

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 1. decembra 2005*

V zadevi C-301/03,

zaradi ničnostne tožbe na podlagi člena 230 ES, vložene 2. julija 2003,

Italijanska republika, ki jo zastopa I. M. Braguglia, zastopnik, skupaj z G. Aiellom in A. Cingolom, avvocati dello Stato, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožeča stranka,

proti

Komisiji Evropskih skupnosti, ki jo zastopata E. de March in L. Flynn, zastopnika, skupaj z A. Dal Ferrom, odvetnikom, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožena stranka,

* Jezik postopka: italijanščina.

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi C. W. A. Timmermans (poročevalec), predsednik senata, C. Gulmann,
R. Schintgen, G. Arestis in J. Klučka, sodniki,

generalni pravobranilec: F. G. Jacobs,
sodna tajnica: L. Hewlett, glavna administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 16. junija 2005,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi
15. septembra 2005

izreka naslednjo

Sodbo

¹ Italijanska republika Sodišču s tožbo predlaga, naj razglasi ničnost:

— akta Komisije št. CDRR-03-0013-00-IT, ki se nanaša na datum upravičenosti
novih izdatkov ob spremembi programskih dokumentov (v nadaljevanju:
izpodbijani akt),

- opombe Komisije št. 106387 z dne 14. maja 2003, ki je bila posredovana italijanskim organom in se nanaša na regionalni operativni program Sardinija 2000–2006,
- opombe Komisije št. 107051 z dne 28. maja 2003, ki je bila posredovana italijanskim organom in se nanaša na regionalni operativni program Sicilija 2000–2006,
- opombe Komisije št. 107135 z dne 2. junija 2003, ki je bila posredovana italijanskim organom in se nanaša na enotni programski dokument Lacij 2000–2006 (v nadaljevanju skupaj: izpodbijane opombe), in
- vseh povezanih, izhodiščnih in poznejših aktov.

Pravni okvir

- ² Člen 15 Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999 z dne 21. junija 1999 o splošnih določbah o Strukturnih skladih (UL L 161, str. 1, v nadaljevanju: Uredba) z naslovom „Priprava in odobritev“ v odstavku 6 določa:

„Država članica ali organ upravljanja sprejme programsko dopolnilo, opredeljeno v členu 9(m), po soglasju nadzornega odbora, če je programsko dopolnilo pripravljeno po odločitvi Komisije o prispevku skladov, ali po posvetovanju z

relevantnimi partnerji, če je pripravljeno pred odločitvijo o prispevku skladov. V slednjem primeru nadzorni odbor bodisi potrdi programsko dopolnilo bodisi zahteva prilagoditev v skladu s členom 34(3).

V treh mesecih po odločbi Komisije o odobritvi operativnega programa ali enotnega programskega dokumenta pošlje država članica Komisiji v vednost programsko dopolnilo v enotnem dokumentu.“

- 3 Člen 30 Uredbe z naslovom „Izpolnjevanje pogojev za pridobitev pomoči“ v odstavku 2 določa:

„Ne šteje se, da so izdatki upravičeni do prispevka skladov, če jih je končni upravičenec dejansko plačal pred datumom, ko je Komisija prejela vlogo za pomoč. Navedeni datum predstavlja začetni datum za upravičenost izdatkov.

Končni datum za upravičenost izdatkov je določen v odločbi o odobritvi prispevka skladov. Nanaša se na izvršena plačila končnih upravičencev. Komisija ga lahko podaljša na podlagi ustrezno utemeljene zahteve države članice v skladu s členoma 14 in 15.“

- 4 Člen 34 Uredbe z naslovom „Upravljanje, ki ga izvaja organ upravljanja“ v odstavku 3 določa:

„Organ upravljanja na zahtevo nadzornega odbora ali na lastno pobudo prilagodi programsko dopolnilo, ne da bi spremenil skupni znesek prispevka skladov, odobren

za zadevno prednostno nalogo ali njene posebne cilje. Po odobritvi nadzornega odbora v enem mesecu obvesti Komisijo o prilagoditvi.

