a jogi alap hiányán alapuló kifogást tehát nem lehet elfogadni.

131 A második, a pénzügyi ellenőrzésre vonatkozó rendelkezések megsértésén alapuló kifogást illetően meg kell állapítani, hogy e kifogás keretében az Olasz Köztársaság lényegében azt állítja, hogy a Bizottság nem rendelkezett hatáskörrel az olasz hatóságok által bejelentett előlegeknek az alapok részvételével történő megtérítése elutasítására.

132 Ugyanakkor, mivel megállapításra került, hogy a megtérítés elutasításai a Bizottságnak azon, az általános rendelet 32. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdéséből és ennek végrehajtási szabályaiból következő azon kötelezettségén alapulnak, hogy csak az e cikk értelmében ténylegesen kifizetett kiadások összegének megfelelő időközi vagy záró kifizetéseket teljesíthet, az Olasz Köztársaság érvelését el kell utasítani. Az Olasz Köztársaság által teljesített kiadások igazolása ugyanis nem befolyásolja a Bizottság azon lehetőségét – a költségvetés végrehajtása tekintetében rá háruló általános felelősség keretében –, hogy kizárja a közösségi társfinanszírozásból azokat a bejelentett és igazolt kiadásokat, amelyek a hatályos szabályozás általa adott értelmezése szerint nem támogatható kiadások.

133 Az adott esetben a Bizottság tehát saját, a közösségi költségvetés végrehajtásával kapcsolatos odaítélési hatáskörét gyakorolta, és nem sértette a tagállamok számára fenntartott, a támogatások pénzügyi ellenőrzésére vonatkozó, az általános rendelet 38. és 39. cikkéből, valamint e rendeletnek a 438/2001 rendeletben foglalt végrehajtási szabályaiból következő hatásköreit.

134 A második kifogást ezért szintén el kell utasítani. Az első jogalapot tehát teljes egészében el kell utasítani.

A második, az indokolás teljes hiányán alapuló jogalapról

A felek érvei

135 Az Olasz Köztársaság azt állítja, hogy a megtámadott levelek sértik a közösségi jogi aktusokra vonatkozó, az EK 253. cikkben előírt, és a közösségi ítélkezési gyakorlat által értelmezett indokolási kötelezettséget, mivel ezek semmiféle indokolását nem tartalmazzák azon határozatoknak, amelyekre vonatkoznak. Jelen esetben a Bizottságnak a megtámadott levelekben kifejezett módon ki kellett volna fejtenie érvelését, tekintettel egyrészt a jogszabályi keretnek a 448/2004 rendelet hatálybalépése következtében a levelek elfogadását kevéssel megelőzően történt módosítására, másrészt az e levelekben foglalt határozatok terjedelmére, amelyek túlmennek az előző határozatokban előírtakon (a Bíróság 73/74. sz., Fabricants de papiers peints kontra Bizottság ügyben 1975. november 26-án hozott ítéletének [EBHT 1975., 1491. o.] 31. pontja).

136 A Bizottság a második jogalap elutasítását kéri azzal az indokkal, hogy a megtámadott levelek elegendő indokolást tartalmaznak az ügy körülményeire, valamint a kiadásoknak a strukturális alapokból történő támogathatóságáról szóló szabályozásra tekintettel, amelynek tartalmát az Olasz Köztársaság ismerte, mivel ezt közölték vele az értelmező feljegyzésben és a 2003. július 29-i levélben.

Az Elsőfokú Bíróság álláspontja

137 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EK 253. cikk által megkövetelt indokolásnak meg kell felelnie az adott jogi aktus jellegének, valamint világosan és egyértelműen

kell megjelenítenie az azt meghozó intézmény érvelését, oly módon, amely lehetővé teszi az érintettek számára a meghozott intézkedés igazolásának megismerését, és az illetékes bíróságnak a felülvizsgálat gyakorlását (lásd többek között a C-445/00. sz., Ausztria kontra Tanács ügyben 2003. szeptember 11-én hozott ítélet [EBHT 2003., I-8549. o.] 49. pontját és a C-304/01. sz., Spanyolország kontra Bizottság ügyben 2004. szeptember 9-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-7655. o.] 50. pontját, valamint a fenti 36. pontban hivatkozott, 2005. november 24-i ítélet 54. pontját).

