SODBA SODIŠČA PRVE STOPNJE (drugi senat)

z dne 12. decembra 2007 *

V zadevi T-308/05,

Italijanska republika, ki jo je najprej zastopal A. Cingolo, nato P. Gentili, avvocati dello Stato,

tožeča stranka,

proti

Komisiji Evropskih skupnosti, ki jo zastopata L. Flynn in M. Velardo, zastopnika, skupaj z G. Faedom, odvetnik,

tožena stranka,

zaradi predloga za razglasitev ničnosti odločb, ki naj bi jih vsebovali dopisi Komisije št. 5272 z dne 7. junija 2005, št. 5453 z dne 8. junija 2005, št. 5726 in št. 5728 z dne 17. junija 2005 ter št. 5952 z dne 23. junija 2005,

* Jezik postopka: italijanščina.

SODIŠČE PRVE STOPNJE
EVROPSKIH SKUPNOSTI (drugi senat),

v sestavi A. W. H. Meij, v funkciji predsednika, N. J. Forwood, sodnik, in I. Pelikánová, sodnica,

sodni tajnik: J. Palacio González, glavni administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 25. aprila 2007

izreka naslednjo

Sodbo

Pravni okvir

1 Na podlagi člena 159 ES Evropska skupnost podpira uresničevanje ciljev ekonomske in socialne kohezije, skupaj s ciljem regionalnega razvoja, z delovanjem v okviru strukturnih skladov (Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada, Usmerjevalnega oddelka; Evropskega socialnega sklada; Evropskega sklada za regionalni razvoj (v nadaljevanju: strukturni skladi ali skladi)).

2 Na podlagi člena 161 ES Svet opredeli zlasti naloge, prednostne cilje in organizacijo strukturnih skladov ter splošna pravila, ki se uporabljajo za te sklade.

3 Svet je na podlagi navedene določbe sprejel Uredbo (ES) št. 1260/1999 z dne 21. junija 1999 o splošnih določbah o Strukturnih skladih (UL L 161, str. 1) (v nadaljevanju: splošna uredba), v kateri so urejeni cilji, organizacija, delovanje in izvajanje dejavnosti strukturnih skladov ter tudi vloga in pristojnosti Komisije in držav članic na tem področju.

Določbe o upravičenosti izdatkov do prispevka skladov

4 V členu 30 splošne uredbe so določeni pogoji „upravičenosti“ izdatkov do finančnega prispevka skladov. V skladu z odstavkom 3 tega člena se „[z]a upravičenost izdatkov […] uporabljajo ustrezni nacionalni predpisi, razen če Komisija po potrebi določi skupna pravila o upravičenosti izdatkov v skladu s postopkom iz člena 53(2)“.

5 V skladu s členom 30(3) in členom 53(2) splošne uredbe je Komisija sprejela Uredbo (ES) št. 1685/2000 z dne 28. julija 2000 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999 glede upravičenosti izdatkov za aktivnosti, ki se sofinancirajo iz Strukturnih skladov (UL L 193, str. 39). Ta uredba je začela veljati 5. avgusta 2000. Nato je bila spremenjena z Uredbo Komisije (ES) št. 1145/2003 z dne 27. junija 2003 (UL L 160, str. 48), ki je za določbe v zvezi s tem sporom začela učinkovati z datumom začetka njene veljavnosti. Pozneje je Komisija sprejela Uredbo (ES) št. 448/2004 z dne 10. marca 2004 (UL L 72, str. 66), s katero je razveljavila Uredbo

št. 1145/2003 in spremenila Prilogo k Uredbi št. 1685/2000, tako da jo je nadomestila z besedilom iz Priloge k tej uredbi (v nadaljevanju: Priloga k Uredbi št. 448/2004). Uredba št. 448/2004 je začela veljati 11. marca 2004. V skladu s členom 3 se uporablja z retroaktivnim učinkom od 5. julija 2003, ko je začela veljati Uredba št. 1145/2003, razen kar zadeva zlasti točke 1.3, 2.1, 2.2 in 2.3 pravila št. 1 iz njene priloge, ki se uporabljajo od 5. avgusta 2000, ko je začela veljati Uredba št. 1685/2000.

6 V pravilu št. 1 Priloge k Uredbi št. 448/2004, ki se nanaša na „[d]ejansko plačane izdatke“, je pojasnjeno, kaj pomenijo „[p]lačila, ki jih opravijo končni upravičenci“. Točka 1.2 tega pravila se glasi:

„V programih pomoči po členu 87 Pogodbe in pomoči, ki jo odobrijo organi, imenovani v državah članicah, ‚plačila končnih upravičencev‘ pomenijo pomoč, ki jo posameznim prejemnikom plačajo organi, dodeljevalci pomoči. Plačila pomoči končnih upravičencev morajo biti utemeljena s sklicevanjem na pogoje in namene pomoči.“

7 V skladu s točko 1.4 istega pravila:

„V primerih, razen tistih iz točke 1.2, ‚plačila končnih upravičencev‘ pomenijo plačila, ki jih opravijo organi ali javna ali zasebna podjetja, opredeljena v programskem dopolnilu v skladu s členom 18(3)(b) splošne uredbe, ki so neposredno pristojna za naročilo določene aktivnosti.“

8 V pravilu št. 1 so poleg tega določena podrobna pravila za „[d]okazilo o izdatkih“. V njegovi točki 2.1 je določeno:

„Plačila končnih upravičencev, izkazana kot vmesna plačila in končna plačila, so praviloma podprta s plačanimi računi. Kadar to ni mogoče, so podprta z računovodskimi listinami enakovredne dokazne vrednosti.“

9 V točki 2.3 pravila št. 1 je določeno:

„Poleg tega so v primerih, ko so aktivnosti izvedene v okviru postopkov javnega naročanja, plačila končnih upravičencev izkazana kot vmesna plačila in končna plačila, ki so podprta s plačanimi računi, izdanimi v skladu z določbami podpisanih pogodb. V vseh drugih primerih, vključno z dodeljevanjem nepovratnih sredstev, se plačila končnih upravičencev, izkazana kot vmesna in končna, utemeljijo z izdatki (vključno z izdatki iz točke 1.5) [to je z amortizacijo, prispevki v naravi in režijskimi stroški], ki jih dejansko plačajo zadevni organi ali javna ali zasebna podjetja med izvajanjem aktivnosti.“

Določbe o plačilu prispevka skladov

10 Člen 32 splošne uredbe ureja „[p]lačila“ prispevka skladov. Člen 32(1), tretji in četrti pododstavek, določa:

„Plačila imajo lahko obliko predplačil, vmesnih plačil ali končnih plačil. Vmesna plačila in končna plačila se nanašajo na dejansko plačane izdatke, ki morajo biti v skladu s plačili, ki jih izvedejo končni upravičenci, in so podprta s plačanimi računi ali računovodskimi listinami enakovredne dokazne vrednosti.

Glede na razpoložljiva sredstva Komisija izvede vmesna plačila najpozneje v dveh mesecih od prejema ustreznega zahtevka za plačilo […]“

11 Člen 32(2) splošne uredbe določa:

„Ko nastopi prva obveznost, Komisija opravi predplačilo plačilnemu organu. To predplačilo znaša 7 % prispevka skladov za zadevno pomoč […]“

12 V členu 32(3) splošne uredbe je med drugim navedeno:

„Komisija opravi vmesna plačila, da bi povrnila izdatke, ki so dejansko plačani na osnovi skladov in jih potrdi plačilni organ […] Za ta plačila veljajo [naslednji] pogoji […] Če kateri od navedenih pogojev ni izpolnjen in zahtevek za plačilo torej ni ustrezen, Komisija takoj obvesti državo članico in plačilni organ, ta dva pa sprejmeta potrebne ukrepe za izboljšanje stanja.“

13 Člen 32(4) splošne uredbe določa:

„Končno plačilo pomoči se izvrši, če:

(a) plačilni organ predloži Komisiji potrjeno izjavo o dejansko plačanih izdatkih v šestih mesecih od končnega roka za plačilo, določenega v odločbi o odobritvi prispevka skladov;

[…]“

Določbe o potrjevanju izdatkov

14 Komisija je na podlagi člena 53(2) splošne uredbe in da bi zagotovila enotno raven kakovosti na področju potrjevanja izdatkov, za katere so zaprošena plačila skladov na podlagi vmesnih ali končnih plačil, glede na Uredbo Komisije (ES) št. 438/2001 z dne 2. marca 2001 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999 glede sistemov upravljanja in nadzora pomoči, dodeljene v okviru Strukturnih skladov, (UL L 63, str. 21), sprejela pravila, v katerih je določena vsebina potrdil poročil o vmesnih in končnih izdatkih ter opredeljena vrsta in kakovost informacij, na katerih temeljijo.

Določbe o finančnem nadzoru

15 Finančni nadzor je urejen s členoma 38 in 39 splošne uredbe ter tudi podrobnimi pravili za njuno izvajanje iz Uredbe št. 438/2001.

16 V členu 38(1) splošne uredbe je določeno, da na podlagi finančnega nadzora, za katerega so odgovorne predvsem države članice, te zagotovijo „sodelovanje s Komisijo za zagotovitev, da se sredstva skladov Skupnosti uporabljajo po načelih dobrega finančnega poslovodenja“.

17 V določbah, ki se nanašajo na „[s]isteme upravljanja in nadzora“, je v členu 7 Uredbe št. 438/2001 določeno:

„1. Sistemi upravljanja in nadzora držav članic morajo zagotavljati zadostno revizijsko sled.

2. Revizijska sled je zadostna, kadar omogoča naslednje:

(a) uskladitev skupnih zneskov, potrjenih Komisiji, z evidencami posameznih izdatkov in njihovimi spremljevalnimi listinami, ki se hranijo na različnih upravnih ravneh in pri končnih upravičencih ter, če ti niso končni prejemniki sredstev, pri organih ali podjetjih, ki izvajajo aktivnosti […]“

18 V delu, ki se nanaša na „[p]otrjevanje izdatkov“, je v členu 9(1) Uredbe št. 438/2001 navedeno:

„Potrdila poročil o vmesnih in končnih izdatkih, na katera se nanaša člen 32(3) in (4) Uredbe (ES) št. 1260/1999, v obliki, ki je predpisana v Prilogi II, izdela oseba ali služba plačilnega organa, ki deluje neodvisno od vsake druge službe, ki odobri zahtevke.“

19 V členu 9(2)(b)(i) Uredbe št. 438/2001 je določeno, da se plačilni organ, preden potrdi posamezno poročilo o izdatkih, prepriča zlasti, da poročilo o izdatkih vsebuje samo izdatke, ki „ustrezajo izdatkom, ki so jih plačali končni upravičenci v smislu točk 1.2, 1.3 in 2 pravila št. 1 Priloge k Uredbi […] št. 1685/2000, ter so podprti s plačanimi računi ali računovodskimi listinami enake dokazne vrednosti“.

Dejansko stanje

20 Komisija je z dopisom z dne 7. septembra 2001 Italijanski republiki poslala opombo, ki je vsebovala razlago člena 32(1), tretji pododstavek, splošne uredbe (v nadaljevanju: pojasnjevalna opomba). Glede na spremni dopis je bil „cilj pojasnjevalne opombe pojasniti nekatera vprašanja, ki so bila postavljena Komisiji v zvezi s pojmoma ‚dejansko plačani izdatki‘ in ‚plačila končnih upravičencev‘“. V tem okviru so bili v točki 8 pojasnjevalne opombe v zvezi z zgoraj navedenim členom navedeni pogoji za upravičenost predplačil, ki jih nacionalni organi (v nadaljevanju: končni upravičenci) plačajo v okviru shem državnih pomoči v smislu člena 87 ES ali v povezavi z odobritvijo pomoči (v nadaljevanju: predplačila), do sofinanciranja iz strukturnih skladov:

„Če končni upravičenec ni hkrati končni naslovnik sredstev Skupnosti, na primer na podlagi shem pomoči, predplačila subvencij plačajo končni upravičenci končnim naslovnikom. Vendar pa se morajo izdatki, ki jih končni upravičenec prijavi organu upravljanja ali plačilnemu organu ali posredniškemu telesu, nanašati na dejanske izdatke končnih naslovnikov, ki so podprti s plačanimi računi ali dokumenti enakovredne dokazne vrednosti. Zato predplačil končnega upravičenca ni mogoče vključiti v izdatke, prijavljene Komisiji, razen če je navedeni upravičenec lahko dokazal, da je končni naslovnik to predplačilo uporabil za kritje dejanskih izdatkov.“ Tako glede na pojasnjevalno opombo predplačila brez dokazil o tem, da so jih uporabili končni naslovniki (v nadaljevanju: neutemeljena predplačila), niso bila upravičena do prispevka skladov (v nadaljevanju: sporno splošno pravilo).

