ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πρώτο τμήμα)
της 24ης Νοεμβρίου 2005 *

Στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-138/03, C-324/03 και C-431/03,

με αντικείμενο προσφυγές ακυρώσεως δυνάμει του άρθρου 230 ΕΚ, οι οποίες ασκήθηκαν στις 27 Μαρτίου 2003 (C-138/03), 24 Ιουλίου 2003 (C-324/03) και 9 Οκτωβρίου 2003 (C-431/03),

Ιταλική Δημοκρατία, εκπροσωπούμενη από τον I. M. Braguglia, επικουρούμενο από τον A. Cingolo, avvocato dello Stato, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

προσφεύγουσα,

κατά

Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενης από τους E. de March και L. Flynn, επικουρούμενους από τον A. Dal Ferro, avvocato, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

καθής,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ιταλική.

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πρώτο τμήμα),

συγκείμενο από τους P. Jann, πρόεδρο τμήματος, K. Schiemann, N. Colneric, J. N. Cunha Rodrigues (εισηγητή) και E. Levits, δικαστές,

γενική εισαγγελέας: J. Kokott
γραμματέας: L. Hewlett, κύριος υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 21ης Απριλίου 2005,

αφού άκουσε τη γενική εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις της κατά τη συνεδρίαση της 16ης Ιουνίου 2005,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με τις προσφυγές της, η Ιταλική Δημοκρατία ζητεί να ακυρωθούν

— το από 20 Ιανουαρίου 2003 έγγραφο της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, με το οποίο ζητείται να αφαιρεθεί μέρος των αιτηθέντων ποσών για το καθεστώς ενισχύσεων στο πλαίσιο του επιχειρησιακού προγράμματος

«Ερευνα, τεχνολογική ανάπτυξη και υψηλή κατάρτιση» (στο εξής: προσβαλλόμενο έγγραφο της 20ής Ιανουαρίου 2003)·

— το από 3 Μαρτίου 2003 έγγραφο της Επιτροπής, με το οποίο ορίζεται το οριστικό ποσό της εν λόγω μειώσεως (στο εξής: προσβαλλόμενο έγγραφο της 3ης Μαρτίου 2003)·

— το από 14 Μαΐου 2003 έγγραφο της Επιτροπής, καθόσον με αυτό προβάλλεται άρνηση επιλεξιμότητας για συνδρομή των Διαρθρωτικών Ταμείων των προκαταβολών εκείνων που καταβλήθηκαν στο πλαίσιο κρατικών ενισχύσεων μετά τις 19 Φεβρουαρίου 2003 (στο εξής: προσβαλλόμενο έγγραφο της 14ης Μαΐου 2003)·

— το από 29 Ιουλίου 2003 έγγραφο της Επιτροπής, με το οποίο προβάλλεται άρνηση επιλεξιμότητας για συνδρομή των Διαρθρωτικών Ταμείων των προκαταβολών εκείνων που καταβλήθηκαν στο πλαίσιο κρατικών ενισχύσεων μετά τις 19 Φεβρουαρίου 2003 (στο εξής: προσβαλλόμενο έγγραφο της 29ης Ιουλίου 2003).

Το νομικό πλαίσιο

2 Η τεσσαρακοστή δεύτερη και τεσσαρακοστή τρίτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού (ΕΚ) 1260/1999 του Συμβουλίου, της 21ης Ιουνίου 1999, περί γενικών διατάξεων για τα διαρθρωτικά Ταμεία (ΕΕ L 161, σ. 1), διαλαμβάνουν:

«(42) [...] οι πληρωμές πρέπει να πραγματοποιούνται με τη μορφή προκαταβολής και στη συνέχεια επιστροφής των δαπανών που έχουν πραγματοποιηθεί· [...]

(43) [...] είναι αναγκαίο να εισαχθούν εγγυήσεις χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, με την υποχρέωση δικαιολόγησης και απόδειξης των δαπανών [...]».

3 Το άρθρο 9 του εν λόγω κανονισμού ορίζει:

«[...]

Για τους σκοπούς του παρόντος κανονισμού, νοούνται ως:

l) "τελικοί δικαιούχοι": οι φορείς και οι επιχειρήσεις του δημόσιου ή του ιδιωτικού τομέα που είναι αρμόδιες για την εκτέλεση των πράξεων. Στην περίπτωση καθεστώτων ενίσχυσης κατά την έννοια του άρθρου 87 της Συνθήκης και στην περίπτωση χορήγησης ενισχύσεων από φορείς που έχουν ορισθεί από τα κράτη μέλη, οι τελικοί δικαιούχοι είναι οι φορείς που χορηγούν τις ενισχύσεις·

[...]

ο) "αρχή πληρωμής": μία ή περισσότερες εθνικές, περιφερειακές ή τοπικές αρχές ή φορείς που ορίζονται από τα κράτη μέλη για τους σκοπούς της κατάρτισης και υποβολής των αιτήσεων πληρωμών και την είσπραξη των πληρωμών από την Επιτροπή. Το κράτος μέλος καθορίζει όλες τις λεπτομέρειες της σχέσης του με την αρχή πληρωμής καθώς και τη σχέση της αρχής πληρωμής με την Επιτροπή.»

4 Το άρθρο 32, παράγραφος 1, τρίτο εδάφιο, του ίδιου κανονισμού προβλέπει:

«Η πληρωμή μπορεί να λαμβάνει τη μορφή πληρωμών έναντι, ενδιάμεσων πληρωμών ή καταβολής του τελικού υπολοίπου. Οι ενδιάμεσες πληρωμές ή οι πληρωμές του υπολοίπου αφορούν δαπάνες που έχουν πράγματι καταβληθεί και πρέπει να αντιστοιχούν σε πληρωμές που έχουν εκτελεστεί από τους τελικούς δικαιούχους και δικαιολογούνται με εξοφλημένα τιμολόγια ή λογιστικά στοιχεία ισοδύναμης αποδεικτικής αξίας.»

