ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ F. G. JACOBS

της 3ης Οκτωβρίου 2002 [1]

Περιεχόμενα

Εισαγωγή ..... I - 7291

Ιστορικό ..... I - 7292

Οι σχετικές κοινοτικές διατάξεις ..... I - 7293

Διατάξεις της Συνθήκης ΕΚ ..... I - 7293

Διατάξεις της Συνθήκης Ευρατόμ ..... I - 7295

Διατάξεις του καταστατικού της ΕΤΕπ ..... I - 7296

Η απόφαση για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης I - 7300

Οι κανονισμοί σχετικά με τις έρευνες που πραγματοποιούνται από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης ..... I - 7302

Η διοργανική συμφωνία σχετικά με τις εσωτερικές έρευνες που πραγματοποιούνται από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης ..... I - 7306

Η προσβαλλομένη απόφαση ..... I - 7307

Διαδικασία και αιτήματα των διαδίκων ..... I - 7310

Προσδιορισμός των επιμάχων ζητημάτων ..... I - 7311

Παραδεκτό ..... I - 7311

Σύνοψη των επιχειρημάτων ..... I - 7311

Ανάλυση ..... I - 7314

— Παραδεκτό βάσει του άρθρου 237, στοιχείο β', ΕΚ ..... I - 7314

— Παραδεκτό των ισχυρισμών που αφορούν τον κανονισμό 1074/1999 ..... I - 7318

— Διώκει η προσφυγή της Επιτροπής τη διαπίστωση παραλείψεως ενέργειας; ..... I - 7319

Έχουν εφαρμογή στην ΕΤΕπ οι κανονισμοί 1073/1999 και 1074/1999; ..... I - 7319

Αντιβαίνει η προσβαλλομένη απόφαση στους κανονισμούς 1073/1999 και 1074/1999; ... I - 7320

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

Πρέπει να κριθούν ανεφάρμοστοι οι κανονισμοί 1073/1999 και 1074/1999; ..... I - 7321
Ανεξαρτησία ..... I - 7322
Η νομική βάση του κανονισμού 1073/1999 ..... I - 7329
Η νομική βάση του κανονισμού 1074/1999 ..... I - 7331
Αναλογικότητα ..... I - 7334
Η υποχρέωση αιτιολογίας κατά τα άρθρα 253 ΕΚ και 162 ΕΑ ..... I - 7339
Πρόταση ..... I - 7341

Εισαγωγή

1. Στην υπό κρίση υπόθεση η Επιτροπή ζητεί την ακύρωση της απόφασης της διοικητικής επιτροπής της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (ΕΤΕπ) της 10ης Νοεμβρίου 1999 για τη συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολεμήσεως της Απάτης (OLAF)[2]. Η Επιτροπή —υποστηριζόμενη από το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Κυβέρνηση των Κάτω Χωρών— υποστηρίζει ότι η απόφαση αντιβαίνει στον κανονισμό (ΕΚ) 1073/1999 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Μαΐου 1999[3] και στον κανονισμό (Ευρατόμ) 1074/1999 του Συμβουλίου, της 25ης Μαΐου 1999, σχετικά με τις έρευνες που πραγματοποιούνται από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης OLAF[4]. Η ΕΤΕπ υποστηρίζει, ιδίως, ότι η προσφυγή είναι απαράδεκτη διότι το Δικαστήριο δεν έχει αρμοδιότητα βάσει των άρθρων 230 και 237 ΕΚ να ελέγξει κατόπιν προσφυγής της Επιτροπής τη νομιμότητα των μέτρων που λαμβάνει η διευθύνουσα επιτροπή της ΕΤΕπ. Επικουρικώς ζητεί από το Δικαστήριο να κρίνει ότι οι κανονισμοί 1073/1999 και 1074/1999 δεν έχουν εφαρμογή σύμφωνα με το άρθρο 241 ΕΚ και το άρθρο 156 ΕΑ λόγω i) ελλείψεως εννόμου βάσεως, ii) παραβιάσεως της ανεξαρτησίας που παρέχει στην ΕΤΕπ η Συνθήκη ΕΚ, iii) παραβιάσεως της αρχής της αναλογικότητας και iv) παραβάσεως της υποχρεώσεως αιτιολογίας που θεσπίζει το άρθρο 253 ΕΚ και το άρθρο 162 ΕΑ.

2. Η υπόθεση θέτει ορισμένα σημαντικά προβλήματα που αφορούν ειδικότερα την έκταση της αρμοδιότητας του Δικαστηρίου να ελέγχει μέτρα που λαμβάνουν τα όργανα της ΕΤΕπ, την έκταση της αρμοδιότητας της Κοινότητας να λαμβάνει μέτρα βάσει του άρθρου 280 ΕΚ και του άρθρου 203 ΕΑ με σκοπό την καταπολέμηση της απάτης και άλλων παρανόμων δραστηριοτήτων κατά των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας και τη σχέση μεταξύ της ΕΤΕπ και των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

2 — Η απόφαση δεν δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα, αλλά κοινοποιήθηκε στην Επιτροπή, στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με επιστολή της 16ης Νοεμβρίου 1999. Στην επιστολή αυτή επισυνήφθη έγγραφο που συνοψίζει τα κύρια χαρακτηριστικά των διατάξεων και των διαδικασιών των σχετικών με την έρευνα των εικαζομένων περιπτώσεων απάτης εντός της ΕΤΕπ.

3 — ΕΕ 1999, L 136, σ. 1. Στο εξής κανονισμός 1073/1999.

4 — ΕΕ 1999, L 136, σ. 8. Στο εξής κανονισμός 1074/1999.

3. Θα παρατηρήσω ότι η υπόθεση αυτή έχει κοινά σημεία με την υπόθεση Επιτροπή κατά Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας [5]. Για να αποφύγω περιττές επαναλήψεις θα παραπέμπω στις προτάσεις μου στην υπόθεση εκείνη όπου ενδείκνυται [6].

Ιστορικό

4. Για μια αναλυτική περιγραφή του πραγματικού και νομικού πλαισίου της έκδοσης των επίδικων κανονισμών παραπέμπω στις προτάσεις μου στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας [7]. Εδώ αρκεί να υπενθυμίσω ότι μεγάλα κοινοτικά κονδύλια χάνονται κάθε χρόνο από απάτες και άλλες παρατυπίες που διαπράττουν φυσικά και νομικά πρόσωπα και ότι τα όργανα της Κοινότητας και τα κράτη μέλη έχουν i) παράσχει στην Επιτροπή ειδική νομική βάση για δράση στον τομέα της πρόληψης της απάτης [8], ii) καθιερώσει διοικητικές δομές [9] και iii) εκδώσει νομοθετικές πράξεις με σκοπό την πρόληψη της απάτης από πρόσωπα που λαμβάνουν κοινοτικά κονδύλια στα κράτη μέλη [10] ή από μέλη και προσωπικό των θεσμικών και άλλων οργάνων της Κοινότητας.

5. Στην παρούσα υπόθεση ενδιαφέρουν ιδιαίτερα οι πρωτοβουλίες που έλαβε η Επιτροπή και η ΕΤΕπ. Η Επιτροπή δημούργησε αρχικά μια ειδική μονάδα καταπολέμησης της απάτης [Unité de Coordination de la Lutte Anti-Fraude (UCLAF)] το 1987. Το 1995 η μονάδα αυτή ανέλαβε την αρμοδιότητα για όλες τις δραστηριότητες της Επιτροπής για την καταπολέμηση της απάτης, περιλαμβανομένης και της έρευνας των περιπτώσεων απάτης και άλλων παρατυπιών που διαπράττονται από το προσωπικό της Επιτροπής. Για να ενισχύσει την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Επιτροπής και ίσως για να αντιμετωπίσει τις επικρίσεις που διατυπώθηκαν κατά της μονάδας UCLAF [11], η Επιτροπή πρότεινε το 1998 τη δημιουργία μιας νέας και ανεξάρτητης υπηρεσίας καταπολέμησης της απάτης, της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης, Office de Lutte Anti-Fraude (OLAF) [12]. Ενώ αρχικά η Επιτροπή πρότεινε να ιδρυθεί η OLAF —και να θεσπιστούν

5 — Υπόθεση C-11/00 (Συλλογή 2003, σ. I-7147).

6 — Προτάσεις της 3ης Οκτωβρίου 2002 στην υπόθεση C-11/00 (απόφαση της 10ης Ιουλίου 2003, Συλλογή 2003, σ. I-7147, I-7155).

7 — Όπ.π. υποσημείωση 6, παράγραφοι 3 έως 7.

8 — Άρθρο 280 ΕΚ.

9 — Για μια επισκόπηση των πρωτοβουλιών που έχουν ληφθεί βλ. Προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας, καταπολέμηση της απάτης, πρόγραμμα δράσης για το 2001-2003, COM(2001) 254 τελικό.

10 — Κανονισμός (ΕΚ, Ευρατόμ) 2988/95 του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 1995, σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ΕΕ 1995, L 312, σ. 1, και οι αναλυτικότερες διατάξεις του κανονισμού Ευρατόμ, ΕΚ του Συμβουλίου 2185/96, της 11ης Νοεμβρίου 1996, σχετικά με τους ελέγχους και εξακριβώσεις που διεξάγει επατοπίως η Επιτροπή με σκοπό την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων από απάτες και λοιπές παρατυπίες, ΕΕ 1996, L 292, σ. 2. Τα μέτρα αυτά συμπληρώνονται ειδικότερα από τη σύμβαση για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων που καταρτίστηκε βάσει του άρθρου Κ.3 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, ΕΕ 1995, C 316, σ. 49.

11 — Βλ. ιδίως την ειδική έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου αριθ. 8/98 σχετικά με τις υπηρεσίες της Επιτροπής που εμπλέκονται στην καταπολέμηση της απάτης και ιδίως τη «Unité de Coordination de la Lutte Anti-Fraude» (UCLAF), μαζί με τις απαντήσεις της Επιτροπής, ΕΕ 1998, C 230, σ. 1.

12 — Πρόταση κανονισμού ΕΚ, Ευρατόμ του Συμβουλίου, για την ίδρυση ευρωπαϊκής υπηρεσίας έρευνας των περιπτώσεων απάτης, COM(1998) 717 τελικό.

αναλυτικές διατάξεις για τη λειτουργία της— με κανονισμό βάσει του άρθρου 308 ΕΚ, η εν λόγω μονάδα δημιουργήθηκε τελικά με απόφαση της Επιτροπής [13]. Γενικοί κανόνες για τις δραστηριότητές της που περιλαμβάνουν μεταξύ άλλων «εξωτερικές έρευνες» στα κράτη μέλη και «εσωτερικές έρευνες» εντός των κοινοτικών οργάνων, θεσπίστηκαν με τον κανονισμό 1073/1999 που είναι το πρώτο μέτρο που ελήφθη βάσει του άρθρου 280, παράγραφος 4, ΕΚ [14]. Ο κανονισμός προβλέπει ότι κάθε θεσμικό ή άλλο όργανο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας εκδίδει απόφαση με αναλυτικότερες διατάξεις για τις διαδικασίες που θα ακολουθούνται στις εσωτερικές έρευνες της OLAF υπόδειγμα των οποίων περιλαμβάνει η διοργανική συμφωνία που συνήφθη το 1999 μεταξύ του Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής [15].

6. Στο πλαίσιο της ΕΤΕπ, την ευθύνη για την πρόληψη της απάτης έχει κυρίως η υπηρεσία εσωτερικού ελέγχου. Σύμφωνα με τις διευκρινίσεις της ΕΤΕπ το κύριο καθήκον της υπηρεσίας αυτής είναι να εξετάζει και να εκτιμά την επάρκεια και την αποτελεσματικότητα των εσωτερικών υπηρεσιών και διαδικασιών της ΕΤΕπ [16]. Επιπλέον μπορεί να εκτελεί ειδικές αποστολές και μεταξύ άλλων να διεξάγει έρευνες οσάκις υπάρχουν υπόνοιες απάτης σύμφωνα με τις διαδικασίες που καθορίζει το εγχειρίδιο General Office Procedures Manual της ΕΤΕπ [17].

Οι σχετικές κοινοτικές διατάξεις

Διατάξεις της Συνθήκης ΕΚ

7. Το άρθρο 9 ΕΚ ορίζει:

«Ιδρύεται Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων η οποία δρα μέσα στα όρια των εξουσιών που της ανατίθενται από την παρούσα Συνθήκη και το προσαρτημένο σ' αυτήν καταστατικό.»

8. Το άρθρο 230 ΕΚ ορίζει, καθόσον ενδιαφέρει την παρούσα υπόθεση:

«Το Δικαστήριο ελέγχει τη νομιμότητα των πράξεων που εκδίδονται από κοινού από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, από το Συμβούλιο, την Επιτροπή και την

13 — Απόφαση της Επιτροπής της 28ης Απριλίου 1999 για την ίδρυση της ευρωπαϊκής υπηρεσίας καταπολέμησης της απάτης (OLAF), ΕΕ 1999, L 136, σ. 20.

14 — Κανονισμός 1073/1999, προπαρατεθείς στην υποσημείωση 3. Παρομοιότυπες διατάξεις για την Κοινότητα Ευρατόμ περιέλαβε ο κανονισμός Ευρατόμ 1074/1999 του Συμβουλίου, της 25ης Μαΐου 1999 σχετικά με τις έρευνες που πραγματοποιούνται από την ευρωπαϊκή υπηρεσία καταπολέμησης της απάτης (OLAF), ΕΕ 1999, L 136, σ. 8.

15 — Διοργανική συμφωνία της 25ης Μαΐου 1999, μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων σχετικά με τις εσωτερικές έρευνες που πραγματοποιούνται από την ευρωπαϊκή υπηρεσία καταπολέμησης της απάτης (OLAF), ΕΕ 1999, L 136, σ. 15.

16 — Η ΕΤΕπ παραπέμπει συναφώς στο Χάρτη εσωτερικού λογιστικού ελέγχου (*Charte de l'audit interne*). Το έγγραφο αυτό δεν έχει δημοσιευθεί.

17 — Το έγγραφο αυτό δεν έχει δημοσιευθεί.

ΕΚΤ, εκτός των συστάσεων και γνωμών και των πράξεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που παράγουν νομικά αποτελέσματα έναντι τρίτων.

Για το σκοπό αυτό, το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να αποφαίνεται επί προσφυγών που ασκούνται από κράτος μέλος, το Συμβούλιο ή την Επιτροπή, λόγω αναρμοδιότητος, παραβάσεως ουσιώδους τύπου, παραβάσεως της παρούσας Συνθήκης ή οποιουδήποτε κανόνα δικαίου σχετικού με την εφαρμογή της ή λόγω καταχρήσεως εξουσίας.

[...]»

9. Το άρθρο 237 ΕΚ ορίζει:

«Υπό τους όρους των κατωτέρω διατάξεων, το Δικαστήριο είναι αρμόδιο επί των διαφορών που αφορούν:

α) την εκπλήρωση των υποχρεώσεων των κρατών μελών που προκύπτουν από το καταστατικό της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων· το διοικητικό συμβούλιο της Τράπεζας διαθέτει εν προκειμένω τις εξουσίες που ανατίθενται στην Επιτροπή από το άρθρο 226,

β) τις πράξεις του Συμβουλίου των Διοικητών της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων· κάθε κράτος μέλος, η Επιτροπή και το διοικητικό συμβούλιο της Τράπεζας δύνανται να ασκούν σχετικώς προσφυγή, σύμφωνα με το άρθρο 230,

γ) τις πράξεις του διοικητικού συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων· κατά των πράξεων αυτών δύνανται να προσφεύγουν, σύμφωνα με το άρθρο 230, μόνο κράτη μέλη ή η Επιτροπή και μόνο λόγω παράβασης των τύπων που προβλέπει το άρθρο 21 παράγραφος 2 και παράγραφοι 5 μέχρι και 7 του καταστατικού της Τράπεζας [...]»

10. Το άρθρο 280 ΕΚ ορίζει στο μέτρο που μας ενδιαφέρει:

«1. Η Κοινότητα και τα κράτη μέλη καταπολεμούν την απάτη ή οιαδήποτε άλλη παράνομη δραστηριότητα κατά των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας, λαμβάνοντας σύμφωνα με το παρόν άρθρο μέτρα τα οποία θα έχουν αποτρεπτικό χαρακτήρα και θα προσφέρουν αποτελεσματική προστασία στα κράτη μέλη.

2. Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα ίδια μέτρα καταπολέμησης της απάτης κατά των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας με εκείνα που λαμβάνουν για την καταπολέ-

μηση της απάτης κατά των ιδίων οικονομικών συμφερόντων.

3. Με την επιφύλαξη άλλων διατάξεων της παρούσας Συνθήκης, τα κράτη μέλη συντονίζουν τη δράση τους σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας κατά της απάτης. Για το σκοπό αυτό, διοργανώνουν μαζί με την Επιτροπή, στενή και τακτική συνεργασία μεταξύ των αρμόδιων αρχών.

4. Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 251, και μετά από διαβούλευση με το Ελεγκτικό Συνέδριο, λαμβάνει τα απαραίτητα μέτρα στους τομείς της πρόληψης και της καταπολέμησης της απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας με σκοπό την παροχή αποτελεσματικής και ισοδύναμης προστασίας στα κράτη μέλη. Τα μέτρα αυτά δεν αφορούν την εφαρμογή του εθνικού ποινικού δικαίου ούτε την απονομή της δικαιοσύνης στα κράτη μέλη.

[...]»

11. Κατά το άρθρο 253 ΕΚ:

«Οι κανονισμοί, οι οδηγίες και οι αποφάσεις που εκδίδονται από κοινού από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, καθώς και οι κανονισμοί, οι οδηγίες και οι αποφάσεις του Συμβουλίου ή της Επιτροπής, πρέπει να αιτιολογούνται και να αναφέρονται στις προτάσεις ή γνώμες που απαιτούνται κατά την παρούσα Συνθήκη.»

Διατάξεις της Συνθήκης Ευρατόμ

12. Το άρθρο 183 Α ΕΑ ορίζει:

«Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα ίδια μέτρα καταπολέμησης της απάτης κατά των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας, με εκείνα που λαμβάνουν για την καταπολέμηση της απάτης κατά των δικών τους οικονομικών συμφερόντων.

Με την επιφύλαξη άλλων διατάξεων της παρούσας Συνθήκης, τα κράτη μέλη συντονίζουν τη δράση τους που αποβλέπει στην προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας κατά της απάτης. Για τον σκοπό αυτό, διοργανώνουν, με τη βοήθεια της Επιτροπής, στενή και τακτική συνεργασία με τις αρμόδιες διοικητικές τους υπηρεσίες.»

13. Το άρθρο 203 ΕΑ ορίζει:

«Αν ενέργεια της Κοινότητας θεωρείται αναγκαία για την πραγματοποίηση ενός από

τους στόχους της στο πλαίσιο της λειτουργίας της κοινής αγοράς και δεν προβλέπονται από την παρούσα Συνθήκη οι προς τον σκοπό αυτόν απαιτούμενες εξουσίες, το Συμβούλιο, προτάσει της Επιτροπής και κατόπιν διαβουλεύσεως με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, θεσπίζει ομοφώνως τις κατάλληλες διατάξεις.»

[...]

Τα κράτη μέλη ευθύνονται μόνον μέχρι του ποσού του μεριδίου τους του αναληφθέντος και μη καταβληθέντος κεφαλαίου.»

14. Κατά το άρθρο 162 ΕΑ:

16. Το άρθρο 5 του καταστατικού ορίζει:

«Οι κανονισμοί, οι οδηγίες και οι αποφάσεις του Συμβουλίου και της Επιτροπής πρέπει να αιτιολογούνται και να αναφέρονται στις προτάσεις ή γνώμες που απαιτούνται κατά την παρούσα Συνθήκη.»

«1. Το αναληφθέν κεφάλαιο καταβάλλεται από τα κράτη μέλη μέχρι 7,50162895 % κατά μέσο όρο των οριζομένων στο άρθρο 4, παράγραφος 1, ποσών.

Διατάξεις του καταστατικού της ΕΤΕπ [18]

2. Σε περίπτωση αυξήσεως του αναληφθέντος κεφαλαίου, το Συμβούλιο των Διοικητών καθορίζει ομοφώνως το ποσοστό που πρέπει να καταβληθεί καθώς και τον τρόπο καταβολής.