138 Ezt az indokolási követelményt a konkrét körülményektől függően, különösen a jogi aktus tartalma, a hivatkozott indokolás jellege, valamint a címzettek és a jogi aktus által érintett személyeknek a magyarázathoz fűződő érdeke alapján kell értékelni. Az nem követelmény, hogy az indokolás tartalmazzon minden releváns ténybeli és jogi elemet, mivel azt a kérdést, hogy valamely aktus indokolása megfelel-e az EK 253. cikk követelményeinek, nem pusztán a szövegére figyelemmel kell megítélni, hanem az összefüggéseire, valamint az érintett tárgyra vonatkozó jogszabályok összességére való tekintettel is (lásd a C-17/99. sz., Franciaország kontra Bizottság ügyben 2001. március 22-én hozott ítélet [EBHT 2001., I-2481. o.] 36. pontját és a C-310/99. sz. Olaszország kontra Bizottság ügyben 2002. március 7-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-2289. o.] 48. pontját, valamint a fenti 36. pontban hivatkozott, 2005. november 24-i ítélet 55. pontját).

139 Amint az a fenti 127. és 128. pontból is következik, a második, a harmadik, a negyedik és az ötödik megtámadott levél közvetetten az értelmező feljegyzésben, a 2003. május 14-i és július 29-i, valamint a 2004. március 25-i levelekben foglalt vitatott általános szabályt hajtja végre. A Bizottság és az Olasz Köztársaság közötti levélváltás lehetővé tette tehát ez utóbbi számára, hogy megértse, hogy a megtérítés elutasítása közvetetten, de egyértelműen és nem tévesen, azon a tényen alapult, hogy az Olasz Köztársaság által bejelentett vitatott előlegeket nem lehetett az általános rendelet 32. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdése szerinti ténylegesen kifizetett kiadásoknak minősíteni, következésképpen nem voltak támogathatók az alapok részvételével.

140 Az Olasz Köztársaságnak a jelen kérelem keretében kifejtett érveléséből továbbá az következik, hogy megértette a második, a harmadik, a negyedik és az ötödik megtámadott levélben foglalt, a megtérítést elutasító határozatokat alátámasztó érvelést. E határozatok megsemmisítésre irányuló kérelme ugyanis elsősorban a vitatott általános szabály megtámadásán alapul, ami e határozatok alapjául szolgál.

141 E körülményekre tekintettel a második, az indokolás teljes hiányán alapuló jogalapot el kell utasítani.

A hatodik, az arányosság elvének megsértésén és hatáskörrel való visszaélésen alapuló jogalapról, és a hetedik, a 448/2004 rendelet, az egyenlő bánásmód elve, a jogbiztonság elve megsértésén, valamint a megtámadott levelek ellentmondásos jellegén alapuló jogalapról

A felek érvei

142 Hatodik jogalapjában az Olasz Köztársaság azt állítja, hogy a megtámadott levelek sértik az arányosság elvét, mivel az előlegek nemtámogathatóságának általános és elvont elvét alkalmazzák, ami az elérni kívánt célkitűzéshez viszonyítva aránytalan. Ez az elv először is azon a nem valós előfeltevésen alapul, hogy az előlegek esetében nem volt meg az elégséges biztosíték arra, hogy a legutolsó címzettek rendelkezésére bocsátott összegeket ténylegesen a támogatás céljainak megvalósítására használják fel. Ez az elv azon lehetőség megvizsgálása nélkül került alkalmazásra, hogy léteznek-e egyéb megfelelő, kevésbé korlátozó intézkedések, és nem kerültek figyelembevételre a nemzeti szabályozásból következő biztosítékok. Márpedig az olasz szabályozás tartalmaz biztosítékokat a tekintetben, hogy a legutolsó címzettek, akik az előleget megkapják, végrehajtják az alapok által társfinanszírozott műveleteket. Végül, a Bizottság által alkalmazott elv kizárja a nemzeti hatóságok által benyújtott kifizetés iránti kérelmek szolgálatai által e szakaszban történő vizsgálatának minden lehetőségét.

