РЕШЕНИЕ НА ПЪРВОИНСТАНЦИОННИЯ СЪД (втори състав)

12 декември 2007 година *

По дело T-308/05,

Италианска република, за която първоначално се явява г-н A. Cingolo, а впоследствие г-н P. Gentili, avvocati dello Stato,

жалбоподател,

срещу

Комисия на Европейските общности, за която се явяват г-н L. Flynn и г-жа M. Velardo, в качеството на представители, подпомагани от адв. G. Faedo, avocat,

ответник,

с предмет искане за отмяна на решенията, които според жалбоподателя се съдържат в писма на Комисията № 5272 от 7 юни 2005 г., № 5453 от 8 юни 2005 г., № 5726 и № 5728 от 17 юни 2005 г. и № 5952 от 23 юни 2005 г.,

* Език на производството: италиански.

ПЪРВОИНСТАНЦИОННИЯТ СЪД
НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ (втори състав),

състоящ се от: г-н A. W. H. Meij, председател, г-н N. J. Forwood и г-жа I. Pelikánová, съдии,

секретар: г-н J. Palacio González, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 25 април 2007 г.,

постанови настоящото

Решение

Правна уредба

1 По силата на член 159 ЕО Европейската общност подкрепя осъществяването на целите за социално и икономическо сближаване, сред които е и регионалното развитие, чрез действията, които предприема посредством структурните фондове (Европейски фонд за ориентиране и гарантиране на селското стопанство, частта за ръководство, Европейски социален фонд, Европейски фонд за регионално развитие (наричани по-нататък „структурните фондове“ или „фондовете“).

2 По силата на член 161 ЕО Съветът определя задачите, приоритетните цели и организацията на структурните фондове, както и приложимите спрямо тези фондове общи правила.

3 Въз основа на последната разпоредба Съветът приема Регламент (ЕО) № 1260/1999 от 21 юни 1999 година относно определянето на общи разпоредби за структурните фондове (ОВ L 161, стр. 1) (наричан по-нататък „общия регламент“), който урежда целите, организацията, функционирането и изпълнението на дейността на структурните фондове, както и ролята и правомощията на Комисията и на държавите-членки в тази област.

Разпоредби относно допустимостта на разходите за участието на фондовете

4 Член 30 от общия регламент уточнява условията за „допустимост“ на разходите за финансовото участие на фондовете. По смисъла на параграф 3 от този член „релевантните национални правила се прилагат за допустимите разходи, освен ако, когато това е необходимо, Комисията изготвя общи правила за допустимост на разходите в съответствие с процедурата, посочена в член 53, параграф 2“. [неофициален превод]

5 В съответствие с член 30, параграф 3 и член 53, параграф 2 от общия регламент Комисията приема Регламент (ЕО) № 1685/2000 от 28 юли 2000 година за приемане на подробни правила за изпълнението на общия регламент по отношение допустимостта на разходи за дейности, съвместно финансирани от структурните фондове (ОВ L 193, стр. 39; Специално издание на български език, 2007 г., глава 14, том 1, стр. 29). Този регламент влиза в сила на 5 август 2000 г. Впоследствие е изменен с Регламент (ЕО) № 1145/2003 на Комисията от 27 юни 2003 година (ОВ L 160, стр. 48), като за свързаните с настоящия спор разпоредби изменението поражда действие от датата на влизането му в сила. Впоследствие Комисията приема Регламент № 448/2004 от 10 март 2004 година (ОВ L 72, стр. 66; Специално издание на български език, 2007 г., глава 14, том 1, стр. 144), който отменя Регламент № 1145/2003 и изменя приложението към

Регламент № 1685/2000, като го заменя с текста, включен в неговото приложение (наричано по-нататък „приложението към Регламент № 448/2004“). Регламент № 448/2004 влиза в сила на 11 март 2004 г. Съгласно член 3 от този регламент той се прилага с обратна сила, считано от 5 юли 2003 г., дата на влизането в сила на Регламент № 1145/2003, освен що се отнася по-специално до точки 1.3., 2.1., 2.2. и 2.3. от правило № 1 от неговото приложение, които се прилагат, считано от 5 август 2000 г., дата на влизането в сила на Регламент № 1685/2000.

6 Правило № 1 от приложението към Регламент № 448/2004, посветено на „[д]ействително направени[те] разходи“, уточнява какво следва да се разбира под „плащания, извършени от крайните бенефициери“. Според точка 1.2. от това правило:

„При схемите за помощи по член 87 от Договора, както и помощ, предоставена от органите, определени от държавите-членки, „плащания, извършени от крайни бенефициери“ означава помощ, изплатена за индивидуални получатели [другаде в текста: „крайни получатели“] от страна на органите, които предоставят помощта. Изплащанията на помощта от крайните бенефициери трябва да бъдат оправдани в съответствие на условията и целите на помощта.“

7 Съгласно точка 1.4. от същото правило:

„В случаи, различни от тези по точка 1.2, „плащания, извършени от крайните бенефициери“ са плащания, направени от органите или държавни или частни предприятия от вида, дефиниран в допълнението към програмата в съответствие с член 18, параграф 3, буква б) от общия регламент, които са пряко отговарящи за възлагането на специфичната дейност.“

8 Правило № 1 освен това уточнява начините за „доказване на разходите“. Точка 2.1. от него гласи:

„Като общо правило плащанията от крайни бенефициери, декларирани като междинни плащания и плащания по крайното салдо, са придружени от разходно-оправдателни документи [другаде в текста: „платени фактури“]. Когато това не може да бъде постигнато, плащанията биват оправдавани със счетоводни документи с еквивалентна доказателствена стойност.“

9 Точка 2.3. от Правило № 1 предвижда:

„В допълнение в случаите, когато дейностите се осъществява в рамките на процедури за обществени поръчки, плащанията от крайни бенефициери, декларирани като междинни плащания и плащания по крайното салдо, са подкрепени с разходно-оправдателни документи, издадени в съответствие с разпоредбите на подписаните договори. Във всички останали случаи, включително отпускането на държавни грантове, плащанията от крайните бенефициери, декларирани като междинни плащания или плащания по крайното салдо, се оправдават с действително направени разходи (включително разходите, посочени в точка 1.5) (амортизация, апортни вноски или административни разходи) от страна на органите или държавните или частни предприятия, участващи в осъществяването на дейността.“

Разпоредби относно плащането на участието на фондовете

10 Член 32 от общия регламент урежда „[п]лащанията“ на участието на фондовете. Съгласно член 32, параграф 1, трета и четвърта алинея:

„Плащанията могат да приемат формата на авансови плащания, междинни плащания или плащане на крайното салдо. Междинните плащания и плащането на крайното салдо се отнасят до действително направени разходи, които трябва да съответстват на плащанията, извършени от крайните бенефициери и доказани с платени фактури или счетоводни документи с еквивалентна доказателствена стойност.

В зависимост от наличното финансиране Комисията извършва междинни плащания в срок не повече от два месеца, считано от получаването на допустимо заявление за плащане […]“. [неофициален превод]

11 Според член 32, параграф 2 от общия регламент:

„При одобряването на първия транш Комисията извършва авансово плащане към разплащателния орган. Това авансово плащане представлява 7 % от участието на фондовете в съответната помощ […].“ [неофициален превод]

12 Член 32, параграф 3 от общия регламент по-специално предвижда:

„Междинните плащания се извършват от Комисията за възстановяване на действително направените разходи по програмите на фондовете, заверени от разплащателния орган. […] Те се подчиняват на спазването на [определени] условия […] Ако някое от тези условия не е изпълнено и следователно заявлението за плащане не е допустимо, Комисията незабавно информира държавата-членка и разплащателния орган, които вземат мерки да поправят пропуска.“ [неофициален превод]

13 Съгласно член 32, параграф 4 от общия регламент:

„Плащането на крайното салдо от помощта се извършва, ако:

а) в срок от шест месеца от срока за плащане, установен в решението за участие на фондовете, разплащателният орган е предоставил на Комисията заверен отчет за действително направените разходи;

[…]“. [неофициален превод]

Разпоредби относно заверката на разходите

14 На основание член 53, параграф 2 от общия регламент и за да осигури еднакво равнище на качеството в областта на заверката на разходите, за които се иска плащане от фондовете като междинно плащане или плащане на крайното салдо, Комисията приема Регламент (ЕО) № 438/2001 от 2 март 2001 година за определяне на подробни правила за прилагане на общия регламент по отношение на системите за управление и контрол на помощта, отпускана по структурните фондове (ОВ L 63, стр. 21; Специално издание на български език, 2007 г., глава 14, том 1, стр. 39), в който се съдържат правила, уточняващи съдържанието на удостоверенията, свързани с отчетите за междинните и окончателните разходи, и характера и качеството на данните, върху които те се основават.

Разпоредби относно финансовия контрол

15 Финансовият контрол е уреден в членове 38 и 39 от общия регламент, като условията и редът за прилагането им са посочени в Регламент № 438/2001.

16 Член 38, параграф 1 от общия регламент предвижда, че в рамките на финансовия контрол, за който на първо място отговорност поемат държавите-членки, те „сътрудничат с Комисията за осигуряване на използването на фондовете на Общността съобразно принципа на стабилното финансово управление“. [неофициален превод]

17 Член 7 от Регламент № 438/2001, който е част от разпоредбите относно „[с]истемите за управление и контрол“, гласи:

„1. Системите за управление и контрол на държавите-членки осигуряват достатъчно проследяване на одита.

2. Проследяването на одита се счита за достатъчно, когато позволява:

а) равнение на заверени обобщени отчети, представени на Комисията, с индивидуалните отчети за разходите и оправдателните документи, държани както на различни административни нива, така и от крайните бенефициери (включително в случаите, когато последните не са крайните получатели на помощта), органите или фирмите, осъществяващи операциите […]“.

18 В частта, посветена на „[з]аверка[та] на разходите“, член 9, параграф 1 от Регламент № 438/2001 гласи:

„Удостоверенията, отнасящи се до отчетите за междинните и окончателните разходи, посочени в член 32, параграфи 3 и 4 от [общия] регламент […], се изготвят съгласно модела, описан в приложение II, от лице или служба от органа платец [другаде в текста: „разплащателния орган“], който е функционално независим от всички служби, одобряващи исканията.“

19 Член 9, параграф 2, буква б) от Регламент № 438/2001 предвижда, че преди да завери отчета за разходите, разплащателният орган се уверява по-специално, че отчетът съдържа само разходи, които съответстват на „разходите, извършени от крайните бенефициери, по смисъла на точки 1.2, 1.3 и 2 от правило № 1 от приложението към Регламент […] № 1685/2000 […], и които могат да бъдат доказани чрез изплатени фактури или счетоводни документи с еквивалентна доказателствена стойност“.