5 Κατά το άρθρο 32, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1260/1999, «[κ]ατά την πρώτη ανάληψη υποχρέωσης, η Επιτροπή καταβάλλει στην αρχή πληρωμής μια πληρωμή έναντι. Αυτή η πληρωμή έναντι είναι το 7 % της συμμετοχής των Ταμείων στη σχετική παρέμβαση [...]».

6 Το παράρτημα του κανονισμού (ΕΚ) 1685/2000 της Επιτροπής, της 28ης Ιουλίου 2000, για τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του κανονισμού (ΕΚ) 1260/1999 του Συμβουλίου όσον αφορά την επιλεξιμότητα των δαπανών των ενεργειών που συγχρηματοδοτούνται από τα διαρθρωτικά ταμεία (ΕΕ L 193, σ. 39), ορίζει:

«Κανόνας αριθ. 1 — Δαπάνες που έχουν πράγματι καταβληθεί

1. Πληρωμές που πραγματοποιούνται από τους τελικούς δικαιούχους

1.1. Οι πληρωμές που πραγματοποιούνται από τελικούς δικαιούχους κατά την έννοια του άρθρου 32, παράγραφος 1, τρίτο εδάφιο, του κανονισμού [...] 1260/1999 [...] γίνονται σε μετρητά, με την επιφύλαξη των εξαιρέσεων που αναφέρονται στο σημείο 1.4.

1.2. Στην περίπτωση των καθεστώτων ενισχύσεων που εμπίπτουν στο πεδίο του άρθρου 87 της Συνθήκης και των ενισχύσεων που χορηγούνται από φορείς που έχουν οριστεί από τα κράτη μέλη, ως "πληρωμές που πραγματοποιούνται από τους τελικούς δικαιούχους" νοούνται οι ενισχύσεις που καταβάλλονται στους μεμονωμένους λήπτες από τους οργανισμούς που χορηγούν τις ενισχύσεις. Οι πληρωμές ενισχύσεων που πραγματοποιούνται από τελικούς δικαιούχους πρέπει να δικαιολογούνται από τους όρους και τους στόχους των ενισχύσεων.

1.3. Σε περιπτώσεις άλλες από εκείνες που αναφέρονται στο σημείο 1.2, ως "πληρωμές που πραγματοποιούνται από τελικούς δικαιούχους" νοούνται οι πληρωμές που πραγματοποιούνται από τους φορείς ή τις δημόσιες ή ιδιωτικές επιχειρήσεις των κατηγοριών που ορίζονται στο συμπληρωματικό προγραμματισμό σύμφωνα με το άρθρο 18, παράγραφος 3, στοιχείο β', του γενικού κανονισμού και ευθύνονται άμεσα για την εκτέλεση της συγκεκριμένης πράξης.

[...]

2. Αποδεικτικά δαπανών

Κατά κανόνα, οι πληρωμές που πραγματοποιούνται από τους τελικούς δικαιούχους συνοδεύονται από εξοφλημένα τιμολόγια. Εάν αυτό δεν είναι δυνατό, οι πληρωμές συνοδεύονται από λογιστικά έγγραφα ισοδύναμης αποδεικτικής ισχύος.

Εξάλλου, όταν η εφαρμογή των πράξεων δεν αποτελεί αντικείμενο πρόσκλησης για την υποβολή προσφορών, οι πληρωμές που πραγματοποιούνται από τους τελικούς δικαιούχους δικαιολογούνται από τις δαπάνες (περιλαμβανομένων εκείνων που αναφέρονται στο σημείο 1.4) που καταβλήθηκαν πραγματικά από τους φορείς ή τις δημόσιες ή ιδιωτικές επιχειρήσεις που συμμετέχουν στην εκτέλεση της πράξης.

[...]»

Ιστορικό της διαφοράς

7 Στις 8 Αυγούστου 2000, η Επιτροπή ενέκρινε το επιχειρησιακό πρόγραμμα «Έρευνα, τεχνολογική ανάπτυξη και υψηλή κατάρτιση» (στο εξής: πρόγραμμα), το οποίο εντάσσεται στο κοινοτικό πλαίσιο στηρίξεως των διαρθρωτικών παρεμβάσεων στις ιταλικές περιοχές που αφορά ο στόχος αριθ. 1 του κανονισμού 1260/1999.

8 Στις 7 Σεπτεμβρίου 2001, η Επιτροπή απηύθυνε στην Ιταλική Δημοκρατία ερμηνευτικό σημείωμα σχετικά με το άρθρο 32, παράγραφος 1, τρίτο εδάφιο, του κανονισμού 1260/1999 (στο εξής: ερμηνευτικό σημείωμα). Με το διαβιβαστικό, το εν λόγω κοινοτικό όργανο υπογράμμιζε ότι «αντικείμενο του παρόντος ερμηνευτικού σημειώματος είναι η διασαφήνιση ορισμένων ζητημάτων που τέθηκαν στην Επιτροπή σχετικά με τις έννοιες "δαπάνες που έχουν όντως πραγματοποιηθεί" και "πληρωμές που πραγματοποιούνται από τους τελικούς δικαιούχους"». Σε περίπτωση κατά την οποία ο τελικός δικαιούχος δεν συμπίπτει με τον ύστατο αποδέκτη των κοινοτικών πόρων, το ερμηνευτικό σημείωμα αναλύει την επιλεξιμότητα της συγχρηματοδοτήσεως των «πληρωμών έναντι επιδοτήσεων», δηλαδή των προκαταβολών επί των ενισχύσεων τις οποίες οι τελικοί δικαιούχοι καταβάλλουν προς τους ύστατους αποδέκτες. Υπογραμμίζοντας την ανάγκη να λαμβάνεται μέριμνα όπως οι δαπάνες που δηλώνονται να είναι πραγματικές και να συνοδεύονται από αποδεικτικά έγγραφα, η Επιτροπή καταλήγει στο ότι «οι πληρωμές έναντι εκ μέρους του τελικού δικαιούχου δεν μπορούν να περιλαμβάνονται στις δαπάνες που δηλώνονται στην Επιτροπή, εκτός αν ο εν λόγω δικαιούχος απέδειξε ότι ο ύστατος αποδέκτης χρησιμοποίησε αυτή την προκαταβολή προς εξόφληση πραγματικών δαπανών.