143 Az Olasz Köztársaság továbbá arra hivatkozik, hogy az előlegek nemtámogathatóságának általános és elvont elvéből hatásköri visszaélés következik, mivel ez egyszerűen nyomásgyakorló eszköznek minősül, amely közvetlenül a nemzeti hatóságokkal szemben érvényesül.

144 Hetedik jogalapjában az Olasz Köztársaság azt állítja, hogy a megtámadott levelek sértik az egyenlő bánásmód általános elvét, amelyet mind a közösségi ítélkezési gyakorlat, mind pedig a 448/2004 rendelet rendelkezései előírnak, továbbá nyilvánvalóan ellentmondásosak, mivel ezek – jogi indokolás nélkül – kettős szabályozást vezetnek be a strukturális alapokból társfinanszírozott állami támogatások területén. Ugyanis, amennyiben az előleg formájában általánosan kifizetett támogatások – főszabály szerint – nem támogathatók, ez a kis- és középvállalkozások (KKV) befektetési támogatásai esetében sincs másképp, amely támogatásokat kockázatitőke-, hitel- és garanciaalapokba (a kockázatitőke-részesedési alapokat is beleértve) történő befizetések formájában nyújtják a 448/2004 rendelet melléklete 1. szabályának 1.3. pontja és 8. szabályának 2.9. pontja értelmében. E finanszírozások hivatkozott sajátossága nem indokolhat ilyen eltérő bánásmódot az állami támogatások szükségességének a fenti 81. pontban már hivatkozott elve értelmében.

145 Az Olasz Köztársaság azt állítja továbbá, hogy a megtámadott levelek sértik a jogbiztonság elvét. Ezek ugyanis bizonytalanságot ébresztenek az alkalmazandó szabályozás tekintetében, és azt a feltételezést alapozzák meg, hogy támogathatóságuk érdekében még a kockázatitőke-, hitel- és garanciaalapokba történő befizetések formájában nyújtott sajátos támogatások esetében is be kell nyújtani további, a 448/2004 rendeletben előírtaktól eltérő okmányokat is.

146 A Bizottság vitatja, hogy a megtámadott levelek sértenék az arányosság elvét. Az általános rendelet és végrehajtási szabályai nem tiltják meg a végső kedvezményezettek számára, hogy előlegeket fizessenek ki a legutolsó címzetteknek. Ezen előlegek az alapokból is finanszírozhatók a felhasználásukra vonatkozó egyéb bizonyíték követelménye nélkül, a strukturális alapokból az érintett támogatáshoz való

hozzájárulásának 7%-át kitevő összeg határán belül, amely összeget a Bizottság fizette ki az általános rendelet 32. cikkének (2) bekezdése értelmében, az első szakaszban történt kötelezettségvállalás során.

147 A Bizottság ellenben azt állítja, hogy a hetedik jogalap keretében előterjesztett első kifogás megalapozatlan, ezért el kell utasítani. A kockázatitőke-, hitel- és garanciaalapokba történő befizetésekre vonatkozó támogathatósági szabályokat e finanszírozás sajátos jellegének figyelembevételével állapították meg.

Az Elsőfokú Bíróság álláspontja

– A 448/2004 rendelet megsértéséről

148 Amint az már a fenti 103. pontban megállapításra került, a második, a harmadik, a negyedik és az ötödik megtámadott levél a 448/2004 rendelet melléklete 1. szabálya 1. és 2. pontja megfelelő végrehajtásának minősül, mivel elutasították, hogy a vitatott előlegek összegét a közösségi költségvetés terhére fizessék ki. Ezért a 448/2004 rendelet megsértésén alapuló kifogást minden további nélkül el kell utasítani.

– Az arányosság, az egyenlő bánásmód és a jogbiztonság elveinek megsértésén alapuló kifogásokról

149 Az arányosság, az egyenlő bánásmód és a jogbiztonság elveinek megsértésén alapuló kifogások lényegében a vitatott általános szabálynak a második, a harmadik, a

negyedik és az ötödik megtámadott levélben foglalt végrehajtására vonatkoznak. A Bizottság ugyanis e szabály alapján utasította el, hogy az olasz hatóságok által bejelentett vitatott előlegeknek megfelelő összeget a közösségi költségvetés terhére fizesse ki.