Обстоятелства в основата на жалбата

20 С писмо от 7 септември 2001 г. Комисията изпраща на Италианската република бележка за тълкуване на член 32, параграф 1, трета алинея от общия регламент (наричана по-нататък „тълкувателната бележка“). Съгласно съпроводителното писмо тълкувателната бележка има „за цел да изясни някои отправени към Комисията въпроси относно понятията „действително направени разходи“ и „плащания, извършени от крайните бенефициери““. В този контекст точка 8 от тълкувателната бележка определя с оглед на посочения по-горе член условията, при които се допуска съвместно финансиране от структурните фондове на авансови плащания, извършени от национални органи (наричани по-нататък „крайните бенефициери“) в рамките на схеми за държавни помощи по смисъла на

член 87 ЕО или във връзка с предоставянето на помощи (наричани по-нататък „авансови плащания“), както следва: „В случаите, когато крайният бенефициер не съвпада с крайния получател на общностното финансиране, например при схемите за помощи, авансовите плащания по субсидиите се извършват от крайните бенефициери в полза на крайните получатели. Въпреки това разходите, отчетени от крайния бенефициер пред управителния или разплащателния орган или пред междинния орган, трябва да се отнасят до действителните разходи на крайните получатели, доказани с платени фактури или с документи с еквивалентна доказателствена стойност. Ето защо авансови плащания от крайния бенефициер не могат да се включат в отчитаните пред Комисията разходи, освен ако споменатият бенефициер може да докаже, че крайният получател е използвал тези авансови плащания за покриване на действителни разходи.“ Така според тълкувателната бележка авансовите плащания, които не са придружени от оправдателни документи за използването им от крайните получатели (наричани по-нататък „недоказани авансови плащания“), не са допустими за участието на фондовете (което ще бъде наричано по-нататък „спорното общо правило“).

21 С писмо от 20 януари 2003 г. Комисията уведомява Италианската република по повод разглеждането на отправено от последната заявление за плащане, че ще приспадне сумата на недоказаните авансови плащания. Тя приканва Италианската република да ѝ съобщи споменатата сума, като междувременно спира разглеждането на заявлението ѝ за плащане.

22 С писмо от 3 март 2003 г. Комисията уведомява Италианската република, че е наредила плащане на по-малка от заявената сума поради приспадането на сума, отговаряща на недоказаните авансови плащания.

23 На 27 март 2003 г. Италианската република подава жалба за отмяна на двете посочени по-горе писма (дело C-138/03).

24 По същото време в Комитета за развитие и преобразуване на регионите (наричан по-нататък „Комитета“) се провеждат консултации за определяне на

начините за опростяване на управлението на структурните фондове. В този контекст Комисията настоява пред Комитета да проучи възможността авансовите плащания да бъдат допустими за финансиране от фондовете, както и условията за такава допустимост. След като на шестдесет и третото заседание на Комитета не е постигнато съгласие, на 19 февруари 2003 г. Комисията окончателно се отказва от предприемането на каквото и да е друго действие по този въпрос.

25 С писмо от 14 май 2003 г. Комисията уведомява Италианската република за приключването на обсъжданията в Комитета. Тя посочва, че поради това позицията ѝ относно допустимостта на авансовите плащания остава каквато е изложена в тълкувателната бележка. Все пак, позовавайки се на съмненията, които са могли да възникнат относно тълкуването на действащите разпоредби, и за да не накърни оправданите очаквания, които обсъжданията в Комитета са могли да породят, Комисията решава да приеме за допустими недоказани авансови плащания, които се отнасят или до помощи, окончателното решение за чието предоставяне е прието най-късно до 19 февруари 2003 г., или до помощи, отпуснати в рамките на процедура по възлагане на обществена поръчка, приключила най-късно на същата дата. Освен това Комисията уведомява Италианската република, че сумата на авансовите плащания трябва да бъде посочена съгласно така изложените правила в отчетите за разходите, придружаващи заявленията за плащане, които ще ѝ изпраща. На 24 юли 2003 г. Италианската република подава жалба за отмяна на писмото от 14 май 2003 г. (дело C-324/03).

26 На основание правилата, формулирани в писмото от 14 май 2003 г., на 5 юни 2003 г. италианските органи получават плащане на сумите, посочени в писмата от 20 януари и 3 март 2003 г. и претендирани по дело C-138/03.

27 С писмо от 29 юли 2003 г. Комисията изпраща на италианските органи нов вариант на писмото от 14 май 2003 г., в който са поправени някои съдържащи се в него грешки в превода. На 9 октомври 2003 г. Италианската република подава жалба за отмяна на писмото от 29 юли 2003 г. (дело C-431/03). Както и по дело C-324/03, Италианската република оспорва писмото, доколкото с него е отказано да се признае допустимостта за участието на структурните фондове

в авансови плащания, чието използване от крайните получатели не е доказано с оправдателни документи, при положение че окончателното решение за предоставяне на помощта или приключването на процедурата по възлагане на обществената поръчка е след 19 февруари 2003 г. (наричани по-нататък „спорните авансови плащания“).

28 На 25 септември 2003 г. Италианската република подава жалба и срещу Регламент № 1145/2003, влязъл в сила на 5 юли 2003 г. (дело C-401/03, което след изпращане на Първоинстанционния съд става дело T-223/04).

29 С писмо от 25 март 2004 г. Комисията уведомява Италианската република, че размерът на авансовите плащания, извършени в рамките на схемите за помощи по всички програми, свързани с цели № 1 и № 2, трябва да бъде уточнен в бъдещите отчети за разходите за всяка отделна мярка, както е било уточнено в писмата от 14 май и 29 юли 2003 г. Италианската република подава жалба срещу това писмо, като при условията на евентуалност обжалва и Регламент № 448/2004, който е влязъл в сила на 11 март 2004 г. (дело T-207/04).

30 С писмо № 6311 от 1 март 2005 г. Италианската република изпраща на Комисията заявление за междинно плащане в рамките на осъществяването на оперативната регионална програма (наричана по-нататък „ОРП“) по цел № 1 за регион Кампания за периода 2000—2006 г.

31 С писмо № 2772 от 21 март 2005 г. Комисията изисква от Италианската република да допълни отчета за разходите, придружаващ това заявление за плащане, като ясно посочи сумата на извършените спорни авансови плащания.

32 С писмо № 12827 от 29 април 2005 г. Италианската република изпраща на Комисията ново заявление за плащане за сумата 17 341 776,84 EUR в рамките на прилагането на същата ОРП.

33 С жалба, подадена в секретариата на Първоинстанционния съд на 30 май 2005 г., Италианската република оспорва по-специално писмо № 2772 от 21 март 2005 г. (дело Т-212/05).

34 С писмо № 5272 от 7 юни 2005 г. (наричано по-нататък „първото обжалвано писмо“) Комисията изисква от Италианската република да допълни отчетите за разходите, придружаващи заявленията за плащане, изпратени ѝ с писма № 6311 от 1 март 2005 г. и № 12827 от 29 април 2005 г. (наричани по-нататък „спорните отчети за разходите“ и „спорните заявления за плащане“), като за всяка мярка уточни сумата на спорните авансови плащания, които са извършени или са евентуално извършени. Тя също така пояснява, че процедурите за плащане, съответстващи на спорните заявления за плащане, ще бъдат или ще останат спрени до получаването на посочените данни. Това писмо е получено от съответните италиански органи на 8 юни 2005 г.

35 С писмо № 5453 от 8 юни 2005 г. (наричано по-нататък „второто обжалвано писмо“), с писма № 5726 и № 5728 от 17 юни 2005 г. (наричани по-нататък съответно „третото обжалвано писмо“ и „четвъртото обжалвано писмо“) и с писмо № 5952 от 23 юни 2005 г. (наричано по-нататък „петото обжалвано писмо“) Комисията уведомява Италианската република, че плащанията, които ще бъдат извършени, ще бъдат за сума, различна от заявената в рамките на прилагането, от една страна, на единствения програмен документ по цел № 2 за регион Лацио за периода 2000—2006 г., а от друга страна, на ОРП по цел № 1 за регион Апулия за същия период, поради приспадането на сумите, отговарящи на спорните авансови плащания.

36 С Решение от по дело Италия/Комисия (C-138/03, C-324/03 и C-431/03, Recueil, стр. I-10043, наричано по-нататък „Решението от 24 ноември 2005 г.“) Съдът постановява, че не следва да се произнася по жалбата, подадена по дело C-138/03, и че жалбите по дела C-324/03 и C-431/03 следва да бъдат отхвърлени, първата като неоснователна, а втората като недопустима.

Производство и искания на страните

37 На 10 август 2005 г. Италианската република подава настоящата жалба в секретариата на Първоинстанционния съд.

38 С писмо от 10 януари 2006 г. секретариатът приканва страните да представят своите становища по евентуалните последици за настоящото дело на Решение от 24 ноември 2005 г, посочено в точка 36 по-горе. Страните внасят своите становища в указаните срокове, като впоследствие, на 2 март 2006 г., Комисията изпраща на секретариата поправка, с която коригира техническа грешка в своето становище.

39 По доклад на съдията докладчик Първоинстанционният съд (втори състав) решава да открие устната фаза и в рамките на процесуално-организационните действия приканва Комисията да отговори на някои въпроси, а Италианската република — да представи един документ. Страните изпълняват тези искания.

40 С решение от 2 февруари 2007 г. съдиите г-н A. W. H. Meij и г-н N. J. Forwood са определени съответно за изпълняващ функциите на председател на състава и за съдия, за да заместят съдия J. Pirrung, който е възпрепятстван да заседава.

41 Устните състезания и отговорите на страните на поставените от Първоинстанционния съд въпроси са изслушани в съдебното заседание от 25 април 2007 г. След съдебното заседание пред Първоинстанционния съд се организира неофициална среща с представителите на страните.

42 Италианската република иска от Първоинстанционния съд:

— да отмени първото обжалвано писмо, доколкото с него се иска тя да допълни отчетите за разходите, придружаващи спорните заявления за плащане, като за всяка мярка посочи сумата на извършените или евентуално извършените спорни авансови плащания, и доколкото се пояснява, че процедурите за плащане, свързани с тези заявления, ще бъдат или ще останат спрени до получаването на посочените данни,

— да отмени второто, третото, четвъртото и петото обжалвано писмо, доколкото в тях се посочва, че извършените плащания ще бъдат за сума, различна от заявената, поради приспадането на сумите, отговарящи на спорните авансови плащания,

— да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

43 Комисията иска от Първоинстанционния съд:

— да отхвърли жалбата като недопустима или неоснователна,

— да осъди Италианската република да заплати съдебните разноски.

По допустимостта

Доводи на страните

44 Комисията оспорва допустимостта на жалбата срещу първото обжалвано писмо по основното съображение, че то не представлява обжалваем акт по смисъла на член 230 ЕО поради тълкувателния си характер, и по евентуалното съображение, че не представлява такъв акт поради потвърдителния си характер.

45 Като главен довод Комисията изтъква, че първото обжалвано писмо не поражда самостоятелни правни последици, а има чисто тълкувателен характер.

46 Що се отнася на първо място до спорното общо правило, първото обжалвано писмо се ограничавало да припомни направеното от Комисията тълкуване на член 32, параграф 1, трета алинея от общия регламент и не пораждало самостоятелни правни последици за Италианската република.

47 Що се отнася на второ място до искането за съобщаване на данни относно авансовите плащания, то било само начин за прилагане и за изясняване на практика на правната уредба относно допустимостта на разходите, и по-специално на правилата за доказване на разходите, предвидени в Регламент № 448/2004.

48 Що се отнася на трето и последно място до указанието, че до получаването на данните за авансовите плащания споменатите процедури за плащане ще бъдат или ще останат спрени, то съответствало на задължението на Комисията съгласно принципа на стабилното финансово управление да не дава ход на

нередовни, непълни или неотговарящи на правилата за доказване на разходите заявления за плащане. Това указание отразявало невъзможността на Комисията да извърши заявените плащания при липсата на изискваните данни и с него Комисията не изразявала становище по основателността на спорните заявления за плащане.