21 Komisija je z dopisom z dne 20. januarja 2003 Italijansko republiko med obravnavo njenega zahtevka za plačilo obvestila, da bo odštela znesek, ki ustreza neutemeljenim predplačilom. Italijansko republiko je pozvala, naj ji sporoči navedeni znesek, medtem pa bo obravnava njenega zahtevka za plačilo mirovala.

22 Komisija je z dopisom z dne 3. marca 2003 Italijansko republiko obvestila, da je po odštetju zneska, ki ustreza neutemeljenim predplačilom, odredila izplačilo zneska, ki je nižji od zaprošenega.

23 Italijanska republika je 27. marca 2003 vložila ničnostno tožbo zoper zgoraj navedena dopisa (zadeva C-138/03).

24 Vzporedno s tem je potekal posvetovalni postopek znotraj odbora za razvoj in preobrazbo regij (v nadaljevanju: odbor), da bi opredelili podrobna pravila za poenosta-

vitev upravljanja strukturnih skladov. V tem smislu je Komisija zaprosila odbor, naj preuči možnost, da bi bila predplačila upravičena do pomoči skladov, in pogoje za tako upravičenost. Ker na 73. zasedanju odbora 19. februarja 2003 ni bilo mogoče doseči soglasja, se je Komisija dokončno odpovedala kakršnim koli drugim pobudam v zvezi s tem.

25 Komisija je z dopisom z dne 14. maja 2003 Italijansko republiko obvestila o koncu razprave znotraj odbora. Navedla je, da zato njeno stališče o upravičenosti predplačil ostaja isto, kot ga je izrazila v pojasnjevalni opombi. Vendar pa se je Komisija glede na dvome, ki so se lahko pojavili glede razlage veljavnih določb, in da ne bi razočarala pričakovanj, ki jih je lahko upravičeno vzbudila razprava znotraj odbora, odločila, da kot upravičena šteje neutemeljena predplačila, ki se nanašajo bodisi na pomoč, za katero je bila dokončna odločba o odobritvi sprejeta najpozneje 19. februarja 2003, bodisi na pomoč, dodeljeno na podlagi postopka javnega razpisa, ki se je končal najpozneje tega dne. Poleg tega je Komisija Italijansko republiko obvestila, da bo morala v poročilih o izdatkih, priloženih zahtevkom za plačilo, navesti znesek predplačil v skladu s tako določenimi pravili. Italijanska republika je 24. julija 2003 vložila ničnostno tožbo zoper dopis z dne 14. maja 2003 (zadeva C-324/03).

26 Na podlagi pravil iz dopisa z dne 14. maja 2003 so italijanski organi 5. junija 2003 prejeli plačilo zneskov, navedenih v dopisih z dne 20. januarja 2003 in 3. marca 2003 ter zahtevanih v zadevi C-138/03.

27 Komisija je z dopisom z dne 29. julija 2003 italijanskim organom poslala novo različico dopisa z dne 14. maja 2003, v katerem so bile popravljene nekatere napake v prevodu, ki jih je vseboval ta dopis. Italijanska republika je 9. oktobra 2003 vložila ničnostno tožbo zoper dopis z dne 29. julija 2003 (zadeva C-431/03). Kot v zadevi C-324/03 je Italijanska republika izpodbijala dopis, ker je v njem zavrnjeno, da bi se za predplačila, ki niso podprta z listinskimi dokazi o tem, da so predplačila uporabili

končni naslovniki, odobrila upravičenost do prispevka strukturnih skladov, če je bila dokončna odločba o odobritvi pomoči sprejeta po 19. februarju 2003 ali če je bil postopek javnega razpisa končan po tem datumu (v nadaljevanju: sporna predplačila).

28 Italijanska republika je 25. septembra 2003 vložila tudi ničnostno tožbo zoper Uredbo št. 1145/2003, ki je začela veljati 5. julija 2003 (zadeva C-401/03, ki je potem, ko je bila odstopljena Sodišču prve stopnje, postala zadeva T-223/04).

29 Komisija je z dopisom z dne 25. marca 2004 Italijansko republiko obvestila, da je treba v prihodnjih poročilih o izdatkih za vsak ukrep navesti znesek predplačil, izplačanih na podlagi shem pomoči za vsak program, ki spada pod cilj št. 1 in št. 2, kot je bilo določeno v dopisih z dne 14. maja 2003 in 29. julija 2003. Italijanska republika je vložila tožbo zoper ta dopis in podredno zoper Uredbo št. 448/2004, ki je začela veljati 11. marca 2004 (zadeva T-207/04).

30 Italijanska republika je z dopisom št. 6311 z dne 1. marca 2005 Komisiji poslala zahtevek za vmesno plačilo v okviru izvajanja deželnega operativnega programa (v nadaljevanju: DOP) na podlagi cilja št. 1 za deželo Kampanja za obdobje 2000–2006.

31 Komisija je z dopisom št. 2772 z dne 21. marca 2005 zaprosila Italijansko republiko, naj dopolni poročilo o izdatkih, priloženo k temu zahtevku za plačilo, in jasno navede znesek izplačanih spornih predplačil.

32 Italijanska republika je z dopisom št. 12827 z dne 29. aprila 2005 Komisiji poslala nov zahtevek za plačilo zneska v višini 17.341.776,84 EUR v okviru izvajanja istega programa DOP.

33 Italijanska republika je 30. maja 2005 v sodnem tajništvu Sodišča prve stopnje vložila tožbo med drugim zoper dopis št. 2772 z dne 21. marca 2005 (zadeva T-212/05).

34 Komisija je z dopisom št. 5272 z dne 7. junija 2005 (v nadaljevanju: prvi izpodbijani dopis) Italijansko republiko zaprosila, naj dopolni poročila o izdatkih, priložena zahtevkom za plačilo, ki ji jih je ta poslala z dopisoma št. 6311 z dne 1. marca 2005 in št. 12827 z dne 29. aprila 2005 (v nadaljevanju: sporna poročila o izdatkih in sporni zahtevki za plačilo), tako da za vsak ukrep natančno navede znesek izplačanih ali morebiti izplačanih spornih predplačil. Navedla je še, da bodo postopki za plačilo, ki se nanašajo na sporne zahtevke za plačilo, prekinjeni ali ostali prekinjeni do prejema navedenih podatkov. Zadevni italijanski organi so ta dopis prejeli 8. junija 2005.

35 Komisija je z dopisi št. 5453 z dne 8. junija 2005 (v nadaljevanju: drugi izpodbijani dopis), št. 5726 in št. 5728 z dne 17. junija 2005 (v nadaljevanju: tretji izpodbijani dopis oziroma četrti izpodbijani dopis) ter št. 5952 z dne 23. junija 2005 (v nadaljevanju: peti izpodbijani dopis) Italijansko republiko obvestila, da bo znesek opravljenih plačil drugačen od zneska, zaprošenega v okviru izvajanja, po eni strani, enotnega programskega dokumenta na podlagi cilja št. 2 v zvezi s deželo Lacij za obdobje 2000–2006 in, po drugi strani, programa DOP na podlagi cilja št. 1 v zvezi s deželo Apulija za isto obdobje, zaradi odštetja zneskov, ki ustrezajo spornim predplačilom.

36 Sodišče je s sodbo z dne 24. novembra 2005 v združenih zadeviah Italija proti Komisiji (C-138/03, C-324/03 in C-431/03, ZOdl., str. I-10043, v nadaljevanju: sodba z dne 24. novembra 2005) odločilo, da ni treba odločati o tožbi v zadevi C-138/03 in da je treba tožbo v zadevi C-324/03 zavrniti kot neutemeljeno in tožbo v zadevi C-431/03 zavreči kot nedopustno.

Postopek in predlogi strank

37 Italijanska republika je 10. avgusta 2005 v sodnem tajništvu Sodišča prve stopnje vložila to tožbo.

38 Sodno tajništvo je z dopisom z dne 10. januarja 2006 stranki pozvalo, naj predložita svoja stališča o posledicah, ki bi morebiti izhajale iz sodbe z dne 24. novembra 2005, točka 36 zgoraj, za to zadevo. Stranki sta stališča predložili v predpisanih rokih, Komisija pa je nato 2. marca 2006 sodnemu tajništvu predložila popravek v zvezi s vsebinsko napako v svojih stališčih.

39 Na podlagi poročila sodnika poročevalca se je Sodišče prve stopnje (drugi senat) odločilo, da začne ustni postopek, in je v okviru ukrepov procesnega vodstva pozvalo Komisijo, naj odgovori na nekatera vprašanja, in Italijansko republiko, naj predloži dokument. Stranki sta izpolnili ti zahtevi.

40 S sklepom z dne 2. februarja 2007 sta bila namesto sodnika J. Pirrunga, ki je bil zadržan, za predsednika senata oziroma sodnika imenovana sodnika A. W. H. Meij in N. J. Forwood.

41 Stranki sta na obravnavi 25. aprila 2007 podali ustne navedbe in odgovorili na vprašanja Sodišča prve stopnje. Po tej obravnavi je bilo organizirano neformalno srečanje z zastopniki strank pred Sodiščem prve stopnje.

42 Italijanska republika Sodišču prve stopnje predlaga, naj:

— razglasi ničnost prvega izpodbijanega dopisa, ker se v njem zahteva, naj dopolni poročila o izdatkih, priložena spornim zahtevkom za plačilo, tako da za vsak ukrep navede znesek izplačanih ali morebiti izplačanih spornih predplačil, in ker je v njem navedeno, da bodo postopki plačila v zvezi s temi zahtevki prekinjeni ali ostali prekinjeni do prejema navedenih podatkov;

— razglasi ničnost drugega, tretjega, četrtega in petega izpodbijanega dopisa, ker je v njih navedeno, da bo znesek opravljenih izplačil drugačen od zahtevanega zaradi odštetja zneskov, ki ustrezajo spornim predplačilom;

— Komisiji naloži plačilo stroškov.

43 Komisija Sodišču prve stopnje predlaga, naj:

— tožbo zavrže kot nedopustno ali zavrne kot neutemeljeno;

— Italijanski republiki naloži plačilo stroškov.

Dopustnost

Trditve strank

44 Komisija izpodbija dopustnost tožbe, vložene zoper prvi izpodbijani dopis, ker ta zaradi svoje razlagalnosti in, podredno, potrdilnosti ni izpodbojni akt v smislu člena 230 ES.

45 Komisija primarno trdi, da prvi izpodbijani dopis nima nikakršnega pravnega učinka, ampak je popolnoma razlagalen.

46 Kar zadeva, prvič, sporno splošno pravilo, naj bi prvi izpodbijani dopis samo spomnil, kako Komisija razlaga člen 32(1), tretji pododstavek, splošne uredbe, in naj ne bi imel nikakršnega pravnega učinka za Italijansko republiko.

47 Kar zadeva, drugič, zahtevo za sporočitev podatkov o predplačilih, naj bi ta bila samo izvedbeni ukrep in praktična razlaga predpisov, ki se nanašajo na upravičenost izdatkov, ter natančneje pravil o utemeljitvi izdatkov, določenih z Uredbo št. 448/2004.

48 Kar zadeva, tretjič in zadnjič, navedbo, da naj bi bili postopki plačila prekinjeni ali naj bi ostali prekinjeni do sporočitve podatkov v zvezi s predplačili, naj bi ta ustrezala obveznosti Komisije, da na podlagi načel dobrega finančnega poslovodenja ne obravnava zahtevkov za plačilo, ki so nepravilni ali nepopolni ali ki ne upoštevajo pravil

o utemeljitvi izdatkov. Izražala naj bi, da je bilo za Komisijo nemogoče brez zahtevanih podatkov opraviti zahtevana plačila, ne da bi hkrati izrazila stališče Komisije o utemeljenosti spornih zahtevkov za plačilo.

49 V odgovor na trditve Italijanske republike Komisija trdi, da v skladu s sodno prakso izpodbojnost prvega izpodbijanega dopisa ne more izhajati iz morebitne nezakonitosti spornega splošnega pravila, na katero se sklicuje, ali celo morebitne prekoračitve pristojnosti Komisije ob njegovem sprejetju.