150 Hangsúlyozni kell, hogy az általános rendelet 32. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdése, valamint végrehajtási szabályai semmiféle mérlegelési mozgásteret nem biztosítanak a Bizottság számára az előlegek támogathatósága feltételeinek meghatározása tekintetében. Azzal, hogy a második, a harmadik, a negyedik és az ötödik megtámadott levélben úgy határozott, hogy az időközi kifizetések jogcímén az Olasz Köztársaság által bejelentett vitatott előlegek nem támogathatók, a Bizottság nem sértette meg az arányosság, az egyenlő bánásmód elveit, sem a jogbiztonság elvét.

151 Még ha elfogadásra kerülne is az, hogy Olasz Köztársaság a jelen ügyben az általános rendelet 32. cikke (1) bekezdése harmadik albekezdésének és végrehajtási szabályainak jogellenességére hivatkozik az ezek alapján hozott egyéni határozatok ellen benyújtott keresete alátámasztására, és ha elismerésre kerülne ezen, az EK 241. cikk alapján előterjesztett jogellenességi kifogások elfogadhatósága, e kifogásokat érdemben akkor is el kellene utasítani.

152 A vitatott általános rendelet nem más, mint a költségek megtérítése elvének végrehajtása – a támogatások vagy a nemzeti szervezetek által odaítélt rendszerének esetében – az időközi vagy záró kifizetések jogcímén, amely elv az általános rendelet és végrehajtási szabályainak alapját képezi a célból, hogy biztosítani lehessen a közösségi alapoknak a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás EK 274. cikkben előírt elvei szerinti felhasználását (lásd a fenti 86. pontot). A jelen ügyben tehát azt kell megvizsgálni, hogy ezen elv sérti-e az arányosság, az egyenlő bánásmód és a jogbiztonság elveit, mint arra a felperes hivatkozott.

153 Az arányosság elvének hivatkozott megsértését illetően emlékeztetni kell arra, hogy ez a közösségi jog általános elveinek egyikét képezi, és megköveteli, hogy a közösségi intézmények jogi aktusai ne lépjenek túl azon, ami alkalmas és szükséges a szóban forgó szabályozás által elérni kívánt jogszerű cél megvalósításához, így amikor több alkalmas intézkedés között lehet választani, a legkevésbé kényszerítőt kell igénybe venni, és hogy az okozott hátrányok nem lehetnek aránytalanok az elérni kívánt célokhoz képest (lásd a Bíróság C-157/96. sz., National Farmers' Union és társai ügyben 1998. május 5-én hozott ítéletének [EBHT 1998., I-2211. o.] 60. pontját, a C-27/00. és C-122/00. sz., Omega Air és társai egyesített ügyekben 2002. március 12-én hozott ítéletének [EBHT 2002., I-2569. o.] 62. pontját; az Elsőfokú Bíróság T-211/02. sz. Tideland Signal kontra Bizottság ügyben 2002. szeptember 27-én hozott ítéletének [EBHT 2002., II-3781. o.] 39. pontját és a T-2/03. sz. Verein für Konsumenteninformation kontra Bizottság ügyben 2005. április 13-án hozott ítéletének [EBHT 2005., II-1121. o.] 99. pontját).

154 Ami a fent említett feltételek bírósági felülvizsgálatát illeti, figyelembe kell venni, hogy a közösségi jogalkotó a strukturális alapokra alkalmazandó általános szabályok meghatározása tekintetében olyan széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik, amely megfelel az EK 161. cikkben részére biztosított politikai felelősségnek. Következésképpen az ilyen intézkedés jogszerűségét egyedül az e területen hozott intézkedésnek a hatáskörrel rendelkező intézmény által elérni kívánt cél elérésére való nyilvánvaló alkalmatlansága érintheti (lásd ebben az értelemben, a közös agrárpolitika vonatkozásában a fenti 153. pontban hivatkozott a National Farmers' Union és társai ügyben hozott ítélet 61. pontját).