O vseh spremembah elementov, vsebovanih v odločbi o prispevku skladov, odloči Komisija v soglasju z zadevno državo članico v štirih mesecih od odobritve nadzornega odbora.“

5 Člen 35 Uredbe z naslovom „Nadzorni odbori“ določa:

„1. Vsak okvir podpore Skupnosti ali enotni programski dokument in vsak operativni program nadzira nadzorni odbor.

Nadzorne odbore ustanovi država članica v soglasju z organom upravljanja po posvetovanju s partnerji. Partnerji spodbujajo uravnoteženo udeležbo žensk in moških.

Nadzorni odbori se ustanovijo najpozneje v treh mesecih od odločbe o prispevku skladov. Nadzorni odbori delujejo v okviru pristojnosti, vključno s sodno pristojnostjo, države članice.

2. Predstavnik Komisije, in kjer je primerno, EIB sodeluje pri delu nadzornega odbora kot svetovalec.

Nadzorni odbor sestavi svoj poslovnik ob upoštevanju institucionalnega, pravnega in finančnega sistema zadevne države članice ter ga uskladi z organom upravljanja.

Nadzornemu odboru načelno predseduje predstavnik države članice ali organa upravljanja.

3. Nadzorni odbor se mora prepričati o uspešnosti in kakovosti izvajanja pomoči. V ta namen:

- a) na podlagi člena 15 potrdi ali prilagodi programsko dopolnilo, vključno s fizičnimi in finančnimi kazalniki za spremljanje pomoči. Njegovo odobritev je treba pridobiti, preden se opravijo kakršne koli nadaljnje prilagoditve;

[...]“

Dejansko stanje in postopek

- 6 Leta 2002 je Komisija v partnerstvu z državami članicami začela posvetovanja za poenostavitev postopkov za uporabo Strukturnih skladov. V zvezi s tem je 24. julija 2002 na 67. sestanku Odbora za razvoj in preobrazbo regij (v nadaljevanju: Odbor), ki je bil ustanovljen na podlagi člena 47 Uredbe, in nato 7. oktobra 2002 na ministrskem sestanku, na katerem so se zbrali ministri držav članic in komisar, pristojni za regionalno politiko, delegatom iz držav članic predstavila osnutek

dokumenta z naslovom „Sporočilo o poenostavitvi, razjasnitvi, uskladitvi in prilagodljivosti upravljanja strukturnih politik 2000–2006“. Predmet navedenega dokumenta je bila tudi sprememba tekočih programov.

- 7 Iz zapisnika s 67. sestanka Odbora izhaja, da je na začetku tega sestanka predsednik, direktor generalnega direktorata Komisije „Regionalna politika“, izjavil, da je namen informativnih sporočil, ki jih je Odboru poslala zadnjenavedena, „seznanitev držav članic s tem, kako službe Komisije razlagajo in uporabljajo pravila o izvajanju strukturnih skladov. Po svoji naravi so ta sporočila notranja in niso vedno dokončna“.
- 8 Iz navedenega zapisnika tudi izhaja, da je predstavnik Komisije v odgovor na vprašanje delegata iz Italijanske republike izjavil, da je „v primeru spremembe programov začetni datum za upravičenost novih ukrepov (ali spremenjenih ukrepov) enak datumu programa, to je v večini primerov datum prejema dopustnega programa“.
- 9 Potem ko so na poznejših sestankih Odbora postavili in razpravljali o posebni težavi retroaktivnosti izdatkov ob spremembi programov, je Komisija države članice obvestila, da je to vprašanje postavila svoji pravni službi.
- 10 Na 75. sestanku Odbora 23. aprila 2003 je Komisija predstavila izpodbijani akt.

11 V tem aktu je najprej opozorila, da z izjemo odločb, ki se nanašajo na notificirane državne pomoči, „na podlagi določb členov 30 in 52 Uredbe [...] začetne odločbe, ki potrjujejo programske dokumente, opredeljujejo datum začetka upravičenosti operacij, ki jih pokriva pomoč“.

12 V nadaljevanju tega akta je navedeno:

„[...]