49 В отговор на доводите на Италианската република Комисията изтъква, че съгласно съдебната практика възможността за обжалване на първото обжалвано писмо не би могла да бъде изведена от евентуалната незаконосъобразност на спорното общо правило, на което писмото се позовава, нито от евентуалното превишаване на правомощията на Комисията при приемането на това правило.

50 Като евентуален довод Комисията изтъква, че първото обжалвано писмо има чисто потвърдителен характер. То потвърждавало спорното общо правило, изложено в писмата от 14 май и 29 юли 2003 г., а преди приемането на споменатите писма — в тълкувателната бележка. Тези писма окончателно прекратявали институционалните обсъждания на въпроса за допустимостта на авансовите плащания. В точки 36 и 37 от Решение от 24 ноември 2005 г., посочено в точка 36 по-горе, Съдът потвърждавал, че писмото от 14 май 2003 г. отразявало крайния резултат от преразглеждането на този въпрос.

51 Накрая Комисията изтъква, че Италианската република не може да очаква никаква реална полза от евентуалната отмяна на първото обжалвано писмо, тъй като Комисията при всички положения ще продължи да прилага определените в тълкувателната бележка критерии при разглеждането на спорните заявления за плащане.

52 Италианската република поддържа, че жалбата срещу първото обжалвано писмо е допустима. Това писмо имало самостоятелни правни последици и

можело пряко да измени нейното правно положение, поради което според постоянната съдебна практика представлявало обжалваем акт по смисъла на член 230 ЕО.

53 От една страна, в съответствие със съдържанието на писмата от 29 юли 2003 г. и 25 март 2004 г. първото обжалвано писмо съдържало разпореждане за включване на данни за авансовите плащания в спорните отчети за разходите. Така възложеното задължение за отчитане обаче не произтичало от разпоредбите на Регламент № 438/2001, който уреждал начините за заверка на разходите, а от спорното общо правило, което се основавало на погрешно тълкуване на разпоредбите на общия регламент и на Регламент № 448/2004 относно допустимостта на разходите.

54 От друга страна, първото обжалвано писмо допълвало нормите, уреждащи допустимостта на разходите и тяхната заверка, както и предходните писма на Комисията, доколкото въвеждало санкция за неизпълнение на разпореждането да се предоставят данни за авансовите плащания. Всъщност писмото пояснява, че няма да се дава ход на спорните заявления за плащане, докато не бъдат получени данните за авансовите плащания. По този начин в нарушение на приложимата правна уредба първото обжалвано писмо въвеждало нова хипотеза от чисто процесуално естество на отхвърляне на заявленията за плащане.

55 Накрая, Италианската република оспорва доводите на Комисията, според които първото обжалвано писмо било акт с чисто потвърдителен характер. Всъщност, след като било оспорено, посоченото в тълкувателната бележка спорно общо правило било преразгледано по-задълбочено в рамките на институционалните обсъждания на изменението на Регламент № 1685/2000, чието приключване било отразено с приетото малко след Регламент № 448/2004 първо обжалвано писмо.

Съображения на Първоинстанционния съд

56 Според постоянната съдебна практика жалбата по член 230 ЕО може да се подава срещу всички приети от институциите разпоредби, чиято цел е да произведат правно действие, независимо от техния характер или форма (вж. Решение от 24 май 2005 г., посочено в точка 36 по-горе, и цитираната съдебна практика).

57 Първото обжалвано писмо следва да се разгледа по същество и с оглед на контекста, в който е било прието, за да се прецени дали поражда правни последици по смисъла на цитираната по-горе съдебна практика, доколкото от Италианската република се иска да допълни спорните отчети за разходите, като за всяка мярка посочи сумата на извършените или евентуално извършените спорни авансови плащания, и доколкото се пояснява, че започналите процедури по спорните заявления за плащане ще бъдат или ще останат спрени до получаването на посочените данни (вж. Определение на Съда от 13 юни 1991 г. по дело Sunzest/Комисия, C-50/90, Recueil, стр. I-2917, точка 13).

58 Що се отнася, на първо място, до твърдението на Италианската република, че първото обжалвано писмо ѝ налагало санкция, като посочвало, че на спорните заявления за плащане няма да бъде даден ход до получаването на данните за авансовите плащания, следва да се констатира, че то по същество е равносилно на твърдение за продължаващо бездействие на Комисията. Както посочи в съдебното заседание, Италианската република смята, че в случая Комисията е била длъжна да извърши плащанията, отговарящи на спорните заявления за плащане, в двумесечния срок, предвиден в член 32, параграф 1, четвърта алинея от общия регламент.

59 В това отношение е важно да се напомни, че когато е сезирана с допустимо заявление за плащане по смисъла на член 32, параграф 3 от общия регламент, Комисията няма право да бездейства. Всъщност съгласно член 32, параграф 1,

четвърта алинея от общия регламент, в зависимост от наличното финансиране тя трябва да пристъпи към извършването на междинни плащания в съответствие с това заявление в срок, не по-дълъг от два месеца, считано от получаването на заявлението. Следователно, ако в случая Комисията не е изпълнила своето задължение за действие, както твърди Италианската република, същата е трябвало да оспори това чрез предявяване на иск за установяване на неправомерно бездействие (вж. в този смисъл Решение на Съда от 26 май 1982 г. по дело Германия/Комисия, 44/81, Recueil, стр. 1855, точка 6 и Решение на Първоинстанционния съд от 14 декември 2006 г. по дело Германия/Комисия, Т-314/04 и Т-414/04, непубликувано в Recueil, точка 48). В случай че искът за установяване на неправомерно бездействие бъде приет за основателен, Комисията би била длъжна на основание член 233 ЕО да предприеме необходимите мерки за изпълнение на съдебното решение (Решение от 14 декември 2006 г. по дело Германия/Комисия, посочено по-горе, точка 48).

60 Този отговор не би могъл да се оспорва със съображението, че с първото обжалвано писмо Италианската република не била изрично уведомена за отказа на Комисията да предприеме действие. Отказът за предприемане на действие, колкото и ясно да е изразен, може да бъде оспорван пред Съда на основание член 232 ЕО, след като не слага край на неправомерното бездействие (Решение на Съда от 27 септември 1988 г. по дело Парламент/Съвет, 302/87, Recueil, стр. 5615, точка 17).

61 При всяко положение, както Комисията потвърди в съдебното заседание, без Италианската република да ѝ се противопостави по този въпрос, бездействието, намерило израз в първото обжалвано писмо, е било само временно и не е продължило след отпадане на обосноваващите го причини, тъй като накрая Комисията е взела решение по спорните заявления за плащане. Това окончателно решение е било съобщено на Италианската република с писмо № 8799 от 24 август 2005 г. (Т-402/05) и тя е подала жалба срещу него.

62 При това положение следва да се приеме, че първото обжалвано писмо, доколкото с него пред Италианската република е изразен отказът на Комисията да предприеме действия във връзка със спорните заявления за плащане, не поражда никакви правни последици, които могат да се оспорват с жалба, подадена на основание член 230 ЕО.

63 Що се отнася, на второ място, до указанието, според което Италианската република трябвало да предаде на Комисията данните за авансовите плащания, трябва да се уточни, че по този начин първото обжалвано писмо чрез препращане се позовава на задължение за отчитане, произтичащо за тази държава-членка от прилагането на спорното общо правило във връзка с решението, съдържащо се в писмото от 14 май 2003 г. (вж. точка 25 по-горе), от които следва, че допустими за съвместно финансиране от фондовете са онези недоказани авансови плащания, които се отнасят за помощи, окончателното решение за чието предоставяне е било прието най-късно до 19 февруари 2003 г., или за помощи, отпуснати в рамките на процедура по възлагане на обществена поръчка, приключила най-късно на същата дата. Всъщност първото обжалвано писмо изрично препраща към писмо № 2772 от 21 март 2005 г. (вж. точка 31 по-горе), което от своя страна препраща към писмото от 29 юли 2003 г., отстраняващо грешката, допусната в писмото от 14 май 2003 г. (вж. точка 27 по-горе).

64 От самото съдържание на първото обжалвано писмо следва, че във връзка с разглеждането на спорните заявления за плащане то цели да напомни на Италианската република за нейното задължение за отчитане, произтичащо от правната уредба на допустимостта на разходите, и по-специално от спорното общо правило.

65 За да се провери дали първото обжалвано писмо действително само припомня на Италианската република задълженията ѝ, произтичащи от общностната уредба, без да променя приложното поле на тази уредба, или напротив, е годно да породи правни последици, следва да бъдат разрешени някои въпроси по съществото на настоящия спор (вж. в този смисъл Решение на Съда от 20 март 1997 г. по дело Франция/Комисия, C-57/95, Recueil, стр. I-1627, точки 9 и 10 и Решение от 24 ноември 2005 г., посочено в точка 36 по-горе, точки 33—35).

По съществото на спора

66 В подкрепа на искането си за отмяна на първото, второто, третото, четвъртото и петото обжалвано писмо (наричани по-нататък общо „обжалваните писма“)

Италианската република изтъква девет правни основания. Първото правно основание е изведено от липса на правно основание и нарушение на разпоредбите, уреждащи финансовия контрол. Второто правно основание се базира на абсолютна липса на мотиви. Третото правно основание е свързано с неспазването на производството за приемане на решения от Комисията, както и с нарушение на Процедурния правилник на Комисията. Четвъртото правно основание е изведено от нарушение на член 32 от общия регламент и на правило № 1, точки 1 и 2 от приложението към Регламент № 448/2004. Петото правно основание е свързано с нарушение на разпоредбите относно допустимостта на разходите. Шестото правно основание се базира на нарушение на принципа на пропорционалността и на злоупотреба с власт. Седмото правно основание е изведено от нарушение на Регламент № 448/2004, на принципа за равно третиране и на принципа на правната сигурност, както и от противоречивия характер на обжалваните писма. Осмото правно основание е свързано с нарушение на член 9 от Регламент № 438/2001. Накрая, деветото правно основание е изведено от нарушение на принцип на опростяване.

67 Тъй като Комисията оспорва допустимостта на третото правно основание, то следва да бъде разгледано първо.

68 Уместно е също така да се напомни, че отговорът на въпроса за допустимостта, поставен в точка 65 по-горе, зависи от отговорите, които ще бъдат дадени на въпросите по съществото на спора, свързани, от една страна, с тълкуването на общностната правна уредба в областта на допустимостта на разходите, а от друга страна, с неизбежните последици, които произтичат от тази правна уредба на етапа на отчитането и заверяването на разходите. Тъй като тези въпроси по съществото на спора са поставени с четвъртото и петото правно основание, от една страна, и с осмото и деветото правно основание, от друга, е важно след това да бъдат разгледани именно те.

По третото правно основание, изведено от неспазването на производството за вземане на решения от Комисията, както и от нарушението на Процедурния правилник на Комисията

Доводи на страните

69 Италианската република по същество поддържа, че с изпращането на обжалваните писма Комисията я е уведомила за решения, които очевидно не са взети при спазване на производството, предвидено в Процедурния правилник на Комисията.

70 Комисията иска третото правно основание да се отхвърли като недопустимо на основание член 44, параграф 1, буква в) от Процедурния правилник на Първоинстанционния съд. Доводите в подкрепа на настоящото правно основание били лишени от яснота и точност, що се отнася до установяването на нормите, за които се твърди, че са нарушени.