50 Podredno Komisija trdi, da je prvi izpodbijani dopis povsem potrdilen. Potrjeval naj bi sporno splošno pravilo, navedeno v dopisih z dne 14. maja 2003 in 29. julija 2003 in tudi v pojasnjevalni opombi pred sprejetjem navedenih dopisov. S tema dopisoma naj bi bila dokončno končana institucionalna razprava o vprašanju upravičenosti predplačil. Sodišče naj bi v točkah 36 in 37 sodbe z dne 24. novembra 2005, točka 36 zgoraj, potrdilo, da dopis z dne 14. maja 2003 izraža končni izid ponovne preučitve tega vprašanja.

51 Nazadnje Komisija trdi, da Italijanska republika ne more pričakovati nikakršne resnične koristi od morebitne razglasitve ničnosti prvega izpodbijanega dopisa, ker bo Komisija vsekakor še naprej uporabljala merila, določena v pojasnjevalni opombi za preučitev spornih zahtevkov za plačilo.

52 Italijanska republika trdi, da je tožba zoper prvi izpodbijani dopis dopustna. Ta dopis naj bi ustvarjal pravne učinke in bi lahko neposredno spremenil njen pravni

položaj, tako da naj bi bil v skladu z ustaljeno sodno prakso izpodbojni akt v smislu člena 230 ES.

53 Po eni strani naj bi prvi izpodbijani dopis v skladu z vsebino dopisov z dne 29. julija 2003 in 25. marca 2004 vseboval zahtevo, naj se v spornih poročilih o izdatkih navedejo podatki o predplačilih. Tako naložena obveznost poročanja naj ne bi izhajala iz določb Uredbe št. 438/2001 o podrobnih pravilih za potrjevanje izdatkov, ampak iz spornega splošnega pravila, ki naj bi temeljilo na napačni razlagi določb splošne uredbe in Uredbe št. 448/2004 o upravičenosti izdatkov.

54 Po drugi strani naj bi prvi izpodbijani dopis uvajal novost glede na pravila, s katerimi se urejata upravičenost izdatkov in njihovo potrjevanje, ter glede na predhodne dopise Komisije, ker naj bi bila poleg sporočitve podatkov o predplačilih naložena tudi kazen. V dopisu je namreč pojasnjeno, da se sporni zahtevki za plačilo ne bodo obravnavali, dokler ne bodo sporočeni podatki o predplačilih. S prvim izpodbijanim dopisom naj bi bila tako v nasprotju z veljavno zakonodajo uvedena nova možnost zavrnitve zahtevkov za plačilo iz čisto procesnih razlogov.

55 Nazadnje Italijanska republika izpodbija trditve Komisije, da naj bi bil prvi izpodbijani dopis povsem potrdilni akt. Sporno splošno pravilo, navedeno v pojasnjevalni opombi, naj bi bilo namreč po tem, ko je bilo izpodbijano, ponovno poglobljeno preučeno v institucionalni razpravi o spremembi Uredbe št. 1685/2000, prvi izpodbijani dopis, ki je bil sprejet kmalu po Uredbi št. 448/2004, pa naj bi izražal ugotovitve te preučitve.

Presoja Sodišča prve stopnje

56 V skladu z ustaljeno sodno prakso se ničnostna tožba v smislu člena 230 ES lahko vloži zoper vse določbe, ki jih sprejmejo institucije in katerih namen je ustvariti pravne učinke, ne glede na njihovo naravo ali obliko (glej sodbo z dne 24. novembra 2005, točka 36 zgoraj, točka 32 in navedena sodna praksa).

57 Za presojo, ali prvi izpodbijani dopis ustvarja pravne učinke v smislu zgoraj navedene sodne prakse, ko se z njim od Italijanske republike zahteva, naj dopolni sporna poročila o izdatkih tako, da za vsak ukrep navede znesek izplačanih ali morebiti izplačanih spornih predplačil, in ker navaja, da bodo postopki, začeti v zvezi s spornimi zahtevki za plačilo, prekinjeni ali ostali prekinjeni do prejetja navedenih podatkov, je treba preučiti hkrati njegovo vsebino in okvir, v katerem je bil sprejet (glej sklep Sodišča z dne 13. junija 1991 v zadevi Sunzest proti Komisiji, C-50/90, Recueil, str. I-2917, točka 13).

58 Kar zadeva najprej trditev Italijanske republike, da naj bi ji bila v prvem izpodbijanem dopisu naložena kazen s tem, ko je v njem navedeno, da sporni zahtevki za plačilo ne bodo obravnavani, dokler ne bodo prejeti podatki o predplačilih, je treba ugotoviti, da je ta v bistvu enaka očitanju opustitve ukrepanja Komisije. Italijanska republika meni, kot je navedla na obravnavi, da naj bi bila Komisija v tem primeru dolžna izvesti plačila, ki ustrezajo spornim zahtevkom za plačilo, v roku dveh mesecev, določenem v členu 32(1), četrti pododstavek, splošne uredbe.

59 V zvezi s tem je treba opozoriti, da Komisija, če prejme dopusten zahtevek za plačilo v smislu člena 32(3) splošne uredbe, ne sme še naprej ostati nedejavna. V skladu s členom 32(1), četrti pododstavek, splošne uredbe mora namreč glede na razpoložljiva

sredstva izvesti vmesna plačila, ki ustrezajo temu zahtevku, najpozneje v dveh mesecih po prejetju tega zahtevka. Če je Komisija v tem primeru kršila to obveznost ukrepanja, kot trdi Italijanska republika, bi ta morala to izpodbijati s tožbo zaradi nedelovanja (v zvezi s tem glej sodbo Sodišča z dne 26. maja 1982 v zadevi Nemčija proti Komisiji, 44/81, Recueil, str. 1855, točka 6, in sodbo Sodišča prve stopnje z dne 14. decembra 2006 v združenih zadeviah Nemčija proti Komisiji, T-314/04 in T-414/04, ZOdl., str. II-103, točka 48). Če bi bila ta tožba zaradi nedelovanja razglašena za utemeljeno, bi morala Komisija na podlagi člena 233 ES sprejeti ukrepe, potrebne za izvršitev sodbe (zgoraj navedena sodba z dne 14. decembra 2006 Nemčija proti Komisiji, točka 48).

60 Te rešitve ni mogoče izpodbijati s tem, da je bila Italijanska republika v prvem izpodbijanem dopisu izrecno obveščena o zavrnitvi ukrepanja Komisije. Zavrnitev ukrepanja, ne glede na to, kako izrecna je, se lahko namreč na podlagi člena 232 ES predloži Sodišču, če nedelovanje ni ustavljeno (sodba Sodišča z dne 27. septembra 1988 v zadevi Parlament proti Svetu, 302/87, Recueil, str. 5615, točka 17).

61 Opustitev ukrepanja, razkrita s prvim izpodbijanim dopisom, je bila, kot je potrdila Komisija na obravnavi in ji Italijanska republika glede tega ni ugovarjala, vsekakor samo začasna in se ni nadaljevala, potem ko so razlogi zanjo izginili, ker je Komisija dokončno sprejela odločbo o spornih zahtevkih za plačilo. O tej dokončni odločbi je bila Italijanska republika obveščena z dopisom št. 8799 z dne 24. avgusta 2005, zoper katerega je vložila tožbo (T-402/05).

62 Zato je treba ugotoviti, da prvi izpodbijani dopis, s tem ko je bila v njem Italijanski republiki sporočena zavrnitev ukrepanja Komisije v zvezi s spornimi zahtevki za plačilo, ni imel nikakršnega pravnega učinka, ki bi ga bilo mogoče izpodbijati z ničnostno tožbo, vloženo na podlagi člena 230 ES.

63 Kar zadeva nato navedbo, da naj bi Italijanska republika morala Komisiji sporočiti podatke o predplačilih, je treba pojasniti, da se prvi izpodbijani dopis s sklicevanjem nanaša na obveznost poročanja, ki naj bi za to državo članico izhajala iz uporabe spornega splošnega pravila v povezavi z odločbo iz dopisa z dne 14. maja 2003 (glej točko 25 zgoraj), na podlagi katere so do sofinanciranja iz skladov upravičena samo tista neutemeljena predplačila, ki se nanašajo bodisi na pomoč, za katero je bila dokončna odločba o odobritvi sprejeta najpozneje 19. februarja 2003, bodisi na pomoč, dodeljeno na podlagi postopka javnega razpisa, ki se je končal najpozneje tega dne. Prvi izpodbijani dopis se namreč izrecno sklicuje na dopis št. 2772 z dne 21. marca 2005 (glej točko 31 zgoraj), ta pa se sklicuje na dopis z dne 29. julija 2003, ki vsebuje popravke dopisa z dne 14. maja 2003 (glej točko 27 zgoraj).

64 Tako iz same vsebine prvega izpodbijanega dopisa izhaja, da je bil njegov namen ob preučitvi spornih zahtevkov za plačilo opozoriti Italijansko republiko na obveznost poročanja, ki naj bi jo imela na podlagi predpisov o upravičenosti izdatkov in zlasti na podlagi spornega splošnega pravila.

65 Da bi preverili, ali je prvi izpodbijani dopis dejansko omejen samo na opozorilo Italijanski republiki na obveznosti, ki izhajajo iz predpisov Skupnosti, ne da bi spreminjal njihovo področje uporabe, ali pa nasprotno lahko ustvari pravne učinke, je treba odgovoriti na nekatera temeljna vprašanja, ki se postavljajo s tem sporom (v zvezi s tem glej sodbo Sodišča z dne 20. marca 1997 v zadevi Francija proti Komisiji, C-57/95, Recueil, str. I-1627, točki 9 in 10, ter sodbo z dne 24. novembra 2005, točka 36 zgoraj, točke od 33 do 35).

Temelj

66 Italijanska republika v podporo svojemu predlogu za razglasitev ničnosti prvega, drugega, tretjega, četrtega in petega izpodbijanega dopisa (v nadaljevanju skupaj:

izpodbijani dopisi) navaja devet tožbenih razlogov. Prvi tožbeni razlog se nanaša na neobstoj pravne podlage in kršitev določb, s katerimi se ureja finančni nadzor. Drugi tožbeni razlog temelji na popolni neobrazloženosti. Tretji tožbeni razlog se nanaša na neupoštevanje postopka za sprejemanje odločb Komisije in kršitev njenega poslovnika. Četrti tožbeni razlog se nanaša na kršitev člena 32 splošne uredbe in pravila št. 1, točki 1 in 2, Priloge k Uredbi št. 448/2004. Peti tožbeni razlog se nanaša na kršitev določb o upravičenosti izdatkov. Šesti tožbeni razlog temelji na kršitvi načela sorazmernosti in zlorabi pooblastil. Sedmi tožbeni razlog se nanaša na kršitev Uredbe št. 448/2004, načel enake obravnave in pravne varnosti ter protislovnost izpodbijanih dopisov. Osmi tožbeni razlog se nanaša na kršitev člena 9 Uredbe št. 438/2001. In deveti tožbeni razlog se nanaša na kršitev načela poenostavitve.

67 Ker je Komisija izpodbijala dopustnost tretjega tožbenega razloga, je treba najprej preučiti navedeni tožbeni razlog.

68 Opozoriti je treba tudi, da je odgovor na vprašanje dopustnosti, postavljeno v točki 65 zgoraj, odvisen od odgovorov na temeljna vprašanja, ki se nanašajo, po eni strani, na razlago predpisov Skupnosti na področju upravičenosti izdatkov in, po drugi strani, na neizogibne posledice, ki izhajajo iz teh predpisov na stopnji poročila o izdatkih in potrjevanja izdatkov. Ker so ta temeljna vprašanja postavljena s četrtim in petim tožbenim razlogom po eni strani ter osmim in devetim po drugi, je treba nato preučiti te tožbene razloge.

Tretji tožbeni razlog: neupoštevanje postopka sprejemanja odločb Komisije in kršitev njenega poslovnika.

Trditve strank

69 Italijanska republika v bistvu trdi, da ji je Komisija, s tem ko ji je poslala izpodbijane dopise, vročila odločbe, ki očitno niso bile sprejete v skladu s postopkom, določenim v njenem poslovniku.

70 Komisija predlaga, naj se tretji tožbeni razlog zavrže kot nedopusten na podlagi člena 44(1)(c) Poslovnika Sodišča prve stopnje. Trditve v podporo temu tožbenemu razlogu naj ne bi dovolj jasno in natančno opredeljevale, katera pravila naj bi bila kršena.