9 Με το προσβαλλόμενο έγγραφο της 20ής Ιανουαρίου 2003, που απηύθυνε στην Ιταλική Δημοκρατία, η Επιτροπή αποφάσισε να αφαιρέσει τα ποσά που αφορούσαν τις προκαταβολές και να διακόψει τη διαδικασία πληρωμής με υποβολή των βεβαιώσεων δαπανών σχετικών με το πρόγραμμα.

10 Με το προσβαλλόμενο έγγραφο της 3ης Μαρτίου 2003, η Επιτροπή υπογράμμισε ότι είχε διατάξει την πληρωμή μικρότερου ποσού εκείνου που υπήρξε αντικείμενο της αιτήσεως, αφού έλαβε ειδικότερα υπόψη την αφαίρεση ποσού 3 163 570,18 ευρώ που αφορούσε τις εν λόγω προκαταβολές.

11 Παραλλήλως, κινήθηκε διαδικασία διαβουλεύσεως της επιτροπής για την ανάπτυξη και την οικονομική αναδιάρθρωση των περιφερειών (στο εξής: επιτροπή) με σκοπό να επανακαθοριστούν οι λεπτομέρειες απλοποιήσεως της διαχειρίσεως των Διαρθρωτικών Ταμείων. Ειδικότερα, όσον αφορά την οικονομική διαχείριση, η επιτροπή εξέτασε το ζήτημα σχετικά με την επιλεξιμότητα των προκαταβολών στο πλαίσιο των καθεστώτων ενισχύσεων. Επειδή οι ισχύουσες κανονιστικές διατάξεις κατά την άποψη της επιτροπής απέκλειαν μια τέτοια επιλεξιμότητα, αυτή υπέβαλε στην επιτροπή σχέδιο τροποποιήσεως του κανονισμού 1685/2000, το οποίο αναδιατύπωνε, μεταξύ άλλων, τον κανόνα αριθ. 1 για τις όντως πραγματοποιηθείσες δαπάνες που περιλαμβάνεται στο παράρτημα 1 του κανονισμού αυτού. Δεδομένου ότι δεν είχε επιτευχθεί καμία συμφωνία μεταξύ των κρατών μελών κατά την εβδομηκοστή τρίτη συνεδρίαση της επιτροπής, στις 19 Φεβρουαρίου 2003, η Επιτροπή αποφάσισε να εγκαταλείψει το σχέδιο αυτό.

12 Με το προσβαλλόμενο έγγραφο της 14ης Μαΐου 2003, η Επιτροπή πληροφόρησε την Ιταλική Δημοκρατία ως προς την έκβαση της συζητήσεως που είχε διεξαχθεί στους κόλπους της επιτροπής, διευκρινίζοντας ότι η θέση της σχετικά με τις καταβληθείσες προκαταβολές στο πλαίσιο του καθεστώτος ενισχύσεων εξακολουθούσε να είναι η εκφρασθείσα με το ερμηνευτικό σημείωμα. Πάντως, αναφερόμενη στις αμφιβολίες που μπορούσαν να ανακύψουν αναφορικά με την ακριβή κατάσταση ως προς τις ισχύουσες διατάξεις και για να μη διαψευστούν οι προσδοκίες που μπορούσαν να είχαν θεμιτώς δημιουργηθεί από τη συζήτηση που περατώθηκε στις 19 Φεβρουαρίου 2003, η Επιτροπή δήλωσε ότι ήταν διατεθειμένη να θεωρήσει ως επιλέξιμες τις προκαταβολές για τις οποίες η απόφαση χορηγήσεως ή η λήξη της διαδικασίας υποβολής προσφορών ήσαν προγενέστερες της ημερομηνίας αυτής.

13 Κατόπιν αυτού, με το από 23 Μαΐου 2003 έγγραφο, η Επιτροπή πληροφόρησε τις ιταλικές αρχές ότι είχε κινήσει τη διαδικασία πληρωμής του ποσού το οποίο είχε αφαιρεθεί με τα προσβαλλόμενα έγγραφα της 20ής Ιανουαρίου και της 3ης Μαρτίου 2003, αφού τα έγγραφα αυτά είχαν κατά συνέπεια ακυρωθεί. Η πληρωμή του ποσού των 3 163 570,18 ευρώ έγινε στις 5 Ιουνίου 2003.

14 Τέλος, η Επιτροπή διαβίβασε στην Ιταλική Κυβέρνηση το προσβαλλόμενο έγγραφο της 29ης Ιουλίου 2003, στο οποίο αυτή ανέφερε ότι η νέα εκδοχή του προσβαλλόμενου εγγράφου της 14ης Μαΐου 2003 είχε διατυπωθεί προκειμένου να εξαλειφθούν ορισμένα μεταφραστικά σφάλματα. Η νέα αυτή εκδοχή δεν διέφερε παρά μόνον ως προς ένα απόσπασμα από την προηγούμενη την οποία και αντικαθιστούσε.

Τα αιτήματα των διαδίκων και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

Υπόθεση C-138/03

15 Η Ιταλική Δημοκρατία ζητεί από το Δικαστήριο:

— να ακυρώσει τα προσβαλλόμενα έγγραφα της 20ής Ιανουαρίου και της 3ης Μαρτίου 2003, καθώς και όλες τις πράξεις στις οποίες αυτά βασίζονται ή με τις οποίες συνδέονται·

— να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

16 Η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο:

— να διατάξει τη διαγραφή της υποθέσεως.