Zaradi potrebe po ohranitvi takega programiranja, ki se ne bi odmaknilo od svojega cilja razvoja ali preobrazbe regij, ki so upravičene do pomoči, in se ne bi omejilo samo na zagotavljanje absorbiranja finančnih sredstev ali izogibanje avtomatični odvezi, ter ob upoštevanju sedanje prakse držav članic se predlaga sprejetje naslednjih pravil:

1. Upravičenost novega izdatka, ki je bil predstavljen pri spremembi operativnega programa (v nadaljevanju: OP) ali enotnega programskega dokumenta (v nadaljevanju: EPD), se začne na dan, ko je Komisija prejela zahtevek za spremembo pomoči. Dan upravičenosti mora biti v tem primeru naveden v odločbi o odobritvi spremembe EPD ali OP.

2. V zvezi s spremembami programskih dopolnil je treba razlikovati med dvema primeroma. Kadar je za spremembe potrebna sprememba EPD ali OP, se uporablja datum upravičenosti, ki je naveden v odločbi o odobritvi spremembe EPD ali PO. Kadar pa gre za samostojno spremembo programskega dopolnila, bo datum začetka

upravičenosti določil nadzorni odbor, vendar zaradi dobrega finančnega upravljanja ta ne more biti pred datumom odobritve predlagane spremembe, ki jo je sprejel ta odbor.

[...]

5. V primeru odločb o spremembi, ki so že bile sprejete brez izrecne navedbe datuma, je datum začetka upravičenosti datum, ki je bil naveden v izvirni različici odločbe, ki še ni vsebovala sprememb.“

- 13 Italijanska vlada je z dopisom z dne 29. aprila 2003, ki ga je poslala Komisiji, nasprotovala izpodbijanemu aktu.
- 14 Komisija je nato med pisnim posvetovalnim postopkom za spremembo programskih dopolnil, ki ga je za regije Sardinijo, Sicilijo in Lacij začel nadzorni odbor, tem regijam poslala izpodbijane opombe, v katerih se je poleg tega, da je navajala različne komentarje in pripombe v zvezi s posredovanimi spremembami, sklicevala na izpodbijani akt in potrjevala njegovo vsebino.

Dopustnost tožbe

- 15 Komisija izpodbija dopustnost tožbe. Po njenem mnenju izpodbijani akt in opombe niso akti, ki jih je mogoče izpodbijati v smislu člena 230 ES. Tako naj bi iz ustaljene sodne prakse izhajalo, da je lahko akt predmet tožbe za razglasitev ničnosti samo, če

je objektivno namenjen povzročitvi pravnih učinkov tretjim in lahko torej s tem, da pomembno spreminja njihov pravni položaj, neposredno vpliva na njihove interese.

- ¹⁶ Vendar po mnenju Komisije navedeni pogoji niso izpolnjeni v primeru izpodbijanih akta in opomb. Tako naj bi Komisija z njimi državam članicam le sporočila, kakšno razlago namerava sprejeti pri uporabi člena 30 Uredbe. Interesi tretjih bi bili lahko konkretno prizadeti samo z ukrepi, ki bodo dejansko sprejeti ob uporabi sporočenih smernic.
- ¹⁷ Italijanska vlada meni, da je tožba dopustna.
- ¹⁸ Zatrjuje, da izpodbijani akt, čeprav vsebuje le predlog za sprejetje splošnih pravil postopka, lahko, kot to kažejo izpodbijane opombe, povzroči takojšnje in škodljive učinke za države članice, ki so postavljene v položaj, v katerem morajo na področju spreminjanja programskih dopolnil takoj sprejeti drugačno ureditev, saj te države, ker gre za že izvršene dejavnosti, ne morejo tvegati, da bi bili izdatki neupravičeni do sofinanciranja Skupnosti.
- ¹⁹ V zvezi s tem je treba opozoriti, da se tožba za razglasitev ničnosti lahko vloži zoper vse določbe, ki jih sprejmejo institucije in ki imajo pravne učinke, in sicer ne glede na njihovo naravo ali obliko (glej zlasti sodbo z dne 6. aprila 2000 v zadevi Španija proti Komisiji, C-443/97, Recueil, str. I-2415, točka 27 in navedena sodna praksa).