15. Το άρθρο 4 του καταστατικού ορίζει, στο μέτρο που μας ενδιαφέρει:

«1. Η ΕΤΕπ έχει κεφάλαιο [...] το οποίο αναλαμβάνεται από τα κράτη μέλη [...]

3. Το διοικητικό συμβούλιο δύναται να απαιτήσει την καταβολή του υπολοίπου του αναληφθέντος κεφαλαίου, εφόσον τούτο καθίσταται αναγκαίο για να αντιμετωπίσει η Τράπεζα τις υποχρεώσεις της έναντι των δανειστών της.»

18 — Πρωτόκολλο περί του καταστατικού της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων που προσαρτήθηκε στη Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας.

17. Κατά το άρθρο 8 του καταστατικού:

«Η [ΕΤΕπ] διοικείται και διευθύνεται από ένα συμβούλιο διοικητών, ένα διοικητικό συμβούλιο και μια διευθύνουσα επιτροπή.»

18. Το άρθρο 9 του καταστατικού ορίζει, στο μέτρο που μας ενδιαφέρει:

«1. Το Συμβούλιο των Διοικητών αποτελείται από υπουργούς οριζομένους από τα κράτη μέλη.

2. Το Συμβούλιο των Διοικητών ορίζει τις γενικές κατευθύνσεις σχετικά με την πιστωτική πολιτική της Τράπεζας, ιδίως σε ό,τι αφορά τους σκοπούς από τους οποίους πρέπει να εμπνέεται καθώς θα προχωρεί η πραγματοποίηση της κοινής αγοράς.

Το Συμβούλιο των Διοικητών φροντίζει για την εφαρμογή των κατευθύνσεων αυτών.

3. Επιπλέον, το Συμβούλιο των Διοικητών:

[...]

η) εγκρίνει τον Κανονισμό της Τράπεζας.»

19. Το άρθρο 11 του καταστατικού ορίζει, στο μέτρο που μας ενδιαφέρει:

«1. Το διοικητικό συμβούλιο έχει αποκλειστική αρμοδιότητα να αποφασίζει για την παροχή πιστώσεων και εγγυήσεων και για τη σύναψη δανείων· ορίζει τα επιτόκια δανείων, καθώς και τις προμήθειες των εγγυήσεων· ελέγχει την ορθή διαχείριση της Τράπεζας· διασφαλίζει το σύμφωνο της διαχειρίσεως της Τράπεζας με τις διατάξεις της Συνθήκης και του καταστατικού και με τις γενικές οδηγίες του Συμβουλίου των Διοικητών.

Κατά τη λήξη της οικονομικής χρήσεως, το διοικητικό συμβούλιο υποχρεούται να υποβάλει έκθεση στο Συμβούλιο των Διοικητών και να τη δημοσιεύσει μετά την έγκριση.

2. Το διοικητικό συμβούλιο αποτελείται από είκοσι πέντε τακτικά μέλη και δεκατρείς αναπληρωτές.

Τα τακτικά μέλη διορίζονται για περίοδο πέντε ετών από το Συμβούλιο των Διοικητών ως εξής:	[...]
[...]	3. Η διευθύνουσα επιτροπή διασφαλίζει τη διαχείριση των τρεχουσών υποθέσεων της Τράπεζας, υπό την εποπτεία του προέδρου και υπό το έλεγχο του διοικητικού συμβουλίου.
— ένα μέλος οριζόμενο από την Επιτροπή.	
Οι αναπληρωτές διορίζονται για περίοδο πέντε ετών από το Συμβούλιο των Διοικητών ως εξής:	Η διευθύνουσα επιτροπή προετοιμάζει τις αποφάσεις του διοικητικού συμβουλίου, ιδίως σε ό,τι αφορά τη σύναψη δανείων και την παροχή πιστώσεων και εγγυήσεων· διασφαλίζει την εκτέλεση των αποφάσεων αυτών.
[...]	[...]
— ένας αναπληρωτής οριζόμενος από την Επιτροπή.»	8. Η διευθύνουσα επιτροπή και το προσωπικό της Τράπεζας είναι υπεύθυνοι μόνον έναντι της τελευταίας αυτής και ασκούν τα καθήκοντά τους με πλήρη ανεξαρτησία.»
20. Το άρθρο 13, στο μέτρο που μας ενδιαφέρει, ορίζει:	21. Το άρθρο 14 ορίζει:
«1. Η διευθύνουσα επιτροπή αποτελείται από έναν πρόεδρο και έξι αντιπροέδρους που διορίζονται για μια περίοδο έξι ετών από το Συμβούλιο των Διοικητών προτάσει του διοικητικού συμβουλίου.	«1. Η Επιτροπή, αποτελούμενη από τρία μέλη που διορίζονται από το Συμβούλιο των Διοικητών αναλόγως της ικανότητός τους, ελέγχει κάθε έτος την κανονικότητα των εργασιών και των βιβλίων της [ΕΤΕπ].

2. Βεβαιώνει ότι ο ισολογισμός και ο λογαριασμός κερδών και ζημιών είναι σύμφωνοι προς τις λογιστικές εγγραφές και ότι απεικονίζουν ακριβώς, στο ενεργητικό και στο παθητικό, την κατάσταση της [ΕΤΕπ].»

Δύναται να χορηγεί δάνεια ή να εγγυάται δάνεια μόνο:

[...]

22. Το άρθρο 17 ορίζει:

β) και όταν η εκτέλεση του σχεδίου συντελεί γενικά στην αύξηση της οικονομικής παραγωγικότητας και ευνοεί την πραγματοποίηση της κοινής αγοράς.

«Κατ' αίτηση κράτους μέλους ή της Επιτροπής ή αυτεπαγγέλτως, το Συμβούλιο των Διοικητών ερμηνεύει ή συμπληρώνει τις οδηγίες που ορίζει, σύμφωνα με το άρθρο 9 του παρόντος καταστατικού, στο πλαίσιο των όρων υπό τους οποίους εξεδόθησαν.»

[...]»

24. Το άρθρο 21, καθόσον μας ενδιαφέρει, ορίζει:

23. Το άρθρο 20, καθόσον μας ενδιαφέρει, ορίζει:

«1. Οι αιτήσεις ή εγγυήσεις πρέπει να απευθύνονται στην Τράπεζα μέσω της Επιτροπής είτε μέσω του κράτους μέλους στην επικράτεια του οποίου θα εκτελεστεί το σχέδιο. Αίτηση δανείου ή εγγυήσεως δύναται επίσης να απευθυνθεί απευθείας στην Τράπεζα από επιχείρηση.

«Κατά την παροχή δανείων και εγγυήσεων, η [ΕΤΕπ] πρέπει να τηρεί τις ακόλουθες αρχές:

2. Όταν οι αιτήσεις απευθύνονται μέσω της Επιτροπής, υποβάλλονται για διατύπωση γνώμης στο Κράτος μέλος στην επικράτεια του οποίου θα εκτελεσθεί το πρόγραμμα. Όταν απευθύνονται μέσω του Κράτους, υποβάλλονται για διατύπωση γνώμης στην

1. Φροντίζει ώστε τα κεφάλαιά της να χρησιμοποιούνται κατά τον πιο ορθολογικό τρόπο προς το συμφέρον της Κοινότητας.

Επιτροπή. Όταν προέρχονται απευθείας από επιχείρηση, υποβάλλονται στο ενδιαφερόμενο Κράτος μέλος και στην Επιτροπή.

[...]

3. Το Διοικητικό Συμβούλιο αποφασίζει για τις αιτήσεις δανείου ή εγγυήσεως που του υποβάλλονται από τη Διευθύνουσα Επιτροπή.

4. Η Διευθύνουσα Επιτροπή εξετάζει αν οι αιτήσεις δανείων η εγγυήσεων που της υποβάλλονται είναι σύμφωνες με τις διατάξεις του παρόντος καταστατικού και ιδίως με τις διατάξεις του άρθρου 20. Αν η Διευθύνουσα Επιτροπή αποφανθεί υπέρ της παροχής του δανείου ή της εγγυήσεως, οφείλει να υποβάλει το σχέδιο συμβάσεως στο Διοικητικό Συμβούλιο. Η Διευθύνουσα Επιτροπή δύναται να εξαρτά την ευνοϊκή της γνώμη από όρους που θεωρεί ουσιώδεις. Αν η Διευθύνουσα Επιτροπή αποφαίνεται κατά της παροχής του δανείου ή της εγγυήσεως, υποβάλλει στο Διοικητικό Συμβούλιο τα σχετικά έγγραφα, συνοδευόμενα από τη γνώμη της.

5. Σε περίπτωση που η γνώμη της Διευθυνούσης Επιτροπής είναι αρνητική, το Διοικητικό Συμβούλιο δε δύναται να χορηγήσει το εν λόγω δάνειο ή την εγγύηση παρά μόνο με ομόφωνη απόφασή του.

6. Σε περίπτωση που η γνώμη της Επιτροπής είναι αρνητική, το Διοικητικό Συμβούλιο δύναται να χορηγήσει το εν λόγω δάνειο ή την εγγύηση μόνο ομοφώνως. Το μέλος του Διοικητικού Συμβουλίου που διορίζεται με υπόδειξη της Επιτροπής απέχει από την ψηφοφορία.

7. Σε περίπτωση που η γνώμη της Διευθυνούσης Επιτροπής και της Επιτροπής είναι αρνητικές, το Διοικητικό Συμβούλιο δε δύναται να χορηγήσει το εν λόγω δάνειο ή την εγγύηση.»

25. Το άρθρο 22, παράγραφος 1, ορίζει:

«Η Τράπεζα δανείζεται από τις διεθνείς κεφαλαιαγορές τους αναγκαίους πόρους για την εκπλήρωση των σκοπών της.»

Η απόφαση για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης

26. Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) ιδρύθηκε με την απόφαση 1999/352 της Επιτροπής, της 28ης Απριλίου 1999 (απόφαση 1999/352)[19], που εκδόθηκε βάσει του άρθρου 162 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 218 ΕΚ), του άρθρου 16 της Συνθήκης ΕΚΑΧ και του άρθρου 131 της Συνθήκης Ευρατόμ.

19 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 13.

27. Σχετικά με τα «καθήκοντα της υπηρεσίας», το άρθρο 2 της απόφασης 1999/352 ορίζει, στο μέτρο που ενδιαφέρει την παρούσα υπόθεση:

«Η [OLAF] ασκεί τις αρμοδιότητες της Επιτροπής σε θέματα εξωτερικών διοικητικών ερευνών προκειμένου να ενισχύσει την καταπολέμηση της απάτης, της δωροδοκίας και οποιαδήποτε άλλης παράνομης δραστηριότητας που είναι επιζήμια για τα οικονομικά συμφέροντα των Κοινοτήτων καθώς και την καταπολέμηση της απάτης που αφορά κάθε άλλο περιστατικό ή δραστηριότητα φορέων που συνιστούν παραβίαση των κοινοτικών διατάξεων.

Η [OLAF] είναι επιφορτισμένη με τη διεξαγωγή εσωτερικών διοικητικών ερευνών που αποσκοπούν:

α) στην καταπολέμηση της απάτης, της δωροδικίας και κάθε άλλης παράνομης δραστηριότητας που είναι επιζήμια για τα οικονομικά συμφέροντα των Κοινοτήτων·

β) στον εντοπισμό των σοβαρών περιπτώσεων που συνδέονται με την άσκηση επαγγελματικών δραστηριοτήτων που συνιστούν ενδεχομένως παράλειψη των υποχρεώσεων των υπαλλήλων και του λοιπού προσωπικού των Κοινοτήτων, η οποία μπορεί να επισύρει πειθαρχική και, ενδεχομένως, ποινική δίωξη ή παράλειψη των αναλόγων υποχρεώσεων των μελών των θεσμικών οργάνων και οργάνων, των διευθυντικών στελεχών των οργανισμών ή των μελών του προσωπικού των θεσμικών οργάνων, οργάνων και οργανισμών που δεν υπόκεινται στον κανονισμό υπηρεσιακής κατάστασης που εφαρμόζεται στους υπαλλήλους και το λοιπό προσωπικό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

Η [OLAF] ασκεί τις σχετικές αρμοδιότητες της Επιτροπής, όπως αυτές έχουν καθοριστεί από τις διατάξεις που έχουν θεσπιστεί εντός του πλαισίου, των ορίων και των όρων που έχουν καθοριστεί από τις συνθήκες.

Η Επιτροπή ή τα λοιπά θεσμικά ή άλλα όργανα ή οργανισμοί μπορούν να αναθέσουν στην [OLAF] ερευνητικές αποστολές σε άλλους τομείς.

[...]

7. Η [OLAF] εκπροσωπεί την Επιτροπή σε επίπεδο υπηρεσιών στα σχετικά fora για τους τομείς που αναφέρονται στο παρόν άρθρο.»

28. Κατά το άρθρο 4 της απόφασης 1999/352:

«Θεσπίζεται επιτροπή εποπτείας, η σύνθεση και οι αρμοδιότητες της οποίας καθορίζονται

από τον κοινοτικό νομοθέτη. Η εν λόγω επιτροπή ασκεί τακτικό έλεγχο επί της άσκησης των ερευνητικών καθηκόντων από την [OLAF].»

29. Το άρθρο 6, παράγραφος 4, της απόφασης 1999/352 ορίζει:

«Οι αποφάσεις της Επιτροπής σχετικά με την εσωτερική της οργάνωση εφαρμόζονται στην [OLAF] στο μέτρο που είναι συμβατές με τις διατάξεις που έχουν εκδοθεί από τον κοινοτικό νομοθέτη όσον αφορά την [OLAF], με την παρούσα απόφαση και με τις λεπτομέρειες εφαρμογής της.»

30. Κατά το άρθρο 7, η απόφαση 1999/352 θα άρχιζε να «παράγει αποτελέσματα από την ημερομηνία έναρξης ισχύος του κανονισμού ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις έρευνες που πραγματοποιούνται από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης».

Οι κανονισμοί σχετικά με τις έρευνες που πραγματοποιούνται από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης

31. Ο κανονισμός 1073/1999 [20] και ο κανονισμός 1074/1999 [21] εκδόθηκαν βάσει των άρθρων 280 ΕΚ και 203 Ευρατόμ, αντιστοίχως. Οι δύο κανονισμοί περιέχουν ουσιαστικά πανομοιότυπες διατάξεις.

32. Το άρθρο 1 του κανονισμού 1073/1999 και του κανονισμού 1074/1999 που τιτλοφορείται «Στόχοι και καθήκοντα», ορίζει:

«1. Προκειμένου να ενισχυθεί η καταπολέμηση της απάτης, της δωροδοκίας και κάθε άλλης παράνομης δραστηριότητας εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, η [OLAF] ασκεί τις αρμοδιότητες διενέργειας ερευνών που ανατίθενται στην Επιτροπή από τους κοινοτικούς κανόνες και κανονισμούς καθώς και από τις συμφωνίες που ισχύουν στους τομείς αυτούς.

2. Η [OLAF] παρέχει στα κράτη μέλη τη συνδρομή της Επιτροπής για να οργανώσουν στενή και τακτική συνεργασία μεταξύ των αρμοδίων αρχών τους, προκειμένου να συντονίζουν τη δράση τους που έχει σκοπό να προστατεύσει τα οικονομικά συμφέροντα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας από την απάτη. Η [OLAF] συμβάλλει στο σχεδιασμό και στην ανάπτυξη των μεθόδων καταπολέμησης της απάτης καθώς και κάθε άλλης παράνομης δραστηριότητας που πλήττει τα οικονομικά συμφέροντα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

20 — Προαπαρατεθείς στην υποσημείωση 3.

21 — Προαπαρατεθείς στην υποσημείωση 4.

3. Στο πλαίσιο των θεσμικών οργάνων, οργάνων και οργανισμών που ιδρύθηκαν από τις συνθήκες ή βάσει αυτών (στο εξής καλούνται "θεσμικά όργανα, όργανα και οργανισμοί"), η [OLAF] διενεργεί διοικητικές έρευνες με σκοπό:

— την καταπολέμηση της απάτης, της δωροδοκίας και κάθε άλλης παράνομης δραστηριότητας εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Κοινότητας,

— τον εντοπισμό, προς τούτο, σοβαρών πράξεων συνδεδεμένων με την άσκηση των επαγγελματικών δραστηριοτήτων, που μπορεί να συνιστούν παράλειψη των υποχρεώσεων των υπαλλήλων και του λοιπού προσωπικού των Κοινοτήτων, η οποία μπορεί να επισύρει πειθαρχική ή, ενδεχομένως, ποινική δίωξη, ή παράλειψη των αναλόγων υποχρεώσεων των μελών των θεσμικών οργάνων και οργάνων, των διευθυντικών στελεχών των οργανισμών ή των μελών του προσωπικού των θεσμικών οργάνων, οργάνων και οργανισμών, που δεν υπόκεινται στον κανονισμό υπηρεσιακής κατάστασης.»

33. Το άρθρο 4 του κανονισμού 1073/1999 και του κανονισμού 1074/1999 που τιτλοφορείται «Εσωτερικές έρευνες» ορίζει, στο μέτρο που μας ενδιαφέρει:

«1. Στους τομείς που αναφέρονται στο άρθρο 1, η [OLAF] πραγματοποιεί τις διοικητικές έρευνες εντός των θεσμικών οργάνων, οργάνων και οργανισμών (στο εξής "εσωτερικές έρευνες").

Οι εν λόγω εσωτερικές έρευνες διεξάγονται σύμφωνα με τους κανόνες των συνθηκών, και ιδίως του πρωτοκόλλου περί προνομίων και ασυλιών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, καθώς και του κανονισμού υπηρεσιακής κατάστασης, υπό τους όρους και σύμφωνα με τις διαδικασίες που προβλέπει ο παρών κανονισμός και τις αποφάσεις που λαμβάνει το κάθε θεσμικό όργανο, όργανο και οργανισμός. Τα θεσμικά όργανα συνεννοούνται μεταξύ τους ως προς το καθεστώς που θα θεσπίζουν αυτές τις αποφάσεις.

2. Εφόσον τηρούνται οι διατάξεις της παραγράφου 1:

— η [OLAF] δικαιούται άμεσης πρόσβασης, χωρίς προειδοποίηση, σε κάθε πληροφορία που κατέχουν τα θεσμικά όργανα, όργανα και οργανισμοί, καθώς και στις εγκαταστάσεις αυτών. Η [OLAF] έχει το δικαίωμα να ελέγχει τα λογιστικά των θεσμικών οργάνων, οργάνων και οργανισμών. Η [OLAF] μπορεί να λαμβάνει αντίγραφα και αποσπάσματα κάθε εγγράφου και του υποθέματος κάθε μέσου αποθήκευσης πληροφοριών που κατέχουν τα θεσμικά όργανα, όργανα και οργανισμοί και, εάν χρειάζεται, αναλαμβάνει τη διαφύλαξη αυτών των εγγράφων και πληροφοριών, προκειμένου να αποφευχθεί κάθε κίνδυνος εξαφάνισης,

— η [OLAF] μπορεί να ζητάει προφορικώς πληροφορίες από τα μέλη των θεσμικών

οργάνων και οργάνων, από τα διευθυντικά στελέχη των οργανισμών καθώς και από τα μέλη του προσωπικού των θεσμικών οργάνων, οργάνων και οργανισμών.

[...]

4. Τα θεσμικά όργανα, όργανα και οργανισμοί ενημερώνονται όταν οι υπάλληλοι της [OLAF] διενεργούν έρευνα στις εγκαταστάσεις τους ή όταν συμβουλεύονται κάποιο έγγραφο ή ζητούν πληροφορίες που έχουν στην κατοχή τους τα θεσμικά όργανα, όργανα και οργανισμοί.

5. Όταν από τις έρευνες ανακύψει το ενδεχόμενο να ενέχεται προσωπικά κάποιο μέλος, διευθυντικό στέλεχος, υπάλληλος ή μέλος του λοιπού προσωπικού, ενημερώνεται σχετικά το οικείο θεσμικό όργανο, όργανο ή οργανισμός. Σε περιπτώσεις στις οποίες χρειάζεται η τήρηση απόλυτης μυστικότητας για τους σκοπούς της έρευνας ή απαιτείται η προσφυγή σε μέσα έρευνας που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα εθνικής δικαστικής αρχής, οι πληροφορίες αυτές μπορούν να δίδονται σε μεταγενέστερο στάδιο.