155 Az általános rendelet 32. cikke által létrehozott rendszerben a költségek időközi vagy záró kifizetések jogcímén történő megtérítésének elve hozzájárul a közösségi alapoknak a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás EK 274. cikkben előírt elvei szerinti felhasználása biztosításához. Ez lehetővé teszi annak elkerülését, hogy a Bizottság olyan lényeges pénzügyi hozzájárulásokat ítéljen oda, amelyeket később nem, vagy csak nagy nehézségek árán tud biztosítani abban az esetben, ha e támogatásokat nem a rendeltetésüknek megfelelően használják fel, mégpedig azáltal, hogy a közösségi költségvetés által viselt kockázatot az alapokból az érintett támogatáshoz való hozzájárulás 7%-ának megfelelő összegre korlátozza (Kokott főtanácsnok által a fenti 36. pontban hivatkozott, 2005. november 24-i ítélet vonatkozásában előterjesztett indítvány [EBHT 2005., I-10047. o.] 77. és 80. pontja).

156 A közösségi költségvetés által viselt, az előleg nem megfelelő felhasználásából eredő kockázat ezen korlátozása a jelen ügyben nem vitatható az olasz szabályozás által esetlegesen nyújtott biztosítékok alapján. Mivel ugyanis a nemzeti szinten előírt biztosítékok a legutolsó címzett számára kerültek létrehozásra az előlegeket kifizető nemzeti szervezetek javára, nem lehet nyilvánvalóan meg nem felelőnek minősíteni azt, hogy ez utóbbiak, és nem a Közösség az, amely magára vállalja a legutolsó címzettek csődjének kockázatát, valamint a jogosulatlanul kifizetett összegek visszafizettetésére irányuló esetleges felszólítással kapcsolatos nehézségeket.

157 A költségeknek időközi vagy záró kifizetések jogcímén történő megtérítésének elvét, valamint az ezen elvet végrehajtó általános rendeletet nem lehet nyilvánvalóan alkalmatlan intézkedéseknek minősíteni. Az arányosság elvét tehát nem sértették meg.

158 Az egyenlő bánásmód és a jogbiztonság elveinek hivatkozott megsértését illetően emlékeztetni kell arra, hogy az egyenlő bánásmód elve azt jelenti, hogy hasonló helyzeteket nem lehet eltérő módon kezelni, kivéve, ha a különbségtétel objektív módon igazolható (lásd e tekintetben, a közszolgálat vonatkozásában az Elsőfokú Bíróság T-184/00. sz., Drouvis kontra Bizottság ügyben 2003. február 26-án hozott ítéletének [EBHT-KSZ 2003., I-A-51. o. és II-297. o.] 39. pontját; lásd hasonlóképpen a versenyjog területén az Elsőfokú Bíróság T-45/98. sz. és T-47/98. sz., Krupp Thyssen Stainless és Acciai speciali Terni kontra Bizottság egyesített ügyekben 2001. december 13-án hozott ítéletének [EBHT 2001., II-3757. o.] 237. pontját, valamint a T-48/02. sz., Brouwerij Haacht kontra Bizottság ügyben 2005. december 6-án hozott ítéletének [EBHT 2005., II-5259. o.] 108. pontját), míg a jogbiztonság elve azt követeli meg, hogy a jogszabályok legyenek egyértelműek és pontosak, ezen elv célja pedig a közösségi joggal kapcsolatos helyzetek és jogviszonyok kiszámíthatóságának biztosítása (a Bíróság C-63/93. sz., Duff és társai ügyben 1996. február 15-én hozott ítéletének [EBHT 1996., I-569. o.] 20. pontja és az Elsőfokú Bíróság T-141/99., T-142/99., T-150/99. és T-151/99. sz., Vela et Tecnagrind kontra Bizottság egyesített ügyekben 2002. november 7-én hozott ítéletének [EBHT 2002., II-4547. o.] 391. pontja). A jogbiztonság elvéből következik, hogy a közösségi rendelkezéseket ne fogalmazzák meg ellentmondásos módon.