Υπόθεση C-324/03

17 Η Ιταλική Δημοκρατία ζητεί από το Δικαστήριο:

— να ακυρώσει το προσβαλλόμενο έγγραφο της 14ης Μαΐου 2003, καθόσον με αυτό προβάλλεται άρνηση επιλεξιμότητας για τη συνδρομή των Διαρθρωτικών Ταμείων των προκαταβολών που καταβλήθηκαν σε σχέση με τις κρατικές ενισχύσεις μετά τις 19 Φεβρουαρίου 2003, καθώς και όλες τις συναφείς και προηγούμενες πράξεις·

— να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

18 Η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο:

— να απορρίψει την προσφυγή ως απαράδεκτη ή, επικουρικώς, ως αβάσιμη,

— να καταδικάσει την προσφεύγουσα στα δικαστικά έξοδα.

Υπόθεση C-431/03

19 Η Ιταλική Δημοκρατία ζητεί από το Δικαστήριο:

— να ακυρώσει το προσβαλλόμενο έγγραφο της 29ης Ιουλίου 2003, καθώς και όλες τις συναφείς και προηγούμενες πράξεις·

— να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

20 Η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο:

— να απορρίψει την προσφυγή ως απαράδεκτη ή, επικουρικώς, ως αβάσιμη,

— να καταδικάσει την προσφεύγουσα στα δικαστικά έξοδα.

21 Με διάταξη του Προέδρου του Δικαστηρίου της 26ης Ιανουαρίου 2004, οι υποθέσεις C-138/03, C-324/03 και C-431/03 συνενώθηκαν προς διευκόλυνση της προφορικής διαδικασίας και έκδοση κοινής αποφάσεως.

Υπόθεση C-138/03

22 Με την προσφυγή της, η Ιταλική Δημοκρατία ζητεί την ακύρωση των προσβαλλομένων εγγράφων της 20ής Ιανουαρίου και της 3ης Μαρτίου 2003, με τα οποία, αντιστοίχως, προβλήθηκε άρνηση επιστροφής των προκαταβολών που κατέβαλαν οι ιταλικές αρχές στο πλαίσιο του προγράμματος και ορίστηκε σε 3 163 570,18 ευρώ το ύψος της αντίστοιχης μειώσεως.

23 Πάντως, δεν αμφισβητείται ότι, με την απόφαση της 23ης Μαΐου 2003, η Επιτροπή πληροφόρησε την Ιταλική Κυβέρνηση ότι η απόφαση με την οποία προβλήθηκε άρνηση επιστροφής των προκαταβολών είχε ακυρωθεί και ότι είχε κινηθεί η διαδικασία πληρωμής του σχετικού ποσού.

24 Δεν αμφισβητείται επίσης ότι η καταβολή του ποσού των 3 163 570,18 ευρώ στην Ιταλική Δημοκρατία πραγματοποιήθηκε στις 5 Ιουνίου 2003.

25 Επιβάλλεται η διαπίστωση ότι, με την ακύρωση των προσβαλλομένων εγγράφων της 20ής Ιανουαρίου και της 3ης Μαρτίου 2003, επετεύχθη το μόνο αποτέλεσμα που θα μπορούσε να επιδιώξει η προσφεύγουσα με την προσφυγή της και δεν υφίσταται πλέον, ως εκ τούτου, ζήτημα εκδόσεως αποφάσεως του Δικαστηρίου. Πράγματι, στο πλαίσιο μιας προσφυγής ασκηθείσας βάσει του άρθρου 230 ΕΚ, το Δικαστήριο μπορεί μόνον να ακυρώσει την αποτελούσα το αντικείμενο της προσφυγής αυτής πράξη (διάταξη της 8ης Μαρτίου 1993, C-123/92, Lezzi Pietro κατά Επιτροπής, Συλλογή 1993, σ. I-809, σκέψη 10).

26 Επομένως, η προσφυγή στην υπόθεση C-138/03 κατέστη άνευ αντικειμένου και παρέλκει η έκδοση αποφάσεως.

Υπόθεση C-324/03

Επί του παραδεκτού της προσφυγής

27 Η Επιτροπή προέβαλε ένσταση απαραδέκτου επειδή το προσβαλλόμενο έγγραφο της 14ης Μαΐου 2003 δεν συνιστά πράξη δυνάμενη προσβληθεί κατά την έννοια του άρθρου 230 ΕΚ.

Επιχειρήματα των διαδίκων

28 Η Επιτροπή προβάλλει, αφενός, ότι το προσβαλλόμενο έγγραφο της 14ης Μαΐου 2003 περιορίζεται στην ερμηνεία ορισμένων κανόνων επιλεξιμότητας προς χρηματοδότηση από τα Διαρθρωτικά Ταμεία, χωρίς επομένως να αναπτύσσει κανένα έννομο αποτέλεσμα έναντι της Ιταλικής Δημοκρατίας. Τέτοια αποτελέσματα μπορούσαν μόνον να αναπτυχθούν με τις μεταγενέστερες αποφάσεις που η Επιτροπή θα ελάμβανε βάσει ειδικών αιτήσεων πληρωμής.

29 Αφετέρου, η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι το εν λόγω έγγραφο έχει καθαρώς επιβεβαιωτικό χαρακτήρα της απόψεως που εξέφρασε η ίδια με το ερμηνευτικό σημείωμα.

30 Η Ιταλική Δημοκρατία αντιτάσσει ότι η άποψη που εξέφρασε η Επιτροπή με το προσβαλλόμενο έγγραφο της 14ης Μαΐου 2003 αποτελεί στην πραγματικότητα πράξη η οποία εισάγει ένα νέο στοιχείο στο ισχύον καθεστώς στον τομέα επιλεξιμότητας των δαπανών, δηλαδή τη μη επιλεξιμότητα για την κοινοτική συγχρηματοδότηση των προκαταβολών που καταβάλλονται στο πλαίσιο των καθεστώτων ενισχύσεως και το οποίο, λόγω ακριβώς του νέου στοιχείου που περιέχει, είναι ικανό να αναπτύξει άμεσα αποτελέσματα στη νομική σφαίρα της προσφεύγουσας.