6. Με την επιφύλαξη των διατάξεων των συνθηκών, και ιδίως του πρωτοκόλλου περί προνομίων και ασυλιών, καθώς και του κανονισμού υπηρεσιακής κατάστασης η απόφαση που λαμβάνει κάθε θεσμικό όργανο, όργανο και οργανισμός, η οποία προβλέπεται στην παράγραφο 1, περιλαμβάνει ειδικότερα κανόνες που αφορούν:

α) την υποχρέωση των μελών, των υπαλλήλων και του λοιπού προσωπικού των θεσμικών οργάνων και οργάνων καθώς και των διευθυντικών στελεχών, υπαλλήλων και λοιπού προσωπικού των οργανισμών να συνεργάζονται και να ενημερώνουν τους υπαλλήλους της [OLAF]·

β) τις διαδικασίες που πρέπει να τηρούν οι υπάλληλοι της [OLAF] κατά την εκτέλεση των εσωτερικών ερευνών, καθώς και την εγγύηση των δικαιωμάτων των ατόμων που αφορά η εσωτερική έρευνα.»

34. Κατά το άρθρο 5 του κανονισμού 1073/1999 και του κανονισμού 1074/1999 «η έναρξη των εξωτερικών ερευνών γίνεται με απόφαση του διευθυντή της [OLAF] ο οποίος ενεργεί ιδία πρωτοβουλία ή μετά από αίτηση του θεσμικού οργάνου, του οργάνου ή του οργανισμού όπου πρέπει να πραγματοποιηθεί η έρευνα».

35. Το άρθρο 6 του κανονισμού 1073/1999 και του κανονισμού 1074/1999 που φέρει τον τίτλο «Εκτέλεση των ερευνών», ορίζει:

«1. Ο διευθυντής της [OLAF] διευθύνει την εκτέλεση των ερευνών.

2. Οι υπάλληλοι της [OLAF] ασκούν τα καθήκοντά τους αφού προσκομίσουν γραπτή εξουσιοδότηση στην οποία αναγράφονται τα στοιχεία ταυτότητας και η ιδιότητά τους.

3. Οι υπάλληλοι της [OLAF] πρέπει να είναι εφοδιασμένοι, για κάθε παρέμβαση, με γραπτή εντολή χορηγούμενη από το διευθυντή, στην οποία αναφέρεται το αντικείμενο της έρευνας.

4. Οι υπάλληλοι της [OLAF] υιοθετούν, κατά τη διάρκεια των επιτόπιων ελέγχων και εξακριβώσεων, στάση σύμφωνη με τους κανόνες και τις πρακτικές που επιβάλλονται στους υπαλλήλους του σχετικού κράτους μέλους, με τον κανονισμό υπηρεσιακής κατάστασης, καθώς και με τις αποφάσεις που αναφέρονται στο άρθρο 4 παράγραφος 1 δεύτερο εδάφιο.

5. Οι έρευνες διεξάγονται αδιαλείπτως κατά τη διάρκεια χρονικής περιόδου ανάλογης προς τις περιστάσεις και την πολυπλοκότητα της υπόθεσης.

6. Τα κράτη μέλη φροντίζουν ώστε οι αρμόδιες αρχές τους, σύμφωνα με τις εθνικές διατάξεις, να παρέχουν στους υπαλλήλους της Υπηρεσίας την αναγκαία συνδρομή για την εκπλήρωση της αποστολής τους. Τα θεσμικά όργανα και όργανα φροντίζουν ώστε τα μέλη και το προσωπικό τους να παρέχουν στους υπαλλήλους της [OLAF] την αναγκαία συνδρομή για την εκπλήρωση της αποστολής τους· οι οργανισμοί φροντίζουν ώστε τα διευθυντικά στελέχη και το προσωπικό τους να πράττουν το ίδιο.»

36. Κατά το άρθρο 7 του κανονισμού 1073/1999 και του κανονισμού 1074/1999 που τιτλοφορείται «Υποχρέωση ενημέρωσης της [OLAF]»:

«1. Τα θεσμικά όργανα, όργανα και οργανισμοί ενημερώνουν αμελλητί την [OLAF] για τις ενδεχόμενες περιπτώσεις απάτης ή δωροδοκίας ή κάθε άλλης παράνομης δραστηριότητας.

2. Τα θεσμικά όργανα, όργανα και οργανισμοί καθώς και τα κράτη μέλη, στο μέτρο που το επιτρέπει το εθνικό δίκαιο, διαβιβάζουν στην [OLAF], κατόπιν αιτήσεώς της ή με πρωτοβουλία τους, κάθε έγγραφο και πληροφορία που κατέχουν σχετικά με διεξαγόμενη εσωτερική έρευνα.

Τα κράτη μέλη διαβιβάζουν κάθε έγγραφο και πληροφορία σχετικά με τις εξωτερικές έρευνες, σύμφωνα με τις οικείες διατάξεις.

3. Τα θεσμικά όργανα, όργανα και οργανισμοί καθώς και τα κράτη μέλη, στο μέτρο που το επιτρέπει το εθνικό δίκαιο, διαβιβάζουν επιπλέον στην [OLAF] κάθε κρινόμενο ως σχετικό με την υπόθεση έγγραφο και πληροφορία που κατέχουν, και που αφορά την καταπολέμηση της απάτης, της δωροδοκίας και οποιασδήποτε άλλης παράνομης δραστηριότητας εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων των Κοινοτήτων.»

37. Το άρθρο 8 του κανονισμού 1073/1999 και του κανονισμού 1074/1999 περιλαμβάνουν κανόνες που σκοπούν την προστασία και την εμπιστευτικότητα των δεδομένων και των πληροφοριών που λαμβάνονται στο πλαίσιο των ερευνών.

38. Το άρθρο 9 του κανονισμού 1073/1999 και του κανονισμού 1074/1999, στο μέτρο που μας ενδιαφέρει, ορίζει:

«1. Μετά το πέρας της έρευνας που διεξήγαγε, η [OLAF] καταρτίζει, υπό την εποπτεία του διευθυντή, έκθεση που προσδιορίζει ιδίως τα διαπιστωθέντα περιστατικά, την ενδεχόμενη οικονομική ζημία, και τα συμπεράσματα της έρευνας, συμπεριλαμβανομένων των συστάσεων του διευθυντή της [OLAF] για τη συνέχεια που θα πρέπει να δοθεί.

2. Οι εκθέσεις αυτές καταρτίζονται, λαμβάνοντας υπόψη τις διαδικαστικές απαιτήσεις που προβλέπονται από το εθνικό δίκαιο του οικείου κράτους μέλους.

[...]

4. Οι εκθέσεις που καταρτίζονται μετά από εσωτερική έρευνα και κάθε συναφές χρήσιμο έγγραφο, διαβιβάζονται στο οικείο θεσμικό όργανο, όργανο ή οργανισμό. Τα θεσμικά όργανα, όργανα και οργανισμοί δίνουν στις εσωτερικές έρευνες τη συνέχεια, ιδίως πειθαρχική και δικαστική, την οποία απαιτούν τα αποτελέσματα των ερευνών αυτών, και ενημερώνουν σχετικά το διευθυντή της [OLAF], εντός προθεσμίας που ορίζει αυτός στα συμπεράσματα της έκθεσής του, για τη συνέχεια που δίνουν στις έρευνες.»

39. Τα άρθρα 11, 12 και 14 του κανονισμού 1073/1999 και του κανονισμού 1074/1999 θέτουν κανόνες σχετικά με τα καθήκοντα της επιτροπής εποπτείας, τα καθήκοντα του διευθυντή και το δικαίωμα υποβολής ενστάσεως κατά πράξεων που θίγουν τα συμφέροντα των υπαλλήλων και του λοιπού προσωπικού των Κοινοτήτων και οι οποίες πραγματοποιήθηκαν από την OLAF στο πλαίσιο της εσωτερικής έρευνας.

Η διοργανική συμφωνία σχετικά με τις εσωτερικές έρευνες που πραγματοποιούνται από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης

40. Στις 25 Μαΐου 1999 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής

Ένωσης και η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων συνήψαν διοργανική συμφωνία σχετικά με τις εσωτερικές έρευνες που πραγματοποιούνται από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης [22] (διοργανική συμφωνία).

41. Τα μέρη συμφώνησαν ειδικότερα «να θεσπίσουν κοινό καθεστώς το οποίο θα περιλαμβάνει τα εκτελεστικά μέτρα που είναι απαραίτητα για τη διευκόλυνση της καλής διεξαγωγής των ερευνών που διεξάγονται στους κόλπους τους από την υπηρεσία» και «να θεσπίσουν το εν λόγω καθεστώς και να το καταστήσουν άμεσα εφαρμοστέο εκδίδοντας εσωτερική απόφαση σύμφωνα με το προσαρτώμενο στην παρούσα συμφωνία υπόδειγμα καθώς και να μην αποκλίνουν από το υπόδειγμα αυτό παρά μόνον εφόσον αυτό καθίσταται τεχνικά αναγκαίο λόγω των οικείων ιδιαιτέρων απαιτήσεων».

42. Η συμφωνία αναφέρει εξάλλου ότι «τα άλλα θεσμικά όργανα καθώς και τα όργανα και οι οργανισμοί που έχουν ιδρυθεί με τις Συνθήκες ΕΚ και Ευρατόμ ή δυνάμει αυτών καλούνται να προσχωρήσουν στην παρούσα συμφωνία με δήλωση που θα απευθύνεται από κοινού στους προέδρους των υπογραφόντων θεσμικών οργάνων».

Η προσβαλλομένη απόφαση

43. Στις 10 Νοεμβρίου 1999 η διευθύνουσα επιτροπή της ΕΤΕπ εξέδωσε απόφαση για τη συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) (προσβαλλομένη απόφαση) [23].

44. Αφού αναφέρεται στην απόφαση 1999/352, το προοίμιο της προσβαλλομένης απόφασης τονίζει ότι η ΕΤΕπ «εκφράζει ικανοποίηση για τους στόχους της OLAF και τη δυνατότητα συνεργασίας με την υπηρεσία αυτή», παράλληλα δε «επιβεβαιώνει την πρόθεσή της να διατηρήσει ένα ισχυρό και συμπαγές πλαίσιο εσωτερικού ελέγχου που θα περιλαμβάνει μέτρα κατά της απάτης». Σύμφωνα με το προοίμιο, η προσβαλλομένη απόφαση εκδόθηκε «λαμβάνοντας υπόψη το νομοθετικό πλαίσιο που καθόρισε για την ΕΤΕπ η Συνθήκη ΕΚ και το πρωτόκολλο περί του καταστατικού της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων».

45. Η προσβαλλομένη απόφαση χωρίζεται σε δύο μέρη. Το μέρος Ι, που τιτλοφορείται «Έρευνες για περιπτώσεις απάτης που αφορούν πράξεις που πραγματοποιεί η [ΕΤΕπ] κατ' εντολή της Κοινότητας και που συνεπάγονται δαπάνες του κοινοτικού προϋπολογισμού» εφαρμόζεται «για πράξεις που πραγματοποιεί η [ΕΤΕπ] κατ' εντολή της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και που προκάλεσαν ή θα προκαλέσουν κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων δαπάνες κονδυλίων του προϋπολογισμού της Κοινότητας» [24] και «στις πράξεις που πραγματοποιεί η [ΕΤΕπ] με πόρους του Ευρωπαϊκού Ταμείου Αναπτύξεως υπό τον όρο ότι η [ΕΤΕπ] θα έχει την επιβεβαίωση κατά τρόπο ικανοποιητικό ότι το εν λόγω ταμείο εμπίπτει στο πεδίο αρμοδιότητας της OLAF» [25] (στο εξής: πράξεις της κατηγορίας Ι). Το μέρος ΙΙ εφαρμό-

22 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 15.

23 — Βλ. υποσημείωση 2.

24 — Παράγραφος 1 του μέρους Ι της προσβαλλομένης απόφασης.

25 — Παράγραφος 2 του μέρους Ι της προσβαλλομένης απόφασης.

ζεται στις έρευνες για δραστηριότητες απάτης «που αφορούν πράξεις της ΕΤΕπ πλην των καλυπτομένων από το μέρος Ι» [26] (στο εξής: πράξεις της κατηγορίας ΙΙ).

46. Σχετικά με τις πράξεις της κατηγορίας Ι, οι παράγραφοι 4 έως 11 του μέρους Ι της προσβαλλομένης απόφασης προβλέπει τις ακόλουθες διατάξεις.

47. Η παράγραφος 4 του μέρους Ι ορίζει:

«Εφαρμοζόμενες διαδικασίες. Κάθε υπόνοια απάτης εκ μέρους των μελών του προσωπικού της ΕΤΕπ ή των διευθυντικών οργάνων της, στο πλαίσιο των πράξεων [της κατηγορίας Ι] αντιμετωπίζεται σύμφωνα με τις διαδικασίες και τους γενικούς κανόνες που εφαρμόζει η [ΕΤΕπ] όσον αφορά την ανακοίνωση των υπονοιών, τις έρευνες, την κοινοποίηση στην επιτροπή ελέγχου και ενδεχομένως στα άλλα όργανα της [ΕΤΕπ], των πορισμάτων της έρευνας καθώς και των μέτρων που πρέπει να ληφθούν βάσει αυτής.»

48. Η παράγραφος 5 του μέρους Ι ορίζει:

«Έναρξη ερευνών με πρωτοβουλία της OLAF. Επιπλέον, οσάκις ο διευθυντής της OLAF ενημερώνει τον πρόεδρο [της ΕΤΕπ] για υπόνοιες εις βάρος μέλους του προσωπικού της ΕΤΕπ ή των διευθυντικών της οργάνων σχετικά με δραστηριότητα που εμφανίζεται να συνιστά απάτη σε σχέση με μια από τις οικείες πράξεις, διευκρινίζοντας τις περιστάσεις που δημιουργούν την υπόνοια, ο πρόεδρος ενημερώνει αμέσως τον προϊστάμενο εσωτερικής επιθεώρησης προκειμένου να διενεργήσει έρευνα.»

49. Η παράγραφος 6 του μέρους Ι ορίζει:

«Ενημέρωση της OLAF. Η αναφορά του προϊσταμένου της εσωτερικής επιθεώρησης σχετικά με τα πορίσματα των ερευνών και τα ληφθέντα μέτρα, εκτός του ότι διαβιβάζεται στην επιτροπή ερευνών σύμφωνα με τη συνήθη διαδικασία, κοινοποιείται αμέσως και στον διευθυντή της OLAF από τον οποίο και ζητείται να διατυπώσει ενδεχόμενες παρατηρήσεις:

i) στις περιπτώσεις της παραγράφου 5, και

ii) στις άλλες περιπτώσεις που εμπίπτουν στην παράγραφο 4 εφόσον αποδεικνύεται η απάτη.»

26 — Τίτλος του μέρους ΙΙ.

50. Η παράγραφος 7 του μέρους Ι ορίζει:

«Παρατηρήσεις της OLAF. Οι παρατηρήσεις του διευθυντή της OLAF επί των αναφορών του σημείου 6 που διαβιβάζονται στον πρόεδρο, κοινοποιούνται στον προϊστάμενο εσωτερικής επιθεώρησης και στην επιτροπή ερευνών. Ο πρόεδρος ενημερώνει αμελλητί τον διευθυντή της OLAF για κάθε μεταγενέστερη ενέργεια.»

51. Η παράγραφος 8 του μέρους Ι ορίζει:

«Ενημέρωση της Επιτροπή. Σε περιπτώσεις της παραγράφου 4, όπου προκύπτουν ενδείξεις απάτης, η αναφορά ως προς τα αποτελέσματα της έρευνας και τα ληφθένα μέτρα διαβιβάζεται στην Επιτροπή υπό την ιδιότητά της ως εντολέα.»

52. Η παράγραφος 9 του μέρους Ι ορίζει:

«Χειρισμός των αιτήσεων συνεργασίας. Οσάκις στο πλαίσιο των ερευνών που διενεργεί σχετικά με πράξεις [της κατηγορίας Ι], η OLAF ζητεί πρόσβαση σε πληροφορίες που κατέχει η [ΕΤΕπ] και οσάκις ο διευθυντής της OLAF απευθύνει στον πρόεδρό της αίτηση που διευκρινίζει τα της έρευνας και την ανάγκη πληροφοριών ή συνεργασίας άλλης μορφής, ο πρόεδρος της [ΕΤΕπ] φροντίζει ώστε να δίδεται απάντηση το ταχύτερο δυνατό. Η επιτροπή ερευνών ενημερώνεται για την αίτηση και για την απάντηση που δόθηκε ή που θα δοθεί, αναλόγως της περιπτώσεως.»

53. Η παράγραφος 10 του μέρους Ι ορίζει:

«Μέτρα. Αναλόγως της φύσεως της αιτήσεως και των ιδιαιτέρων περιστάσεων κάθε υπόθεσης, ο πρόεδρος της [ΕΤΕπ]:

— επιτρέπει την κοινοποίηση συγκεκριμένων εγγράφων ή κάθε άλλης πληροφορίας από τις υπηρεσίες της [ΕΤΕπ] και/ή

— δίνει εντολή στον προϊστάμενο εσωτερικής επιθεώρησης να διενεργήσει έρευνα και να διαβιβάσει αναφορά στην OLAF· ή

— επιτρέπει στις υπηρεσίες της [ΕΤΕπ] να δώσουν στην OLAF πρόσβαση σε συγκεκριμένα έγγραφα ή άλλες πληροφορίες με όρους και/ή άλλες εγγυήσεις που θα καθοριστούν.

Κατά τούτο, ο πρόεδρος επιδιώκει να διατηρήσει με την OLAF την καλύτερη δυνατή συνεργασία σύμφωνα με τις διατάξεις της [παρούσας] απόφασης.»

2. Στο πλαίσιο των διαδικασιών αυτών που επιτρέπουν την προσφυγή σε εξωτερική συνδρομή ή πραγματογνωμοσύνη, η [ΕΤΕπ] εξετάζει το ενδεχόμενο να ζητήσει τη συνδρομή της OLAF και καθορίζει μαζί με την υπηρεσία αυτή τα κατάλληλα επιμέρους ζητήματα.»

54. Η παράγραφος 11 του μέρους Ι ορίζει:

Διαδικασία και αιτήματα των διαδίκων

«Αν, για πράξεις [της κατηγορίας Ι] η [ΕΤΕπ] λαμβάνει γνώση περιστατικών ικανών να συνιστούν κατά την άποψή της αποδείξεις ή ενδείξεις δραστηριότητας απάτης εξωτερικής της [ΕΤΕπ] που επηρεάζει τα οικονομικά συμφέροντα της Κοινότητας και αν οι πράξεις αυτές εμπίπτουν στις εξουσίες έρευνας της OLAF, ο διευθυντής της OLAF ενημερώνεται από τον πρόεδρο της [ΕΤΕπ] ο οποίος και προσφέρει την καλύτερη δυνατή συνεργασία [της] σε κάθε ενδεχόμενη έρευνα.»

56. Η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο, κυρίως βάσει του άρθρου 237, παράγραφος β', ΕΚ και επικουρικώς βάσει του άρθρου 230 ΕΚ, να ακυρώσει την προσβαλλομένη απόφαση και να καταδικάσει την ΕΤΕπ στα δικαστικά έξοδα. Ο κύριος ισχυρισμός της είναι ότι η προσβαλλομένη απόφαση αντιβαίνει κυρίως στο άρθρο 4 του κανονισμού 1073/1999 και του κανονισμού 1074/1999.

55. Σε σχέση με τις πράξεις της κατηγορίας ΙΙ, το μέρος ΙΙ της προσβαλλομένης απόφασης ορίζει:

57. Η ΕΤΕπ ζητεί από το Δικαστήριο να απορρίψει την προσφυγή ως απαράδεκτη. Επικουρικώς, η ΕΤΕπ ζητεί από το Δικαστήριο να κρίνει ότι δεν έχουν εφαρμογή οι κανονισμοί 1073/1999 και 1074/1999 σύμφωνα με το άρθρο 241 ΕΚ και το άρθρο 156 ΕΑ και να απορρίψει την προσφυγή ως αβάσιμη. Εν πάση περιπτώσει ζητεί από το Δικαστήριο να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

«1. Το νομοθετικό πλαίσιο που καθορίζουν οι διαδικαστικοί κανόνες τους οποίους ακολουθεί συνήθως η [ΕΤΕπ] στις έρευνες σε περίπτωση που υπάρχουν υπόνοιες απάτης εις βάρος μελών του προσωπικού της [ΕΤΕπ] ή των διευθυντικών της οργάνων εξακολουθεί να έχει εφαρμογή.

58. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Ολλανδική Κυβέρνηση παρενέβησαν υπέρ της Επιτροπής. Προβάλλουν επιχειρήματα ουσιαστικά παρόμοια με αυτά

που προβάλλει η Επιτροπή. Στη συνέχεια θα αναφέρω τις παρεμβάσεις μόνο όπου ενδείκνυται και ειδικότερα αν τα οικεία επιχειρήματα διαφέρουν από τα επιχειρήματα της Επιτροπής.

Προσδιορισμός των επιμάχων ζητημάτων

59. Υπό το φως των επιχειρημάτων των διαδίκων και των παρεμβαινόντων, πρέπει να εξεταστούν τα ακόλουθα κύρια ζητήματα:

— Είναι παραδεκτή η προσφυγή βάσει του άρθρου 237 ΕΚ ή, επικουρικώς βάσει του άρθρου 230 ΕΚ;

— Αντιβαίνει η προσβαλλομένη απόφαση στον κανονισμό 1073/1999 και στον κανονισμό 1074/1999;

— Αν αντιβαίνει, πρέπει να κριθεί ανεφάρμοστος ο κανονισμός 1073/1999 βάσει του άρθρου 241 ΕΚ και ο κανονισμός 1074/1999 ανεφάρμοστος βάσει του άρθρου 156 ΕΑ;

60. Πριν εξετάσω το δεύτερο ερώτημα, θα εξετάσω συντόμως το ζήτημα αν οι κανονισμοί 1073/1999 και 1074/1999 έχουν την έννοια ότι έχουν εφαρμογή στην ΕΤΕπ, δεδομένου ότι η προσφυγή της Επιτροπής μπορεί να ευδοκιμήσει μόνον εάν δοθεί καταφατική απάντηση στο ερώτημα αυτό.

Παραδεκτό

Σύνοψη των επιχειρημάτων

61. Οι διάδικοι διατύπωσαν λεπτομερείς παρατηρήσεις όσον αφορά το ζήτημα του παραδεκτού, που μπορούν να συνοψιστούν ως εξής.

62. Η προσφυγή της Επιτροπής στηρίζεται κυρίως στο άρθρο 237, παράγραφος β', ΕΚ και επικουρικώς, στο άρθρο 230 ΕΚ. Καίτοι το άρθρο 237, παράγραφος β', ΕΚ έχει εφαρμογή μόνο σε μέτρα του Συμβουλίου των Διοικητών της ΕΤΕπ, η Επιτροπή φρονεί ότι η υπό κρίση προσφυγή είναι παραδεκτή βάσει της διάταξης αυτής. Συναφώς παρατηρεί ότι το άρθρο 9, παράγραφος 3, η', του καταστατικού προβλέπει ότι το Συμβούλιο των Διοικητών εγκρίνει τον κανονισμό της ΕΤΕπ. Δεδομένου ότι το αντικείμενο της προσβαλλομένης απόφασης εμπίπτει στο πεδίο του κανονισμού αυτού, η Επιτροπή φρονεί ότι η προσβαλλομένη απόφαση εκδόθηκε βάσει εξουσιοδότησης από το Συμβούλιο των Διοικητών προς τη διευθύνουσα επιτροπή. Συνεπώς η προσβαλλομένη απόφαση πρέπει να θεωρηθεί ότι προέρχεται από το Συμβούλιο των Διοικητών. Επιπλέον,

αν θεωρηθεί ότι η προσβαλλομένη απόφαση δεν μπορεί να ελεγχθεί, αυτό θα έδινε τη δυνατότητα στην ΕΤΕπ να διαφύγει την κατά το άρθρο 237 ΕΚ αρμοδιότητα του Δικαστηρίου μεθοδεύοντας κατάλληλα την εσωτερική διαδικασία λήψεως αποφάσεων.

63. Αναφορικά με το άρθρο 230 ΕΚ, η Επιτροπή τονίζει ότι το Δικαστήριο οφείλει —βάσει του άρθρου 220 ΕΚ— να εξασφαλίσει την τήρηση του δικαίου κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή της Συνθήκης, ότι, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, η ΕΤΕπ εντάσσεται στην κοινοτική έννομη τάξη [27] και ότι το άρθρο 237 ΕΚ δεν απαριθμεί περιοριστικά τις περιπτώσεις στις οποίες το Δικαστήριο έχει αρμοδιότητα να ελέγχει μέτρα που λαμβάνει η ΕΤΕπ [28]. Δεδομένου ότι η υπό κρίση υπόθεση εγείρει ζητήματα «οιονεί συνταγματικής φύσεως» και ότι είναι έκδηλη η ανάγκη ένδικης προστασίας, θα ήταν ασυμβίβαστο με τη φύση της Κοινότητας, ως νομικής τάξης που τελεί υπό κράτος δικαίου, πράγμα που το Δικαστήριο έχει αναγνωρίσει στην υπόθεση Les Verts [29], αν η υπόθεση δεν μπορούσε να αχθεί ενώπιον του Δικαστηρίου. Κατά την Επιτροπή θα ήταν απαράδεκτο να έχει τη δυνατότητα η ΕΤΕπ να υποσκάψει την πρόθεση του κοινοτικού νομοθέτη στον τόσο σημαντικό τομέα της πρόληψης της απάτης χωρίς να τελεί υπό τον έλεγχο του Δικαστηρίου.

64. Απαντώντας στα επιχειρήματα αυτά η ΕΤΕπ παρατηρεί πρωτίστως ότι, καίτοι η Επιτροπή επικαλείται τον κανονισμό 1074/1999 με την προσφυγή της, δεν διευκρινίζει ποιες διατάξεις της Συνθήκης Ευρατόμ της δίνουν την αρμοδιότητα να προσβάλλει την επίδικη απόφαση ενώπιον του Δικαστηρίου. Δεδομένου ότι στη Συνθήκη αυτή δεν υπάρχει διάταξη αντίστοιχη του άρθρου 237 ΕΚ, η ΕΤΕπ φρονεί ότι η Επιτροπή πρέπει να στηριχθεί στο άρθρο 146 ΕΑ που είναι παρόμοιο με το άρθρο 230 ΕΚ. Ωστόσο ούτε η διάταξη αυτή ούτε καμιά άλλη διάταξη της Συνθήκης Ευρατόμ μνημονεύει την ΕΤΕπ.

65. Η ΕΤΕπ παρατηρεί, δεύτερον, ότι η επίδικη απόφαση δεν μπορεί να προσβληθεί από την Επιτροπή βάσει του άρθρου 237 ΕΚ. Τονίζοντας ότι το Δικαστήριο οφείλει, βάσει του άρθρου 7, παράγραφος 1 ΕΚ να ενεργεί εντός των αρμοδιοτήτων που του αναθέτει η Συνθήκη, η ΕΤΕπ ισχυρίζεται ότι το άρθρο 237 ΕΚ πρέπει να θεωρηθεί ότι απαριθμεί περιοριστικά τις περιπτώσεις στις οποίες το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να ελέγχει μέτρα της ΕΤΕπ. Παραλείποντας να αναφερθεί σε αποφάσεις της διευθύνουσας επιτροπής —όργανο που ιδρύθηκε και ανέλαβε ειδικές εξουσίες μέσω του καταστατικού [30]— η Συνθήκη σκοπίμως απέκλεισε τις αποφάσεις αυτές από το πεδίο αρμοδιότητας του Δικαστηρίου.

66. Επιπλέον, η προσβαλλομένη απόφαση —αντίθετα με όσα υποστηρίζει η Επιτροπή— εκδόθηκε από τη διευθύνουσα επιτροπή στο πλαίσιο των εξουσιών που έχει το όργανο αυτό βάσει των άρθρων 13, παρά-

27 — Η Επιτροπή παραπέμπει συναφώς στην απόφαση της 15ης Ιουνίου 1976 στην υπόθεση 110/75, Mills κατά ΕΤΕπ, Συλλογή τόμος 1976, σ. 371, σκέψη 14· απόφαση της 3ης Μαρτίου 1988 στην υπόθεση 85/86, Επιτροπή κατά Συμβουλίου των Διοικητών της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων, Συλλογή 1988, σ. 1281, σκέψη 24· και απόφαση της 2ας Δεκεμβρίου 1992 στην υπόθεση C-370/89, SGEEM και Etroy κατά ΕΤΕπ, Συλλογή 1992, σ. 6211, σκέψη 13.

28 — Η Επιτροπή παραπέμπει συναφώς στην απόφαση στην υπόθεση Mills κατά ΕΤΕπ, σκέψεις 15 έως 18, και SGEEM και Etroy κατά ΕΤΕπ, σκέψη 17.

29 — Υπόθεση 294/83, Συλλογή 1986, σ. 1339.

30 — Η ΕΤΕπ παραπέμπει στα άρθρα 8 και 13 του καταστατικού.

γραφος 3 και 8 του καταστατικού που ορίζουν ότι «η διευθύνουσα επιτροπή διασφαλίζει τη διαχείριση των τρεχουσών υποθέσεων της τραπέζης υπό την εποπτεία του προέδρου και υπό τον έλεγχο του διοικητικού συμβουλίου» και ότι «η διευθύνουσα επιτροπή και το προσωπικό της τραπέζης είναι υπεύθυνοι μόνον έναντι της τελευταίας αυτής και ασκούν τα καθήκοντά τους με πλήρη ανεξαρτησία». Συναφώς η ΕΤΕπ διευκρινίζει ότι το Συμβούλιο των Διοικητών ενημερώθηκε νομοτύπως από τον πρόεδρο της ΕΤΕπ για το έργο που ανέλαβε η διευθύνουσα επιτροπή δηλαδή να προετοιμάσει τη λήψη μέτρων σχετικά με την πρόληψη της απάτης. Τα μέλη του Συμβουλίου των Διοικητών όντως δεν ζήτησαν να συγκληθεί το Συμβούλιο επ' αυτού ή να συζητηθεί η προσβαλλομένη απόφαση σε κάποια από τις τακτικές συνεδριάσεις του [31]. Για τον λόγο αυτό η Επιτροπή δεν μπορεί —εφόσον δεν υπάρχει απόδειξη ούτε καν ισχυρισμός περί καταστρατήγησης διαδικασίας— να υποστηρίξει ότι η ΕΤΕπ επιδίωξε να διαφύγει του συστήματος δικαστικής προστασίας που θεσπίζει η Συνθήκη.

67. Κατά την ΕΤΕπ, η προσβαλλομένη απόφαση δεν μπορεί να ελεγχθεί ούτε βάσει του άρθρου 230 ΕΚ. Δεδομένου ότι το άρθρο 230 ΕΚ αναφέρεται μόνο στα όργανα της Κοινότητας και στην ΕΚΤ δεν έχει εφαρμογή, ως σύνολο, στην ΕΤΕπ. Αν γίνει δεκτό ότι μπορούν να προσβληθούν βάσει του άρθρου 230 ΕΚ και μέτρα που δεν μνημονεύονται στο άρθρο 237 ΕΚ αυτό θα στερούσε περιεχομένου το άρθρο 237 ΕΚ που αποτελεί lex specialis. Επιπλέον, η νομολογία που επικαλείται η Επιτροπή που αφορά την αρμοδιότητα του Δικαστηρίου να αποφαίνεται επί υποθέσεων εξωσυμβατικής ευθύνης της ΕΤΕπ [32] και επί διαφορών μεταξύ της ΕΤΕπ και μελών του προσωπικού της [33], δεν στηρίζει την άποψη ότι το άρθρο 237 ΕΚ διατυπώνει ενδεικτική απαρίθμηση όσον αφορά τον έλεγχο των αποφάσεων που εκδίδει η ΕΤΕπ. Εξάλλου, η συλλογιστική του Δικαστηρίου στην απόφαση Les Verts [34] την οποία επικαλείται η Επιτροπή δεν έχει εφαρμογή στην ΕΤΕπ. Στην υπόθεση εκείνη το Δικαστήριο αναγνώρισε τη δυνατότητα ελέγχου μέτρων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου κυρίως για να εξασφαλίσει ότι η επέκταση των εξουσιών ενός των οργάνων της Κοινότητας που δεν μνημονεύεται στο άρθρο 230 ΕΚ δεν θα υποσκάψει την ανάγκη ένδικης προστασίας. Όμως, η ΕΤΕπ δεν είναι θεσμικό όργανο, έχει διατηρήσει την αρχική της αποστολή που είναι να χορηγεί δάνεια και εγγυήσεις και η δυνατότητα ελέγχου των αποφάσεων (ορισμένα) οργάνων της προβλεπόταν πάντα στο άρθρο 237 ΕΚ [35].

68. Τέλος, η ΕΤΕπ φρονεί ότι η υπό κρίση προσφυγή είναι απαράδεκτη καθόσον η Επιτροπή υποστηρίζει κατά τα ουσιώδη ότι η ΕΤΕπ παρέλειψε να ενεργήσει διότι δεν εξέδωσε απόφαση βάσει του άρθρου 4, παράγραφος 1 και 6 του κανονισμού 1073/1999 και του κανονισμού 1074/1999. Τα

31 — Η ΕΤΕπ επισημαίνει ότι αυτό θα μπορούσε να γίνει βάσει των άρθρων 2 και 3 του κανονισμού της ΕΤΕπ.

32 — Σύμφωνα με τα άρθρα 235 και 288 ΕΚ.

33 — Κατά το άρθρο 236 ΕΚ.

34 — Υπόθεση 294/83, ότ.π., υποσημείωση 29.

35 — Η ΕΤΕπ επικαλείται συναφώς τη διάταξη του Πρωτοδικείου στην υπόθεση Τ-460/93, Tête κ.λπ. κατά ΕΤΕπ, Συλλογή 1993, II-1257, σκέψεις 17, 18 και 20.

άρθρα 232 ΕΚ και 148 ΕΑ που προβλέπουν τη δυνατότητα ασκήσεως προσφυγής κατά παραλείψεως δεν έχουν εφαρμογή στην ΕΤΕπ και εν πάση περιπτώσει επιβάλλουν διαδικασία η οποία δεν εφαρμόστηκε εν προκειμένω.

Ανάλυση

69. Για να κριθεί αν η προσφυγή της Επιτροπής είναι παραδεκτή και υπό το φως των επιχειρημάτων των διαδίκων πρέπει να εξεταστούν τα ακόλουθα ζητήματα:

— Πρέπει η προσβαλλομένη απόφαση να θεωρηθεί ως μέτρο του Συμβουλίου των Διοικητών που μπορεί να προσβληθεί βάσει του άρθρου 230 ΕΚ και/ή του άρθρου 237, παράγραφος β', ΕΚ;

— Αν η απάντηση είναι καταφατική, είναι η προσφυγή της Επιτροπής απαράδεκτη καθόσον προβάλλει παράβαση του κανονισμού 1074/1999 ο οποίος εκδόθηκε βάσει της Συνθήκης Ευρατόμ;

— Είναι η προσφυγή της Επιτροπής απαράδεκτη κατά το μέρος που επικαλείται παράλειψη της ΕΤΕπ να ενεργήσει;

— Παραδεκτό βάσει του άρθρου 237, στοιχείο β', ΕΚ

70. Το άρθρο 237, β' και γ', ΕΚ προβλέπει τον έλεγχο από το Δικαστήριο των πράξεων του Συμβουλίου των Διοικητών και του διοικητικού συμβουλίου της ΕΤΕπ αλλά δεν μνημονεύει τη διευθύνουσα επιτροπή. Από τη διατύπωση αυτή θα μπορούσε να συναχθεί, όπως επισημαίνει η ΕΤΕπ, ότι οι αποφάσεις της διευθύνουσας επιτροπής δεν υπόκεινται καταρχήν σε προσφυγή βάσει του άρθρου 237 ΕΚ.

71. Όπως όμως επισημαίνει, η Επιτροπή θα ήταν ανεπίτρεπτο να έχει τη δυνατότητα η ΕΤΕπ —με την κατάλληλη διαρρύθμιση της οικείας διαδικασίας λήψεως αποφάσεων— να διαφύγει τον δικαστικό έλεγχο που προβλέπει το άρθρο 237, στοιχεία β' και γ', ΕΚ. Συνεπώς οι αποφάσεις που εκδίδονται νομοτύπως από τη διευθύνουσα επιτροπή πρέπει να υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο αν από τις περιστάσεις που οδήγησαν στην έκδοσή τους και από το περιεχόμενό τους προκύπτει ότι αποτελούν πράξεις του Συμβουλίου των Διοικητών ή του διοικητικού συμβουλίου.

72. Συνεφώς, θα παρατηρήσω ότι όταν το Δικαστήριο αντιμετώπισε το ζήτημα αν οι πράξεις που εκδίδουν οι εκπρόσωποι των κρατών μελών όχι υπό την ιδιότητα των μελών του Συμβουλίου των Υπουργών αλλά ως εκπρόσωποι των κυβερνήσεών τους υπόκεινται στον έλεγχο του Δικαστηρίου, έκρινε ότι καίτοι τα μέτρα αυτά δεν εμπίπτουν στο

πεδίο εφαρμογής του άρθρου 230 ΕΚ «για να διαφύγει μια πράξη από τον έλεγχο [...] δεν αρκεί να χαρακτηρισθεί ως "απόφαση των κρατών μελών". Πρέπει, επιπλέον, να εξακριβωθεί ότι, ενόψει του περιεχομένου της και του συνόλου των συνθηκών υπό τις οποίες εκδόθηκε, δεν αποτελεί στην πραγματικότητα απόφαση του Συμβουλίου» [36].

73. Κατά την ΕΤΕπ, η προσβαλλομένη απόφαση δεν μπορεί να αποδοθεί στο Συμβούλιο των Διοικητών, δεδομένου κυρίως ότι το συμβούλιο δεν έχει εκδώσει απόφαση αναθέτουσα αρμοδιότητες στη διευθύνουσα επιτροπή να λαμβάνει αποφάσεις σχετικά με την πρόληψη της απάτης και παρέλειψε να συγκαλέσει σύσκεψη ή να εγγράψει το ζήτημα της συνεργασίας με την OLAF στην ημερησία διάταξή του καίτοι είχε ενημερωθεί για το έργο που είχε αναλάβει η διευθύνουσα επιτροπή.

74. Δεν συμφωνώ. Η απόφαση της διευθύνουσας επιτροπής που έχει έννομα αποτελέσματα μπορεί κατά την άποψή μου να αποδοθεί στο Συμβούλιο των Διοικητών στην περίπτωση που αυτό ενημερώθηκε για τις προπαρασκευαστικές εργασίες της αποφάσεως και για το τελικό της περιεχόμενο χωρίς να εγείρει αντιρρήσεις. Η έλλειψη νομότυπης ανάθεσης εξουσιών ή ρητής προσυπογραφής κατά τη διάρκεια συσκέψεως του Συμβουλίου των Διοικητών δεν έχει καθοριστική σημασία.

36 — Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-181/91 και C-248/91, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, Συλλογή 1993, σ. I-3685, σκέψη 14 της αποφάσεως.