Presoja Sodišča prve stopnje

71 V členu 44(1)(c) Poslovnika je določeno, da mora tožba vsebovati kratek povzetek tožbenih razlogov. To pomeni, da mora biti v tožbi natančno navedeno, iz česa sestojijo tožbeni razlogi, na katerih temelji tožba, in da samo abstraktna navedba tožbenih razlogov ne zadostuje (sodbi Sodišča prve stopnje z dne 18. novembra 1992 v zadevi Rendo in drugi proti Komisiji, T-16/91, Recueil, str. II-2417, točka 130, in z dne 28. marca 2000 v zadevi T. Port proti Komisiji, T-251/97, Recueil, str. II-1775, točka 90).

72 Poleg tega mora biti povzetek tožbenih razlogov, čeprav kratek, dovolj jasen in natančen, da lahko tožena stranka pripravi obrambo in Sodišče prve stopnje odloči o tožbi po potrebi brez drugih dodatnih podatkov. Za dopustnost tožbe ali natančneje tožbenega razloga pravna varnost in pravilno izvajanje sodne oblasti zahtevata, da bistveni dejanski in pravni elementi, na katerih temelji tožba ali tožbeni razlog, skladno in razumljivo izhajajo iz samega besedila tožbe (v zvezi z dopustnostjo tožbe glej sodbi Sodišča prve stopnje z dne 14. maja 1998 v zadevi Enso Española proti Komisiji, T-348/94, Recueil, str. II-1875, točka 143, in T. Port proti Komisiji, točka 71 zgoraj, točka 91).

73 V tem primeru trditve v podporo tretjemu tožbenemu razlogu ne opredeljujejo dovolj jasno in natančno, katera pravila Poslovnika naj bi bila domnevno kršena ob sprejetju izpodbijanih dopisov, čeprav je Poslovnik Komisije dokument, ki je objavljen v vseh jezikih Evropske unije v *Uradnem listu Evropske unije* (UL 2000, L 308, str. 26).

74 Komisija torej utemeljeno trdi, da povzetek tega tožbenega razloga v tožbi ni dovolj jasen in natančen, da bi lahko pripravila obrambo. Prav tako Sodišču prve stopnje ne omogoča, da bi odločilo o utemeljenosti tega tožbenega razloga.

75 Zato je treba tretji tožbeni razlog zavreči kot nedopusten.

Četrti tožbeni razlog: kršitev člena 32 splošne uredbe in pravila št. 1, točki 1 in 2, Priloge k Uredbi št. 448/2004, ter peti tožbeni razlog, ki se nanaša na kršitev določb o upravičenosti izdatkov

Trditve strank

76 Italijanska republika trdi, da izpodbijani dopisi kršijo člen 32 splošne uredbe in pravilo št. 1 Priloge k Uredbi št. 448/2004, ker slonijo na spornem splošnem pravilu. Če bi se Uredba št. 448/2004 lahko uporabljala kot podlaga za sporno splošno pravilo, bi bila nezakonita, ker bi kršila člen 32 splošne uredbe.

77 Italijanska republika trdi, da rešitve Sodišča iz sodbe z dne 24. novembra 2005, točka 36 zgoraj, ni mogoče prenesti na ta primer. Po eni strani naj bi bilo pravilo št. 1, točka 2, Priloge k Uredbi št. 1685/2000, na katero se opira ta rešitev, bistveno spremenjeno z Uredbo št. 448/2004. Po drugi strani naj bi se ta spor nanašal samo na člen 30 splošne uredbe in določbe Priloge k Uredbi št. 448/2004, s katerimi se ureja upravičenost izdatkov končnih upravičencev, medtem ko naj bi Sodišče v sodbi razlagalo drugo določbo, člen 32 splošne uredbe, s katero se ureja plačilo prispevka skladov, ki ga izvede Komisija.

78 Italijanska republika poleg tega izpodbija, da bi se lahko člen 32 splošne uredbe in pravilo št. 1 Priloge k Uredbi št. 448/2004 razlagala v smislu spornega splošnega pravila.

79 Prvič, določbe splošne uredbe ali Uredbe št. 448/2004 naj ne bi omogočale upoštevanja dejavnosti končnih naslovnikov za presojo upravičenosti predplačil. V novih

določbah Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi splošne uredbe (UL L 210, str. 25) naj bi bilo nasprotno potrjeno, da določbe zadnje do zdaj niso omogočale upoštevanja dejavnosti končnih naslovnikov. Tako upoštevanje naj bi bilo namreč omogočeno s spremembo pojma „upravičenec“, ki je bila uvedena z Uredbo št. 1083/2006.

80 Drugič, pravilo št. 1, točka 2.1, Priloge k Uredbi št. 448/2004 naj bi posredno določalo upravičenost neutemeljenih predplačil do pomoči iz strukturnih skladov, ker končnim upravičencem nalaga samo, naj utemeljijo plačila, izkazana kot „vmesna in končna plačila“.

81 Tretjič, načelo nujnosti državnih pomoči, v skladu s katerim se lahko pomoč razglasi za združljivo s pravom Skupnosti, samo če koristi podjetjem, ki nimajo zadostnih lastnih finančnih sredstev, da bi izvedla načrtovano naložbo, naj bi nasprotovalo temu, da bi bila upravičenost predplačil pogojena s predložitvijo dokazil o tem, da so predplačila uporabili končni naslovniki. Na podlagi tega načela bi morala biti predplačila vedno izplačana pred naložbo, ki jo izvedejo podjetja. Prav tako kot naj bi načelo nujnosti državnih pomoči utemeljevalo, da se plačila v sklade tveganega kapitala, posojilne in jamstvene sklade obravnavajo kot upravičeni izdatki, kot je določeno v pravilu št. 1, točka 1.3, Priloge k Uredbi št. 448/2004, prav tako naj bi to načelo impliciralo priznanje upravičenosti neutemeljenih izdatkov.

82 Zadnjič, določbe Priloge k Uredbi št. 448/2004 o stroških amortizacije, prispevkih v naravi in režijskih stroških naj bi potrjevale, da je zaradi posebnosti nekaterih izdatkov lahko utemeljeno, da njihova upravičenost ni pogojena s predložitvijo dokazil o njihovi uporabi.

83 Komisija izpodbija vse trditve, ki jih je navedla Italijanska republika. Trdi, da so izpodbijani dopisi v delu, v katerem se sklicujejo na sporno splošno pravilo ali uporabljajo to pravilo, v skladu z besedilom in duhom člena 32 splošne uredbe in pravila št. 1 Priloge k Uredbi št. 448/2004. Zato predlaga, naj se četrti in peti toženi razlog zavrneta. V zvezi z ugovorom nezakonitosti Uredbe št. 448/2004 glede na člen 32 splošne uredbe Komisija trdi, da je nedopusten, ker je bil vložen prepozno, in da je navedena uredba vsekakor v skladu s splošno uredbo.

Presoja Sodišča prve stopnje

84 S četrtim in petim tožbenim razlogom Italijanska republika v bistvu trdi, da je Komisija napačno razlagala člen 32 splošne uredbe in pravilo št. 1 Priloge k Uredbi št. 448/2004, s tem ko je iz teh določb izpeljala sporno splošno pravilo.

85 Najprej je treba navesti, da je Sodišče v sodbi z dne 24. novembra 2005, točka 36 zgoraj, na podlagi člena 32 splošne uredbe in pravila št. 1 Priloge k Uredbi št. 1685/2000 odgovorilo na vprašanje, ali in pod kakšnimi pogoji so predplačila upravičena do prispevka skladov.

86 V tem smislu je Sodišče najprej poudarilo, da je eden od ciljev splošne uredbe, naveden v njeni uvodni izjavi 43, zagotoviti dobro finančno poslovodenje, tako da se zagotovi, da so izdatki primerno utemeljeni in potrjeni (sodba z dne 24. novembra 2005, točka 36 zgoraj, točka 44). Ta cilj pojasnjuje, da sistem, ki ga uvajata člen 32 splošne uredbe in pravilo št. 1 Priloge k Uredbi št. 1685/2000, temelji na načelu povračila stroškov (sodba z dne 24. novembra 2005, točka 36 zgoraj, točka 45). To pomeni,

da se upravičenost dejanskih izdatkov nacionalnih organov načeloma pogojuje s tem, da se službam Komisije predloži dokaz o njihovi uporabi v projektu, ki ga financira Evropska unija, pri čemer so tak dokaz lahko plačani računi, ali če to ni mogoče, računovodske listine enakovredne dokazne vrednosti (sodba z dne 24. novembra 2005, točka 36 zgoraj, točka 46). Čeprav Komisija na podlagi predplačila iz člena 32(2) splošne uredbe nacionalnim organom plača znesek, ki pomeni 7 % prispevka strukturnih skladov za zadevno pomoč, ne da bi bilo treba že v tej fazi predložiti listine, ki dokazujejo dejanske izdatke (sodba z dne 24. novembra 2005, točka 36 zgoraj, točka 47), pa je treba take listine predložiti za vmesna in končna plačila (sodba z dne 24. novembra 2005, točka 36 zgoraj, točka 49).

87 Nazadnje je Sodišče odločilo, da je pravilo, v skladu s katerim predplačila, ki jih države članice izplačajo na podlagi shem pomoči ter izkažejo kot vmesna in končna plačila, niso upravičena do pomoči iz strukturnih skladov, razen če predložijo dokazila o tem, da so jih uporabili končni naslovniki, v skladu s členom 32 splošne uredbe in tudi pravilom št. 1, točki 1 in 2, Priloge k Uredbi št. 1685/2000 (sodba z dne 24. novembra 2005, točka 36 zgoraj, točka 50).

88 Nobena trditev Italijanske republike ne nasprotuje temu, da se rešitev Sodišča iz sodbe z dne 24. novembra 2005, točka 36 zgoraj, uporabi v obravnavanem primeru in ugotovi, da je sporno splošno pravilo v skladu s členom 32 splošne uredbe in pravilom št. 1, točki 1 in 2, Priloge k Uredbi št. 448/2004.

89 Trditve, ki se nanašajo na začetek veljavnosti Uredbe št. 448/2004, je treba zavrniti. Po eni strani se ni z Uredbo št. 448/2004 spremenil niti pomen niti področje uporabe člena 32 splošne uredbe, ampak so se z njo samo določila podrobna pravila za izvajanje tega člena, kot je določeno v členu 53(2) splošne uredbe. Po drugi strani, kar zadeva pravilo št. 1, točka 2, Priloge k Uredbi št. 1685/2000, se zdi sklicevanje, dodano

z Uredbo št. 448/2004, na nujnost utemeljitve plačil, ki jih končni upravičenci izkažejo kot „vmesna in končna plačila“, ob upoštevanju zakonodajnega okvira, v katerega spada, kot preprosto pojasnilo prej veljavnega pravila in ne kot njegova sprememba. Sodišče je namreč na podlagi pravila št. 1, točki 1 in 2, Uredbe št. 1685/2000 ugotovilo, da se načelo povračila stroškov uporablja samo za plačila Komisije v obliki vmesnega ali končnega plačila v smislu člena 32(1), tretji pododstavek, splošne uredbe (sodba z dne 24. novembra 2005, točka 36 zgoraj, točki 48 in 49).

90 Italijanska republika torej nepravilno trdi, da je bil z Uredbo št. 448/2004 spremenjen pomen pravila št. 1, točki 1 in 2, Priloge k Uredbi št. 1685/2000. Pri tem je tudi nasprotovala sama sebi v lastnih spisih, ko je večkrat ugotovila bistveno istovetnost ustreznih določb Uredbe št. 1685/2000 pred začetkom veljavnosti Uredbe št. 448/2004 in po njem. Ta istovetnost v tem primeru upravičuje, da se po analogiji uporabi rešitev Sodišča iz sodbe z dne 24. novembra 2005, točka 36 zgoraj.

91 Zavrniti je treba tudi trditev, da naj bi razlika med pravili, ki jih je Sodišče preučilo v sodbi z dne 24. novembra 2005, točka 36 zgoraj, in zadevnimi pravili v tem sporu, nasprotovala analogni uporabi zadevne rešitve. Iz spisov Italijanske republike ter zlasti četrtega in petega tožbenega razloga namreč jasno izhaja, da je s tem sporom postavljeno vprašanje, ali so predplačila upravičena glede na člen 32 splošne uredbe in podrobna pravila za njegovo izvajanje iz Uredbe št. 448/2004, ki je podobno vprašanju, ki ga je Sodišče preučilo v sodbi z dne 24. novembra 2005 (glej točki 85 in 87 zgoraj).