Съображения на Първоинстанционния съд

71 Член 44, параграф 1, буква в) от Процедурния правилник предвижда, че исковата молба или жалбата трябва да съдържа кратко изложение на изложените правни основания. Това означава, че жалбата трябва изрично да посочва в какво се състоят правните ѝ основания и не може да се ограничи до абстрактното им излагане (Решение на Първоинстанционния съд от 18 ноември 1992 г. по дело Rendo и др./Комисия, T-16/91, Recueil, стр. II-2417, точка 130 и Решение на Първоинстанционния съд от 28 март 2000 г. по дело T. Port/Комисия, T-251/97, Recueil, стр. II-1775, точка 90).

72 Нещо повече, изложението на правните основания, дори и кратко, трябва да е достатъчно ясно и точно, за да се позволи на ответника да подготви защитата си, а на Първоинстанционния съд — да се произнесе по иска или жалбата, ако е необходимо, без да разполага с други данни. За да са допустими искът или жалбата или по-конкретно — правното основание, правната сигурност и доброто правораздаване изискват съществените правни и фактически обстоятелства, на които те се основават, да следват по логичен и разбираем начин от самия текст на исковата молба или жалбата (относно допустимостта на жалбите вж. Решение на Първоинстанционния съд от 14 май 1998 г. по дело Enso Española/Комисия, T-348/94, Recueil, стр. II-1875, точка 143 и Решение по дело T. Port/Комисия, посочено в точка 71 по-горе, точка 91). От това произтича, че съществените правни и фактически обстоятелства, на които искът или жалбата се основава, трябва да изпъкват по логичен и разбираем начин от текста на самата искова молба или жалба.

73 В случая доводите, приведени в подкрепа на третото правно основание, са лишени от яснота и точност, що се отнася до установяването на нормите на Процедурния правилник на Комисията, за които се твърди, че били нарушени при приемането на обжалваните писма, въпреки че Процедурният правилник на Комисията е акт, публикуван на всички езици на Европейския съюз в *Официален вестник на Европейските общности* (ОВ L 308, 2000 г. стр. 26; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 2, стр. 216).

74 При това положение Комисията основателно поддържа, че настоящото правно основание не е изложено достатъчно ясно и точно в жалбата, така че да ѝ позволи да подготви защитата си. Начинът, по който е изложено настоящото правно основание, не позволява и на Първоинстанционния съд да се произнесе по неговата основателност.

75 Следователно третото правно основание трябва да бъде отхвърлено като недопустимо.

По четвъртото правно основание, изведено от нарушение на член 32 от общия регламент и на правило № 1, точки 1 и 2 от приложението към Регламент № 448/2004, и по петото правно основание, изведено от нарушение на разпоредбите относно допустимостта на разходите

Доводи на страните

76 Италианската република твърди, че обжалваните писма нарушават член 32 от общия регламент и правило № 1 от приложението към Регламент № 448/2004, доколкото се основават на спорното общо правило. В случай че Регламент № 448/2004 би могъл да служи като основание на спорното общо правило, тя възразява, че същият е недействителен поради противоречие с член 32 от общия регламент.

77 Италианската република изтъква, че в случая не е приложим отговорът, даден от Съда в Решението от 24 ноември 2005 г., посочено в точка 36 по-горе. От една страна, правило № 1, точка 2 от приложението към Регламент № 1685/2000, на което се основава този отговор, било изменено съществено с Регламент № 448/2004. От друга страна, настоящият спор се отнасял единствено до член 30 от общия регламент и разпоредбите на приложението към Регламент № 448/2004, уреждащи допустимостта на разходите, направени от крайните бенефициери, докато Решението на Съда тълкува друга разпоредба — член 32 от общия регламент, уреждащ плащането на участието на фондовете от Комисията.

78 Италианската република освен това оспорва довода, че член 32 от общия регламент и правило № 1 от приложението към Регламент № 448/2004 биха могли да се тълкуват в смисъла на спорното общо правило.

79 На първо място, разпоредбите на общия регламент или на Регламент № 448/2004 не позволявали да се отчете дейността на крайните получатели за целите на

преценката на допустимостта на авансовите плащания. Напротив, новите разпоредби на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета от 11 юли 2006 година за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на общия регламент (ОВ L 210, стр. 25; Специално издание на български език, 2007 г., глава 14, том 2, стр. 64 и поправка в ОВ L 301, 2008 г., стр. 40), потвърждавали това, че до този момент разпоредбите на Регламент № 448/2004 не са позволявали да се отчете дейността на крайните получатели. Всъщност отчитането ѝ станало възможно именно с изменението на понятието „бенефициер“, въведено с Регламент № 1083/2006.

80 На второ място, правило № 1, точка 2.1. от приложението към Регламент № 448/2004 мълчаливо утвърждавало допустимостта на недоказаните авансови плащания за финансиране от структурните фондове, като само поставяло на крайните бенефициери изискването да докажат плащанията, които извършват във връзка с „междинни плащания и плащания по крайното салдо“.

81 На трето място, принципът на необходимостта на държавните помощи, според който помощите не могат да се приемат за съвместими с общностното право, освен ако не са в полза на предприятия, които не разполагат с достатъчно собствени финансови ресурси, за да извършат предвидените инвестиции, бил в противоречие с обвързването на допустимостта на авансовите плащания с представянето на оправдателни документи за използването им от крайните получатели. По силата на този принцип извършването на авансовите плащания трябвало винаги да предхожда направените от предприятията инвестиции. По същия начин, по който обосновавал допустимостта на разходи като плащанията, извършени към фондове за рисков капитал, кредитни и гаранционни фондове съгласно предвиденото в правило № 1, точка 1.3. от приложението към Регламент № 448/2004, принципът на необходимостта на държавните помощи предполагал признаването на допустимостта на недоказаните авансови плащания.

82 На последно място, разпоредбите на приложението към Регламент № 448/2004 относно амортизацията, апортните вноски и административните разходи показвали, че особеният характер на определени разходи може да обоснове признаване на допустимостта им без представяне на оправдателни документи за използването им.

83 Комисията оспорва всички доводи на Италианската република. Тя изтъква, че обжалваните писма, доколкото се позовават на спорното общо правило или го прилагат, са в съответствие с буквата и духа на член 32 от общия регламент и с правило № 1 от приложението към Регламент № 448/2004. Затова тя иска четвъртото и петото правно основание да бъдат отхвърлени. Що се отнася до възражението за недействителност на Регламент № 448/2004 с оглед на член 32 от общия регламент, Комисията изтъква, че то е недопустимо, тъй като е късно направено, и при всички положения споменатият регламент е в съответствие с общия регламент.

Съображения на Първоинстанционния съд

84 С четвъртото и петото си правно основание Италианската република по същество поддържа, че извеждайки спорното общо правило от разпоредбите на член 32 от общия регламент и правило № 1 от приложението към Регламент № 448/2004, Комисията погрешно тълкува тези разпоредби.

85 Уместно е в началото да се отбележи, че в Решение от 24 ноември 2005 г. , посочено в точка 36 по-горе, въз основа на член 32 от общия регламент и правило № 1 от приложението на Регламент № 1685/2000 Съдът дава отговор на въпроса дали и при какви условия авансовите плащания са допустими за участието на фондовете.

86 В този контекст Съдът най-напред подчертава, че една от целите на общия регламент, напомнена в съображение 43 от него, е да създаде гаранции за стабилно финансово управление, като обезпечи надлежното доказване и заверяване на разходите (Решение от 24 ноември 2005 г., посочено в точка 36 по-горе, точка 44). Поради тази цел въведената с член 32 от общия регламент и правило № 1 от приложението към Регламент № 1685/2000 система почива

върху принципа на възстановяването на разходите (Решение от 24 ноември 2005 г., посочено в точка 36 по-горе, точка 45). Това предполага, че по принцип допустимостта на извършените от националните органи разходи зависи от представянето пред службите на Комисията на доказателство за използването им в рамките на финансиран от Европейския съюз проект, каквото могат да бъдат платени фактури или, ако това е невъзможно — счетоводни документи с еквивалентна доказателствена стойност (Решение от 24 ноември 2005 г., посочено в точка 36 по-горе, точка 46). Независимо от това, че под формата на авансово плащане по член 32, параграф 2 от общия регламент Комисията изплаща на националните органи сума, представляваща 7 % от участието на структурните фондове в съответната помощ, без на този етап да се изискват оправдателни документи за извършените разходи (Решение от 24 ноември 2005 г., посочено в точка 36 по-горе, точка 47), такива документи трябва да бъдат представени при междинните плащания и плащането на крайното салдо (Решение от 24 ноември 2005 г., посочено в точка 36 по-горе, точка 49).

87 В заключение Съдът постановява, че правилото, според което авансовите плащания, извършени от държавите-членки в рамките на схема за помощи и отчетени от същите във връзка с междинни плащания или плащане на крайното салдо, не са допустими за финансиране от структурните фондове, освен ако не бъдат представени оправдателни документи за използването им от крайните получатели, е в съответствие с член 32 от общия регламент, както и с правило № 1, точки 1 и 2 от приложението към Регламент № 1685/2000 (Решение от 24 ноември 2005 г., посочено в точка 36 по-горе, точка 50).

88 Нито едно от посочените от Италианската република обстоятелства не прави недопустимо прилагането към настоящия случай на разрешението, изведено от Съда с Решение от 24 ноември 2005 г., посочено в точка 36 по-горе, за да се приеме, че спорното общо правило съответства на член 32 от общия регламент и на правило № 1, точки 1 и 2 от приложението към Регламент № 448/2004.

89 Доводите, свързани с влизането в сила на Регламент № 448/2004, следва да бъдат отхвърлени. От една страна, Регламент № 448/2004 не изменя нито смисъла, нито обхвата на член 32 от общия регламент, а единствено уточнява условията и реда за прилагането му, както е предвидено в член 53, параграф 2 от общия регламент. От друга страна, що се отнася до правило № 1, точка 2

от приложението към Регламент № 1685/2000, допълнението, направено с Регламент № 448/2004, относно необходимостта „при междинните плащания и плащания по крайното салдо“ да се представят оправдателни документи за плащанията, извършени от крайните бенефициери, то изглежда просто разяснение, а не изменение на нормата, която е била приложима до този момент, предвид законодателния контекст, в който се вписва. Всъщност въз основа на правило № 1, точки 1 и 2 от Регламент № 1685/2000 Съдът установява, че принципът на възстановяването на разходите се прилага единствено за плащанията на Комисията, извършени като междинни плащания или плащания по крайното салдо по смисъла на член 32, параграф 1, трета алинея от общия регламент (Решение от 24 ноември 2005 г., посочено в точка 36 по-горе, точки 48 и 49).

90 Следователно твърдението на Италианската република, че Регламент № 448/2004 е изменил смисъла на правило № 1, точки 1 и 2 от приложението към Регламент № 1685/2000, е необосновано. В това отношение тя си противоречи със своите писмени изявления, където неколкократно отбелязва, че релевантните разпоредби на Регламент № 1685/2000 преди и след влизането в сила на Регламент № 448/2004 са по същество идентични. В случая тази идентичност обосновава прилагането по аналогия на разрешението, изведено от Съда в Решението от 24 ноември 2005 г., посочено в точка 36 по-горе.