31 Η Ιταλική Κυβέρνηση υποστηρίζει επίσης ότι το προσβαλλόμενο έγγραφο της 14ης Μαΐου 2003 δεν συνιστά καθαρώς επιβεβαιωτική πράξη της απόψεως που εξέφρασε η Επιτροπή με το ερμηνευτικό σημείωμα, εφόσον η άποψη αυτή προέκυψε κατόπιν μιας θεσμικώς προβλεπόμενης συζητήσεως στους κόλπους της επιτροπής με αντικείμενο την τροποποίηση του κανονισμού 1685/2000.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

32 Κατά πάγια νομολογία, προσφυγή ακυρώσεως μπορεί να ασκηθεί κατά κάθε πράξεως των κοινοτικών οργάνων που προορίζεται να παραγάγει έννομα αποτελέσματα, ανεξάρτητα από τη φύση ή τη μορφή της (αποφάσεις της 31ης Μαρτίου 1971, 22/70, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 729, σκέψη 42, και της 16ης Ιουνίου 1993, C-325/91, Γαλλία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1993, σ. I-3283, σκέψη 9).

33 Στην προκειμένη περίπτωση, πρόκειται για έγγραφο της Επιτροπής απευθυνθέν στην Ιταλική Δημοκρατία και του οποίου σκοπός είναι να καταστήσει γνωστή την άποψη του κοινοτικού αυτού οργάνου ως προς τη μη επιλεξιμότητα για τη συνδρομή των Διαρθρωτικών Ταμείων ορισμένων προκαταβολών στις οποίες προβαίνουν τα κράτη μέλη.

34 Προκειμένου να εξακριβωθεί αν το έγγραφο αυτό περιορίζεται στο να εκφράσει την άποψη της Επιτροπής χωρίς να τροποποιεί το πεδίο εφαρμογής της κοινοτικής κανονιστικής ρυθμίσεως ή αν, αντιθέτως, μπορεί να αναπτύξει έννομα αποτελέσματα, δημιουργώντας νέες υποχρεώσεις έναντι των κρατών μελών, επιβάλλεται να εξεταστεί το περιεχόμενο της πράξεως αυτής.

35 Επομένως, η εκτίμηση του βασίμου του επιχειρήματος της Επιτροπής πρέπει να γίνει μαζί με την εκτίμηση των ζητημάτων ουσίας που θέτει η διαφορά (βλ., υπ' αυτή την έννοια, απόφαση της 20ής Μαρτίου 1997, C-57/95, Γαλλία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1997, σ. I-1627, σκέψεις 9 και 10).

36 Εξάλλου, καίτοι δεν αμφισβητείται ότι, στο πρώτο μέρος του προσβαλλόμενου εγγράφου της 14ης Μαΐου 2003, η Επιτροπή επανεβεβαίωσε την άποψή της σχετικά με τη μη επιλεξιμότητα για τη συνδρομή των Διαρθρωτικών Ταμείων των προκαταβολών στις οποίες προβαίνουν τα κράτη μέλη, όπως αυτή εκφράστηκε με το ερμηνευτικό σημείωμα, ωστόσο, προκειμένου να δικαιολογηθεί η επιστροφή των προκαταβολών που χορηγήθηκαν ως τις 19 Φεβρουαρίου 2003 βάσει της προστασίας των θεμιτών προσδοκιών των κρατών μελών, το έγγραφο αναφέρεται ρητώς, στο δεύτερο μέρος του, στις αμφιβολίες που μπορούσαν να προκύψουν ως προς το ακριβές καθεστώς των ισχυουσών διατάξεων.

37 Επομένως, εφόσον δεν έχει τον αποκλειστικώς επιβεβαιωτικό χαρακτήρα του ερμηνευτικού σημειώματος, το προσβαλλόμενο έγγραφο της 14ης Μαΐου 2003 πρέπει να θεωρηθεί ως το οριστικό συμπέρασμα που προέκυψε από την επανεξέταση της καταστάσεως (βλ., υπ' αυτή την έννοια, απόφαση της 9ης Μαρτίου 1978, 54/77, Herpels κατά Επιτροπής, Συλλογή τόμος 1978, σ. 233, σκέψη 14)

38 Από τα προεκτεθέντα προκύπτει ότι η προσφυγή C-324/03 είναι παραδεκτή.

Επί της ουσίας

Επί του πρώτου λόγου που αντλείται από την παράβαση του άρθρου 32 του κανονισμού 1260/1999 καθώς και από τον κανόνα αριθ. 1, σημεία 1 και 2, του παραρτήματος του κανονισμού 1685/2000

— Επιχειρήματα των διαδίκων

39 Η Ιταλική Δημοκρατία υποστηρίζει ότι καμία από τις διατάξεις των κανονισμών 1260/1999 και 1685/2000 δεν επιτρέπει να εκληφθούν οι δραστηριότητες των ύστατων αποδεκτών ως κριτήριο για την επιλεξιμότητα των δαπανών των τελικών δικαιούχων, στο πλαίσιο ενός συστήματος κρατικών ενισχύσεων.

40 Η ερμηνεία αυτή στηρίζεται, πρώτον, στο άρθρο 32 του κανονισμού 1260/1999, καθόσον το άρθρο αυτό προβλέπει ότι οι πληρωμές στις οποίες προβαίνουν οι τελικοί δικαιούχοι πρέπει να δικαιολογούνται με την προσκόμιση, ευθύς μόλις αυτό καταστεί δυνατό, εξοφλημένων τιμολογίων και, σε όλες τις άλλες περιπτώσεις, λογιστικών στοιχείων ισοδύναμης αποδεικτικής αξίας. Δεύτερον, στο σημείο 1.2 του κανόνα αριθ. 1 που περιλαμβάνεται στο παράρτημα του κανονισμού 1685/2000 προβλέπεται ότι οι ενισχύσεις τις οποίες καταβάλλουν οι τελικοί δικαιούχοι πρέπει να είναι δικαιολογημένες με κριτήριο τους όρους και τους στόχους των ενισχύσεων. Κατά συνέπεια, αποκλείεται οποιοσδήποτε άλλος όρος που να αφορά την τεκμηρίωση των αντίστοιχων δαπανών στις οποίες προβαίνει ο ύστατος αποδέκτης της χρηματοδοτήσεως. Τρίτον, κατά το σημείο 2 του εν λόγω κανόνα αριθ. 1, σε περίπτωση που δεν είναι δυνατή η προσκόμιση εξοφλημένων τιμολογίων, οι πληρωμές πρέπει να συνοδεύονται με ισοδύναμης αποδεικτικής αξίας λογιστικά στοιχεία.