- 20 Treba je torej preučiti, ali so izpodbijani akt in opombe take določbe.
- 21 V zvezi z izpodbijanim aktom je treba poudariti, da je v njem navedeno: „predlaga se sprejetje naslednjih pravil“.
- 22 Uporaba izraza, ki pomeni predlog, jasno kaže na to, da namen vsebine navedenega akta ni povzročanje pravnih posledic.
- 23 Sicer pa je Komisija države članice med 67. sestankom Odbora, preden jim je posredovala izpodbijani akt, izrecno obvestila, da je bil podoben dokument interne narave, da ni dokončen in da izraža le mnenje služb Komisije.
- 24 Zato je treba ob upoštevanju besedila izpodbijanega akta in okoliščin, v katerih je bil podan, ugotoviti, da namen navedenega akta ni povzročanje pravnih učinkov.
- 25 Enako je treba ugotoviti v zvezi z izpodbijanimi opombami.

- 26 Tako se, na eni strani, navedene opombe zgolj sklicujejo na izpodbijani akt, katerega namen pa ni povzročanje pravnih učinkov.
- 27 Na drugi strani iz spisa izhaja, da je Komisija poslala navedene opombe v okviru pisnega posvetovalnega postopka za spremembo programskih dopolnil, ki so ga začeli nadzorni odbori regij Sardinija, Sicilija in Lacij.
- 28 Kot navaja generalni pravobranilec v točki 59 sklepnih predlogov, iz povezanih določb členov 15(6), 34(3) in 35 Uredbe izhaja, da ima Komisija v okviru takega postopka zgolj posvetovalno vlogo in ne more sprejemati aktov, ki bi bili pravno zavezujoči, razen če bi se morebitne spremembe nanašale na elemente, ki jih vsebuje odločba o prispevku Strukturnih skladov v smislu člena 34(3) Uredbe. Vendar ni zatrjevano, da bi šlo v obravnavani zadevi za tak primer.
- 29 Trditev italijanske vlade, da morajo države članice na področju spreminjanja programskih dopolnil, zato da določeni izdatki ne bi bili izključeni iz sofinanciranja iz Skupnosti, takoj sprejeti drugačno ureditev, ne povzroča pomislekov o ugotovitvi, da namen izpodbijanega akta in opomb ni povzročanje pravnih učinkov.
- 30 Čeprav je torej lahko učinek navedenih akta in opomb seznanitev držav članic s tem, da z uporabo drugačne razlage te določbe Uredbe glede določenih izdatkov tvegajo zavrnitev financiranja iz Skupnosti, to vsekakor pomeni samo dejansko posledico in ne pravnega učinka, ki naj bi ga povzročili izpodbijani akt in opombe (v tem smislu glej zlasti sodbo z dne 11. novembra 1981 v zadevi IBM proti Komisiji, 60/81, Recueil, str. 2639, točka 19).

- 31 Trditve italijanske vlade, da je namen izpodbijanih akta in opomb povzročitev pravnih učinkov, ker Komisija v njih sprejema napačno razlago obveznosti, ki izhajajo iz člena 30 Uredbe, ni mogoče sprejeti.
- 32 Tako tudi pod predpostavko, da bi ta akt in opombe vsebovali napačno razlago navedene določbe, to samo po sebi ne bi bilo tako, da bi povzročilo dvome o, na besedilu in kontekstu navedenih akta in opomb temelječi, ugotovitvi, da njihov namen ni povzročitev pravnih učinkov.
- 33 Iz navedenega izhaja, da je treba tožbo zavreči kot nedopustno.

Stroški

- 34 V skladu s členom 69(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Komisija je predlagala, naj se Italijanski republiki naloži plačilo stroškov, in ker ta s predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

- 1. Tožba se zavrže kot nedopustna.**
- 2. Italijanski republiki se naloži plačilo stroškov.**

Podpisi