91 Следва също така да се отхвърли доводът, според който разликата между нормите, разгледани от Съда в Решението от 24 ноември 2005 г., посочено в точка 36 по-горе, и разглежданите в настоящия спор не допуска подобно прилагане по аналогия. От самите писмени изявления на Италианската република, и по-специално от четвъртото и петото правно основание, изтъкнати в жалбата ѝ, ясно следва, че настоящият спор повдига въпроса дали авансовите плащания са допустими с оглед на член 32 от общия регламент и на условията и реда за прилагането му, съдържащи се в Регламент № 448/2004, т.е. въпрос, който е аналогичен с разгледания от Съда в Решението от 24 ноември 2005 г. (вж. точки 85 и 87 по-горе).

92 Следователно със същите мотиви като тези, които Съдът е изложил в решението си и които бяха припомнени в точки 86 и 87 по-горе, следва да се приеме

за установено, че спорното общо правило е в съответствие както с член 32 от общия регламент, така и с правило № 1, точки 1 и 2 от приложението към Регламент № 448/2004. Следователно направеното от Италианската република възражение за недействителност на Регламент № 448/2004 следва да бъде отхвърлено, без да е необходимо Съдът да се произнася по възражението на Комисията за липса на предпоставка за допустимост на жалбата.

93 Освен това нито един от доводите на Италианската република не поставя под съмнение съответствието на спорното общо правило с правната уредба на допустимостта на разходите.

94 Най-напред следва да бъде отхвърлен доводът, според който приложимата правна уредба не позволявала да се отчете дейността на крайните получатели за целите на преценката на допустимостта на авансовите плащания. Този довод вече е бил изтъкнат пред Съда въз основа на член 32 от общия регламент и правило № 1 от приложението към Регламент № 1685/2000 и Съдът го е приел за неоснователен (Решение от 24 ноември 2005 г., посочено в точка 36 по-горе, точки 39, 40 и 44—50). Той не би могъл да бъде приет за основателен и след влизането в сила на Регламент № 448/2004, който не изменя нито смисъла, нито обхвата на релевантните приложими норми (вж. точка 90 по-горе).

95 От точка 2.1. на правило № 1 от приложението към Регламент № 448/2004 относно доказването на разходите следва, че плащанията, извършени от крайните бенефициери, трябва да бъдат придружени с оправдателни документи при междинните плащания и при плащането на крайното салдо. Предвид неговата структура това правило по принцип се прилага за плащанията, извършени от крайните бенефициери, както в рамките на дейностите, които те самите осъществяват, така и в рамките на помощите, които предоставят, по-специално съгласно схеми за помощи. Що се отнася до последния вид плащания обаче, точка 2.3. от правило № 1 от приложението към Регламент № 448/2004 уточнява, че оправдателните документи трябва да отговарят на действително направените разходи на крайните получатели в рамките на осъществяването на дейността.

96 Както правилно отбелязва Комисията, представянето на оправдателни документи за използването на авансовите плащания от крайните получатели в рамките на осъществяването на дейностите е предвидено и в член 7 от Регламент № 438/2001, който гласи, че проследяването на одита от държавите-членки в рамките на техните системи за управление и контрол трябва да позволява равнението на заверените обобщени отчети, представени на Комисията, с индивидуалните отчети за разходите и оправдателните документи, включително държаните от крайните получатели в случаите на схеми за държавни помощи или на предоставяне на помощи.

97 Нещо повече, от направените по-горе изводи следва, че трябва да бъде отхвърлен доводът, който според Италианската република се извежда по аргумент за противното от разпоредбите на Регламент № 1083/2006, приложим към програмите за периода 2007—2013 г. Както правилно отбеляза Комисията в съдебното заседание, член 78, параграф 2 от Регламент № 1083/2006 не само че не противоречи на спорното общо правило, а потвърждава, че признаването на допустимостта на авансовите плащания предполага намеса на общностния законодател. Тя е трябвало да позволи по-специално в съответствие с принципа на стабилното управление да се определят условията за такова признаване, като се има предвид, че по този въпрос не е постигнато съгласие във връзка с програмите за периода 2000—2006 г. (вж. точка 24 по-горе).

98 Напълно необоснован от правна гледна точка е и доводът, основан на правило № 1, точка 2.1. от приложението към Регламент № 448/2004. Уместно е да се напомни, че тази разпоредба урежда доказването на заявените пред Комисията разходи с цел получаване на „междинни плащания или плащания по крайното салдо“ по смисъла на член 32, параграф 1, трета алинея от общия регламент. Тук споменаването на въпросните „междинни плащания и плащания по крайното салдо“ се обяснява с обстоятелството, че при авансовото плащане от Комисията на сума в размер на 7 % от участието на фондовете в съответната помощ съгласно член 32, параграф 2, първа алинея от общия регламент, националните органи на този етап не са длъжни да представят оправдателни документи за извършените разходи (Решение от 24 ноември 2005 г., посочено в точка 36 по-горе, точка 47). Следователно термините „междинни плащания и плащания по крайното салдо“ от правило № 1, точка 2.1. от приложението към Регламент

№ 448/2004 не могат да се тълкуват в смисъл, че принципът на възстановяване на разходите не се отнася до авансовите плащания.

99 По-нататък следва да се отхвърлят като неотносими доводите, свързани с „принцип на необходимостта“ на държавните помощи. Италианската република не обяснява защо твърдяният от нея „принцип на необходимостта“, дори и да съществува, би наложил да се пренебрегне приложимият съгласно член 32 от общия регламент принцип на възстановяване на разходите при заявления за междинни плащания и плащане на крайното салдо. Обстоятелството, че при схемите за помощи държавите-членки извършват авансови плащания в полза на предприятията, които не разполагат с достатъчно собствени ресурси, не задължава Комисията да възстановява споменатите авансови плащания при междинните плащания и при плащането на крайното салдо, освен ако те не отговарят на действително направени разходи по смисъла на член 32 от общия регламент.

100 В това отношение не може да бъде изведен никакъв довод от правило № 1, точка 1.3. от приложението към Регламент № 448/2004, тъй като то изрично разпорежда, че плащанията към фондове за рисков капитал, кредитни или гаранционни фондове (включително холдингови фондове за рисков капитал), които отговарят на посочените в текста условия, трябва да се смятат за действително направени разходи по смисъла на член 32, параграф 1, трета алинея от общия регламент. Допустимостта на авансовите плащания за финансиране от фондовете всъщност не би могла да се изведе от текста на специална разпоредба, която урежда единствено плащания на държавите-членки към фондове за рисков капитал и кредитни или гаранционни фондове.

101 Накрая, не могат да се уважат и доводите, изведени от разпоредбите на приложението към Регламент № 448/2004 относно амортизацията, апортните вноски и административните разходи. Дори да се предположи, че допустимостта на тези разходи не зависи от представянето на оправдателни документи, това е без значение за целите на преценката на допустимостта на авансовите плащания. При всички случаи от правило № 1, точки 2.1. и 2.3. от приложението към Регламент № 448/2004 следва, че амортизацията, апортните вноски и административните разходи трябва да се доказват чрез представяне на счетоводни документи с доказателствена стойност.

102 От изложеното дотук следва, че доколкото препраща към спорното общо правило, първото обжалвано писмо не изменя приложното поле на общностната правна уредба и затова не би могло да представлява обжалваем акт по смисъла на член 230 ЕО.

103 От това следва също така, че второто, третото, четвъртото и петото обжалвано писмо, доколкото се обосновават със спорното общо правило, за да откажат да задължат фондовете със суми, отговарящи на спорните авансови плащания, са в съответствие с член 32 от общия регламент и с правило № 1, точки 1 и 2 от приложението към Регламент № 448/2004.

104 Четвъртото и петото правно основание следователно трябва да бъдат отхвърлени като неоснователни, що се отнася до второто, третото, четвъртото и петото обжалвано писмо.

По осмото правно основание, изведено от нарушение на член 9 от Регламент № 438/2001, и по деветото правно основание, изведено от нарушение на принцип на опростяване

Доводи на страните

105 Италианската република поддържа, че обжалваните писма нарушават правилата за заверка на разходите, установени в член 9 от Регламент № 438/2001, доколкото налагат на компетентните национални органи да отбелязват в отчетите за разходите си по всяка мярка размера на извършените или евентуално извършените спорни авансови плащания или предполагат, че те са ги отбелязали. Условията за заверка на разходите били изцяло уредени от този член, който предвижда, че заверените отчети за разходите по член 32, параграфи 3 и 4 от общия регламент трябва да се изготвят съгласно модела на удостоверение,

даден в приложение II към Регламент № 438/2001. След надхвърляне на определена сума разходите трябвало само да се отчитат в това удостоверение, като за всяка мярка поотделно се посочи съответният източник на финансиране („публичен на Общността“, „други публични“ и „частен“) и годината, през която са извършени разходите. Така, като възлагала на компетентните национални органи да допълват своите отчети за разходите с данни за размера на извършените авансови плащания, Комисията им налагала задължение за отчитане, което не е предвидено в действащата правна уредба.

106 Италианската република сочи също така, че с определянето на условия за заверка на разходите, които са по-тежки и налагат повече ограничения в сравнение с член 9 от Регламент № 438/2001, Комисията е нарушила принцип на опростяване на управлението на структурните фондове. Съществуването на такъв принцип можело да бъде изведено от съображение 42 от общия регламент, от устно изразените становища на Комисията, както и от внесените от нея пред Комитета предложения.

107 Комисията иска да се отхвърли като необосновано правното основание, изведено от нарушение на член 9 от Регламент № 438/2001. Данните за извършените спорни авансови плащания били абсолютно необходими за определянето на размера на авансовите плащания, които подлежат на финансиране от общностния бюджет. Следователно за националните органи представянето на тези данни съответствало на изпълнение на задълженията им за заверка на разходите в съответствие с член 9 от Регламент № 438/2001.

108 Освен това Комисията отхвърля правното основание, изведено от нарушение на принцип на опростяването. Целта за опростяване на управлението на фондовете не можела в случая да обоснове накърняването на правилата за отчитане и заверка на разходите, произтичащи от принципите на стабилното финансово управление.

Съображения на Първоинстанционния съд

109 Комисията е натоварена с изпълнението на общия бюджет на Европейския съюз по силата на член 274 ЕО. Тъй като този член не прави никакво разграничение в зависимост от вида на управлението, Комисията продължава да носи тази обща отговорност и в рамките на съвместното управление на структурните фондове. Нещо повече, от член 10 ЕО и член 274 ЕО следва, че в рамките на съвместното управление на структурните фондове държавите-членки трябва да сътрудничат на Комисията за гарантиране на използването на общностните фондове в съответствие с принципа на стабилното финансово управление. Посочените по-горе правила са припомнени в член 38, параграф 1, буква ж) от общия регламент, който член се отнася до финансовия контрол на помощите.

110 Държавата-членка на първо място поема отговорността за този финансов контрол, като по-специално удостоверява пред Комисията, че отчетените разходи по заявления за междинни плащания или плащане на крайното салдо отговарят на действително направени разходи по смисъла на член 32, параграф 1, трета алинея от общия регламент и на правило № 1, точки 1 и 2 от приложението към Регламент № 448/2004. Комисията взема решение по тези заявления за плащане, като при упражняване на общата си отговорност за изпълнението на бюджета определя размера на отчетените и заверени от държавата-членка разходи, които трябва да бъдат финансирани от общностния бюджет.