41 Κατά την Επιτροπή, ως «λογιστικά στοιχεία ισοδύναμης αποδεικτικής αξίας», κατά την έννοια του κανονισμού 1260/1999, νοούνται τα δικαιολογητικά πληρωμής που αναγνωρίζει και δέχεται η Επιτροπή στις περιπτώσεις κατά τις οποίες, βάσει των

δημοσιονομικών και λογιστικών κανόνων του οικείου κράτους μέλους, δεν απαιτείται η έκδοση τιμολογίου για την πραγματοποίηση μιας πληρωμής. Δεν υπάρχει καμία αιτία να υποτεθεί ότι τα έγγραφα αυτά αφορούν ειδικώς τους κανόνες περί ενισχύσεων, επομένως δε, ακόμα και στο πλαίσιο αυτών των συστημάτων, ενδέχεται να υπάρχουν εξοφλημένα τιμολόγια για διάφορες εκτελεστικές πράξεις.

42 Επιπροσθέτως, όσον αφορά το γεγονός ότι το άρθρο 32 του κανονισμού 1260/1999 δεν κάνει μνεία περί των ύστατων αποδεκτών της χρηματοδοτήσεως, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η Ιταλική Κυβέρνηση παραβλέπει την αρμοδιότητα που παρέχει το άρθρο 30 του εν λόγω κανονισμού στην Επιτροπή να θεσπίζει, εφόσον παρίσταται ανάγκη, κοινούς κανόνες περί επιλεξιμότητας των δαπανών. Από τον κανονισμό 1260/1999 δεν προκύπτει εξαντλητική ρύθμιση των όρων επιλεξιμότητας αυτών των δαπανών.

43 Η Επιτροπή διευκρινίζει ότι το σημείο 1.2 του κανόνα αριθ. 1 του παραρτήματος του κανονισμού 1685/2000 πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι απαιτεί να αποδειχθεί ότι πράγματι χρησιμοποιήθηκαν οι χρηματοδοτήσεις για την υλοποίηση σχεδίων ανταποκρινομένων στους σκοπούς για τους οποίους χορηγήθηκε η ενίσχυση. Η συνδρομή αυτής της προϋποθέσεως μπορεί αποτελεσματικώς να ελεγχθεί από την Επιτροπή μόνο κατά το τελευταίο στάδιο χρησιμοποιήσεως της ενισχύσεως, δηλαδή το στάδιο που αφορά τους ύστατους αποδέκτες της χρηματοδοτήσεως, εφόσον αυτοί προβαίνουν στις διάφορες συγκεκριμένες παρεμβάσεις ή πράξεις.

— Εκτίμηση του Δικαστηρίου

44 Από την τεσσαρακοστή τρίτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 1260/1999 προκύπτει ότι ένας από τους σκοπούς που επιδιώκει είναι η διασφάλιση της χρηστής χρηματοοικονομικής διαχειρίσεως, απαιτώντας δικαιολόγηση και βεβαίωση των δαπανών.

45 Προς τον σκοπό αυτό, το σύστημα που προβλέπει το άρθρο 32 του κανονισμού 1260/1999, καθώς και ο κανόνας αριθ. 1 του παραρτήματος του κανονισμού 1685/2000 στηρίζεται στην αρχή της επιστροφής των δαπανών.

46 Τούτο σημαίνει ότι, κατ' αρχήν, η επιλεξιμότητα για συγχρηματοδότηση από τα Διαρθρωτικά Ταμεία δαπανών στις οποίες προβαίνουν εθνικοί φορείς εξαρτάται από την προσκόμιση στις υπηρεσίες της Επιτροπής αποδείξεων περί της χρησιμοποιήσεως των σχετικών πόρων, στο πλαίσιο του χρηματοδοτούμενου από την Ευρωπαϊκή Ένωση σχεδίου. Η απόδειξη αυτή γίνεται με εξοφλημένα τιμολόγια ή, στην περίπτωση που αυτό δεν είναι δυνατόν, με λογιστικά στοιχεία ισοδύναμης αποδεικτικής αξίας.

47 Μόνο στην περίπτωση της καταβολής εκ μέρους της Επιτροπής, υπό μορφή προκαταβολής, ποσού αντιστοιχούντος στο 7 % της συμμετοχής των Διαρθρωτικών Ταμείων στη χρηματοδότηση του συγκεκριμένου σχεδίου, όπως προβλέπει το άρθρο 32, παράγραφος 2, του κανονισμού 1260/1999, οι εθνικές αρχές δεν υποχρεούνται να προσκομίσουν, ήδη από του σταδίου αυτού, αποδεικτικά στοιχεία για τις δαπάνες στις οποίες προέβησαν.

48 Συνεπώς, οι καταβαλλόμενες από τους εθνικούς φορείς προκαταβολές που δεν υπερβαίνουν το 7 % της συμμετοχής των ως άνω Ταμείων μπορούν να πραγματοποιούνται χωρίς να απαιτείται οποιαδήποτε απόδειξη του τρόπου χρησιμοποιήσεώς τους. Αντιθέτως, σε περίπτωση κατά την οποία, όπως εν προκειμένω, οι προκαταβολές αυτές υπερβαίνουν το ως άνω ποσοστό, η εκ των υστέρων απόδοσή τους από την Επιτροπή εξαρτάται από την εκπλήρωση των τύπων που εκτέθηκαν στη σκέψη 46 της παρούσας αποφάσεως.