75. Επ' αυτού υπενθυμίζω ότι κατά το άρθρο 13, παράγραφος 3, του καταστατικού, η διευθύνουσα επιτροπή «διασφαλίζει τη διαχείριση των τρεχουσών υποθέσεων της τραπέζης υπό την εποπτεία του προέδρου και υπό τον έλεγχο του διοικητικού συμβουλίου». Ο όρος «τρέχουσες υποθέσεις» πρέπει να νοηθεί υπό το φως του άρθρου 267 ΕΚ που προβλέπει ότι «η ΕΤΕπ παρέχει δάνεια και εγγυήσεις που διευκολύνουν τη χρηματοδότηση [...] σχεδίων σε όλους τους τομείς της οικονομίας» και υπό το φως των διατάξεων του καταστατικού που προσδιορίζουν τα καθήκοντα του Συμβουλίου των Διοικητών και του διοικητικού συμβουλίου. Κατά το άρθρο 9 του καταστατικού το Συμβούλιο των Διοικητών ορίζει τις γενικές κατευθύνσεις σχετικά με την πιστωτική πολιτική της τράπεζας και μεταξύ άλλων αποφασίζει για την αύξηση του αναληφθέντος κεφαλαίου της ΕΤΕπ, εγκρίνει την ετήσια έκθεση του διοικητικού συμβουλίου και των ετήσιων ισολογισμών καθώς και των λογαριασμών κερδών και ζημιών και εγκρίνει τον κανονισμό της τράπεζας. Κατά το άρθρο 11, το διοικητικό συμβούλιο αποφασίζει για την παροχή πιστώσεων και εγγυήσεων και τη σύναψη δανείων, ορίζει τα επιτόκια δανείων καθώς και τις προμήθειες των εγγυήσεων και ελέγχει την ορθή διαχείριση της τράπεζας σύμφωνα με τις διατάξεις της Συνθήκης και τις γενικές οδηγίες του Συμβουλίου των Διοικητών.

76. Από τις διατάξεις αυτές προκύπτει ότι η κύρια αποστολή της διευθύνουσας επιτροπής κατά τη Συνθήκη και το καταστατικό είναι να προετοιμάζει και να εφαρμόζει τις αποφάσεις σχετικά με τα δάνεια και τις εγγυήσεις που λαμβάνει το διοικητικό συμ-

βούλιο σύμφωνα με τις γενικές οδηγίες του Συμβουλίου των Διοικητών [37]. Ενώ το καταστατικό δεν αποκλείει τελείως τη δυνατότητα της διευθύνουσας επιτροπής να λαμβάνει, στο πλαίσιο των τρεχουσών υποθέσεων της ΕΤΕπ νομικώς δεσμευτικές αποφάσεις που επηρεάζουν τρίτους [38], σαφώς προβλέπει ότι αυτού του είδους οι αποφάσεις λαμβάνονται κατά κανόνα είτε από το Συμβούλιο των Διοικητών είτε από το διοικητικό συμβούλιο.

77. Το γεγονός ότι το άρθρο 237 ΕΚ δεν μνημονεύει τη διευθύνουσα επιτροπή αντικατοπτρίζει αυτόν τον διαχωρισμό αρμοδιοτήτων εντός της ΕΤΕπ. Εφόσον θεωρείται κατά κανόνα ότι η διευθύνουσα επιτροπή προετοιμάζει —άρα δεν εκδίδει— νομικώς δεσμευτικές αποφάσεις, οι συντάκτες της Συνθήκης φαίνεται ότι υιοθέτησαν την άποψη ότι είναι περιττός ο δικαστικός έλεγχος των πράξεων της διευθύνουσας επιτροπής. Εδώ μπορεί να γίνει παραλληλισμός με το άρθρο 230 ΕΚ που προβλέπει τον δικαστικό έλεγχο των τελικών και νομικώς δεσμευτικών πράξεων των οργάνων και της ΕΚΤ και όχι των μέτρων που απλώς προετοιμάζουν την έκδοση των πράξεων αυτών [39].

78. Αν όμως η διευθύνουσα επιτροπή εκδώσει απόφαση που παράγει έννομα αποτελέσματα αυτό το τεκμήριο δεν ισχύει πλέον. Η απόφαση αυτή δηλαδή πρέπει να επιδέχεται δικαστικό έλεγχο [40]. Αυτό ισχύει ιδίως στην περίπτωση που, όπως εν προκειμένω, η διευθύνουσα επιτροπή εκδίδει απόφαση το περιεχόμενο της οποίας δύσκολα θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι εμπίπτει στην έννοια της «τρέχουσας υπόθεσης» και η οποία είναι προδήλως ικανή να υποσκάψει την αποτελεσματικότητα ενός ή περισσοτέρων κοινοτικών κανονισμών.

79. Για τους λόγους αυτούς φρονώ ότι η προσβαλλομένη απόφαση πρέπει να θεωρηθεί ως απόφαση του Συμβουλίου των Διοικητών και συνεπώς επιδέχεται δικαστικό έλεγχο βάσει του άρθρου 237, στοιχείο β', ΕΚ.

80. Θα μπορούσε να αντιταχθεί ότι η διευθύνουσα επιτροπή ενεργεί «υπό τον έλεγχο του διοικητικού συμβουλίου» [41], και συνεπώς οι νομικώς δεσμευτικές αποφάσεις που εκδίδει η διευθύνουσα επιτροπή προέρχονται μάλλον από το διοικητικό συμβούλιο και όχι από το Συμβούλιο των Διοικητών. Κατά το άρθρο 237, στοιχείο γ', ΕΚ, οι αποφάσεις του διοικητικού συμβουλίου υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο μόνο λόγω παράβασης των τύπων που προβλέπει το άρθρο 21, παράγραφος 2, 5, 6 και 7 του καταστατικού.

37 — Βλ. επίσης J. Käser, «The European Investment Bank: its role and place within the European Community System», *Yearbook of European Law*, 1984, σ. 303, 315· S. Izzo, «The juridical nature of the European Investment Bank», *Journal of regional policy*, 1992, σ. 123, 128· D. Dunnett, «The European Investment Bank: autonomous instrument of common policy?», *Common Market Law Review*, 1994, σ. 721, 735· F. Leneuf-Péraldi, «Banque européenne d'investissement», *Juris-Classeur Europe*, τεύχος 2160, αριθ. 56.

38 — Βλ. συναφώς F. Mosconi, *Commentaire Mégret*, τόμος 8, 1979, σα. 39 έως 40· G. Marchegiani, *Commentaire Mégret*, τόμος 9, 2 έκδοση, 2000, σ. 489, για την άποψη ότι η διευθύνουσα επιτροπή έχει κάποια εξουσία να λαμβάνει μέτρα που το καταστατικό δεν αναθέτει ρητά στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου των Διοικητών του διοικητικού ή συμβουλίου της ΕΤΕπ.

39 — Βλ. ιδίως απόφαση την υπόθεση 60/81, IBM κατά Επιτροπής (Συλλογή 1981, σ. 2639)· απόφαση στην υπόθεση C-25/94, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1996, σ. I-1469, σκέψη 27).

40 — Βλ. κατ' αναλογία τις προτάσεις μου στην υπόθεση Επιτροπή κατά Συμβουλίου, προταρατεθείσα στην υποσημείωση 39, παράγραφοι 46 έως 48 σχετικά με τις αποφάσεις της Επιτροπής των Μονίμων Αντιπροσώπων (Coreper)

41 — Άρθρο 13, παράγραφος 3, του καταστατικού.

Συνεπώς, ο ισχυρισμός της Επιτροπής ότι η προσβαλλομένη απόφαση αντιβαίνει στον κανονισμό 1073/1999 και στον κανονισμό 1074/1999 είναι απαράδεκτος.

81. Κατά την άποψή μου, το αντεπιχείρημα αυτό δεν είναι πειστικό. Οι διαδικαστικοί κανόνες του άρθρου 21, παράγραφοι 2, 5, 6 και 7 του καταστατικού αφορούν αποκλειστικά την έκδοση αποφάσεων για χορήγηση δανείων και εγγυήσεων. Είναι δηλαδή σαφές ότι οι συντάκτες της Συνθήκης δεν θέλησαν να υποβάλουν τις αποφάσεις αυτές που είναι κυρίως εμπορικής φύσεως στον πλήρη έλεγχο του Δικαστηρίου. Ωστόσο, νομίζω ότι δεν μπορεί να συναχθεί από το άρθρο 237, στοιχείο γ', ΕΚ ότι οι αποφάσεις των οργάνων της ΕΤΕπ που δεν αφορούν άμεσα τη χορήγηση δανείων και εγγυήσεων και έχουν έννομα αποτελέσματα δεν υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο. Εξάλλου, κατά το άρθρο 8 του καταστατικού σε συνδυασμό με το άρθρο 9, το Συμβούλιο των Διοικητών έχει την τελική ευθύνη της διεύθυνσης και της διοίκησης της ΕΤΕπ. Συνεπώς δεν είναι αποφασιστικής σημασίας το στοιχείο ότι το διοικητικό συμβούλιο είναι αρμόδιο για τον καθημερινό έλεγχο της διευθύνουσας επιτροπής κατά το άρθρο 13 του καταστατικού.

82. Την άποψη αυτή επιρρωννύει η νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με τα είδη πράξεων που επιδέχονται δικαστικό έλεγχο βάσει του άρθρου 230 ΕΚ. Κατά την πρώτη παράγραφο του άρθρου 173 της Συνθήκης ΕΟΚ, το Δικαστήριο ήταν εξ αρχής αρμόδιο να ελέγχει «τις πράξεις του Συμβουλίου και της Επιτροπής εκτός των συστάσεων και γνωμών». Το άρθρο 189 της Συνθήκης ΕΟΚ (νυν άρθρο 249 ΕΚ) ορίζει ως δεσμευτικές κοινοτικές πράξεις τους κανονισμούς, τις οδηγίες και τις αποφάσεις. Θα μπορούσε να θεωρηθεί βάσει αυτών των διατάξεων ότι το Δικαστήριο ήταν αρμόδιο να ελέγχει μόνο τους κανονισμούς, τις οδηγίες και τις αποφάσεις που εκδίδουν το Συμβούλιο και η Επιτροπή. Ωστόσο, στην υπόθεση ERTA [42] το Δικαστήριο ήταν πρόθυμο να εξετάσει τη νομιμότητα των ενεργειών του Συμβουλίου σχετικά με τη διαπραγμάτευση και τη σύναψη από τα κράτη μέλη μιας συμφωνίας για τους όρους εργασίας των πληρωμάτων των οχημάτων που εκτελούν διεθνείς οδικές μεταφορές [43] κυρίως με το σκεπτικό ότι σκοπός της διαδικασίας δικαστικού ελέγχου που προβλέπει το άρθρο 173 της Συνθήκης ΕΟΚ —που είναι να εξασφαλιστεί η τήρηση του δικαίου κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή της Συνθήκης— δεν επιτυγχάνεται αν δεν υπάρχει δυνατότητα προσβολής όλων των μέτρων ανεξαρτήτως φύσεως ή μορφής που σκοπούν να παραγάγουν έννομα αποτελέσματα [44]. Στην υπόθεση Les Verts [45] το Δικαστήριο κλήθηκε να ελέγξει δύο πράξεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την επιστροφή των εξόδων των κομμάτων που είχαν λάβει μέρος στις εκλογές του 1984. Το Δικαστήριο έκρινε την προσφυγή παραδεκτή και τόνισε ότι η Κοινότητα «συνιστά Κοινότητα δικαίου υπό την έννοια ότι ούτε τα κράτη μέλη ούτε τα θεσμικά της όργανα διαφεύγουν τον έλεγχο των πράξεων τους» [46] και ότι με τη Συνθήκη «καθιερώνεται πλήρες σύστημα ενδίκων μέσων και διαδικασιών το οποίο αποσκοπεί να αναθέσει στο δικαστήριο τον έλεγχο της νομιμότητας των

42 — Υπόθεση 22/70, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 732, σκέψεις 39 έως 42 της αποφάσεως.

43 — Ευρωπαϊκή Συμφωνία Οδικών Μεταφορών.

44 — Εφαρμογή της αρχής αυτής σε ανακοίνωση της Επιτροπής, στην υπόθεση C-57/95, Γαλλία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1997, σ. I-1627. Βλ. επίσης την απόφαση Επιτροπή κατά Συμβουλίου, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 39, σκέψη 29.

45 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 29.

46 — Σκέψη 23.

πράξεων των θεσμικών οργάνων» [47], και έκρινε ότι ενώ «το άρθρο 173 δεν αναφέρει παρά μόνο τις πράξεις του Συμβουλίου και της Επιτροπής [...] ενδεχόμενη ερμηνεία (της διάταξης αυτής) κατά τρόπο που να εξαιρούνται οι πράξεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου από εκείνες κατά των οποίων μπορεί να ασκηθεί προσφυγή θα κατέληγε σε αποτέλεσμα αντίθετο τόσο προς το πνεύμα της Συνθήκης, όπως εκφράζεται με το άρθρο 164 (νυν άρθρο 220 ΕΚ) όσο και προς το σύστημά της» [48].

83. Οι αποφάσεις αυτές του Δικαστηρίου δεν μπορούν μεν να μεταφερθούν αυτούσιες στην παρούσα υπόθεση, πλην όμως η ουσία της συλλογιστικής του Δικαστηρίου έχει εφαρμογή. Οι διατάξεις της Συνθήκης καθιερώνουν ένα πλήρες σύστημα δικαστικού ελέγχου στο πλαίσιο του οποίου όλες οι νομικώς δεσμευτικές πράξεις, εφόσον η Συνθήκη δεν ορίζει άλλως, υπόκεινται στον έλεγχο του Δικαστηρίου προκειμένου να εξασφαλιστεί ο σεβασμός του κράτους δικαίου. Ενώ το άρθρο 237 ΕΚ δεν μνημονεύει τη διευθύνουσα επιτροπή δεν αποκλείει ρητά —ή σιωπηρώς μεν πλην σαφώς— το ενδεχόμενο ορισμένες νομικώς δεσμευτικές αποφάσεις της επιτροπής αυτής να προέρχονται από το Συμβούλιο των Διοικητών ή από το διοικητικό συμβούλιο και να υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο. Το ουσιώδες σημείο είναι, όπως παρατηρεί το Συμβούλιο, ότι όταν η ΕΤΕπ ενεργεί ως κοινοτική υπηρεσία και όχι ως εμπορική τράπεζα, τα μέτρα που λαμβάνει πρέπει να υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο.

84. Κατόπιν του συμπεράσματος αυτού παρέλκει να εξεταστεί το επικουρικό επιχείρημα της Επιτροπής ότι οι αποφάσεις της διευθύνουσας επιτροπής μπορούν να προσβληθούν βάσει του άρθρου 230 ΕΚ.

— Παραδεκτό των ισχυρισμών που αφορούν τον κανονισμό 1074/1999

85. Η ΕΤΕπ υποστηρίζει κατά τα ουσιώδη ότι η Επιτροπή δεν μπορεί να επικαλεστεί παράβαση μέτρου που εκδόθηκε κατ' εφαρμογήν της Συνθήκης Ευρατόμ, στο πλαίσιο προσφυγής του άρθρου 230 ΕΚ. Συνεπώς, η προσφυγή της Επιτροπής είναι απαράδεκτη καθόσον προβάλλεται ο ισχυρισμός ότι η προσβαλλομένη απόφαση αντιβαίνει στον κανονισμό 1074/1999.

86. Δεν δέχομαι τον ισχυρισμό αυτό.

87. Με την απόφαση στην υπόθεση Ελληνική Δημοκρατία κατά Συμβουλίου [49] το Δικαστήριο έκρινε ότι «η ανάγκη ελέγχου της νομιμότητας με πληρότητα και συνοχή επιβάλλει να ερμηνευθεί [το άρθρο 230 ΕΚ] υπό την έννοια ότι δεν αποκλείει αρμοδιότητα του Δικαστηρίου να κρίνει, κατά την εκδίκαση προσφυγής ακυρώσεως κατά πράξεως που εκδόθηκε κατ' επίκληση διατάξεως της Συνθήκης ΕΟΚ, ισχυρισμό περί παραβάσεως

47 — Όπ.π.

48 — Σκέψεις 24 και 25. Βλ. επίσης διάταξη στην υπόθεση 2/88, Zwartveld κ.λπ., Συλλογή 1990, σ. I-4405, σκέψεις 23 και 24.

49 — Υπόθεση 62/88, Ελληνική Δημοκρατία κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1990, σ. I-1527, σκέψη 8.

κανόνα της Συνθήκης ΕΚΑΕ ή της Συνθήκης ΕΚΑΧ» [50]. Η υπό κρίση υπόθεση είναι κατά τα ουσιώδη παρόμοια: η προσβαλλομένη απόφαση εκδόθηκε βάσει της Συνθήκης ΕΚ και συνεπώς η Επιτροπή καλώς την προσέβαλε βάσει του άρθρου 237 ΕΚ. Δεδομένου ότι οι διατάξεις της Συνθήκης Ευρατόμ που παρέχουν αρμοδιότητα στο Δικαστήριο δεν μνημονεύουν την ΕΤΕπ, θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι η προσβαλλομένη απόφαση δεν μπορεί να προσβληθεί αμέσως βάσει αυτής της Συνθήκης. Συνεπώς η ανάγκη πλήρους συστήματος δικαστικού ελέγχου απαιτεί να ερμηνεύονται τα άρθρα 230 και 237 ΕΚ κατά την έννοια ότι το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να εξετάζει ισχυρισμούς που αφορούν το συμβιβαστό της προσβαλλομένης απόφασης με διατάξεις της Συνθήκης Ευρατόμ. Το αυτό ισχύει κατά την άποψή μου και για τους ισχυρισμούς που αφορούν παράβαση κανονισμού που εκδόθηκε βάσει της Συνθήκης Ευρατόμ. Η ανάγκη πλήρους συστήματος δικαστικού ελέγχου είναι η ίδια και η παράβαση κανονισμού είναι εξ ορισμού παράβαση και της Συνθήκης δεδομένου ότι οι συνθήκες ΕΚ και Ευρατόμ προβλέπουν ότι οι κανονισμοί είναι δεσμευτικοί ως προς όλα τα μέρη τους και ισχύουν άμεσα σε κάθε κράτος μέλος [51].

88. Επιπλέον, ενώ η προσβαλλομένη απόφαση εκδόθηκε από την ΕΤΕπ στο πλαίσιο της Συνθήκης ΕΚ, ο κανονισμός 1074/1999 ενδιαφέρει σαφώς την επίλυση της διαφοράς. Η ΕΤΕπ παρέχει δάνεια και εγγυήσεις σε μεγάλα ποσά κατ' εντολή της Ευρατόμ και συνεπώς η αρμοδιότητα της OLAF να ερευνά δραστηριότητες της ΕΤΕπ ενεργούσα στο πλαίσιο αυτής της εντολής μπορεί να στηριχθεί μόνο στον κανονισμό 1074/1999.

50 — Σκέψη 8.

51 — Άρθρο 249 ΕΚ· άρθρο 161 ΕΑ.

— Διώκει η προσφυγή της Επιτροπής τη διαπίστωση παραλείψεως ενέργειας;

89. Νομίζω ότι δεν πρέπει να γίνει δεκτή η τελευταία ένσταση απαραδέκτου που προβάλλει η ΕΤΕπ, ότι δηλαδή η Επιτροπή ζητεί στην πραγματικότητα τη διαπίστωση παραλείψεως προς ενέργεια. Από τα επιχειρήματα της Επιτροπής όπως διευκρινίστηκαν με το υπόμνημα απαντήσεως προκύπτει ότι ο κύριος ισχυρισμός που προβάλλει είναι ότι η προσβαλλομένη απόφαση αντιβαίνει στους κανονισμούς 1073/1999 και 1074/1999 καθόσον καθιερώνει ένα παράλληλο σύστημα πρόληψης της απάτης και δεν επιτρέπει στην OLAF να διεξάγει εσωτερικές έρευνες, σύμφωνα με το άρθρο 4 των κανονισμών, ιδίως. Όπως αντιλαμβάνομαι δηλαδή, το υπόμνημα απαντήσεώς της, η Επιτροπή δεν προβάλει χωριστά τον ισχυρισμό ότι η ΕΤΕπ, παραλείποντας να εκδώσει απόφαση κατ' εφαρμογή του άρθρου 4, παράγραφος 1 και 6 του κανονισμού 1073/1999 και 1074/1999, παραβίασε το κοινοτικό δίκαιο.