111 Когато системите за управление и контрол на държавите-членки са надеждни и осигуряват „достатъчно проследяване на одита“ по смисъла на член 7, параграф 2 от Регламент № 438/2001, заверката на отчетените разходи по принцип дава на Комисията достатъчна гаранция за точността, редовността и допустимостта на заявленията за общностно финансиране, както следва от член 2, параграф 1 от Регламент № 438/2001.

112 Въпреки това, ако както е в случая, Комисията и държава-членка тълкуват по различен начин разпоредба, определяща условията за допустимост на дадени разходи, надеждността на националната система за управление и контрол вече не дава на Комисията гаранция, че отчетените от тази държава-членка разходи отговарят изцяло на допустимите разходи по смисъла на приложимата правна уредба. Тогава съответната държава-членка е длъжна при упражняване на отговорностите си в областта на заверката на разходите и в рамките на лоялното сътрудничество с общностните институции, да даде възможност на Комисията да изпълни бюджета на своя отговорност, като ѝ предостави всички данни, които Комисията смята за необходими, за да може да извърши плащания, съобразени с член 32, параграф 1, трета алинея от общия регламент. Всяко друго разрешение би накърнило полезното действие на член 38, параграф 1 от общия регламент и в по-широк смисъл — на член 10 ЕО и член 274 ЕО.

113 Както спорното общо правило, за което беше установено, че съответства на член 32, параграф 1, трета алинея от общия регламент и на правило № 1, точки 1 и 2 от приложението към Регламент № 448/2004, така и специалното правило за допустимост на извършените до 19 февруари 2003 г недоказани авансови плащания, съдържащо се в решение на Комисията, което не е оспорено по дела C-324/03 и C-431/03, са били противопоставими на Италианската република, тъй като тя е била предварително уведомена за тях (вж. точки 25 и 27 по-горе). Както следва от точка 112 по-горе обаче, прилагането на първата от тези норми във връзка с втората неизбежно е породило в тежест на Италианската република задължение да предоставя в заявленията си за плащане и в отчетите за разходите данните, с които разполага и които Комисията изисква, за да може да определи размера на извършените или евентуално извършените спорни авансови плащания. Следователно Комисията правилно изтъква, че спорната формалност при отчитането в случая е само начин за прилагане и неизбежна практическа последица от задължението за заверка на разходите, което Италианската република има по силата на член 9 от Регламент № 438/2001.

114 Следователно, като приканва италианските органи да допълнят спорните отчети за разходите, като уточнят за всяка мярка размера на извършените или евентуално извършените спорни авансови плащания, първото обжалвано писмо само припомня тяхното задължение за отчитане, произтичащо неизбежно от

общностната правна уредба, без да променя приложното ѝ поле. С оглед на предходните съображения, както и на изложеното в точка 102 по-горе, следва да се заключи, че първото обжалвано писмо не поражда правните последици, оспорвани от Италианската република, и следователно не би могло да представлява обжалваем акт по смисъла на споменатата в точка 56 по-горе съдебна практика. При това положение настоящата жалба трябва да бъде отхвърлена като недопустима в частта, с която се обжалва първото писмо. Следователно жалбата следва да бъде разгледана по-нататък само относно второто, третото, четвъртото и петото обжалвано писмо.

115 В това отношение Италианската република неоснователно поддържа, че второто, третото, четвъртото и петото обжалвано писмо нарушавали член 9 от Регламент № 438/2001 или общ принцип за опростяване, тъй като предполагали компетентните национални органи да се съобразят със спорната формалност при отчитането.

116 В точка 113 по-горе вече беше установено, че споменатата формалност е начин за прилагане и неизбежна практическа последица от задължението на Италианската република за заверка на разходите, произтичащо от член 9 от Регламент № 438/2001.

117 Нещо повече, законосъобразността на спорната формалност при отчитането не би могла да бъде поставена под съмнение, като се изхожда от принципа на опростяване, на който се позовава Италианската република. Макар че общият регламент несъмнено отразява загрижеността за опростяване на процедурите за одобряване и плащане и макар че в това отношение Комисията се стреми да премахне излишните административни усложнения, системата на структурните фондове не утвърждава принцип на опростяване на процедурите за одобряване и плащане без оглед на последиците, които това би имало за доброто функциониране и разумното финансово управление на фондовете. Изразеното в общия регламент желание за опростяване на процедурите не би могло в случая да постави под съмнение формалност при отчитането, която произтича от прилагането на системата на структурните фондове в съответствие с принципа на

стабилното финансово управление, посочен в член 274 ЕО, както вече беше отбелязано в точки 112 и 113 по-горе.

118 Следователно осмото и деветото правно основание, изтъкнати в подкрепа на искането за отмяна на второто, третото, четвъртото и петото обжалвано писмо, не могат да се уважат.

По първото правно основание, изведено от липса на правно основание и от нарушение на разпоредбите, уреждащи финансовия контрол

Доводи на страните

119 Италианската република се оплаква, че обжалваните писма не посочват разпоредбата, въз основа на която са приети, въпреки че това се изисква от принципа на правната сигурност (Решение на Съда от 16 юни 1993 г. по дело Франция/Комисия, C-325/91, Recueil, стр. I-3283, точка 26). Простото подразбиращо се препращане към писмото от 29 юли 2003 г. не можело да представлява законосъобразно и подходящо правно основание, доколкото съдържащото се в това писмо спорно общо правило било в противоречие с разпоредбите на общия регламент и на Регламент № 448/2004.

120 Италианската република се оплаква също така, че приемайки обжалваните писма, Комисията иззела правомощие, което принадлежи изключително на държавите-членки по силата на членове 38 и 39 от общия регламент и условията и реда за прилагането им, съдържащи се в Регламент № 438/2001. Всъщност от тези разпоредби, както и от Съобщение на Комисията до Парламента и Съвета от 6 септември 2004 г. относно съответните отговорности на държавите-членки и на Комисията при съвместното управление на структурните фондове и на Кохезионния фонд (COM (2004) 580 окончателен), следвало,

че държавите-членки са тези, които поемат на първо място отговорността за финансовия контрол на помощите от фондовете и проверяват и удостоверяват пред Комисията допустимостта на отчетените от тях разходи при междинни плащания и плащането по крайното салдо. Комисията имала право единствено да контролира „системите за управление и контрол“, създадени от държавите-членки.

121 Комисията иска да бъде отхвърлено първото оплакване, изведено от липсата на правно основание. Обжалваните писма се вписвали в законодателна рамка, която била ясно определена и отдавна известна на Италианската република. Всъщност те се позовавали на писмото от 29 юли 2003 г., което на свой ред се позовавало на тълкувателната бележка, и така по силата на това препращане споменатото в писмото и бележката спорно общо правило можело да бъде тяхно правно основание.

122 Що се отнася до второто оплакване, изведено от твърдяното нарушение на разпоредбите, уреждащи финансовия контрол, Комисията смята, че доводите на Италианската република трябва да бъдат отхвърлени като неоснователни. Отговорността за финансовия контрол по отношение на помощите от фондовете, която на първо място принадлежи на държавите-членки, нямала отношение към въпроса за допустимостта на авансовите плащания. Комисията потвърждава, че спорното общо правило съответства на принципа на възстановяването на разходите, върху който се гради приложимата в тази област правна уредба.

Съображения на Първоинстанционния съд

123 Що се отнася до първото оплакване, изведено от липса на правно основание, следва да се напомни, че според постоянната съдебна практика общностното законодателство трябва да е ясно, а прилагането му да е предвидимо за всички

засегнати лица. Принципът на правната сигурност е част от общите принципи на общностното право, за чието спазване следи Първоинстанционният съд. Той изисква всеки акт, чиято цел е да произведе правно действие, да черпи задължителната си сила от разпоредба на общностното право, която трябва да бъде изрично посочена като правно основание на акта и да предписва правната форма, в която той следва да бъде издаден (Решение от 16 юни 1993 г. по дело Франция/Комисия, посочено в точка 119 по-горе, точки 26 и 30).

124 Отново от съдебната практика обаче следва, че пропускът да се посочи точното правно основание на даден акт не представлява съществен порок, стига то да може да бъде определено въз основа на други елементи на акта. Изричното му посочване обаче е абсолютно задължително, когато неговата липса поражда несигурност у заинтересованите лица и компетентната общностна юрисдикция относно точното правно основание (Решение на Съда от 26 март 1987 г. по дело Комисия/Съвет, 45/86, Recueil, стр. 1493, точка 9 и Решение на Първоинстанционния съд от 11 септември 2002 г. по дело Alpharma/Съвет, T-70/99, Recueil, стр. II-3495, точка 112).

125 Второто, третото, четвъртото и петото обжалвано писмо съдържат решения на Комисията за плащане на сума, различна от заявената от Италианската република. Тези решения изрично се основават върху отказ на общностната институция да финансира от бюджета отчетените от Италианската република разходи, отговарящи на спорните авансови плащания. Те не посочват изрично общностната правна разпоредба, от която черпят задължителната си правна сила и която предписва правната форма, в която следва да бъдат издадени.

126 Уместно е следователно да бъдат потърсени други елементи от второто, третото, четвъртото и петото обжалвано писмо, позволяващи да се премахне несигурността, която произтича от непосочването в писмата на правното основание на приетите от Комисията решения.

127 От изложението на обстоятелствата (вж. точки 20—35 по-горе) е видно, че обжалваните писма са част от обемна кореспонденция между Комисията и Италианската република по въпроса за допустимостта на авансовите плащания. С тълкувателната бележка Комисията уведомява Италианската република за спорното общо правило, според което авансовите плащания, които не са придружени от оправдателни документи за използването им от крайните получатели, не са допустими за участието на фондовете по силата на член 32, параграф 1, трета алинея от общия регламент. В писмата си от 14 май и 29 юли 2003 г. Комисията отново споменава спорното общо правило. Тя уведомява Италианската република и за решението си да приеме за допустими по силата на принципа за защита на оправданите правни очаквания извършените до 19 февруари 2003 г. авансови плащания.

128 Разглеждано в този контекст, съдържанието на второто, третото, четвъртото и петото обжалвано писмо позволява на Италианската република и на Първоинстанционния съд да установят, че във всеки конкретен случай те прилагат спорното общо правило, така че съдържащите се в тях решения се основават на тълкуването на член 32, параграф 1, трета алинея от общия регламент, изложено от Комисията в тълкувателната бележка и в писмата от 14 май и 29 юли 2003 г. и от 25 март 2004 г.

129 От друга страна, Италианската република не би могла да оспорва законосъобразността на това правно основание от гледна точка на общия регламент и на Регламент № 448/2004, тъй като, както вече беше прието в точка 92 по-горе, спорното общо правило е съобразено както с член 32 от общия регламент, така и с мярката за прилагането му, съдържаща се в правило № 1, точки 1 и 2 от приложението към Регламент № 448/2004.

130 Следователно първото оплакване, изведено от липса на правно основание, не може да се уважи.

131 Що се отнася до второто оплакване, изведено от нарушение на разпоредбите, уреждащи финансовия контрол, важно е да се уточни, че с него Италианската република по същество поддържа, че Комисията не е компетентна да отказва да възстанови чрез участието на фондовете спорните авансови плащания, отчетени от италианските органи.