159 A 448/2004 rendelet melléklete 1. szabályának 1.3. pontja előírja, hogy a kockázatitőke-, hitel- és garanciaalapokba történő befizetések formájában nyújtott állami támogatásokat az általános rendelet 32. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdése értelmében ténylegesen kifizetett kiadásoknak kell tekinteni, ha az alapok megfelelnek a 8., illetve a 9. szabály előírásainak. Amint arra a Bizottság is jogosan hivatkozik, e szabály a költségek időközi vagy záró kifizetések jogcímén történő megtérítésének elvét sajátos módon hajtja végre annak érdekében, hogy figyelembe lehessen venni a vállalkozások kockázatitőke-befektetése javára nyújtott finanszírozás sajátosságát. E finanszírozásokat a KKV számára független, közvetítőként tevékenységet végző jogi személyek ítélik oda. A nemzeti szervezetek által a legutolsó címzettek számára közvetlenül kifizetett előlegekkel szemben a kockázatitőke-befektetések finanszírozása olyan alapokba történik, amelyek célja, hogy megkönnyítsék a legutolsó címzettek hozzáférését a finanszírozási forrásokhoz. Ezen sajátos, az előlegekével össze nem hasonlítható helyzet sajátossága okán lehetett a kockázatitőke-, hitel- és garanciaalapokba történő befizetéseket az általános rendelet 32. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdése értelmében ténylegesen kifizetett kiadásoknak minősíteni.

160 A fentiekből következik, hogy a 448/2004 rendelet melléklete azon rendelkezései, amelyek értelmében csak a kockázatitőke-, hitel- és garanciaalapokba történő befizetések formájában nyújtott állami támogatások minősülnek az általános rendelet 32. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdése értelmében ténylegesen kifizetett kiadásoknak, nem sértik az egyenlő bánásmód elvét.

161 Egyebekben, a jogbiztonság elvét a jelen ügyben nem lehet megsértettnek minősíteni, mivel mind a költségek időközi vagy záró kifizetések jogcímén történő megtérítésének elve, mind pedig a vitatott általános szabály a hatályos szabályozásnak megfelelő végrehajtásnak minősül. E tekintetben hangsúlyozni kell, hogy az Olasz Köztársaság figyelme a vitatott általános rendelet létezésére és az előlegek támogathatóságának az általános rendelet 32. cikke (1) bekezdése harmadik albekezdése, az értelmező feljegyzés, a 2003. május 14-i és július 29-i levelekben, valamint a 2004. május 25-i levélben előírt feltételeire irányult. A fenti 159. pontban tett megállapításokból

továbbá az következik, hogy az Olasz Köztársaság nem megalapozottan állította azt, hogy bizonytalanságban volt a hatályos szabályozás tekintetében, a 448/2004 rendelet melléklete 1. szabályának 1.2. és 1.3. pontjában, valamint 8. szabályában előírt támogathatósági szabályok eltérése okán.

162 A fenti megállapítások összességére tekintettel nem állapítható meg, hogy a költségek időközi vagy záró kifizetések jogcímén történő megtérítésének elve és a vitatott általános szabály – önmagukban vagy a második, a harmadik, a negyedik és az ötödik megtámadott levélben foglalt konkrét végrehajtásuk vonatkozásában – sértenék az arányosság, az egyenlő bánásmód vagy a jogbiztonság elvét.

163 Következésképpen az ezen elvek megsértésén alapuló kifogásokat el kell utasítani.

– A hatáskörrel való visszaélésről

164 Az ítélkezési gyakorlat értelmében valamely határozat csak akkor valósít meg hatáskörrel való visszaélést, ha objektív, helytálló és egybehangzó körülmények alapján feltehető, hogy a megadott céltól eltérő cél miatt hozták (az Elsőfokú Bíróság T-46/89. sz., Pitrone kontra Bizottság ügyben 1990. október 23-án hozott ítéletének [EBHT 1990., II-577. o.] 71. pontja és a T-92/00. sz. és T-103/00. sz., Diputación Foral de Álava és társai kontra Bizottság ügyben 2002. március 6-án hozott ítélet [EBHT 2002., II-1385. o.] 84. pontja).