49 Στην περίπτωση αυτή, οι πληρωμές στις οποίες προβαίνει η Επιτροπή δεν έχουν πλέον τη μορφή προκαταβολών, αλλά τη μορφή μιας ενδιάμεσης πληρωμής ή καταβολής υπολοίπου, κατά την έννοια του άρθρου 32 του κανονισμού 1260/1999, και, κατά συνέπεια, απαιτείται η προσκόμιση δικαιολογητικών ως προς τη χρησιμοποίηση των σχετικών ποσών.

50 Το προσβαλλόμενο έγγραφο της 14ης Μαΐου 2003, κατά το οποίο οι προκαταβολές που καταβλήθηκαν από τα κράτη μέλη στο πλαίσιο συστήματος ενισχύσεων δεν είναι επιλέξιμες για συνδρομή από τα Διαρθρωτικά Ταμεία εκτός αν προσκομιστούν δικαιολογητικά, είναι, κατά συνέπεια, σύμφωνο με το άρθρο 32 του κανονισμού 1260/1999, καθώς και με τον κανόνα αριθ. 1, σημεία 1 και 2, του παραρτήματος του κανονισμού 1685/2000.

51 Συνεπώς, ο πρώτος λόγος που προέβαλε η Ιταλική Δημοκρατία είναι αβάσιμος και πρέπει να απορριφθεί.

Επί του δευτέρου λόγου που αντλείται από την παραβίαση ουσιωδών τύπων

— Επιχειρήματα των διαδίκων

52 Κατά την Ιταλική Κυβέρνηση, το προσβαλλόμενο έγγραφο της 14ης Μαΐου 2003 δεν περιέχει κανένα αιτιολογικό στοιχείο περί της απόψεως την οποία υιοθετεί. Η αιτιολογία του εγγράφου αυτού είναι ανεπαρκής και αντιφατική.

53 Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι ο λόγος αυτός είναι αβάσιμος, εφόσον από τη χρονολογική σειρά των γεγονότων που παρατίθενται στο προσβαλλόμενο έγγραφο της 14ης Μαΐου 2003 προκύπτουν όλα τα αναγκαία στοιχεία για την κατανόηση των απόψεων που διατύπωσε η Επιτροπή. Επιπροσθέτως, δεν υφίσταται καμία αντίφαση μεταξύ του γεγονότος ότι το έγγραφο αυτό επιβεβαιώνει τον κανόνα επιλεξιμότητας των προκαταβολών ενώ ταυτόχρονα θεωρεί ως επιλέξιμες τις πραγματοποιηθείσες προ της 19ης Φεβρουαρίου 2003 προκαταβολές. Οι δύο αυτές περιπτώσεις αντιστοιχούν στον γενικό κανόνα και την εξαίρεση.

— Εκτίμηση του Δικαστηρίου

54 Υπενθυμίζεται ότι, κατά πάγια νομολογία, η επιβαλλόμενη από το άρθρο 253 ΕΚ αιτιολογία πρέπει να είναι προσαρμοσμένη στη φύση της οικείας πράξεως και πρέπει να διαφαίνεται από αυτή κατά τρόπο σαφή και μη διφορούμενο η συλλογιστική της κοινοτικής αρχής που εκδίδει την προσβαλλόμενη πράξη, ώστε οι ενδιαφερόμενοι να γνωρίζουν τους λόγους που δικαιολογούν τη λήψη του μέτρου και το αρμόδιο δικαιοδοτικό όργανο να μπορεί να ασκεί τον έλεγχό του (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 11ης Σεπτεμβρίου 2003, C-445/00, Αυστρία κατά Συμβουλίου, Συλλογή 2003, σ. I-8549, σκέψη 49, και της 9ης Σεπτεμβρίου 2004, C-304/01, Ισπανία κατά Επιτροπής, Συλλογή 2004, σ. I-7655, σκέψη 50).

55 Η απαίτηση αυτή πρέπει να εκτιμάται αναλόγως των περιστάσεων της συγκεκριμένης περιπτώσεως, ιδίως του περιεχομένου της πράξεως, της φύσεως των προβαλλομένων λόγων και του συμφέροντος που έχουν ενδεχομένως στην παροχή διευκρινίσεων οι αποδέκτες ή άλλα πρόσωπα τα οποία η πράξη αφορά άμεσα και ατομικά. Η αιτιολογία δεν απαιτείται να διασαφηνίζει όλα τα ουσιώδη πραγματικά και νομικά στοιχεία, καθόσον το ζήτημα αν η αιτιολογία μιας πράξεως ικανοποιεί τις απαιτήσεις του άρθρου 253 ΕΚ πρέπει να εκτιμάται όχι μόνο βάσει της διατυπώσεώς της, αλλά και του πλαισίου στο οποίο εντάσσεται καθώς και του συνόλου των κανόνων δικαίου που διέπουν το σχετικό θέμα (βλ. αποφάσεις της 22ας Μαρτίου 2001, C-17/99, Γαλλία κατά Επιτροπής, Συλλογή 2001, σ. I-2481, σκέψη 36, και της 7ης Μαρτίου 2002, C-310/99, Ιταλία κατά Επιτροπής, Συλλογή 2002, σ. I-2289, σκέψη 48).

56 Βάσει αυτής της νομολογίας, δεν προκύπτει ότι η Επιτροπή αθέτησε την υποχρέωσή της να αιτιολογήσει επαρκώς το προσβαλλόμενο έγγραφο της 14ης Μαΐου 2003.

57 Πράγματι, στο εν λόγω έγγραφο, η Επιτροπή επισημαίνει σαφώς και κατηγορηματικώς τους λόγους για τους οποίους, αντιστοίχως, επιβεβαίωσε την άποψή της

περί της επιλεξιμότητας για συνδρομή των Διαρθρωτικών Ταμείων ορισμένων προκαταβολών στις οποίες προβαίνουν τα κράτη μέλη, καθώς και την απόφαση να δεχθεί την επιστροφή των προκαταβολών που πραγματοποιήθηκαν προ της 19ης Φεβρουαρίου 2003, ειδικότερα:

— την έλλειψη συμφωνίας στο πλαίσιο της επιτροπής αναφορικά με την τροποποίηση του κανονισμού 1685/2000;

— την προστασία των θεμιτών προσδοκιών των κρατών μελών.