Έχουν εφαρμογή στην ΕΤΕπ οι κανονισμοί 1073/1999 και 1074/1999;

90. Η ΕΤΕπ, δέχεται, όπως αντιλαμβάνομαι τα επιχειρήματά της, ότι η πρόθεση του κοινοτικού νομοθέτη ήταν να έχουν εφαρμογή στις δραστηριότητές της οι κανονισμοί 1073/1999 και 1074/1999. Αυτό είναι αναμφισβήτητα ορθό. Όπως παρατήρησα στις προτάσεις μου στην υπόθεση Επιτροπή κατά

Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας [52], Από τη διατύπωση του κανονισμού 1073/1999 και τις σχετικές προπαρασκευαστικές εργασίες προκύπτει σαφώς ότι έχει εφαρμογή στην ΕΚΤ. Το ίδιο ισχύει και για την ΕΤΕπ που πρέπει να θεωρηθεί ένας από τους οργανισμούς που έχουν ιδρυθεί από «τη Συνθήκη ΕΟΚ» στους οποίους έχει εφαρμογή ο κανονισμός σύμφωνα με την έβδομη αιτιολογική σκέψη του, τα άρθρα 1, παράγραφος 3, 4, παράγραφοι 1 και 6, 6 παράγραφος 6, 7, παράγραφοι 1, 2 και 3, 9, παράγραφος 4, 10, παράγραφος 3, τη δεύτερη παράγραφο του άρθρου 5 και τη δεύτερη παράγραφο του άρθρου 14.

91. Η διατύπωση του κανονισμού 1074/1999 είναι ουσιαστικά πανομοιότυπη με του κανονισμού 1073/1999 και το νομοπαρασκευαστικό ιστορικό τους δεν αφήνει έδαφος για διαφορετική ερμηνεία του πεδίου εφαρμογής του ratione personae.

92. Φρονώ συνεπώς ότι οι κανονισμοί 1073/1999 και 1074/1999 έχουν εφαρμογή στην ΕΤΕπ.

Αντιβαίνει η προσβαλλομένη απόφαση στους κανονισμούς 1073/1999 και 1074/1999;

93. Το επόμενο ζήτημα που πρέπει να εξεταστεί είναι αν η προσβαλλομένη απόφαση αντιβαίνει στους κανονισμούς 1073/1999 και 1074/1999.

94. Κατά την Επιτροπή, η προσβαλλομένη απόφαση αντιβαίνει στους κανονισμούς 1073/1999 και 1074/1999 σε πολλά σημεία. Η Επιτροπή παρατηρεί ότι η προσβαλλομένη απόφαση χωρίζεται σε δύο μέρη: το μέρος Ι έχει εφαρμογή στις πράξεις που πραγματοποιεί η ΕΤΕπ κατ' εντολή της Κοινότητας και οι οποίες προκαλούν δαπάνες από τα κονδύλια του κοινοτικού προϋπολογισμού ή από πόρους του Ευρωπαϊκού Ταμείου Αναπτύξεως και το μέρος ΙΙ που έχει εφαρμογή σε όλες τις άλλες πράξεις της ΕΤΕπ. Η Επιτροπή φρονεί ότι το μέρος Ι αντιβαίνει στους κανονισμούς 1073/1999 και 1074/1999 σε τρία σημεία.

95. Πρώτον, η Επιτροπή παρατηρεί ότι το άρθρο 4, παράγραφος 1, των κανονισμών 1073/1999 και 1074/1999 ορίζει ότι «στους τομείς που αναφέρονται στο άρθρο 1, η Υπηρεσία πραγματοποιεί τις διοικητικές έρευνες εντός των θεσμικών οργάνων, οργάνων και οργανισμών» [53]. Ωστόσο, κατά το σημείο 4 του μέρους Ι της προσβαλλομένης απόφασης, «οι υπόνοιες για περιπτώσεις απάτης που σχετίζονται με μέλη του προσωπικού ή των διευθυντικών οργάνων της ΕΤΕπ που αφορούν (πράξεις της κατηγορίας Ι) αντιμετωπίζονται σύμφωνα με τις γενικές διαδικασίες και τους γενικούς κανόνες που έχουν εφαρμογή στην τράπεζα».

52 — Παρατίθεται στην υποσημείωση 6, παράγραφοι 49 έως 50.

53 — Η Επιτροπή στηρίζεται στο γαλλικό κείμενο του κανονισμού που κάνει λόγο για «les enquêtes» και όχι απλώς «investigations».

96. Δεύτερον, από τα σημεία 5 έως 8 του μέρους Ι προκύπτει ότι η συνεργασία μεταξύ ΕΤΕπ και OLAF που προβλέπει η προσβαλλομένη απόφαση συνίσταται ουσιαστικά στη διεξαγωγή, με αίτημα του διευθυντή της OLAF, εσωτερικών ερευνών από την υπηρεσία εσωτερικής επιθεώρησης της ΕΤΕπ, τα αποτελέσματα της οποίας κοινοποιούνται στην OLAF. Είναι σαφές ότι αυτό δεν αντιστοιχεί στο σύστημα εσωτερικών ερευνών που προβλέπουν οι κανονισμοί 1073/1999 και 1074/1999. Συναφώς η Επιτροπή τονίζει ότι οι εσωτερικές έρευνες διαφέρουν βασικά κατά τη φύση από τον λογιστικό έλεγχο. Ενώ ο έλεγχος μπορεί να χρησιμεύσει στον εντοπισμό παρατυπιών, οι εσωτερικές έρευνες έχουν ως ειδικότερο στόχο τη διαπίστωση ενδεχόμενης απάτης ή άλλων παρατυπιών και τη συλλογή όλων των σχετικών αποδεικτικών στοιχείων στα οποία μπορεί να στηριχθεί πειθαρχική ή ποινική ευθύνη των εμπλεκομένων προσώπων.

97. Τρίτον, κατά τα σημεία 9 και 10 του μέρους Ι, η πρόσβαση σε στοιχεία που έχει στην κατοχή της η ΕΤΕπ εξαρτάται σε κάθε περίπτωση από την άδεια του προέδρου της. Αυτό δεν συμβιβάζεται με το άρθρο 4, παράγραφος 2, των κανονισμών 1073/1999 και 1074/1999, κατά το οποίο η OLAF δικαιούται άμεσης πρόσβασης χωρίς προειδοποίηση σε κάθε πληροφορία που κατέχουν τα θεσμικά όργανα, όργανα και οργανισμοί καθώς και στις εγκαταστάσεις αυτών μόνον υπό τον όρο γνωστοποιήσεως.

98. Το μέρος ΙΙ της προσβαλλομένης απόφασης αντιβαίνει, κατά την Επιτροπή, ακόμα σαφέστερα στις διατάξεις των κανονισμών 1073/1999 και 1074/1999. Το μέρος ΙΙ απλώς προβλέπει ότι η ΕΤΕπ μπορεί να ζητήσει τη συνδρομή της OLAF όταν το επιθυμεί και ότι θα επιδιώξει να καθιερώσει —σε συνεργασία με την OLAF— τις κατάλληλες διαδικασίες και λοιπές λεπτομέρειες αυτής της συνδρομής.

99. Επιπλέον των σημείων αυτών, η Επιτροπή ισχυρίζεται με την προσφυγή της ότι η ΕΤΕπ παρέβη τους κανονισμούς 1073/1999 και 1074/1999 δεδομένου ότι, με την έκδοση της προσβαλλομένης απόφασης, δεν εκπλήρωσε την υποχρέωσή της να εκδώσει απόφαση καθορίζουσα τον τρόπο διεξαγωγής των εσωτερικών ερευνών σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 1 και 6. Ωστόσο, όπως προκύπτει από το υπόμνημα απαντήσεως, ο κύριος ισχυρισμός της Επιτροπής είναι ότι η προσβαλλομένη απόφαση αντιβαίνει στις διατάξεις των κανονισμών 1073/1999 και 1074/1999.

100. Η ΕΤΕπ δεν αρνήθηκε ρητά ότι η προσβαλλομένη απόφαση αντιβαίνει στους κανονισμούς 1073/1999 και 1074/1999, αλλά προβάλλει το επιχείρημα ότι δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των κανονισμών. Συνεπώς, θεωρώ μη αμφισβητούμενο το ότι η προσβαλλομένη απόφαση αντιβαίνει ιδίως στο άρθρο 4 των κανονισμών 1073/1999 και 1074/1999.

Πρέπει να κριθούν ανεφάρμοστοι οι κανονισμοί 1073/1999 και 1074/1999;

101. Κατόπιν του συμπεράσματος αυτού πρέπει να εξεταστεί ο ισχυρισμός της ΕΤΕπ

ότι οι κανονισμοί 1073/1999 και 1074/1999 πρέπει να κριθούν ανεφάρμοστοι σύμφωνα με τα άρθρα 241 ΕΚ και 156 ΕΑ.

102. Η Επιτροπή, ορθώς κατά τη γνώμη μου, δεν αμφισβήτησε το παραδεκτό του ισχυρισμού αυτού με το επιχείρημα ότι η ΕΤΕπ δεν μπορεί να επικαλεστεί αυτά τα άρθρα. Ο ισχυρισμός της ελλείψεως νομιμότητας κατά τα άρθρα αυτά σκοπεί τουλάχιστον εν μέρει να δώσει τη δυνατότητα στον διάδικο να προσβάλλει έμμεσα έναν κανονισμό που θεωρεί παράνομο στην περίπτωση που ο διάδικος αυτός δεν νομιμοποιείται να τον προσβάλει άμεσα. Εν προκειμένω, δεν είναι σαφές αν η ΕΤΕπ νομιμοποιείται να προσβάλει αμέσως τους κανονισμούς βάσει του άρθρου 230 ΕΚ ή του άρθρου 146 ΕΑ και συνεπώς πρέπει να θεωρηθεί ότι μπορεί να προβάλει τον ισχυρισμό της ελλείψεως νομιμότητας βάσει του άρθρου 241 ΕΚ και του άρθρου 156 ΕΑ.

103. Θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι η ΕΤΕπ δεν μπορεί να επικαλεστεί το άρθρο 156 ΕΑ διότι η λειτουργία της διέπεται μόνον από τη Συνθήκη ΕΚ. Όπως όμως προανέφερα [54] αν οι πράξεις που εκδίδει η ΕΤΕπ στο πλαίσιο της Συνθήκης ΕΚ πρέπει να συμβιβάζονται με τις πράξεις που εκδίδονται βάσει της Συνθήκης Ευρατόμ, είναι σαφές ότι η ΕΤΕπ πρέπει να έχει τη δυνατότητα να αμυνθεί επικαλούμενη την έλλειψη νομιμότητας των πράξεων αυτών βάσει του άρθρου 156 ΕΑ ή βάσει των «γενικών αρχών του δικαίου» έκφραση των οποίων αποτελούν τα άρθρα 241 ΕΚ και 156 ΕΑ [55].

104. Η ΕΤΕπ υποστηρίζει ότι οι κανονισμοί πρέπει να κριθούν ανεφάρμοστοι για τους ακόλουθους λόγους: (i) προβλέπουν σύστημα εσωτερικών ερευνών που παραβιάζει την ανεξαρτησία της ΕΤΕπ όπως την προβλέπουν η Συνθήκη και το Καταστατικό· (ii) στερούνται νομικής βάσης στη Συνθήκες ΕΚ και Ευρατόμ· (iii) αντιβαίνουν στην αρχή της αναλογικότητας· και (iv) δεν πληρούν τους όρους των άρθρων 253 ΕΚ και 162 ΕΑ, ότι δηλαδή οι κανονισμοί πρέπει να αναφέρουν τους λόγους στους οποίους στηρίζονται.

Ανεξαρτησία

105. Η ΕΤΕπ υποστηρίζει ότι η εφαρμογή των κανονισμών 1073/1999 και 1074/1999 στις δραστηριότητές της θα παραβίαζε την ανεξαρτησία της όπως την προβλέπουν η Συνθήκη και το Καταστατικό.

106. Συναφώς, η ΕΤΕπ συνοψίζει τη νομοπαρασκευαστική ιστορία της Συνθήκης ΕΟΚ και τις περιστάσεις που οδήγησαν στην ίδρυση της ΕΤΕπ. Κατά τις παρατηρήσεις της, που συνάδουν κατά τα ουσιώδη με την οικεία φιλολογία [56], τα κράτη μέλη απέρριψαν τη σκέψη —που είχε βρει απήχηση στη

54 — Παράγραφος 87.

55 — Βλ. απόφαση στην υπόθεση 92/78, Simmenthal κατά Επιτροπής, Συλλογή τόμος 1979/1, σ. 410, σκέψη 39.

56 — Βλ. ιδίως R. Henrion, «La banque européenne d'investissement» στο *Droit des Communautés européennes, Les Nouvelles* (1969), κεφάλαιο 11, σημεία 2427 έως 2429· D. Dunnett, όπ.π. υποσημείωση 37, σσ. 723 έως 725· G. Marchegiani, όπ.π., υποσημείωση 38, σσ. 430 έως 433· βλ. επίσης τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Mancini στην υπόθεση 85/86, όπ.π., υποσημείωση 27, παράγραφος 11.

συνδιάσκεψη της Μεσσήνης, τον Ιούνιο του 1955 [57]— της ιδρύσεως ενός ευρωπαϊκού ταμείου (fonds d'investissement) για την υποστήριξη και την ενθάρρυνση των ιδιωτικών επενδύσεων και αντ' αυτού αποφάσισε να ιδρύσει μια τράπεζα επενδύσεων ανήκουσα στα κράτη μέλη [58]. Η πρόταση για μια τράπεζα επενδύσεων που εμπνέεται από το παράδειγμα της Διεθνούς Τράπεζας Ανοικοδόμησης και Ανάπτυξης (Διεθνής Τράπεζα), επικράτησε κυρίως για δύο λόγους. Αφενός η σκέψη του σχεδιασμού ιδιωτικών επενδύσεων σε ευρωπαϊκή κλίμακα που υποσκέλισε την πρόταση δημιουργίας ταμείου θα βρήκε ίσως λιγότερη υποστήριξη όταν τελικά καταρτίστηκε η Συνθήκη ΕΟΚ στα τέλη του 1956. Αφετέρου, ορισμένα κράτη μέλη ήταν φανερά απρόθυμα να συνεισφέρουν τους μεγάλους χρηματοοικονομικούς πόρους που θα ήσαν αναγκαίοι για την ίδρυση του ταμείου [59]. Για τους λόγους αυτούς τα κράτη μέλη προτίμησαν να ιδρύσουν μια τράπεζα η οποία θα λειτουργούσε μεν ανεξάρτητα από τα κοινοτικά όργανα πλην όμως θα εξυπηρετούσε τους στόχους της Κοινότητας με την υποστήριξη των επενδύσεων διά της χορηγήσεως δανείων και εγγυήσεων από πόρους που θα έβρισκε στις διεθνείς κεφαλαιαγορές.

107. Στο πλαίσιο αυτό η ΕΤΕπ υποστηρίζει ότι οι συντάκτες της Συνθήκης τη θέλησαν σαφώς ανεξάρτητη από τα κοινοτικά όργανα και υπενθυμίζει ότι κατά τη νομολογία, «η ΕΤΕπ πρέπει να είναι σε θέση να ενεργεί με κάθε ανεξαρτησία στις κεφαλαιαγορές, όπως κάθε άλλη τράπεζα» [60]. Ειδικότερα τονίζει

(i) ότι η ΕΤΕπ δεν είναι θεσμικό όργανο της Κοινότητα κατά την έννοια του άρθρου 7 ΕΚ·

(ii) ότι η Συνθήκη ΕΚ απένειμε στην ΕΤΕπ νομική προσωπικότητα διαφορετική από τη νομική προσωπικότητα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας [61]·

(iii) ότι η ΕΤΕπ έχει τα δικά της εσωτερικά όργανα που λαμβάνουν αποφάσεις και έχουν συσταθεί από το πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο [62].

(iv) ότι η ΕΤΕπ είναι οικονομικά ανεξάρτητη από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα και ότι έχει το δικό της προϋπολογισμό, τον δικό της ετήσιο ισολογισμό και λογαριασμό κερδών και ζημιών που εγκρίνεται από το Συμβούλιο των Διοικητών [63], και το δικό της κεφάλαιο που καταβάλλεται από τα κράτη μέλη [64].

(v) ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι αρμόδιο να εξετάζει τους λογαριασμούς της ΕΤΕπ μόνον όσον αφορά τις δραστηριότητές της για τη διαχείριση των εσόδων και εξόδων της Κοινότητας [65].

57 — Βλ. έκθεση των προϊσταμένων των αντιπροσωπειών προς τους υπουργούς εξωτερικών, διακυβερνητική επιτροπή συσταθείσα από τη διάσκεψη της Μεσσήνης, της 21ης Απριλίου 1956 (έκθεση Spaak), σ. 76 έως 82.

58 — Η Τράπεζα επρόκειτο να δημιουργήσει «νέους πόρους» σύμφωνα με το άρθρο 3 στοιχείο ι' της Συνθήκης ΕΟΚ. (Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση απάλειψε και αντικατέστησε εν μέρει τη διάταξη αυτή με το άρθρο 4β της Συνθήκης ΕΚ, νυν άρθρο 9 ΕΚ).

59 — Κατά την ΕΤΕπ, τα κράτη μέλη κινήθηκαν επίσης από την επιθυμία να αποφύγουν το ενδεχόμενο να προκύψει ευθύνη από τις δραστηριότητες του ταμείου. Από τις νομοπαρασκευαστικές εργασίες πάντως δεν προκύπτει σαφώς ότι το στοιχείο αυτό έπαιξε σημαντικό ρόλο.

60 — Υπόθεση 85/86, όπ.π., υποσημείωση 27, σκέψη 28.

61 — Άρθρο 266 ΕΚ και 28, παράγραφος 1, του Καταστατικού.

62 — Το Συμβούλιο των Διοικητών, το διοικητικό συμβούλιο και τη διευθύνουσα επιτροπή, βλ. άρθρο 8 του Καταστατικού.

63 — Άρθρο 9, στοιχείο στ', του Καταστατικού.

64 — Άρθρα 4 και 5 του Καταστατικού.

65 — Άρθρο 248, παράγραφος 3, ΕΚ. Οι διευθετήσεις που διέπουν τη σχέση μεταξύ του Ελεγκτικού Συνεδρίου της ΕΤΕπ καθορίστηκαν με συμφωνία μεταξύ αυτών και της Επιτροπής. Στο πλαίσιο της συμφωνίας αυτής που συνήφθη στις 19 Μαρτίου 1999, το Ελεγκτικό Συνέδριο μπορεί επίσης να εξετάζει δραστηριότητες της ΕΤΕπ για πράξεις που πραγματοποιούνται κατ' εντολή του Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Ταμείου.

108. Τέλος η ΕΤΕπ παρατηρεί ότι καίτοι διαχειρίζεται πόρους που συνιστούν έσοδα και έξοδα του κοινοτικού προϋπολογισμού, ενεργώντας τυπικά κατ' εντολή της Επιτροπής, οι πόροι αυτοί ανέρχονται μόνο στο 10 % του συνολικού χαρτοφυλακίου δανείων και εγγυήσεων της ΕΤΕπ. Συνεπώς δεν δικαιολογούν την υπαγωγή των δραστηριοτήτων της ΕΤΕπ στις αρμοδιότητες της OLAF.

109. Απαντώντας στους ισχυρισμούς αυτούς η Επιτροπή υποστηρίζει κυρίως ότι η θέση της ΕΤΕπ στο πλαίσιο της Συνθήκης είναι λειτουργική (fonctionnel) και περιορίζεται στο μέτρο που είναι αναγκαίο για την εκπλήρωση των συγκεκριμένων αποστολών της. Συναφώς επισημαίνει

(i) ότι η διάταξη για την ίδρυση της ΕΤΕπ [66] εντάσσεται στο πρώτο μέρος της Συνθήκης ΕΚ που καθορίζει τις «αρχές» της Κοινότητας·

(ii) ότι στο κεφάλαιο της Συνθήκης που είναι αφιερωμένο στην ΕΤΕπ [67] το άρθρο 267 ορίζει ότι η ΕΤΕπ έχει ως αποστολή «να συμβάλλει στην ισόρροπη και απρόσκοπτη ανάπτυξη της κοινής αγοράς για το συμφέρον της Κοινότητας»·

(iii) ότι, κατά το καταστατικό, η ΕΤΕπ οφείλει να «φροντίζει ώστε τα κεφάλαιά της να χρησιμοποιούνται κατά τον πιο ορθολογικό τρόπο προς το συμφέρον της Κοινότητας» [68] και ότι μπορεί να χορηγεί ή εγγυήσεις μόνον οσάκις «η εκτέλεση του σχεδίου [...] ευνοεί την πραγματοποίηση της κοινής αγοράς» [69]· και

(iv) ότι το άρθρο 159 ΕΚ ορίζει ότι η Κοινότητα ενισχύει την οικονομική και κοινωνική συνοχή «με τη δράση της μέσω [...] της ΕΤΕπ».