92 Zato je treba iz istih razlogov, kot jih je Sodišče navedlo v sodbi in ki so bili znova navedeni v točkah 86 in 87 zgoraj, ugotoviti, da je sporno splošno pravilo v skladu

s členom 32 splošne uredbe in tudi pravilom št. 1, točki 1 in 2, Priloge k Uredbi št. 448/2004. Zato je treba ugovor nezakonitosti Uredbe št. 448/2004, ki ga navaja Italijanska republika, zavrniti, ne da bi bilo treba odločiti o razlogu nedopustnosti, ki ga uveljavlja Komisija.

93 Poleg tega nobena trditev Italijanske republike ne omogoča, da bi se podvomilo o skladnosti spornega splošnega pravila s predpisi, ki urejajo upravičenost izdatkov.

94 Najprej je treba zavrniti trditev, da naj veljavni predpisi ne bi omogočali upoštevanja dejavnosti končnih naslovnikov za presojo upravičenosti predplačil. Sodišče je to trditev, ki mu je že bila predložena na podlagi člena 32 splošne uredbe in pravila št. 1 Priloge k Uredbi št. 1685/2000, zavrnilo (sodba z dne 24. novembra 2005, točka 36 zgoraj, točke 39, 40 in od 44 do 50). Uporabiti je ni mogoče niti po začetku veljavnosti Uredbe št. 448/2004, ki ni spremenila niti pomena niti področja uporabe ustreznih veljavnih pravil (glej točko 90 zgoraj).

95 Iz točke 2.1 pravila št. 1 Priloge k Uredbi št. 448/2004 o utemeljitvi izdatkov izhaja, da morajo biti plačila, ki jih končni upravičenci opravijo kot vmesna ali končna plačila, podprta z dokazili. To pravilo se glede na svojo strukturo uporablja na splošno za plačila, ki jih opravijo končni upravičenci v okviru aktivnosti, ki jih izvajajo sami, in tudi v okviru pomoči, ki jo dodelijo, zlasti na podlagi shem pomoči. V zvezi z zadnjo vrsto plačil je v točki 2.3 pravila št. 1 Priloge k Uredbi št. 448/2004 pojasnjeno, da morajo dokazila ustrezati izdatkom, ki jih končni naslovniki dejansko plačajo v okviru izvajanja aktivnosti.

96 Kot pravilno navaja Komisija, je predložitev dokazil o tem, da so predplačila uporabili končni naslovniki v okviru izvajanja aktivnosti, določena tudi v členu 7 Uredbe št. 438/2001, v katerem je navedeno, da mora revizijska sled, ki jo zagotovijo države članice v svojih sistemih upravljanja in nadzora, omogočati uskladitev skupnih zneskov, potrjenih Komisiji, z evidencami posameznih izdatkov in njihovimi spremljevalnimi listinami, skupaj z listinami, ki jih v primeru shem državne pomoči ali dodelitve pomoči hranijo končni naslovniki.

97 Poleg tega iz zgornjih ugotovitev izhaja, da je treba protiargument Italijanske republike na podlagi določb Uredbe št. 1083/2006, ki se uporablja za programsko obdobje 2007–2013, zavrniti. Poleg tega, kot je Komisija pravilno navedla na obravnavi, člen 78(2) Uredbe št. 1083/2006 ni v nasprotju s spornim splošnim pravilom, ampak nasprotno potrjuje, da priznanje upravičenosti predplačil vključuje posredovanje zakonodajalca Skupnosti. Zadnje je moralo zlasti omogočiti, da se ob upoštevanju načel dobrega upravljanja opredelijo pogoji za tako priznanje, glede na to, da pri načrtovanju za obdobje 2000–2006 o tem ni bilo mogoče doseči soglasja (glej točko 24 zgoraj).

98 Brez vsakršne pravne podlage je tudi trditev, ki temelji na besedilu pravila št. 1, točka 2.1, Priloge k Uredbi št. 448/2004. Spomniti je treba, da se s to določbo ureja utemeljitev izdatkov, prijavljenih Komisiji, da bi se od nje prejela „vmesna in končna plačila“ v smislu člena 32(1), tretji pododstavek, splošne uredbe. V tem smislu je treba sklicevanje na navedena „vmesna in končna plačila“ razumeti tako, da če Komisija kot predplačilo plača znesek v višini 7 % prispevka skladov za zadevno pomoč, določen v členu 32(2), prvi pododstavek, splošne uredbe, nacionalnim organom ni treba že v tej fazi predložiti listin, ki utemeljujejo dejanske izdatke (sodba z dne 24. novembra 2005, točka 36 zgoraj, točka 47). Zato izrazov „vmesna in končna plačila“ iz pravila

št. 1, točka 2.1, Priloge k Uredbi št. 448/2004 ni mogoče razlagati tako, da predplačila niso zajeta v načelu povračila stroškov.

99 Poleg tega je treba kot nepomembne zavrniti trditve, ki slonijo na „načelu nujnosti“ državnih pomoči. Italijanska republika ni pojasnila, kako naj bi „načelo nujnosti“, ki ga navaja, če sploh obstaja, določalo izognitev načelu povračila stroškov, ki se na podlagi člena 32 splošne uredbe uporablja za zahtevke za vmesna in končna plačila. Dejstvo, da države članice na podlagi shem pomoči podjetjem, ki nimajo zadostnih lastnih sredstev, izplačujejo predplačila, ne zahteva, naj Komisija povrne navedena predplačila kot vmesna ali končna plačila, čeprav ne ustrezajo dejansko plačanim izdatkom v smislu člena 32 splošne uredbe.

100 V zvezi s tem ni mogoče navajati pravila št. 1, točka 1.3, Priloge k Uredbi št. 448/2004, ker je v njem izrecno določeno, da je treba plačila v sklade tveganega kapitala, posojilne in jamstvene sklade (skupaj s skladi z deležem v tveganem kapitalu), ki izpolnjujejo pogoje, določene v besedilu, obravnavati kot dejansko plačane izdatke v smislu člena 32(1), tretji pododstavek, splošne uredbe. O upravičenosti predplačil do pomoči iz skladov namreč ni mogoče sklepati iz besedila s posebno uporabo, ki ureja samo plačila držav članic v sklade tveganega kapitala, posojilne ali jamstvene sklade.

101 Nazadnje, trditev, ki temeljijo na določbah Priloge k Uredbi št. 448/2004 o stroških amortizacije, prispevkih v naravi in režijskih stroških, ni mogoče sprejeti. Tudi če upravičenost teh stroškov ne bi bila pogojena s predložitvijo dokazil, je taka ugotovitev nepomembna za presojo upravičenosti predplačil. Vsekakor iz pravila št. 1, točki 2.1 in 2.3, Priloge k Uredbi št. 448/2004 izhaja, da je treba stroške amortizacije, prispevke v naravi in režijske stroške utemeljiti s predložitvijo računovodskih listin z dokazno vrednostjo.

102 Iz zgoraj navedenega izhaja, da se s prvim izpodbijanim dopisom, s tem ko napotuje na sporno splošno pravilo, ni spremenilo področje uporabe predpisov Skupnosti in v tem pogledu ne more pomeniti akta, ki bi bil izpodbojen v smislu člena 230 ES.

103 Iz tega med drugim sledi, da so drugi, tretji, četrti in peti izpodbijani dopis v delu, v katerem je v njih na podlagi spornega splošnega pravila zavrnjeno, da se z zneski, ki ustrezajo spornim predplačilom, bremenijo skladi, v skladu s členom 32 splošne uredbe in pravilom št. 1, točki 1 in 2, Priloge k Uredbi št. 448/2004.

104 Četrti in peti tožbeni razlog je torej treba, kar zadeva drugi, tretji, četrti in peti izpodbijani dopis, zavrniti kot neutemeljena.

Osmi tožbeni razlog: kršitev člena 9 Uredbe št. 438/2001 in deveti tožbeni razlog: kršitev načela poenostavitve

Trditve strank

105 Italijanska republika trdi, da izpodbijani dopisi kršijo pravila o potrjevanju izdatkov iz člena 9 Uredbe št. 438/2001, ker se z njimi zahteva ali je bilo v njih predpostavljeno, da pristojni nacionalni organi v poročilih o izdatkih za vsak ukrep navedejo znesek izplačanih ali morebiti izplačanih spornih predplačil. Podrobna pravila o potrjevanju izdatkov naj bi bila v celoti urejena s tem členom, v katerem je določeno, da je treba potrjena poročila o izdatkih iz člena 32(3) in (4) splošne uredbe izdelati v skladu z vzorcem potrdila iz Priloge II k Uredbi št. 438/2001. Po določenem znesku

naj bi bilo treba izdatke samo navesti v tem potrdilu ter za vsak ukrep navesti zadevni vir financiranja („javna sredstva Skupnosti“, „različna javna sredstva“ in „zasebna sredstva“) in leto, v katerem so bili izdatki opravljeni. Tako naj bi Komisija, ko je od pristojnih nacionalnih organov zahtevala, naj svoja poročila o izdatkih dopolnijo s podatki o znesku izplačanih predplačil, tem organom naložila obveznosti poročanja, ki v veljavnih predpisih niso predvidene.

106 Poleg tega Italijanska republika trdi, da je Komisija, s tem ko je za potrjevanje izdatkov naložila strožja in bolj obremenjujoča podrobna pravila, kot so pravila iz člena 9 Uredbe št. 438/2001, kršila načelo poenostavitve upravljanja strukturnih skladov. O obstoju takega načela naj bi bilo mogoče sklepati iz uvodne izjave 42 splošne uredbe, ustno izraženih stališč Komisije in predlogov, ki jih je ta predložila odboru.

107 Komisija predlaga, naj se tožbeni razlog, ki se nanaša na kršitev člena 9 Uredbe št. 438/2001, zavrne kot neutemeljen. Podatki o izplačanih spornih predplačilih naj bi bili nepogrešljivi za določitev zneska predplačil, ki mora iti v breme proračuna Skupnosti. Zato naj bi sporočitev teh podatkov ustrezala izpolnitvi obveznosti potrjevanja izdatkov, ki jo imajo nacionalni organi na podlagi člena 9 Uredbe št. 438/2001.

108 Komisija poleg tega zavrača tožbeni razlog, ki se nanaša na kršitev načela poenostavitve. Cilj poenostavitve upravljanja skladov ne more upravičiti, da se v tem primeru kršijo pravila prijave in potrjevanja izdatkov, ki izhajajo iz načela dobrega finančnega poslovodenja.

Presoja Sodišča prve stopnje

109 Komisija izvaja nalogo izvajanja splošnega proračuna Evropske unije na podlagi člena 274 ES. Ker v tem členu ni določeno nikakršno razlikovanje glede na uporabljeni način upravljanja, Komisija še naprej izvaja to splošno odgovornost v okviru deljenega upravljanja strukturnih skladov. Poleg tega iz členov 10 ES in 274 ES izhaja, da morajo države članice v okviru deljenega upravljanja strukturnih skladov sodelovati s Komisijo, da bi zagotovile porabo sredstev Skupnosti v skladu z načeli dobrega finančnega poslovodenja. Zgoraj navedena pravila so ponovljena v členu 38(1)(g) splošne uredbe, ki se nanaša na finančni nadzor pomoči.

110 Za ta finančni nadzor so odgovorne predvsem države članice, ki Komisiji potrjujejo, da prijavljeni izdatki na podlagi zahtevkov za vmesna in končna plačila ustrezajo dejansko plačanim izdatkom v smislu člena 32(1), tretji pododstavek, splošne uredbe in pravila št. 1, točki 1 in 2, Priloge k Uredbi št. 448/2004. Komisija sprejme odločitev o teh zahtevkih za plačilo, tako da na podlagi splošne odgovornosti za izvajanje proračuna določi znesek izdatkov, ki jih je prijavila in potrdila država članica ter s katerim je treba bremeniti proračun Skupnosti.

111 Če so sistemi upravljanja in nadzora držav članic zanesljivi in zagotavljajo „zadostno revizijsko sled“ v smislu člena 7(2) Uredbe št. 438/2001, potrditev prijavljenih izdatkov načeloma Komisiji daje zadostno zagotovilo za natančnost, pravilnost in upravičenost zahtevkov za pomoč Skupnosti, kot izhaja iz člena 2(1) Uredbe št. 438/2001.