132 Доводът на Италианската република трябва да бъде отхвърлен, доколкото е установено, че отказите за възстановяване се основават на произтичащото от член 32, параграф 1, трета алинея от общия регламент и условията и реда за прилагането му задължение на Комисията да извършва междинни плащания или плащане на крайното салдо само ако те отговарят на действително направени разходи по смисъла на този член. Всъщност заверката на извършените от Италианската република разходи не изключва предварително възможността в рамките на общата отговорност за изпълнението на бюджета Комисията да откаже съвместно финансиране от Общността на отчетените и заверени разходи, които според нейното тълкуване на приложимата правна уредба не отговарят на допустими разходи.

133 Следователно в случая Комисията е упражнила правомощията, които са ѝ възложени във връзка с изпълнението на общностния бюджет, без да иззема запазените за държавите-членки правомощия в областта на финансовия контрол на помощите, произтичащи от членове 38 и 39 от общия регламент и от условията и реда за прилагането им, съдържащи се в Регламент № 438/2001.

134 Следователно второто оплакване също трябва да се отхвърли. Поради това първото правно основание следва да се отхвърли изцяло.

По второто правно основание, изведено от абсолютна липса на мотиви

Доводи на страните

135 Италианската република поддържа, че обжалваните писма нарушават задължението за мотивиране на общностните актове, предвидено в член 253 ЕО и тълкувано в общностната съдебна практика, тъй като не съдържат нито един елемент, обосноваващ приетите с тях решения. В случая Комисията трябвало изрично да изложи своите разсъждения в обжалваните писма, като се има предвид, от една страна, настъпилото малко преди приемането им изменение на правната уредба поради влизането в сила на Регламент № 448/2004, а от друга — обхватът на съдържащите се в тези писма решения, които определено отиват по-далече от предходните решения (Решение на Съда от 26 ноември 1975 г. по дело Fabricants de papiers peints/Комисия, 73/74, Recueil, стр. 1491, точка 31).

136 Комисията иска второто правно основание да бъде отхвърлено по съображението, че обжалваните писма са достатъчно мотивирани както с оглед на конкретния контекст, така и с оглед на правната уредба на допустимостта на разходите за участието на структурните фондове, чието съдържание е било известно на Италианската република, тъй като ѝ е било съобщено с тълкувателната бележка и с писмото от 29 юли 2003 г.

Съображения на Първоинстанционния съд

137 По силата на постоянната съдебна практика изискваните от член 253 ЕО мотиви трябва да са съобразени с естеството на съответния акт и по ясен и

недвусмислен начин да излагат съображенията на институцията, която го издава, така че да дадат възможност на заинтересованите лица да се запознаят с основанията за взетата мярка, а на компетентната юрисдикция — да упражни своя контрол (Решение на Съда от 11 септември 2003 г. по дело Австрия/Съвет, C-445/00, Recueil, стр. I-8549, точка 49, Решение на Съда от 9 септември 2004 г. по дело Испания/Комисия, C-304/01, Recueil, стр. I-7655, точка 50 и Решение от 24 ноември 2005 г., посочено в точка 36 по-горе, точка 54).

138 Това задължение за мотивиране следва да се преценява в зависимост от конкретните обстоятелства, по-специално в зависимост от съдържанието на акта, от естеството на изложените мотиви и от интереса, който адресатът на акта може да има от получаване на разяснения. Не се изисква мотивите да уточняват всички относими фактически и правни обстоятелства, доколкото въпросът дали мотивите на даден акт отговарят на изискванията на член 253 ЕО следва да се преценява с оглед не само на текста, но и на контекста, както и на съвкупността от правни норми, уреждащи съответната материя (Решение на Съда от 22 март 2001 г. по дело Франция/Комисия, C-17/99, Recueil, стр. I-2481, точка 36, Решение на Съда от 7 март 2002 г. по дело Италия/Комисия, C-310/99, Recueil, стр. I-2289, точка 48 и Решение от 24 ноември 2005 г., посочено в точка 36 по-горе, точка 55).

139 Както следва от точки 127 и 128 по-горе, с приемането на второто, третото, четвъртото и петото обжалвано писмо имплицитно е приложено спорното общо правило, изложено в тълкувателната бележка и в писмата от 14 май и 29 юли 2003 г., както и в писмото от 25 март 2004 г. Следователно от кореспонденцията си с Комисията Италианската република е можела да разбере, че отказите за възстановяване са имплицитно, но ясно и недвусмислено основани на обстоятелството, че отчетените от Италианската република спорни авансови плащания не могат да бъдат считани за действително разходи по смисъла на член 32, параграф 1, трета алинея от общия регламент и следователно не са допустими за участието на фондовете.

140 Впрочем от доводите, развити от Италианската република в рамките на настоящата жалба, следва, че тя е разбрала разсъжденията, които стоят в основата на решенията за отказ за възстановяване, съдържащи се във второто, третото, четвъртото и петото обжалвано писмо. Всъщност искането ѝ за отмяна на тези решения се опира главно на оспорване на спорното общо правило, което им служи за основание.

141 При тези обстоятелства второто правно основание, изведено от абсолютна липса на мотиви, следва да бъде отхвърлено.

По шестото правно основание, изведено от нарушение на принципа на пропорционалност и от злоупотреба с власт, и по седмото правно основание, изведено от нарушение на Регламент № 448/2004, на принципа за равно третиране и на принципа на правната сигурност, както и от противоречивия характер на обжалваните писма

Доводи на страните

142 В рамките на шестото си правно основание Италианската република поддържа, че обжалваните писма нарушават принципа на пропорционалност, тъй като прилагат общ и абстрактен принцип за недопустимост на авансовите плащания, който е несъразмерен спрямо преследваната цел. Този принцип се основавал, на първо място, на недоказаната предпоставка, че в случая с авансовите плащания не съществували достатъчно гаранции, че предоставените на крайните получатели средства ще бъдат действително използвани за осъществяването на целите на помощта. На второ място, този принцип бил приложен, без да се прецени дали е възможно да съществуват други подходящи мерки, които налагат по-малко ограничения, и по-специално без да се държи сметка за гаранциите, произтичащи от националната правна уредба. Италианското законодателство предлагало гаранции относно изпълнението на съвместно финансираните от фондовете дейности от страна на крайните получатели на авансовите плащания. Накрая, прилаганият от Комисията принцип изключвал всякакъв анализ от нейните служби на етапа на разглеждането на заявленията за плащане, изпратени от националните органи.

143 Италианската република добавя, че общият и абстрактен принцип за недопустимост на авансовите плащания разкрива злоупотреба с власт, доколкото е равносилен на обикновено средство за оказване на натиск, което е използвано директно срещу компетентните национални органи.

144 Със седмото си правно основание Италианската република поддържа, че обжалваните писма нарушават принципа за равно третиране, определен от общностната съдебна практика, както и разпоредбите на Регламент № 448/2004, и страдат от явно противоречие, доколкото — както изглежда — въвеждат двойна уредба в случаите на схеми за държавни помощи, съвместно финансирани от структурните фондове, без да има правно основание за това. Наистина, за разлика от помощите, изплащани по правило под формата на авансови плащания, които по принцип не били допустими, се приемали за допустими на основание правило № 1, точка 1.3. и правило № 8, точка 2.9. от приложението към Регламент № 448/2004 помощите за инвестиции в малки и средни предприятия (МСП), отпуснати под формата на плащания към фондове за рисков капитал и кредитни или гаранционни фондове (включително холдингови фондове за рисков капитал). Твърдяният особен характер на този тип финансиране не би могъл да обоснове подобна разлика в третирането с оглед на принципа за необходимостта на държавните помощи, вече споменат в точка 81 по-горе.

145 Италианската република освен това твърди, че обжалваните писма нарушават принципа на правната сигурност. Те създавали несигурност относно приложимото законодателство, като позволявали да се предполага, дори и в особения случай на помощите, отпускани под формата на плащания към фондове за рисков капитал и кредитни или гаранционни фондове, че за оценката на допустимостта им могат да бъдат изискани документи, различни от посочените в Регламент № 448/2004.

146 Комисията оспорва твърдението, че обжалваните писма нарушават принципа на пропорционалност. Общият регламент и подробните правила за изпълнението му не забранявали на крайните бенефициери да извършват авансови плащания в полза на крайните получатели. Тези авансови плащания дори можели да бъдат съвместно финансирани от фондовете без никакво изискване

за доказване на използването им, но до 7 % от участието на фондовете в съответната помощ — сума, която Комисията плаща по силата на член 32, параграф 2 от общия регламент при одобряването на първия транш.

147 Комисията освен това възразява, че формулираните в рамките на седмото правно основание оплаквания са неоснователни и следователно трябва да бъдат отхвърлени. Правилата за допустимост на плащанията към фондовете за рисков капитал и кредитните или гаранционни фондове били установени поради особения характер на този тип финансиране.

Съображения на Първоинстанционния съд

— Относно нарушението на Регламент № 448/2004

148 Както вече беше установено в точка 103 по-горе, второто, третото, четвъртото и петото обжалвано писмо правилно прилагат правило № 1, точки 1 и 2 от приложението към Регламент № 448/2004, като отказват да задължат общностния бюджет със сумите, отговарящи на спорните авансови плащания. Поради това оплакването, изведено от нарушение на Регламент № 448/2004 следва веднага да се отхвърли.

— Относно нарушението на принципите на пропорционалност, на равно третиране и на правната сигурност

149 Твърденията за нарушение на принципите на пропорционалността, на равното третиране и на правната сигурност по същество са насочени срещу приложе-

нието на спорното общо правило във второто, третото, четвъртото и петото обжалвано писмо. Всъщност именно на това правило Комисията основава отказа си да задължи общностния бюджет със сумите, отговарящи на отчетените от италианските органи спорни авансови плащания.

150 Важно е да се подчертае, че член 32, параграф 1, трета алинея от общия регламент и подробните правила за прилагането му не дават на Комисията никаква свобода на преценка при определянето на условията за допустимост на авансовите плащания. Следователно когато с второто, третото, четвъртото и петото обжалвано писмо е приела, че отчетените от Италианската република спорни авансови плащания не са допустими за междинни плащания, Комисията не може да е нарушила принципа на пропорционалност, принципа на равно третиране или принципа на правната сигурност.

151 Дори да се приеме, че в случая Италианската република се позовава на недействителността на член 32, параграф 1, трета алинея от общия регламент и на подробните правила за изпълнението му в подкрепа на своята жалба срещу приетите въз основа на тях индивидуални решения, и дори тези възражения за недействителност да се приемат за допустими съгласно член 241 ЕО, те не може да се уважат по същество.

152 Спорното общо правило е само конкретно приложение — в случаите на схемите за помощи или на помощите, предоставяни от национални органи — на принципа на възстановяването на разходите при междинните плащания и плащането на крайното салдо, на който се основават член 32 от общия регламент и подробните правила за изпълнението му, за да осигурят съответствието на използването на общностните фондове с посочения в член 274 ЕО принцип на стабилното финансово управление (вж. точка 86 по-горе). Затова в случая трябва да се разгледа въпросът дали този принцип нарушава, както се твърди, принципите на пропорционалност, на равно третиране и на правната сигурност.