Οι διατάξεις αυτές δείχνουν ότι οι δραστηριότητες της ΕΤΕπ εξυπηρετούν τους ίδιους στόχους με την Κοινότητα. Αυτό ισχύει για όλες τις δραστηριότητες της ΕΤΕπ· δεν μπορεί να γίνει διάκριση στο σημείο αυτό μεταξύ αφενός δανείων και εγγυήσεων που χορηγούνται κατόπιν εντολής από τον κοινοτικό προϋπολογισμό ή το ευρωπαϊκό κοινωνικό ταμείο και αφετέρου δανείων και εγγυήσεων που χορηγούνται από τα κεφάλαια που αποκτά η ΕΤΕπ στις κεφαλαιαγορές.

110. Επιπλέον, η Επιτροπή παρατηρεί

(i) ότι, κατά το Καταστατικό, οι αιτήσεις για δάνεια και εγγυήσεις υποβάλλονται στην Επιτροπή για διατύπωση γνώμης [70], και αν η Επιτροπή διατυπώσει αρνητική γνώμη, το διοικητικό συμβούλιο μπορεί να χορηγήσει το δάνειο ή την εγγύηση μόνο με ομόφωνη απόφαση [71]

(ii) ότι καίτοι οι δραστηριότητες της διευθύνουσας επιτροπής της ΕΤΕπ υπόκεινται στους εσωτερικούς ελέγχους του διοικητικού συμβουλίου [72] και της Ελε-

66 — Άρθρο 9 ΕΚ που προστέθηκε στη Συνθήκη με την Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

67 — Κεφάλαιο του τίτλου Ι («Διατάξεις περί των Οργάνων») του πέμπτου μέρους («Τα όργανα της Κοινότητας»).

68 — Άρθρο 20, παράγραφος 1, του Καταστατικού.

69 — Άρθρο 20, παράγραφος 1, στοιχείο β', του Καταστατικού.

70 — Άρθρο 21, παράγραφος 2, του Καταστατικού.

71 — Άρθρο 21, παράγραφος 6, του Καταστατικού.

72 — Κατά το άρθρο 11, παράγραφος 1, του Καταστατικού το διοικητικό συμβούλιο «διασφαλίζει το σύμφωνο της διαχειρίσεως της Τράπεζας με τις διατάξεις της Συνθήκης και του Καταστατικού, και με τις γενικές οδηγίες του συμβουλίου των διοικητών».

γκτικής Επιτροπής της ΕΤΕπ [73], το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει ορισμένες αρμοδιότητες έναντι της ΕΤΕπ βάσει του άρθρου 248, παράγραφος 3 ΕΚ

(iii) ότι η ΕΤΕπ υπόκειται στη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων βάσει, μεταξύ άλλων, του άρθρου 237 ΕΚ και

(iv) ότι υπάρχει νομοθετική πρακτική να θεσπίζονται διατάξεις γενικής εφαρμογής που ισχύουν και για την ΕΤΕπ [74].

111. Βάσει των προεκτεθέντων η Επιτροπή φρονεί ότι η ΕΤΕπ αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της κοινοτικής πραγματικότητας. Δεν είναι ένας μηχανισμός ανεξάρτητος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας αλλά ένα όργανο της Κοινότητας (organisme de la Communauté) που ενεργεί εντός του πλαισίου —και συνεισφέρει στην επίτευξη— των στόχων της Κοινότητας και υπόκειται στις διατάξεις των πράξεων γενικής εφαρμογής της κοινοτικής νομοθεσίας.

112. Τέλος, η Επιτροπή παρατηρεί ότι η ΕΤΕπ δεν απέδειξε εν πάση περιπτώσει πως η αρμοδιότητα της OLAF να διεξάγει εσωτερικές έρευνες μπορεί in concreto να επηρεάσει ή να εμποδίσει την άσκηση των καθηκόντων που της έχει αναθέσει η Συνθήκη. Το καθήκον της OLAF κατά τον κανονισμό 1073/1999 και τον κανονισμό 1074/1999 είναι μόνο να διαπιστώνει πραγματικά περιστατικά που μπορούν να συνιστούν απάτη και αυτό είναι άσχετο με τις τραπεζικές εργασίες της ΕΤΕπ. Η OLAF δηλαδή δεν μπορεί να παρεμποδίσει τις δραστηριότητες της ΕΤΕπ όπως δεν μπορεί και η οικεία υπηρεσία εσωτερικής επιθεώρησης [75], η Ελεγκτική Επιτροπή της ΕΤΕπ και το Ελεγκτικό Συνέδριο.

113. Όπως επισημαίνουν η Επιτροπή και οι παρεμβαίνοντες, οι ισχυρισμοί της ΕΤΕπ πρέπει να αξιολογηθούν υπό το φως της νομολογίας του Δικαστηρίου. Ιδιαίτερη σημασία παρουσιάζει η απόφαση στην υπόθεση Επιτροπή κατά Συμβουλίου των Διοικητών της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων [76]. Στην υπόθεση εκείνη το Δικαστήριο είχε την ευκαιρία να εξετάσει την οργανική θέση της ΕΤΕπ στο πλαίσιο του συστήματος της Συνθήκης. Η υπόθεση αφορούσε το ζήτημα αν ο φόρος που καταβάλλει το προσωπικό της ΕΤΕπ εισπράττεται από την ΕΤΕπ ή από την Κοινότητα. Ενώ δεν υπήρχε αμφιβολία ότι οι σχετικές φορολογικές διατάξεις έχουν την έννοια ότι ο φόρος αποδίδεται στην Κοινότητα, η ΕΤΕπ υποστήριξε ότι «δεν είναι ούτε θεσμικό όργανο ούτε υπηρεσία των Κοινοτήτων, αλλά ότι απολαύει έναντι αυτών αυτονομίας δυνάμει του νομικού της καθεστώτος, της συνθέσεώς της και της οργανικής δομής της καθώς και της φύσεως και της πηγής των πόρων της που δεν έχουν σχέση με τον προϋπολογισμό των Κοινοτήτων» [77].

114. Επ' αυτού το Δικαστήριο έκρινε ότι «είναι αληθές ότι η Τράπεζα έχει, δυνάμει του άρθρου [266 ΕΚ], νομική προσωπικότητα διάφορη της νομικής προσωπικότητας

73 — Βλ. άρθρο 14 του Καταστατικού.

74 — Η Επιτροπή αναφέρεται στον κανονισμό 1260/1999 του Συμβουλίου, της 21ης Ιουνίου 1999, για τη θέσπιση γενικών διατάξεων όσον αφορά τα διαρθρωτικά ταμεία, ΕΕ 1999, L 161, σ. 1.

75 — Όσον αφορά τον ρόλο του εσωτερικού ελέγχου εντός της ΕΤΕπ βλ. παράγραφο 6 ανωτέρω και παράγραφο 148 κατωτέρω.

76 — Υπόθεση 85/86, όπ.π. υποσημείωση 27.

77 — Σκέψη 27 της απόφασης.

της Κοινότητας, και ότι η διοίκηση και η διαχείρισή της ασκούνται από τα ιδιαίτερα όργανά της κατά τους κανόνες του καταστατικού της. Προς εκπλήρωση των καθηκόντων που της έχουν ανατεθεί με το άρθρο [267 ΕΚ], η Τράπεζα πρέπει να είναι σε θέση να ενεργεί με κάθε ανεξαρτησία στις κεφαλαιαγορές, όπως κάθε άλλη τράπεζα. Πράγματι, η χρηματοδότηση της Τράπεζας δεν διασφαλίζεται με προϋπολογισμό, αλλά με τους ιδίους πόρους της, ιδίως δε με το καταβαλλόμενο από τα κράτη μέλη κεφάλαιο, αφενός, και με κεφάλαια που δανείζεται στις κεφαλαιαγορές, αφετέρου. Τέλος, η Τράπεζα καταρτίζει ετήσιο ισολογισμό καθώς και λογαριασμό κερδών και ζημιών που ελέγχονται κάθε έτος από επιτροπή διοριζόμενη από το Συμβούλιο των Διοικητών. Εντούτοις, η αναγνώριση στην Τράπεζα μιας τέτοιας λειτουργικής και οργανικής αυτονομίας δεν έχει σαν συνέπεια να τη διαχωρίσει παντελώς από τις Κοινότητες και να καταστήσει ανεφάρμοστο έναντι αυτής κάθε κανόνα του κοινοτικού δικαίου. Πράγματι, όπως προκύπτει ιδίως από το άρθρο 130 της Συνθήκης, η Τράπεζα έχει ως αποστολή να συμβάλλει στην πραγμάτωση των στόχων της Κοινότητας και τοποθετείται, επομένως, δυνάμει της Συνθήκης, στο κοινοτικό πλαίσιο. Η θέση της Τράπεζας είναι, συνεπώς, διφυής κατά την έννοια ότι χαρακτηρίζεται από ανεξαρτησία ως προς τη διαχείριση των υποθέσεών της, ιδίως στον τομέα των οικονομικών πράξεων, αφενός, και από στενό δεσμό με την Κοινότητα ως προς τους στόχους της, αφετέρου. Συμβιβάζεται απόλυτα μ' αυτόν το διφυή χαρακτήρα οι διατάξεις που γενικά εφαρμόζονται στην επιβολή φόρου στο προσωπικό επί κοινοτικού επιπέδου να ισχύουν επίσης για το προσωπικό της Τράπεζας. Αυτή η διαπίστωση είναι ιδίως αληθής σχετικά με τον κανόνα κατά τον οποίο ο ένδικος φόρος εισπράττεται υπέρ του προϋπολογισμού των Κοινοτήτων. Πράγματι, αυτός ο προορισμός δεν είναι ικανός, αντιθέτως προς τους ισχυρισμούς του Συμβουλίου των Διοικητών, να διακυβεύσει τη λειτουργική αυτονομία και τη φήμη της Τράπεζας ως ανεξάρτητου οργανισμού στις κεφαλαιαγορές, εφόσον ούτε το κεφάλαιο ούτε η ίδια διαχείριση της Τράπεζας επηρεάζονται από αυτόν» [78].

115. Θέλω να αναφέρω επίσης την απόφαση στην υπόθεση SGEEM και Etroy [79]. Στην υπόθεση εκείνη το επίδικο ζήτημα ήταν αν η ΕΤΕπ πρέπει να θεωρηθεί, στο πλαίσιο των άρθρων 235 και 288 ΕΚ, ως ένα από τα όργανα της Κοινότητας για τα οποία η Κοινότητα δεν μπορεί να υπέχει εξωσυμβατική ευθύνη. Το Δικαστήριο έκρινε ότι «η Τράπεζα αποτελεί κοινοτικό οργανισμό που έχει ιδρυθεί από τη Συνθήκη (απόφαση της 15ης Ιουνίου 1976, 110/75, Mills κατά ΕΤΕπ, Συλλογή τόμος 1976, σ. 371, σκέψη 14) [80]. Έχει ως αποστολή να συμβάλλει στην πραγμάτωση των στόχων της Κοινότητας και εντάσσεται, επομένως, δυνάμει της Συνθήκης, στο κοινοτικό πλαίσιο (απόφαση της 3ης Μαρτίου 1988, 85/86, Επιτροπή κατά ΕΤΕπ, Συλλογή 1988, σ. 1281, σκέψη 29). Κατά συνέπεια, οι πράξεις και παραλείψεις για τις οποίες ευθύνεται η Τράπεζα έναντι των εναγόντων κατά την εκτέλεση της εν λόγω συμβάσεως χρηματοδοτήσεως καταλογίζονται στην Κοινότητα σύμφωνα με τις γενικές αρχές του δικαίου που είναι κοινές στα κράτη μέλη και στις οποίες αναφέρεται το άρθρο [288 ΕΚ]» [81].

116. Η συλλογιστική του Δικαστηρίου στις υποθέσεις αυτές αποδεικνύει, κατά την άποψή μου, δύο τινά.

78 — Σκέψεις 28 έως 30 της απόφασης.

79 — Υπόθεση C-370/89, όπ.π., υποσημείωση 27.

80 — Στο αγγλικό κείμενο της απόφασης Mills, η γαλλική λέξη «organisme» μεταφράστηκε εσφαλμένα ως «institution» αντί «body». Στο παρατιθέμενο χωρίο πάντως το σφάλμα έχει διορθωθεί.

81 — Σκέψεις 13 και 14.

117. Πρώτον, η ΕΤΕπ πρέπει να θεωρηθεί ως κοινοτικός οργανισμός που αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του κοινοτικού πλαισίου. Το συμπέρασμα αυτό επιρρωννύεται από τα επιχειρήματα που προβάλλει η Επιτροπή στην παρούσα υπόθεση και από τις ακόλουθες σκέψεις. Ο στενός λειτουργικός δεσμός μεταξύ των δραστηριοτήτων της ΕΤΕπ και των στόχων της Κοινότητας επιβεβαιώνεται από τη διατύπωση του άρθρου 9 ΕΚ κατά το οποίο η ΕΤΕπ «δρα μέσα στα όρια των εξουσιών που της ανατίθενται από την παρούσα συνθήκη και το προσαρτημένο σ' αυτήν Καταστατικό» και από το άρθρο 104, παράγραφος 11, ΕΚ κατά το οποίο το Συμβούλιο μπορεί «να καλέσει την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων να αναθεωρήσει την πολιτική δανεισμού που ασκεί έναντι» κράτους μέλους το οποίο δεν εκπληρώνει τις υποχρεώσεις ως προς το μέγεθος του δημοσίου ελλείματος όπως καθορίζεται στο πρωτόκολλο σχετικά με τη διαδικασία του υπερβολικού ελλείματος [82]. Εξάλλου ο δεσμός αυτός διαπνέει διατάξεις που προβλέπουν είτε συνεργασία μεταξύ της ΕΤΕπ και της Επιτροπής είτε ενεργή συμμετοχή της Επιτροπής στο έργο της ΕΤΕπ [83]. Συγκεκριμένα, κατά το άρθρο 11, παράγραφος 2 του Καταστατικού η Επιτροπή ορίζει ένα μέλος του Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΤΕπ και έναν αναπληρωτή [84], και το άρθρο 17 του Καταστατικού ορίζει ότι κατ' αίτηση της Επιτροπής, το Συμβούλιο των Διοικητών ερμηνεύει ή συμπληρώνει τις γενικές κατευθύνσεις σχετικά με την πιστωτική πολιτική της Τράπεζας που ορίζει βάσει του άρθρου 9 του Καταστατικού.

118. Δεύτερον, λόγω της στενής λειτουργικής σχέσης μεταξύ της ΕΤΕπ και της Κοινότητας, ο κοινοτικός νομοθέτης μπορεί να λαμβάνει μέτρα που ισχύουν και για την ΕΤΕπ όπως και για τα θεσμικά όργανα και τα λοιπά όργανα και υπηρεσίες. Η αρμοδιότητα αυτή περιορίζεται πάντως κατά το ότι η εφαρμογή των μέτρων αυτών στην ΕΤΕπ δεν πρέπει να θίγει τη λειτουργική αυτονομία της ΕΤΕπ ή τη φήμη της ως ανεξαρτήτου οργανισμού στις χρηματαγορές.

119. Συνεπώς το ερώτημα που ανακύπτει είναι αν η εφαρμογή στην ΕΤΕπ των κανονισμών 1073/1999 και 1074/1999 θα έθιγε τη λειτουργική αυτονομία της ή τη φήμη της στις χρηματαγορές.

120. Συμφωνώ με την Επιτροπή ότι η ΕΤΕπ δεν διευκρίνισε πώς η άσκηση των αρμοδιοτήτων της OLAF βάσει των κανονισμών 1073/1999 και 1074/1999 μπορεί στην πράξη να επηρεάσει ή να παρεμποδίσει τη δική της εξουσία να αποφασίζει αυτόνομα επί των αιτήσεων για τη χορήγηση δανείων και εγγυήσεων. Ούτε και θα μπορούσε νομίζω να δώσει τέτοια εξήγηση. Όπως παρατήρησα στις προτάσεις μου στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας [85], οι διατάξεις των κανονισμών 1073/1999 και 1074/1999 αυτών αναγνωρίζουν στην OLAF σημαντικό βαθμό λειτουργικής ανεξαρτησίας καίτοι η υπηρεσία αυτή συγκροτείται στο πλαίσιο της διοικητικής δομής και του προϋπολογισμού της Επιτροπής. Συνεπώς δεν υπάρχει κατά τη γνώμη μου κίνδυνος να χρησιμοποιηθεί η OLAF από την Επιτροπή ή

82 — Πρωτόκολλο που προσαρτάται στη Συνθήκη ΕΚ.

83 — Βλ. συναφώς D. Dunnett, όπ.π., υποσημείωση 37, σ. 758, που χαρακτηρίζει τον ρόλο της Επιτροπής στις υποθέσεις της ΕΤΕπ ως «central» (κεντρικό).

84 — Κατά το άρθρο 11, παράγραφος 2, του Καταστατικού, το Διοικητικό Συμβούλιο απαρτίζεται από 25 μέλη και 13 αναπληρωτές.

85 — Όπ.π., υποσημείωση 6, παράγραφοι 160 έως 165.

από κάποιο άλλο θεσμικό ή άλλο όργανο ως μέσο για την άσκηση πολιτικής πίεσης επί των μελών των διευθυντικών οργάνων της ΕΤΕπ.

121. Η άποψη αυτή επιρρωννύεται, όπως παρατηρεί το Συμβούλιο, από το γεγονός ότι η OLAF δεν θα ασκούσε συνεχή έλεγχο στην οικονομική διαχείριση της ΕΤΕπ· ενεργεί μόνον οσάκις υπάρχουν, κατ' εξαίρεση, υπόνοιες απάτης ή παρατυπιών κατά την έννοια του κανονισμού 1073/1999. Ακόμα δε και τότε, η OLAF δεν έχει την εξουσία να αναλάβει νομική δράση οσάκις η εσωτερική έρευνα αποκαλύπτει την ύπαρξη απάτης ή άλλων παρατυπιών. Τα κύρια καθήκοντα της OLAF είναι όπως τονίζει η Επιτροπή i) να ερευνά όταν υπάρχουν υπόνοιες απάτης και παρατυπιών, μεταξύ άλλων, με την ανάλυση των πληροφοριών που της διαβιβάζουν τα θεσμικά και άλλα όργανα καθώς και τα άτομα [86], να διεξάγει επιτόπιους ελέγχους [87], να ελέγχει φακέλους και λογαριασμούς [88] και να ζητά προφορικώς πληροφορίες από τα μέλη και τα διευθυντικά στελέχη των θεσμικών και άλλων οργάνων της Κοινότητας [89]· ii) να καταρτίζει εκθέσεις που προσδιορίζουν τα διαπιστωθέντα περιστατικά, την ενδεχόμενη οικονομική ζημία και τα συμπεράσματα της έρευνας συμπεριλαμβανομένων των συστάσεων του διευθυντής της OLAF για τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν· και iii) να διαβιβάζει τις εκθέσεις αυτές μαζί με κάθε άλλη συναφή πληροφορία στο οικείο θεσμικό όργανο, όργανο ή οργανισμό [90] και —οσάκις ανακύπτουν στοιχεία που ενδέχεται να επισύρουν ποινική δίωξη— στις δικαστικές αρχές του οικείου κράτους μέλους [91]. Υπό τις συνθήκες αυτές, η ΕΤΕπ οφείλει να δώσει τη συνέχεια «ιδίως πειθαρχική και δικαστική την οποία απαιτούν τα αποτελέσματα των ερευνών αυτών» και «να ενημερώσει σχετικά τον Διευθυντή της Υπηρεσίας εντός προθεσμίας που ορίζει αυτός στα συμπεράσματα της έκθεσής του» [92].