112 Če pa, kot v tem primeru, Komisija in država članica različno razlagata besedilo, v katerem so določeni pogoji za upravičenost nekaterih izdatkov, zanesljivost nacionalnega sistema upravljanja in nadzora Komisiji ne zagotavlja več, da izdatki, ki jih je prijavila ta država članica, v celoti ustrezajo upravičenim izdatkom v smislu veljavnih predpisov. Zadevna država članica je torej tista, ki mora pri izvajanju svoje odgovornosti za potrjevanje izdatkov in na podlagi lojalnega sodelovanja z institucijami Skupnosti Komisiji omogočiti izvajanje proračuna pod njeno odgovornostjo, tako da ji zagotovi vse informacije, za katere Komisija meni, da jih potrebuje za izvedbo plačil v skladu s členom 32(1), tretji pododstavek, splošne uredbe. Vsaka druga rešitev bi vplivala na učinkovitost člena 38(1) splošne uredbe in širše členov 10 ES in 274 ES.

113 Tako sporno splošno pravilo, katerega skladnost s členom 32(1), tretji pododstavek, splošne uredbe in pravilom št. 1, točki 1 in 2, Priloge k Uredbi št. 448/2004 je bila ugotovljena, kot posebno pravilo upravičenosti neutemeljenih predplačil, izplačanih do 19. februarja 2003, ki izhaja iz odločbe Komisije, ki ni bila izpodbijana v zadevah C-324/03 in C-431/03, je bilo mogoče uveljavljati zoper Italijansko republiko, saj sta ji bili ti pravili predhodno sporočeni (glej točki 25 in 27 zgoraj). Kot izhaja iz točke 112 zgoraj, je bila Italijanska republika na podlagi uporabe obeh teh pravil neizogibno dolžna s svojimi zahtevki za plačilo in poročili o izdatkih sporočiti podatke, ki jih je imela in jih je Komisija zahtevala, da bi lahko določila znesek izplačanih ali morebiti izplačanih spornih predplačil. Komisija torej pravilno trdi, da je bila v tem primeru sporna formalnost poročanja samo podrobno pravilo uporabe in neizogibna praktična posledica obveznosti potrjevanja izdatkov, ki jo je Italijanska republika imela na podlagi člena 9 Uredbe št. 438/2001.

114 Prvi izpodbijani dopis, s katerim so bili italijanski organi pozvani, naj dopolnijo sporna poročila o izdatkih, tako da za vsak ukrep navedejo znesek izplačanih ali morebiti izplačanih spornih predplačil, je torej te samo spomnil na obveznost poročanja, ki je zanje neizogibno izhajala iz predpisov Skupnosti, ne da bi spremenil področje

uporabe teh predpisov. Glede na zgornje ugotovitve in ugotovitve iz točke 102 zgoraj je treba ugotoviti, da prvi izpodbijani dopis ni ustvaril nikakršnih pravnih učinkov, ki jih izpodbija Italijanska republika, in glede na to ne more pomeniti izpodbojnega pravnega akta v smislu sodne prakse, navedene v točki 56 zgoraj. To tožbo je torej treba zavreči kot nedopustno v delu, v katerem se nanaša na prvi izpodbijani dopis. Posledično je treba preučitev navedene tožbe nadaljevati samo v delu, v katerem se nanaša na drugi, tretji, četrti in peti izpodbijani dopis.

115 Glede tega Italijanska republika ne more trditi, da naj bi bil z drugim, tretjim, četrtim in petim izpodbijanim dopisom kršen člen 9 Uredbe št. 438/2001 ali splošno načelo poenostavitve, ker naj bi se z njimi predpostavljalo, da bodo pristojni nacionalni organi ravnali v skladu s sporno formalnostjo poročanja.

116 V točki 113 zgoraj je že bilo ugotovljeno, da je bila navedena formalnost podrobno pravilo uporabe in neizogibna praktična posledica obveznosti potrjevanja izdatkov, ki jo je Italijanska republika imela na podlagi člena 9 Uredbe št. 438/2001.

117 Poleg tega načelo poenostavitve, ki ga navaja Italijanska republika, ne more povzročiti pomislekov o zakonitosti sporne formalnosti poročanja. Čeprav se splošna uredba odziva na skrbi, povezane s poenostavitvijo postopkov, ki urejajo obveznosti in plačila, in čeprav si Komisija v tem smislu prizadeva odpraviti nepotrebne upravne ovire, pa vseeno sistem strukturnih skladov ne pozna načela, v skladu s katerim bi bilo treba postopke, s katerimi se urejajo obveznosti in plačila, poenostaviti brez upoštevanja posledic za dobro delovanje in razumno finančno upravljanje skladov. Želja po poenostavitvi postopkov, izražena v splošni uredbi, v tem primeru ne more privesti do pomislekov o formalnosti poročanja, ki izhaja iz izvajanja sistema struk-

turnih skladov v skladu z načeli dobrega finančnega poslovodenja iz člena 274 ES, kot je že bilo navedeno v točkah 112 in 113 zgoraj.

118 Osmega in devetega tožbenega razloga, navedenih v podporo predlogu za razglasitev ničnosti drugega, tretjega, četrtega in petega izpodbijanega dopisa, torej ni mogoče sprejeti.

Prvi tožbeni razlog: neobstoj pravne podlage in kršitev določb, s katerimi se ureja finančni nadzor

Trditve strank

119 Italijanska republika očita, da v izpodbijanih dopisih ni navedena določba, ki je omogočila njihovo sprejetje, čeprav to zahteva načelo pravne varnosti (sodba Sodišča z dne 16. junija 1993 v zadevi Francija proti Komisiji, C-325/91, Recueil, str. I-3283, točka 26). Preprosto posredno sklicevanje na dopis z dne 29. julija 2003 ne more pomeniti zakonite in ustrezne pravne podlage, ker naj bi bilo sporno splošno pravilo, ki ga vsebuje ta dopis, v nasprotju z določbami splošne uredbe in Uredbe št. 448/2004.

120 Italijanska republika Komisiji tudi očita, da je s sprejetjem izpodbijanih dopisov posegla v pristojnost, ki na podlagi členov 38 in 39 splošne uredbe ter podrobnih pravil za njuno izvajanje iz Uredbe št. 438/2001 pripada izključno državam članicam. Iz teh določb ter sporočila Komisije Parlamentu in Svetu z dne 6. septembra 2004 o odgovornosti držav članic in Komisije pri deljenem upravljanju strukturnih skladov in Kohezijskega sklada (COM(2004) 580 konč.) naj bi namreč izhajalo, da so za finančni

nadzor pomoči skladov odgovorne predvsem države članice, ki morajo preveriti in Komisiji potrditi upravičenost izdatkov, ki jih prijavijo kot vmesna in končna plačila. Komisija naj bi bila pooblaščena samo za nadzor „sistemov upravljanja in nadzora“, ki jih vzpostavijo države članice.

121 Komisija predlaga zavrnitev prvega očitka, ki se nanaša na neobstoj pravne podlage. Izpodbijani dopisi naj bi spadali v jasno opredeljeni zakonodajni okvir, ki ga Italijanska republika pozna že dolgo. Sklicevali naj bi se namreč na dopis z dne 29. julija 2003, ki naj bi vseboval sklicevanje na pojasnjevalno opombo, in na podlagi tega sklicevanja bi lahko pravno podlago izpodbijanih dopisov našli v spornem splošnem pravilu, navedenem v njih.

122 V zvezi z drugim očitkom, ki se nanaša na domnevno kršitev določb, s katerimi se ureja finančni nadzor, Komisija meni, da je treba trditve Italijanske republike zavrniti kot neutemeljene. Odgovornost za finančni nadzor pomoči skladov, ki jo prevzamejo predvsem države članice, naj bi bila brez pomena za upravičenost predplačil. Komisija znova zatrjuje, da je sporno splošno pravilo v skladu z načelom povračila stroškov, ki je podlaga za veljavne predpise na tem področju.

Presoja Sodišča prve stopnje

123 V zvezi s prvim očitkom, ki se nanaša na neobstoj pravne podlage, je treba opozoriti, da mora biti v skladu z ustaljeno sodno prakso zakonodaja Skupnosti jasna, njena uporaba pa predvidljiva za vse, ki jih zadeva. Načelo pravne varnosti je del splošnih

načel prava Skupnosti, Sodišče prve stopnje pa mora zagotoviti njihovo upoštevanje. To načelo zahteva, naj zavezujoča narava vsakega akta, katerega cilj je ustvariti pravne učinke, temelji na predpisu prava Skupnosti, ki mora biti izrecno naveden kot zakonita podlaga akta in določa pravno obliko, ki jo mora imeti ta akt (sodba z dne 16. junija 1993 v zadevi Francija proti Komisiji, točka 119 zgoraj, točki 26 in 30).

124 Vendar pa iz sodne prakse tudi izhaja, da opustitev sklicevanja na natančno pravno podlago akta ne pomeni nujno bistvene napake, če je pravno podlago mogoče določiti na podlagi drugih elementov akta. Izrecno sklicevanje pa je vseeno nujno potrebno, če bi bili sicer zainteresirane osebe in pristojno sodišče Skupnosti negotovi glede natančne pravne podlage (sodba Sodišča z dne 26. marca 1987 v zadevi Komisija proti Svetu, 45/86, Recueil, str. 1493, točka 9, in sodba Sodišča prve stopnje z dne 11. septembra 2002 v zadevi Alpharma proti Svetu, T-70/99, Recueil, str. II-3495, točka 112).

125 Drugi, tretji, četrti in peti izpodbijani dopis vsebujejo odločbe Komisije o plačilu zneska, ki se razlikuje od zneska, za katerega je zaprosila Italijanska republika. Te odločbe temeljijo na izrecni zavrnitvi institucije Skupnosti, da proračun obremeni z izdatki, ki jih je prijavila Italijanska republika in ustrezajo spornim predplačilom. V dopisih ni izrecno naveden predpis prava Skupnosti, ki jim daje zavezujočo moč in določa pravno obliko, ki jo morajo imeti.

126 Treba je torej raziskati, ali drugi elementi drugega, tretjega, četrtega in petega izpodbijanega dopisa omogočajo odpravo negotovosti, povezane z opustitvijo pravne podlage v odločbah, ki jih je sprejela Komisija.

127 Iz obrazložitve dejstev (glej točke od 20 do 35 zgoraj) izhaja, da so sporni dopisi del obširnega dopisovanja med Komisijo in Italijansko republiko o vprašanju upravičenosti predplačil. Komisija je s pojasnjevalno opombo Italijansko republiko obvestila o spornem splošnem pravilu, v skladu s katerim predplačila, ki jim niso priložena dokazila o tem, da bi predplačila uporabili končni naslovniki, niso upravičena do prispevka skladov v skladu s členom 32(1), tretji pododstavek, splošne uredbe. Komisija je v dopisih z dne 14. maja 2003 in 29. julija 2003 znova navedla sporno splošno pravilo. Italijanski republiki je tudi sporočila svojo odločitev, da bo kot upravičena štela predplačila, izplačana do 19. februarja 2003, na podlagi načela varstva pravno utemeljenih pričakovanj.

128 V tem smislu vsebina drugega, tretjega, četrtega in petega izpodbijanega dopisa Italijanski republiki in Sodišču prve stopnje omogoča razumeti, da je v teh dopisih v vsakem posameznem primeru uporabljeno sporno splošno pravilo in da odločbe, ki jih vsebujejo, torej temeljijo na razlagi člena 32(1), tretji pododstavek, splošne uredbe, ki jo je Komisija navedla v pojasnjevalni opombi, ter dopisih z dne 14. maja 2003 in 29. julija 2003 ter 25. marca 2004.

129 Italijanska republika sicer ne more imeti pomislekov o zakonitosti te pravne podlage glede na splošno uredbo in Uredbo št. 448/2004, kajti sporno splošno pravilo je, kot je že bilo ugotovljeno v točki 92 zgoraj, v skladu s členom 32 splošne uredbe in ukrepom za njegovo izvajanje iz pravila št. 1, točki 1 in 2, Priloge k Uredbi št. 448/2004.

130 Prvega očitka o neobstoju pravne podlage torej ni mogoče sprejeti.

131 V zvezi z drugim očitkom o kršitvi določb, s katerimi se ureja finančni nadzor, je treba pojasniti, da Italijanska republika s tem v bistvu trdi, da Komisija ni bila pristojna za zavrnitev povračila spornih predplačil, ki so jih prijavili italijanski organi, v obliki prispevka skladov.