153 Що се отнася до твърдяното нарушение на принципа на пропорционалност, уместно е да се напомни, че той е част от общите принципи на общностното право и изисква актовете на общностните институции да не надхвърлят границите на подходящото и необходимото за постигането на легитимните цели, следвани от разглежданата правна уредба, като се има предвид, че когато съществува избор между няколко подходящи мерки, трябва да се прибегне до мярката, която създава най-малко ограничения, а породените от нея неудобства не трябва да са несъразмерни с тези цели (Решение на Съда от 5 май 1998 г. по дело National Farmers' Union и др., C-157/96, Recueil, стр. I-2211, точка 60 и Решение на Съда от по дело Omega Air и др., C-27/00 и C-122/00, Recueil, стр. I-2569, точка 62; Решение на Първоинстанционния съд от 27 септември 2002 г. по дело Tideland Signal/Комисия, T-211/02, Recueil, стр. II-3781, точка 39 и Решение на Първоинстанционния съд от 13 април 2005 г. по дело Verein für Konsumenteninformation/Комисия, T-2/03, Recueil, стр. II-1121, точка 99).

154 За целите на съдебния контрол за спазването на посочените по-горе условия следва да се държи сметка за обстоятелството, че общностният законодател разполага с широки нормотворчески правомощия при определяне на приложимите за структурните фондове общи правила, които съответстват на политическите отговорности, поверени му от член 161 ЕО. Следователно само явно неподходящият характер на мярка, приета в тази област, с оглед на целта, преследвана от компетентната институция, може да доведе до незаконосъобразност на такава мярка (вж. в този смисъл, що се отнася до общата селскостопанска политика, Решение по дело National Farmers' Union и др., посочено в точка 153 по-горе, точка 61 и цитираната съдебна практика).

155 В системата, установена от член 32 от общия регламент, принципът за възстановяването на разходите при междинните плащания и плащането на крайното салдо допринася за осигуряване на използване на общностните фондове в съответствие с принципа на стабилното финансово управление, прогласен в член 274 ЕО. Той позволява да се избегне отпускането на значителни средства от Комисията, които тя впоследствие няма да е в състояние да си възстанови или ще може да го направи единствено с цената на големи затруднения, ако се окаже, че средствата не са били използвани по предназначение, и по този начин ограничава риска за общностния бюджет до 7 % от участието на фондовете в съответната помощ (заключение на генералния адвокат г-жа Kokott по дело Италия/Комисия, приключило с Решение от 24 ноември 2005 г., посочено в точка 36 по-горе, Recueil, стр. I-10047, точки 77 и 80).

156 В случая това ограничаване на риска за общностния бюджет от използването на авансовите плащания не по предназначение не би могло да се оспорва, като се изхожда от гаранциите, които евентуално предоставя италианското законодателство. Всъщност, щом на национално равнище е предвидено крайните получатели да учредяват гаранции в полза на националните органи, които извършват авансовите плащания, не би могло да се смята, че е явно неподходящо именно националните органи, а не Общността, да поемат риска от неизпълнение от страна на крайните получатели и трудностите, свързани с евентуалното искане за възстановяване на недължимо платени суми.

157 Следователно принципът за възстановяването на разходите при междинните плащания и плащането на крайното салдо, както и спорното общо правило, което прилага този принцип на практика, не биха могли да бъдат разглеждани като явно неподходящи мерки. При това положение не е налице нарушение на принципа на пропорционалност.

158 Що се отнася до твърдяното нарушение на принципите за равно третиране и на правната сигурност, важно е да се напомни, че общият принцип за равно третиране налага да не се третират по различен начин сходни положения, освен ако разграничаването им не е обективно обосновано (вж. в областта на публичната служба Решение на Първоинстанционния съд от 26 февруари 2003 г. по дело Drouvis/Комисия, T-184/00, Recueil FP, стр. I-A-51 и II-297, точка 39; вж. също в областта на конкуренцията Решение на Първоинстанционния съд от 13 декември 2001 г. по дело Krupp Thyssen Stainless и Acciai speciali Terni/Комисия, T-45/98 и T-47/98, Recueil, стр. II-3757, точка 237 и Решение на Първоинстанционния съд от 6 декември 2005 г. по дело Brouwerij Haacht/Комисия, T-48/02, Recueil, стр. II-5259, точка 108), докато принципът на правната сигурност изисква правните норми да бъдат ясни и точни и има за цел да гарантира предвидимостта на правните положения и отношения, регулирани от общностното право (Решение на Съда от 15 февруари 1996 г. по дело Duff и др., C-63/93, Recueil, стр. I-569, точка 20 и Решение на Първоинстанционния съд от 7 ноември 2002 г. по дело Vela и Tecnagrind/Комисия, T-141/99, T-142/99, T-150/99 и T-151/99, Recueil, стр. II-4547, точка 391). Принципът на правната сигурност предполага общностните разпоредби да не съдържат противоречиви формулировки.

159 Правило № 1, точка 1.3. от приложението към Регламент № 448/2004 гласи, че държавните помощи, отпускани под формата на плащания към фондове за рисков капитал, кредитни или гаранционни фондове, се смятат за действително направени разходи по смисъла на член 32, параграф 1, трета алинея от общия регламент, при условие че въпросните фондове изпълняват условията, посочени в правила № 8 и № 9 от споменатото приложение. Както правилно изтъква Комисията, това правило представлява частен случай на прилагане на принципа за възстановяването на разходите при междинните плащания и плащането на крайното салдо, за да се отчетат особеностите на финансирането на рисковите инвестиции на предприятията. Това финансиране се предоставя на МСП от независими правни субекти, които действат като посредници. За разлика от авансовите плащания, които се изплащат на крайните получатели направо от националните органи, финансирането на рискови инвестиции постъпва във фондове, които имат за цел да улеснят достъпа на крайните получатели до източниците на финансиране. Именно поради тази особена ситуация, която не може да се сравни с авансовите плащания, плащанията към фондове за рисков капитал и кредитни или гаранционни фондове могат да се смятат за действително направени разходи по смисъла на член 32, параграф 1, трета алинея от общия регламент.

160 От изложеното дотук следва, че разпоредбите на приложението към Регламент № 448/2004, според които единствено помощите, предоставени под формата на плащания към фондове за рисков капитал и кредитни или гаранционни фондове, са действително направени разходи по смисъла на член 32, параграф 1, трета алинея от общия регламент, не противоречат на принципа на равно третиране.

161 От друга страна, в случая не би могло да се смята, че е нарушен принципът на правната сигурност, доколкото както принципът за възстановяването на разходите при междинните плащания и плащането на крайното салдо, така и спорното общо правило представляват съответно прилагане на приложимата правна уредба. В това отношение е важно да се подчертае, че тълкувателната бележка, писмата от 14 май и 29 юли 2003 г. и писмото от 25 март 2004 г. обръщат внимание на Италианската република върху съществуването на спорното общо правило и условията за допустимост на авансовите плащания, предвидени в член 32, параграф 1, трета алинея от общия регламент. Освен това от съображенията, изложени в точка 159 по-горе, следва, че Италианската

република неоснователно претендира, че е била оставена в положение на несигурност относно действащата правна уредба поради противоречието между правилата за допустимост, съдържащи се в правило № 1, точки 1.2. и 1.3. и в правило № 8 от приложението към Регламент № 448/2004.

162 С оглед на всички изложени дотук съображения не изглежда, че принципът на възстановяването на разходите при междинните плащания и плащането на крайното салдо и спорното общо правило сами по себе си или при конкретното им прилагане във второто, третото, четвъртото и петото обжалвано писмо нарушават принципите на пропорционалност, на равно третиране и на правната сигурност.

163 Следователно оплакванията за нарушение на тези принципи трябва да се отхвърлят.

— Относно злоупотребата с власт

164 Според съдебната практика решението е опорочено поради злоупотреба с власт само ако въз основа на обективни, относими и непротиворечиви доказателства изглежда, че е било взето с единствената или поне определяща цел да постигне различни от изложените в него цели (Решение на Първоинстанционния съд от 23 октомври 1990 г. по дело Pitrone/Комисия, T-46/89, Recueil, стр. II-577, точка 71 и Решение на Първоинстанционния съд от по дело Diputación Foral de Álava и др./Комисия, T-92/00 и T-103/00, Recueil, стр. II-1385, точка 84).

165 В случая Италианската република не представя нито едно обективно доказателство, което да позволява да се заключи, че Комисията е допуснала злоупотреба с власт при упражняването на правомощията си. Следователно злоупотребата с власт не може да бъде приета за установена.

166 От това следва, че шестото и седмото правно основание трябва да се отхвърлят и жалбата трябва да се отхвърли изцяло като недопустима в едната ѝ част и като неоснователна в останалата.

По съдебните разноски

167 По смисъла на член 87, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Комисията е направила искане за осъждането на Италианската република и последната е загубила делото, Италианската република трябва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

По изложените съображения

ПЪРВОИНСТАНЦИОННИЯТ СЪД (втори състав)

реши:

1) Отхвърля жалбата.

2) Осъжда Италианската република да заплати съдебните разноски.

Meij Forwood Pelikánová

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 12 декември 2007 година.

Секретар Изпълняващ функциите на председател

E. Coulon A. W. H. Meij

Съдържание

Правна уредба ..... II - 5097

Разпоредби относно допустимостта на разходите за участието на фондовете ... II - 5098

Разпоредби относно плащането на участието на фондовете ..... II - 5100

Разпоредби относно заверката на разходите ..... II - 5102

Разпоредби относно финансовия контрол ..... II - 5103

Обстоятелства в основата на жалбата ..... II - 5104

Производство и искания на страните ..... II - 5109

По допустимостта ..... II - 5111

Доводи на страните ..... II - 5111

Съображения на Първоинстанционния съд ..... II - 5114

По съществото на спора ..... II - 5116

По третото правно основание, изведено от неспазването на производството за вземане на решения от Комисията, както и от нарушението на Процедурния правилник на Комисията ..... II - 5118

Доводи на страните ..... II - 5118

Съображения на Първоинстанционния съд ..... II - 5118

По четвъртото правно основание, изведено от нарушение на член 32 от общия регламент и на правило № 1, точки 1 и 2 от приложението към Регламент № 448/2004, и по петото правно основание, изведено от нарушение на разпоредбите относно допустимостта на разходите ..... II - 5120

Доводи на страните ..... II - 5120

Съображения на Първоинстанционния съд ..... II - 5122

По осмото правно основание, изведено от нарушение на член 9 от Регламент № 438/2001, и по деветото правно основание, изведено от нарушение на принцип на опростяване ..... II - 5128

Доводи на страните ..... II - 5128

Съображения на Първоинстанционния съд ..... II - 5130

По първото правно основание, изведено от липса на правно основание и от нарушение на разпоредбите, уреждащи финансовия контрол ..... II - 5133

Доводи на страните ..... II - 5133

Съображения на Първоинстанционния съд ..... II - 5134

По второто правно основание, изведено от абсолютна липса на мотиви ..... II - 5138

Доводи на страните ..... II - 5138

Съображения на Първоинстанционния съд ..... II - 5138

По шестото правно основание, изведено от нарушение на принципа на пропорционалност и от злоупотреба с власт, и по седмото правно основание, изведено от нарушение на Регламент № 448/2004, на принципа за равно третиране и на принципа на правната сигурност, както и от противоречивия характер на обжалваните писма ..... II - 5140

Доводи на страните ..... II - 5140

Съображения на Първоинстанционния съд ..... II - 5142

— Относно нарушението на Регламент № 448/2004 ..... II - 5142

— Относно нарушението на принципите на пропорционалност, на равно третиране и на правната сигурност ..... II - 5142

— Относно злоупотребата с власт ..... II - 5147

По съдебните разноски ..... II - 5148