165 A jelen ügyben az Olasz Köztársaság nem hoz fel olyan objektív bizonyítékokat, amelyek arra engednének következtetni, hogy a Bizottság hatáskörrel való visszaélést követett el annak gyakorlása során. Ebből következik, hogy a hatáskörrel való visszaélés nem állapítható meg.

166 A fentiekből következően a hatodik és hetedik jogalapot el kell utasítani, és a kereset egészét részben mint elfogadhatatlant, részben mint megalapozatlant el kell utasítani.

A költségekről

167 Az eljárási szabályzat 87. cikkének 2. §-a alapján az Elsőfokú Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Mivel az Olasz Köztársaság pervesztes lett, a Bizottság kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

A fenti indokok alapján,

AZ ELSŐFOKÚ BÍRÓSÁG (második tanács)

a következőképpen határozott:

1) A keresetet elutasítja.

2) Az Olasz Köztársaságot kötelezi a költségek viselésére.

Meij Forwood Pelikánová

Kihirdetve Luxembourgban, a 2007. december 12-i nyilvános ülésen.

E. CoulonA. W. H. Meij

hivatalvezető elnökként eljáró bíró

Tartalomjegyzék

Jogi háttér ..... II - 5097

A kiadásoknak az alapokból származó hozzájárulással való támogathatóságára vonatkozó rendelkezések ..... II - 5098

Az alapokból származó hozzájárulás kifizetésére vonatkozó rendelkezések ..... II - 5100

A kiadások igazolására vonatkozó rendelkezések ..... II - 5102

A pénzügyi ellenőrzésre vonatkozó rendelkezések ..... II - 5103

A jogvita alapját képező tényállás ..... II - 5104

Eljárás és a felek kereseti kérelmei ..... II - 5109

Az elfogadhatóságról ..... II - 5111

A felek érvei ..... II - 5111

Az Elsőfokú Bíróság álláspontja ..... II - 5114

Az ügy érdeméről ..... II - 5116

A harmadik, a Bizottság határozatai elfogadása eljárásának figyelmen kívül hagyásán és eljárási szabályzata megsértésén alapuló jogalapról ..... II - 5118

A felek érvei ..... II - 5118

Az Elsőfokú Bíróság álláspontja ..... II - 5118

A negyedik, az általános rendelet 32. cikkének, valamint a 448/2004 rendelet melléklete 1. szabálya 1. és 2. pontjának megsértésén alapuló jogalapról és az ötödik, a kiadások támogathatóságára vonatkozó szabályozás megsértésén alapuló jogalapról .. II - 5120

A felek érvei ..... II - 5120

Az Elsőfokú Bíróság álláspontja ..... II - 5122

A nyolcadik, a 438/2001 rendelet 9. cikkének megsértésén alapuló jogalapról és a kilencedik az eljárások leegyszerűsítése elvének megsértésén alapuló jogalapról ..... II - 5128

A felek érvei ..... II - 5128

Az Elsőfokú Bíróság álláspontja ..... II - 5130

Az első, a jogi alap hiányán és a pénzügyi ellenőrzésről szóló rendelkezések megsértésén alapuló jogalapról ..... II - 5133

A felek érvei ..... II - 5133

Az Elsőfokú Bíróság álláspontja ..... II - 5134

A második, az indokolás teljes hiányán alapuló jogalapról ..... II - 5138

A felek érvei ..... II - 5138

Az Elsőfokú Bíróság álláspontja ..... II - 5138

A hatodik, az arányosság elvének megsértésén és hatáskörrel való visszaélésen alapuló jogalapról, és a hetedik, a 448/2004 rendelet, az egyenlő bánásmód elve, a jogbiztonság elve megsértésén, valamint a megtámadott levelek ellentmondásos jellegén alapuló jogalapról ..... II - 5140

A felek érvei ..... II - 5140

Az Elsőfokú Bíróság álláspontja ..... II - 5142

– A 448/2004 rendelet megsértéséről ..... II - 5142

– Az arányosság, az egyenlő bánásmód és a jogbiztonság elveinek megsértésén alapuló kifogásokról ..... II - 5142

– A hatáskörrel való visszaélésről ..... II - 5147

A költségekről ..... II - 5148