132 Vendar pa je treba trditev Italijanske republike zavrniti, ker je dokazano, da zavrnitve povračila temeljijo na obveznosti Komisije, ki izhaja iz člena 32(1), tretji pododstavek, splošne uredbe in podrobnih pravil za njegovo izvajanje, da izvede samo vmesna in končna plačila, ki ustrezajo dejansko plačanim izdatkom v smislu tega člena. Potrditev izdatkov, ki jih je izvedla Italijanska republika, namreč ne izključuje možnosti, da Komisija na podlagi splošne odgovornosti za izvajanje proračuna iz sofinanciranja Skupnosti izloči prijavljene in potrjene izdatke, ki glede na njeno razlago veljavnih predpisov ne ustrezajo upravičenim izdatkom.

133 V obravnavanem primeru je torej Komisija ravnala na podlagi svoje pristojnosti, dodeljene pri izvajanju proračuna Skupnosti, ne da bi posegla v izključne pristojnosti držav članic za finančni nadzor pomoči, kot izhajajo iz členov 38 in 39 splošne uredbe in podrobnih pravil za njuno izvajanje iz Uredbe št. 438/2001.

134 Drugi očitek je torej treba v celoti zavrniti. Posledično je treba prvi tožbeni razlog zavrniti v celoti.

Drugi tožbeni razlog: popolna neobrazloženost

Trditve strank

135 Italijanska republika trdi, da je z izpodbijanimi dopisi kršena obveznost obrazložitve aktov Skupnosti, določena v členu 253 ES, kot jo razlaga sodna praksa, ker ne vsebujejo nobenega elementa, ki bi utemeljeval odločbe, ki jih dopisi vsebujejo. V obravnavanem primeru bi morala Komisija v izpodbijanih dopisih izrecno navesti svoje razloge, po eni strani glede na spremembo zakonodajnega okvira, do katere je prišlo malo pred njihovim sprejetjem z začetkom veljavnosti Uredbe št. 448/2004, in po drugi strani glede na področje uporabe odločb iz teh dopisov, ki gredo očitno dlje kot prej sprejete odločbe (sodba Sodišča z dne 26. novembra 1975 v zadevi Fabricants de papiers peints proti Komisiji, 73/74, Recueil, str. 1491, točka 31).

136 Komisija predlaga zavrnitev drugega tožbenega razloga, ker so izpodbijani dopisi dovolj obrazloženi glede na okoliščine obravnavanega primera in tudi predpise, s katerimi se ureja upravičenost izdatkov do prispevka strukturnih skladov, katerih vsebino je Italijanska republika poznala, saj so ji bili sporočeni v pojasnjevalni opombi in dopisu z dne 29. julija 2003.

Presoja Sodišča prve stopnje

137 Na podlagi ustaljene sodne prakse mora biti obrazložitev, ki je zahtevana v členu 253 ES, prilagojena naravi zadevnega akta ter mora jasno in nedvoumno izražati

razloge institucije, avtorja akta, tako da se lahko zainteresirane stranke seznanijo z utemeljitvijo sprejetega ukrepa in da lahko pristojno sodišče opravi nadzor (sodbi Sodišča z dne 11. septembra 2003 v zadevi Avstrija proti Svetu, C-445/00, Recueil, str. I-8549, točka 49; z dne 9. septembra 2004 v zadevi Španija proti Komisiji, C-304/01, ZOdl., str. I-7655, točka 50, in sodba z dne 24. novembra 2005, točka 36 zgoraj, točka 54).

138 To obveznost obrazložitve je treba presojati glede na konkretne okoliščine, predvsem glede na vsebino akta, naravo razlogov, na katere se sklicuje, in interes za pojasnila, ki bi ga lahko imel naslovnik akta. Ne zahteva pa se, da bi bili v obrazložitvi navedeni vsi upoštevni dejanski in pravni elementi, ker je treba vprašanje, ali je obrazložitev posameznega akta v skladu z zahtevami iz člena 253 ES, presoditi ne samo glede na njegovo besedilo, ampak tudi glede na njegov kontekst in glede na vsa pravna pravila, ki urejajo zadevno področje (sodbi Sodišča z dne 22. marca 2001 v zadevi Francija proti Komisiji, C-17/99, Recueil, str. I-2481, točka 36; z dne 7. marca 2002 v zadevi Italija proti Komisiji, C-310/99, Recueil, str. I-2289, točka 48, in sodba z dne 24. novembra 2005, točka 36 zgoraj, točka 55).

139 Kot izhaja iz točk 127 in 128 zgoraj, je bilo v drugem, tretjem, četrtem in petem izpodbijanem dopisu posredno uporabljeno sporno splošno pravilo, navedeno v pojasnjevalni opombi, dopisih z dne 14. maja 2003 in 29. julija 2003 ter dopisu z dne 25. marca 2004. Dopisovanje med Komisijo in Italijansko republiko je torej zadnji omogočilo razumevanje, da zavrnitev povračila temelji posredno, a jasno in nedvoumno, na dejstvu, da spornih predplačil, ki jih je prijavila Italijanska republika, ni mogoče šteti za dejansko plačane izdatke v smislu člena 32(1), tretji pododstavek, splošne uredbe in da torej niso upravičena do prispevka skladov.

140 Poleg tega iz trditev, ki jih Italijanska republika navaja v tej tožbi, izhaja, da je razumela razloge, ki so bili podlaga za odločbe o zavrnitvi povračila iz drugega, tretjega, četrtega in petega izpodbijanega dopisa. Njen predlog za razglasitev ničnosti teh odločb sloni namreč predvsem na izpodbijanju spornega splošnega pravila, ki je njihova podlaga.

141 V teh okoliščinah je treba zavrniti drugi tožbeni razlog popolne neobrazloženosti.

Šesti tožbeni razlog: kršitev načela sorazmernosti in zloraba pooblastil ter sedmi tožbeni razlog: kršitev Uredbe št. 448/2004, načel enake obravnave in pravne varnosti ter protislovnost izpodbijanih dopisov

Trditve strank

142 S šestim tožbenim razlogom Italijanska republika trdi, da izpodbijani dopisi kršijo načelo sorazmernosti, ker je v njih uporabljeno splošno in abstraktno načelo neupravičenosti predplačil, ki je nesorazmerno z zastavljenim ciljem. To načelo naj bi najprej slonelo na nedokazani premisi, da naj v primeru predplačil ne bi obstajala zadostna jamstva, da bodo zneski, dani na voljo končnim naslovnikom, dejansko uporabljeni za uresničitev ciljev pomoči. Nato naj bi bilo uporabljeno, ne da bi bilo ocenjeno, ali obstajajo drugi ustrezni, manj omejevalni ukrepi, in zlasti ne da bi bila upoštevana jamstva, ki izhajajo iz nacionalne zakonodaje. Italijansko pravo naj bi namreč ponujalo jamstva za to, da bodo končni naslovniki, ki prejmejo predplačila, izvedli aktivnosti, sofinancirane iz skladov. Nazadnje naj bi načelo, ki ga je uporabila Komisija, izključevalo vsakršno analizo njenih služb na stopnji preučitve zahtevkov za plačilo, ki so jih poslali nacionalni organi.

143 Italijanska republika dodaja, da splošno in abstraktno načelo neupravičenosti predplačil kaže na zlorabo pooblastil, ker je enako sredstvu pritiska, uporabljenemu neposredno zoper pristojne nacionalne organe.

144 S sedmim tožbenim razlogom Italijanska republika trdi, da je z izpodbijanimi dopisi kršeno splošno načelo enake obravnave, kot je priznano v sodni praksi Skupnosti in določbah Uredbe št. 448/2004, in da vsebujejo očitna protislovja, ker se zdi, da brez pravne utemeljitve uvajajo dvojne predpise za sheme državnih pomoči, sofinanciranih iz strukturnih skladov. Medtem ko naj pomoči, na splošno izplačane v obliki predplačil, načeloma ne bi bile upravičene, naj namreč to ne bi veljalo za naložbene pomoči za majhna in srednje velika podjetja (MSP), dodeljene v obliki plačil v sklade tveganega kapitala, posojilne in jamstvene sklade (skupaj s skladi z deležem v tveganem kapitalu) na podlagi pravila št. 1, točka 1.3, in pravila št. 8, točka 2.9, Priloge k Uredbi št. 448/2004. Navedena posebnost te vrste financiranja naj ne bi mogla upravičiti take razlike v obravnavi glede na načelo nujnosti državnih pomoči, že navedeno v točki 81 zgoraj.

145 Italijanska republika tudi trdi, da je z izpodbijanimi dopisi kršeno načelo pravne varnosti. Z njimi naj bi bila namreč uvedena negotovost glede veljavnih predpisov, ker naj bi omogočali domnevo, da je tudi v posebnem primeru pomoči, dodeljenih v obliki plačil v sklade tveganega kapitala, posojilne in jamstvene sklade, za njihovo upravičenost mogoče zahtevati predložitev še drugih dokumentov, kot so navedeni v Uredbi št. 448/2004.

146 Komisija izpodbija trditev, da je z izpodbijanimi dopisi kršeno načelo sorazmernosti. V splošni uredbi in podrobnih pravilih za njeno izvajanje naj ne bi bilo končnim upravičencem prepovedano, da izplačajo predplačila končnim naslovnikom. Ta predplačila naj bi se lahko tudi sofinancirala iz skladov, brez kakršne koli zahteve po dokazilu

o njihovi uporabi, znotraj zneska 7 % prispevka skladov za zadevno pomoč, zneska, ki ga plača Komisija na podlagi člena 32(2) splošne uredbe, ko nastopi prva obveznost.

147 Komisija poleg tega odgovarja, da so očitki v okviru sedmega tožbenega razloga neutemeljeni in da jih je torej treba zavrniti. Pravila o upravičenosti plačil v sklade tveganega kapitala, posojilne in jamstvene sklade naj bi bila izdelana zaradi posebnih značilnosti te vrste financiranja.

Presoja Sodišča prve stopnje

– Kršitev Uredbe št. 448/2004

148 Kot je bilo ugotovljeno že v točki 103 zgoraj, je v drugem, tretjem, četrtem in petem izpodbijanem dopisu pravilo št. 1, točki 1 in 2, Priloge k Uredbi št. 448/2004 uporabljeno pravilno, ko je v njih zavrnjeno, da se z zneski, ki ustrezajo spornim predplačilom, bremeni proračun Skupnosti. Zato je treba očitek, ki se nanaša na kršitev Uredbe št. 448/2004, takoj zavrniti.

– Kršitev načel sorazmernosti, enake obravnave in pravne varnosti

149 Očitki kršitve načel sorazmernosti, enake obravnave in pravne varnosti se v bistvu nanašajo na uporabo spornega splošnega pravila v drugem, tretjem, četrtem in petem

izpodbijanem dopisu. Na podlagi tega pravila je namreč Komisija zavrnila, da bi se z zneski, ki ustrezajo spornim predplačilom, ki so jih prijavili italijanski organi, bremenil proračun Skupnosti.

150 Poudariti je treba, da v členu 32(1), tretji pododstavek, splošne uredbe in podrobnih pravilih za njegovo izvajanje Komisiji ni podeljena nikakršna diskrecijska pravica v zvezi z določitvijo pogojev za upravičenost predplačil. S tem ko je Komisija v drugem, tretjem, četrtem in petem izpodbijanem dopisu odločila, da sporna predplačila, ki jih je Italijanska republika prijavila kot vmesna plačila, niso upravičena, torej ni mogla kršiti načela sorazmernosti, načela enake obravnave ali načela pravne varnosti.

151 Tudi če bi upoštevali dejstvo, da se Italijanska republika v tem primeru sklicuje na nezakonitost člena 32(1), tretji pododstavek, splošne uredbe in podrobnih pravil za njegovo izvajanje za podporo svoji tožbi zoper posamezne določitve, sprejete na njihovi podlagi, in tudi če bi priznali dopustnost teh ugovorov nezakonitosti na podlagi člena 241 ES, teh ugovorov ne bi bilo mogoče sprejeti po temelju.

152 Sporno splošno pravilo je v primeru shem pomoči ali pomoči, ki jih dodelijo nacionalni organi, samo posebno izvajanje načela povračila stroškov v okviru vmesnih in končnih plačil, na katerem temeljijo člen 32 splošne uredbe in podrobna pravila za njegovo izvajanje, da bi zagotovili porabo sredstev Skupnosti v skladu z načeli dobrega finančnega poslovodenja iz člena 274 ES (glej točko 86 zgoraj). Torej je v tem primeru treba preučiti, ali to načelo krši načela sorazmernosti, enake obravnave in pravne varnosti.