58 Συνεπώς, πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος ο λόγος που αντλείται από την παραβίαση ουσιωδών τύπων.

59 Δεδομένου ότι κανείς από τους λόγους που προέβαλε η Ιταλική Δημοκρατία δεν ευδοκίμησε, επιβάλλεται να απορριφθεί η προσφυγή C-324/03 στο σύνολό της.

Υπόθεση C-431/03

Επί του παραδεκτού της προσφυγής

60 Η Επιτροπή προβάλλει το απαράδεκτο της προσφυγής C-431/03, καθόσον είναι ταυτόσημη με την προσφυγή C-324/03.

Επιχειρήματα των διαδίκων

61 Κατά την Επιτροπή, προσφυγή ασκηθείσα μεταγενεστέρως μιας άλλης, η οποία αφορά τους αυτούς διαδίκους, έχει το ίδιο αντικείμενο και στηρίζεται στους ίδιους λόγους πρέπει να απορριφθεί ως απαράδεκτη.

62 Η Ιταλική Κυβέρνηση αντιτάσσει ότι τα προσβαλλόμενα έγγραφα της 14ης Μαΐου και της 29ης Ιουλίου 2003, καίτοι παρουσιάζουν στοιχεία πρόδηλης συνάφειας, από απόψεως περιεχομένου και σκοπού, εντούτοις συνιστούν τυπικώς διακεκριμένες πράξεις.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

63 Με την προσφυγή της, η Ιταλική Δημοκρατία διώκει την ακύρωση του προσβαλλόμενου εγγράφου της 29ης Ιουλίου 2003, το οποίο αντικατέστησε το προσβαλλόμενο έγγραφο της 14ης Μαΐου 2003, με ισχύ αρχόμενη από της ημέρας εκδόσεώς του.

64 Κατά πάγια νομολογία, προσφυγή ασκηθείσα μεταγενεστέρως, η οποία αφορά τους αυτούς διαδίκους και αποσκοπεί στην ακύρωση της αυτής νομικής πράξεως, πρέπει να απορριφθεί ως απαράδεκτη, λόγω εκκρεμοδικίας (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 22ας Σεπτεμβρίου 1988, 358/85 και 51/86, Γαλλία κατά Κοινοβουλίου, Συλλογή 1988, σ. 4821, σκέψη 12).

65 Στην παρούσα υπόθεση, η προσφυγή C-431/03 αφορά τους αυτούς διαδίκους και στηρίζεται στους ίδιους λόγους με την προσφυγή C-324/03.

66 Επιπροσθέτως, όπως επισήμανε η γενική εισαγγελέας στο σημείο 15 των προτάσεών της, από το προσβαλλόμενο έγγραφο της 29ης Ιουλίου 2003 προκύπτει ότι δι' αυτού εσκοπείτο απλώς η διόρθωση ορισμένων μεταφραστικών σφαλμάτων που είχαν παρεισφρήσει στο προσβαλλόμενο έγγραφο της 14ης Μαΐου 2003, χωρίς να υπάρξει ανάκληση του δευτέρου εγγράφου και χωρίς να διακοπεί η παραγωγή εννόμων συνεπειών από της ημέρας εκδόσεώς του. Εξάλλου, η Ιταλική Δημοκρατία δεν προσέβαλε η ίδια την εν λόγω διόρθωση.

67 Συνεπώς, το αντικείμενο της παρούσας προσφυγής είναι ακριβώς το ίδιο με εκείνο της υποθέσεως C-324/03, δηλαδή η ακύρωση του προσβαλλομένου εγγράφου της 14ης Μαΐου 2003, με το οποίο η Επιτροπή δέχεται, μολονότι επιβεβαιώνει τη μη επιλεξιμότητα για χορήγηση συνδρομής από Διαρθρωτικά Ταμεία των προκαταβολών στις οποίες προβαίνουν οι αρμόδιοι φορείς των κρατών μελών, την επιλεξιμότητα των ιδίων αυτών προκαταβολών στην περίπτωση κατά την οποία η τελική απόφαση χορηγήσεως της ενισχύσεως στους αντίστοιχους αποδέκτες ελήφθη προ της 19ης Φεβρουαρίου 2003.

68 Συνεπώς, η προσφυγή C-431/03 πρέπει να απορριφθεί ως απαράδεκτη.

Επί των δικαστικών εξόδων

69 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 6, του Κανονισμού Διαδικασίας, σε περίπτωση που κριθεί ότι παρέλκει η έκδοση αποφάσεως, το Δικαστήριο κανονίζει κατά την κρίση του τα δικαστικά έξοδα. Στην παρούσα υπόθεση, μολονότι το Δικαστήριο έκρινε ότι παρέλκει η έκδοση αποφάσεως στην υπόθεση C-138/03 λόγω της εκ μέρους της Επιτροπής ακυρώσεως των αποφάσεων των οποίων την ανάκληση ζήτησε η Ιταλική Δημοκρατία, εντούτοις πρέπει να ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι η ακύρωση αυτή έγινε μετά την άσκηση της προσφυγής και, επομένως, προκάλεσε την υποβολή της προσφεύγουσας σε περιττές δαπάνες. Συνεπώς, επιβάλλεται να καταδικαστεί η Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

70 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα. Δεδομένου ότι η Επιτροπή ζήτησε την καταδίκη της Ιταλικής Δημοκρατίας στις υποθέσεις C-324/03 και C-431/03, αυτή δε ηττήθηκε, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (πρώτο τμήμα) αποφασίζει:

1) Παρέλκει η έκδοση αποφάσεως στην υπόθεση C-138/03.

2) Απορρίπτει την προσφυγή στην υπόθεση C-324/03.

3) Απορρίπτει ως απαράδεκτη την προσφυγή στην υπόθεση C-431/03.

4) Καταδικάζει την Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στα δικαστικά έξοδα της υποθέσεως C-138/03.

5) Καταδικάζει την Ιταλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα των υποθέσεων C-324/03 και C-431/03.

(υπογραφές)