153 V zvezi z domnevno kršitvijo načela sorazmernosti je treba spomniti, da je to načelo del splošnih načel prava Skupnosti, v skladu s katerim dejanja institucij Skupnosti ne smejo prekoračiti tega, kar je primerno in nujno za uresničitev zakonitih ciljev, ki si jih prizadeva doseči zadevna zakonodaja, pri čemer je treba, če obstaja več primernih ukrepov, izbrati najmanj obremenilnega, povzročene neugodnosti pa ne smejo biti nesorazmerne z zasledovanimi cilji (sodbi Sodišča z dne 5. maja 1998 v zadevi National Farmers' Union in drugi, C-157/96, Recueil, str. I-2211, točka 60, in z dne 12. marca 2002 v združenih zadeviah Omega Air in drugi, C-27/00 in C-122/00, Recueil, str. I-2569, točka 62; sodbi Sodišča prve stopnje z dne 27. septembra 2002 v zadevi Tideland Signal proti Komisiji, T-211/02, Recueil, str. II-3781, točka 39, in z dne 13. aprila 2005 v zadevi Verein für Konsumenteninformation proti Komisiji, T-2/03, ZOdl., str. II-1121, točka 99).

154 Za sodni nadzor zgoraj navedenih pogojev je treba upoštevati, da ima zakonodajalec Skupnosti široko zakonodajno pooblastilo za opredelitev splošnih pravil za strukturne sklade, in to ustreza politični odgovornosti, ki mu je dodeljena v členu 161 ES. Zato lahko na zakonitost takega ukrepa vpliva le očitna neprimernost ukrepa, sprejetega na tem področju, glede na cilj, ki si ga prizadeva doseči pristojna institucija (v zvezi s tem glej, kar zadeva skupno kmetijsko politiko, sodbo National Farmers' Union in drugi, točka 153 zgoraj, točka 61 in navedena sodna praksa).

155 V sistemu, uvedenem s členom 32 splošne uredbe, načelo povračila stroškov v okviru vmesnih in končnih plačil prispeva k zagotavljanju porabe sredstev Skupnosti v skladu z načeli dobrega finančnega poslovodenja iz člena 274 ES. Omogoča preprečitev tega, da bi Skupnost dodelila velike finančne prispevke, ki jih potem ne bi več mogla izterjati ali bi jih lahko izterjala samo z velikimi težavami, če ne bi bili uporabljeni v skladu z namenom, tako da tveganje za proračun Skupnosti omejuje na znesek 7 % prispevka skladov za zadevno pomoč (sklepni predlogi generalne pravobranilke J. Kokott k sodbi z dne 24. novembra 2005, točka 36 zgoraj, ZOdl., str. I-10047, točki 77 in 80).

156 Jamstva, ki jih eventualno ponuja italijanska zakonodaja, v tem primeru ne morejo povzročiti pomislekov o omejitvi tveganja za proračun Skupnosti zaradi neskladne uporabe predplačil. Ker namreč jamstva, predvidena na nacionalni ravni, predloži končni naslovnik nacionalnim organom, ki izplačajo predplačila, ni mogoče kot očitno neprimerno šteti, da tveganje neizpolnitve končnih naslovnikov in težave, povezane z morebitnim zahtevkom za povračilo nepravilno izplačanih zneskov, prevzamejo ti organi in ne Skupnost.

157 Načela povračila stroškov v okviru vmesnih in končnih plačil ter spornega splošnega pravila, s katerim se izvaja to načelo, torej ni mogoče šteti za očitno neprimerna ukrepa. Načelo sorazmernosti torej ni bilo kršeno.

158 V zvezi z domnevno kršitvijo načel enake obravnave in pravne varnosti je treba opozoriti, da splošno načelo enake obravnave zahteva, naj se podobni položaji ne obravnavajo različno, razen če je razlikovanje objektivno utemeljeno (na področju javne službe glej sodbo Sodišča prve stopnje z dne 26. februarja 2003 v zadevi Drouvis proti Komisiji, T-184/00, RecFP, str. I-A-51 in II-297, točka 39; na področju konkurence glej tudi sodbi Sodišča prve stopnje z dne 13. decembra 2001 v združenih zadeviah Krupp Thyssen Stainless in Acciai speciali Terni proti Komisiji, T-45/98 in T-47/98, Recueil, str. II-3757, točka 237, in z dne 6. decembra 2005 v zadevi Brouwerij Haacht proti Komisiji, T-48/02, ZOdl., str. II-5259, točka 108), medtem ko načelo pravne varnosti zahteva, naj so pravna pravila jasna in natančna, ter si prizadeva zagotavljati predvidljivost položajev in pravnih razmerij v zvezi s pravom Skupnosti (sodba Sodišča z dne 15. februarja 1996 v zadevi Duff in drugi, C-63/93, Recueil, str. I-569, točka 20, in sodba Sodišča prve stopnje z dne 7. novembra 2002 v združenih zadeviah Vela in Tecnagrind proti Komisiji, T-141/99, T-142/99, T-150/99 in T-151/99, Recueil, str. II-4547, točka 391). Načelo pravne varnosti pomeni, da predpisi Skupnosti niso oblikovani protislovno.

159 V pravilu št. 1, točka 1.3, Priloge k Uredbi št. 448/2004 je navedeno, da se državne pomoči, dodeljene v obliki plačil v sklade tveganega kapitala, posojilne in jamstvene sklade, obravnavajo kot dejansko plačani izdatki v smislu člena 32(1), tretji pododstavek, splošne uredbe, če zadevna sredstva izpolnjujejo pogoje, določene v pravilih št. 8 in št. 9 navedene priloge. Kot je Komisija pravilno trdila, to pravilo na poseben način uporablja načelo povračila stroškov v okviru vmesnih in končnih plačil, da bi upoštevalo posebnost financiranja za tvegani kapital podjetij. Ta sredstva dodelijo MSP samostojne pravne osebe, ki nastopajo kot posredniki. V nasprotju s predplačili, ki jih nacionalni organi izplačajo neposredno končnim naslovnikom, se financiranja v korist tveganega kapitala stekajo v sklade, katerih cilj je olajšati dostop končnih naslovnikov do virov financiranja. Zaradi tega posebnega položaja, ki ga ni mogoče primerjati s položajem predplačil, so se lahko plačila v sklade tveganega kapitala, posojilne in jamstvene sklade obravnavala kot dejansko plačani izdatki v smislu člena 32(1), tretji pododstavek, splošne uredbe.

160 Iz zgoraj navedenega izhaja, da določbe Priloge k Uredbi št. 448/2004, na podlagi katerih so samo pomoči, dodeljene v obliki plačil v sklade tveganega kapitala, posojilne in jamstvene sklade, dejansko plačani izdatki v smislu člena 32(1), tretji pododstavek, splošne uredbe, ne kršijo načela enake obravnave.

161 Poleg tega ni mogoče šteti, da je v tem primeru kršeno načelo pravne varnosti, ker načelo povračila stroškov v okviru vmesnih in končnih plačil ter tudi sporno splošno pravilo pomenita pravilno uporabo veljavnih predpisov. V zvezi s tem je treba poudariti, da je bila Italijanska republika opozorjena na sporno splošno pravilo in pogoje za upravičenost predplačil, določene v členu 32(1), tretji pododstavek, splošne uredbe, s pojasnjevalno opombo, dopisoma z dne 14. maja 2003 in 29. julija 2003 ter dopisom z dne 25. marca 2004. Poleg tega iz ugotovitev iz točke 159 zgoraj izhaja, da Italijanska

republika neutemeljeno trdi, da naj bi bila puščena v negotovosti glede veljavnih predpisov zaradi neenakosti pravil o upravičenosti iz pravila št. 1, točki 1.2 in 1.3, ter pravila št. 8 Priloge k Uredbi št. 448/2004.

162 Glede na vse zgornje ugotovitve se ne zdi, da načelo povračila stroškov v okviru vmesnih in končnih plačil ter sporno splošno pravilo, sama ali kakor sta bila konkretno uporabljena v drugem, tretjem, četrtem in petem izpodbijanem dopisu, kršita načelo sorazmernosti, enake obravnave ali pravne varnosti.

163 Zato je treba očitke, ki se nanašajo na kršitev teh načel, zavrniti.

– Zloraba pooblastil

164 V skladu z ustaljeno sodno prakso je odločbi mogoče očitati zlorabo pooblastil samo, če se na podlagi objektivnih, upoštevnih in skladnih dokazov zdi, da je bila sprejeta z izključnim ali vsaj odločilnim namenom doseči cilje, ki niso tisti, na katere se sklicuje (sodbi Sodišča prve stopnje z dne 23. oktobra 1990 v zadevi Pitrone proti Komisiji, T-46/89, Recueil, str. II-577, točka 71, in z dne 6. marca 2002 v združenih zadeviah Diputación Foral de Álava in drugi proti Komisiji, T-92/00 in T-103/00, Recueil, str. II-1385, točka 84).

165 V obravnavanem primeru Italijanska republika ne navaja nobenega objektivnega dokaza, ki bi omogočil ugotovitev, da je Komisija pri izvajanju svoje pristojnosti zlorabila pooblastila. Zloraba pooblastil torej ni dokazana.

166 Iz tega sledi, da je treba šesti in sedmi tožbeni razlog zavrniti in da je treba tožbo zavrniti v celoti, deloma kot nedopustno in deloma kot neutemeljeno.

Stroški

167 V skladu s členom 87(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Komisija je predlagala, naj se Italijanski republiki naloži plačilo stroškov, in ker ta s predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je

SODIŠČE PRVE STOPNJE (drugi senat)

razsodilo:

1. Tožba se zavrne.

2. Italijanski republiki se naloži plačilo stroškov.

Meij Forwood Pelikánová

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 12. decembra 2007.

Sodni tajnik V funkciji predsednika

E. Coulon A. W. H. Meij

Stvarno kazalo

Pravni okvir ..... II - 5097

Določbe o upravičenosti izdatkov do prispevka skladov ..... II - 5098

Določbe o plačilu prispevka skladov ..... II - 5100

Določbe o potrjevanju izdatkov ..... II - 5102

Določbe o finančnem nadzoru ..... II - 5103

Dejansko stanje ..... II - 5104

Postopek in predlogi strank ..... II - 5109

Dopustnost ..... II - 5111

Trditve strank ..... II - 5111

Presoja Sodišča prve stopnje ..... II - 5114

Temelj ..... II - 5116

Tretji tožbeni razlog: neupoštevanje postopka sprejemanja odločb Komisije in kršitev njenega poslovnika ..... II - 5118

Trditve strank ..... II - 5118

Presoja Sodišča prve stopnje ..... II - 5118

Četrti tožbeni razlog: kršitev člena 32 splošne uredbe in pravila št. 1, točki 1 in 2, Priloge k Uredbi št. 448/2004, ter peti tožbeni razlog, ki se nanaša na kršitev določb o upravičenosti izdatkov ..... II - 5120

Trditve strank ..... II - 5120

Presoja Sodišča prve stopnje ..... II - 5122

Osmi tožbeni razlog: kršitev člena 9 Uredbe št. 438/2001 in deveti tožbeni razlog: kršitev načela poenostavitve ..... II - 5128

Trditve strank ..... II - 5128

Presoja Sodišča prve stopnje ..... II - 5130

Prvi tožbeni razlog: neobstoj pravne podlage in kršitev določb, s katerimi se ureja finančni nadzor ..... II - 5133

Trditve strank ..... II - 5133

Presoja Sodišča prve stopnje ..... II - 5134

Drugi tožbeni razlog: popolna neobrazloženost ..... II - 5138

Trditve strank ..... II - 5138

Presoja Sodišča prve stopnje ..... II - 5138

Šesti tožbeni razlog: kršitev načela sorazmernosti in zloraba pooblastil ter sedmi tožbeni razlog: kršitev Uredbe št. 448/2004, načel enake obravnave in pravne varnosti ter protislovnost izpodbijanih dopisov ..... II - 5140

Trditve strank ..... II - 5140

Presoja Sodišča prve stopnje ..... II - 5142

– Kršitev Uredbe št. 448/2004 ..... II - 5142

– Kršitev načel sorazmernosti, enake obravnave in pravne varnosti ..... II - 5142

– Zloraba pooblastil ..... II - 5147

Stroški ..... II - 5100