122. Επιπλέον η ΕΤΕπ μπορεί, όπως επισημαίνουν η Επιτροπή και η Κυβέρνηση των Κάτω Χωρών να μην επιτρέψει την πρόσβαση σε πληροφορίες που είναι ιδιαίτερα σημαντικές για τη δυνατότητά της να ασκεί ανεξάρτητα τα καθήκοντά της με την απόφαση που εκδίδεται βάσει του άρθρου 4, παράγραφος 1 και 6 του κανονισμού 1073/1999 [93]. Στο σημείο αυτό θα παρατηρήσω ότι ενώ η Επιτροπή, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχουν εκδώσει αποφάσεις κατ' εφαρμογή του άρθρου 4 χωρίς να προβλέπουν τέτοιες εξαιρέσεις [94],

86 — Κατά το άρθρο 7 των κανονισμών 1073/1999 και 1074/1999 τα θεσμικά και άλλα όργανα της Κοινότητας υποχρεούνται να διαβιβάζουν στην OLAF πληροφορίες σχετικά με ενδεχόμενες περιπτώσεις απάτης, δωροδοκίας και άλλης παράνομης δραστηριότητας.

87 — Άρθρο 4, παράγραφος 2, και 6 των κανονισμών 1073/1999 και 1074/1999.

88 — Άρθρο 4, παράγραφος 2, των κανονισμών 1073/1999 και 1074/1999.

89 — Άρθρο 4, παράγραφος 2, των κανονισμών 1073/1999 και 1074/1999.

90 — Άρθρο 9, παράγραφος 4, των κανονισμών 1073/1999 και 1074/1999.

91 — Άρθρο 10, παράγραφος 2, των κανονισμών 1073/1999 και 1074/1999.

92 — Άρθρο 9, παράγραφος 4, των κανονισμών 1073/1999 και 1074/1999.

93 — Βλ. παράγραφο 155 κατωτέρω.

94 — Απόφαση της Επιτροπής της 2ας Ιουνίου 1999, σχετικά με τους όρους και τις λεπτομέρειες των εσωτερικών ερευνών στον τομέα της καταπολέμησης της απάτης, της δωροδοκίας και κάθε άλλης παράνομης δραστηριότητας επιζήμιας για τα συμφέροντα των Κοινοτήτων, ΕΕ 1999, L 149, σ. 57 απόφαση του Συμβουλίου της 25ης Μαΐου 1999 σχετικά με τους όρους όρους και τις λεπτομέρειες των εσωτερικών ερευνών στον τομέα της καταπολέμησης της απάτης, της δωροδοκίας και κάθε άλλης παράνομης δραστηριότητας επιζήμιας για τα συμφέροντα των Κοινοτήτων, ΕΕ 1999, L 149, σ. 36· απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 18ης Νοεμβρίου 1999 για την τροποποίηση του κανονισμού κατόπιν της διοργανικής συμφωνίας της 25ης Μαΐου 1999 σχετικά με τις εσωτερικές έρευνες που πραγματοποιούνται από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) και, συνημμένη, απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τους όρους και τις λεπτομέρειες των εσωτερικών ερευνών στον τομέα της καταπολέμησης της απάτης, της δωροδοκίας και κάθε άλλης παράνομης δραστηριότητας επιζήμιας για τα συμφέροντα των κοινοτήτων, ΕΕ 1999, L 202, σ. 1.

το Δικαστήριο εξέδωσε απόφαση [95] η οποία —αναφερόμενη στην αποστολή, την ανεξαρτησία και το απόρρητο των διασκέψεων του Δικαστηρίου [96] όπως προβλέπονται στις Συνθήκης και στον Οργανισμό του Δικαστηρίου [97] αποκλείει από το πεδίο των εσωτερικών ερευνών τα έγγραφα και τις πληροφορίες που περιέχονται στις δικογραφίες [98].

123. Παραμένει πάντως το ζήτημα αν η εφαρμογή στην ΕΤΕπ των κανονισμών 1073/1999 και 1074/1999 θα διακύβευε τη φήμη της και κατά συνέπεια την πιστωτική της ικανότητα και τη δυνατότητά της να ευρίσκει πόρους σε συμφέροντα επιτόκια στις διεθνείς κεφαλαιαγορές [99].

124. Η ΕΤΕπ υποστηρίζει, όπως αντιλαμβάνομαι τα επιχειρήματά της, ότι υπάρχει τέτοιο ενδεχόμενο διότι οι εμπορικές τράπεζες υπόκεινται γενικά σε προληπτικό έλεγχο αλλά όχι σε έρευνες περιπτώσεων απάτης από υπηρεσίες όπως η OLAF.

125. Ελλείψει λεπτομερεστέρων διευκρινίσεων το επιχείρημα αυτό δεν μπορεί να γίνει δεκτό. Εν πάση περιπτώσει δεν ασπάζομαι την άποψη ότι η υποβολή της ΕΤΕπ στο ίδιο σύστημα εξωτερικού, ειδικευμένου και ανεξαρτήτου ελέγχου των δοσοληψιών της όπως κάθε άλλου κοινοτικού οργάνου θα έθιγε τη φήμη της στις χρηματαγορές. Νομίζω μάλιστα ότι η φήμη της ΕΤΕπ θα θιγόταν σε σημαντικό βαθμό αν ενδεχόμενες κατηγορίες περί απάτης κατά μελών των διευθυντικών οργάνων ή του προσωπικού της δεν θα μπορούσαν να διασκεδαστούν μέσω έρευνας που θα διεξήγαγε μια ανεξάρτητη της ΕΤΕπ εξωτερική υπηρεσία.

126. Κατόπιν των σκέψεων αυτών καταλήγω στο συμπέρασμα ότι η εφαρμογή στις δραστηριότητες της ΕΤΕπ των κανονισμών 1073/1999 και 1074/1999 δεν αντιμάχεται την ανεξαρτησία της όπως την αναγνωρίζει η Συνθήκη και το καταστατικό καθώς και η νομολογία του Δικαστηρίου.

Η νομική βάση του κανονισμού 1073/1999

127. Η ΕΤΕπ υποστηρίζει ότι ο κανονισμός 1073/1999 είναι άκυρος καθόσον εκδόθηκε βάσει του άρθρου 280 ΕΚ. Τα σχετικά επιχειρήματά της εντάσσονται σε δύο κατηγορίες.

95 — Απόφαση του Δικαστηρίου της 26ης Οκτωβρίου 1999 σχετικά με τους όρους και τις λεπτομέρειες των εσωτερικών ερευνών στον τομέα της καταπολέμησης της απάτης, της δωροδοκίας και κάθε άλλης παράνομης δραστηριότητας επιζήμιας για τα συμφέροντα των Κοινοτήτων.

96 — Πέμπτη, έκτη και έβδομη αιτιολογική σκέψη της απόφασης.

97 — Πρωτόκολλο περί του Οργανισμού του Δικαστηρίου που υπογράφηκε στις Βρυξέλλες στις 17 Απριλίου 1957 όπως τροποποιήθηκε τελευταία με το άρθρο 6 ΙΙΙ, 3, γ της Συνθήκης του Άμστερνταμ.

98 — Άρθρο 3 της απόφασης.

99 — Η πιστωτική ικανότητα της ΕΤΕπ υπήρξε από της ιδρύσεώς της εξαιρετικά καλή (ΑΑΑ). Βλ. F. Leneuf-Péraldi, όπ.π. υποσημείωση 37, σημείο 19.

128. Πρώτον, η ΕΤΕπ υποστηρίζει ότι ο όρος «οικονομικά συμφέροντα της Κοινότητας» κατά την έννοια του άρθρου 280 ΕΚ πρέπει να ερμηνευθεί ουσιαστικά ως αντίστοιχος του όρου «προϋπολογισμός» της Ευρωπαϊκής Κοινότητας για τον οποίο κάνει λόγο το άρθρο 268 ΕΚ. Εξ αυτού προκύπτει ότι το άρθρο 280 ΕΚ δίνει τη δυνατότητα στην Κοινότητα να λάβει μέτρα μόνον για την προστασία της κατά της απάτης και άλλης παράνομης δραστηριότητας που συνεπάγονται απώλεια εσόδων ή αύξηση δαπανών για τον κοινοτικό προϋπολογισμό. Όμως το κεφάλαιο και ο προϋπολογισμός της ΕΤΕπ διαχωρίζονται από τον προϋπολογισμό της Κοινότητας. Συνεπώς το άρθρο 280 ΕΚ δεν μπορεί να αποτελέσει έγκυρη νομική βάση για μέτρα καταπολέμησης της απάτης εντός της ΕΤΕπ. Κατά την ΕΤΕπ, την άποψη αυτή επιρρωννύει το άρθρο 248, παράγραφος 3, ΕΚ κατά το οποίο το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι αρμόδιο να ελέγχει τις δραστηριότητες της ΕΤΕπ μόνον όσον αφορά τα «έξοδα και έσοδα της Κοινότητας τα οποία διαχειρίζεται η Τράπεζα», και η νομοθετική πρακτική [100].

129. Δεύτερον, η ΕΤΕπ τονίζει ότι το άρθρο 280, παράγραφος 4, ΕΚ αναγνωρίζει στην Κοινότητα την εξουσία να λαμβάνει μόνο «τα αναγκαία μέτρα» για την καταπολέμηση της απάτης «στα κράτη μέλη» και ότι κατά το άρθρο 280, παράγραφος 4, ΕΚ τα μέτρα που λαμβάνει η Κοινότητα δεν αφορούν την εφαρμογή του «εθνικού ποινικού δικαίου». Συνεπώς ο κανονισμός 1073/1999 είναι άκυρος καθόσον επεκτείνει τις εξουσίες της OLAF σε θεσμικά και άλλα όργανα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

130. Τα επιχειρήματα αυτά —που είναι κατά τα ουσιώδη παρόμοια με αυτά που ανέπτυξε η καθής στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας— δεν μπορούν να γίνουν δεκτά.

131. Όπως παρατήρησα στις προτάσεις μου στην υπόθεση εκείνη [101], η λεπτομερής ανάλυση του γράμματος, της διάρθρωσης και της ιστορίας του άρθρου 280 ΕΚ δείχνει

(i) ότι ο κοινοτικός νομοθέτης εξουσιοδοτείται να θεσπίσει μέτρα για την πρόληψη της απάτης και άλλων παρανόμων δραστηριοτήτων που, καίτοι δεν αφορούν άμεσα τον *προϋπολογισμό* της Κοινότητας μπορούν να βλάψουν τα *οικονομικά συμφέροντα* της Κοινότητας υπό ευρεία έννοια επηρεάζοντας αρνητικά τα περιουσιακά στοιχεία της και

100 — Η ΕΤΕπ αναφέρεται συναφώς στον κανονισμό 2988/95, όπ.π., υποσημείωση 10, που ορίζει στο άρθρο 1, παράγραφος 2, την «παρατυπία» ως «κάθε παράβαση διάταξης του κοινοτικού δικαίου που προκύπτει από πράξη ή παράλειψη ενός οικονομικού φορέα, με πραγματικό ή ενδεχόμενο αποτέλεσμα να ζημειωθεί ο γενικός προϋπολογισμός των Κοινοτήτων ή προϋπολογισμός διαχειριζόμενος από τις Κοινότητες, είτε με τη μείωση ή ματαίωση εσόδων που προέρχονται απ'ίδιους πόρους που εισπράττονται απευθείας για λογαριασμό της Κοινότητας, είτε με αδικαιολόγητη δαπάνη» και τη Σύμβαση που καταρτίστηκε βάσει του άρθρου Κ.3 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, άπ.π., υποσημείωση 10, που ορίζει στο άρθρο 1 ότι «απάτη εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων συνιστά όσον αφορά τις δαπάνες, κάθε εκ προθέσεως πράξη, παράλειψη [...] με αποτέλεσμα την αχρεώστητη είσπραξη ή παρακράτηση φόρων που προέρχονται από τον γενικό προϋπολογισμό των Κοινοτήτων ή από τους προϋπολογισμούς των οποίων η διαχείριση ασκείται από τις Κοινότητες ή για λογαριασμό τους».

101 — Παρατεθείσα στην υποσημείωση 6, παράγραφοι 105 έως 112 και 117 έως 119.

(ii) ότι τα μέτρα αυτά μπορούν να αποσκοπούν στην καταπολέμηση της απάτης και άλλων παρατυπιών που σημειώνονται εντός των θεσμικών και άλλων οργάνων της Κοινότητας.

132. Η ΕΤΕπ είναι, όπως προανέφερα [102], όργανο που αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα του κοινοτικού πλαισίου. Ως όργανο της Κοινότητας η ΕΤΕπ έχει οικονομικά συμφέροντα που κατά τη γνώμη μου αποτελούν μέρος των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας. Το γεγονός ότι υπάρχει, όπως τονίζει η ΕΤΕπ, κάποιος διαχωρισμός μεταξύ των οικονομικών της ΕΤΕπ και των οικονομικών των λοιπών κοινοτικών και άλλων οργάνων, και ότι το κεφάλαιό της δεν προέρχεται από τον προϋπολογισμό της Κοινότητας δεν είναι καθοριστικό στοιχείο.

133. Καταλήγω συναφώς στο συμπέρασμα ότι το κύρος του κανονισμού 1073/1999 δεν επηρεάζεται από το γεγονός ότι εκδόθηκε κατ' εφαρμογή του άρθρου 280, παράγραφος 4, ΕΚ.

Η νομική βάση του κανονισμού 1074/1999

134. Κατά την ΕΤΕπ, ο κανονισμός 1074/1999 είναι άκυρος καθόσον εκδόθηκε βάσει του άρθρου 203 ΑΕ. Συναφώς, η ΕΤΕπ προβάλλει δύο κυρίους ισχυρισμούς.

135. Πρώτον, τα μέτρα που εκδίδονται κατ' εφαρμογή της Συνθήκης Ευρατόμ δεν έχουν εφαρμογή στην ΕΤΕπ διότι η ΕΤΕπ δεν μνημονεύεται καθόλου στη Συνθήκη αυτή και δεν έχει οργανική σχέση με την Κοινότητα Ευρατόμ. Στο πλαίσιο αυτό η ΕΤΕπ τονίζει ότι δεν υπάρχει διάταξη αντίστοιχη του άρθρου 237 ΕΚ (το οποίο υπενθυμίζω παρέχει στο Δικαστήριο αρμοδιότητα να ελέγχει μέτρα της ΕΤΕπ) στη Συνθήκη Ευρατόμ και ότι το άρθρο 146 ΕΚ (που είναι ουσιαστικά παρόμοιο με το άρθρο 230 ΕΚ) δεν αναφέρεται σε μέτρα της ΕΤΕπ. Το γεγονός ότι η ΕΤΕπ διαχειρίζεται κατ' εντολή της Επιτροπής ορισμένα δάνεια που έχουν συναφθεί στο όνομα της Ευρατόμ δεν εξομοιώνεται με οργανική σχέση με την Κοινότητα Ευρατόμ.

136. Δεύτερον, η ΕΤΕπ υποστηρίζει ότι το άρθρο 203 ΑΕ δεν αποτελεί ορθή νομική βάση για τον κανονισμό 1074/1999. Δεδομένου ότι ο κανονισμός 1073/1999 εκδόθηκε βάσει του άρθρου 280 ΕΚ και θεωρήθηκε αναγκαίο να περιληφθεί η διάταξη του άρθρου 280, παράγραφος 4, ΕΚ στη Συνθήκη ΕΚ για να δοθεί στο Συμβούλιο η αναγκαία εξουσία να εκδώσει τον κανονισμό αυτό, ο νομοθέτης δεν θα μπορούσε να τον εκδώσει βάσει του άρθρου 308 ΕΚ. Άρα ο νομοθέτης δεν μπορούσε να εκδώσει τον κανονισμό 1074/1999 βάσει του άρθρου 203 ΑΕ που είναι το αντίστοιχο του άρθρου 308 ΕΚ. Επιπλέον, τέτοια μέτρα μπορούν να ληφθούν βάσει του άρθρου 203 ΑΕ μόνον εάν είναι «αναγκαία για την πραγματοποίηση ενός από τους στόχους της Κοινότητας».

102 — Βλ. υποσημείωση 27 και παραγράφους 113 έως 118 ανωτέρω.

Ο τίτλος Ι της Συνθήκης Ευρατόμ που τιτλοφορείται «αποστολή της Κοινότητας» δεν μνημονεύει την καταπολέμηση της απάτης [103], καίτοι δε το άρθρο 183α ΑΕ, που αντιστοιχεί στο άρθρο 209α της Συνθήκης ΕΚ, αναφέρεται στην απάτη που βλάπτει τα οικονομικά συμφέροντα της Κοινότητας, η διάταξη αυτή επιβάλλει υποχρεώσεις μόνο στα κράτη μέλη και δεν προβλέπει τη λήψη κοινοτικών μέτρων. Από τη διάταξη αυτή δεν μπορεί να συναχθεί εξάλλου ότι η καταπολέμηση της απάτης αποτελεί έναν από τους στόχους της Συνθήκης Ευρατόμ κατά την έννοια του άρθρου 230 ΑΕ. Τέλος, οι εκτεταμένες εξουσίες έρευνας που παρέχει στην OLAF ο κανονισμός 1074/1999 και οι συνακόλουθες υποχρεώσεις που επιδιώκει να επιβάλει στην ΕΤΕπ δεν μπορούν να θεωρηθούν ως «κατάλληλα μέτρα» κατά την έννοια του άρθρου 203 ΑΕ.

137. Η Επιτροπή αντικρούει τους ισχυρισμούς αυτούς. Παρατηρεί ότι ο κανονισμός 1074/1999 ενδιαφέρει την παρούσα υπόθεση μόνο διότι η ΕΤΕπ πραγματοποιεί πράξεις στο πλαίσιο εντολής της Επιτροπής οι οποίες εμπίπτουν στο πεδίο της Συνθήκης Ευρατόμ [104]. Όταν ενεργεί σ' αυτό το πλαίσιο, η ΕΤΕπ οφείλει να συμμορφώνεται με τους όρους που διέπουν τις πράξεις αυτές βάσει των διατάξεων της Συνθήκης Ευρατόμ και των πράξεων που εκδίδονται κατ' εφαρμογήν της. Η υποχρέωση αυτή είναι άσχετη με τυχόν οργανική σχέση μεταξύ της ΕΤΕπ και της Κοινότητας Ευρατόμ.

138. Το άρθρο 203 ΑΕ είναι η κατάλληλη νομική βάση για τον κανονισμό 1074/1999 ακριβώς όπως το άρθρο 235 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 208 ΕΚ) θα ήταν η ορθή νομική βάση για τον κανονισμό 1073/1999 πριν από την προσθήκη του άρθρου 280, παράγραφος 4, ΕΚ στη Συνθήκη, με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ.

139. Δεν δέχομαι τον πρώτο ισχυρισμό της ΕΤΕπ. Το γεγονός ότι ένα όργανο δεν αναφέρεται ρητά στη Συνθήκη Ευρατόμ ή δεν έχει οργανική σχέση με αυτή δεν εμποδίζει άνευ ετέρου τον νομοθέτη να θεσπίζει μέτρα στο πλαίσιο της Συνθήκης αυτής που ισχύουν και για το εν λόγω όργανο. Συναφώς θα παρατηρήσω ότι ο νομοθέτης μπορεί να ρυθμίζει τη συμπεριφορά όχι μόνο των κρατών μελών αλλά και οργάνων εντός των κρατών μελών και ιδιωτών καίτοι ουδείς μνημονεύεται ρητά στη Συνθήκη ούτε έχει οργανική σχέση με αυτή. Βεβαίως υπάρχουν όρια στην άσκηση της εξουσίας αυτής καθόσον τα μέτρα που θεσπίζονται κατ' εφαρμογήν της Συνθήκης Ευρατόμ δεν πρέπει να αντιβαίνουν σε διατάξεις της συνθή-

103 — Η ΕΤΕπ αναφέρεται ειδικότερα στη δεύτερη παράγραφο του άρθρου 1 ΑΕ που ορίζει: «Η Κοινότητα έχει ως αποστολή να συμβάλλει διά της δημιουργίας των αναγκαίων προϋποθέσεων στην ταχεία ίδρυση και ανάπτυξη των πυρηνικών βιομηχανιών, στην άνοδο του βιοτικού επιπέδου εντός των κρατών μελών και στην ανάπτυξη των συναλλαγών με τις άλλες χώρες.»

104 — Η Επιτροπή παραπέμπει συναφώς στην απόφαση 77/270 του Συμβουλίου, της 29ης Μαρτίου 1977, περί εξουσιοδοτήσεως της Επιτροπής να συνάπτει δάνεια Ευρατόμ με σκοπό τη συμμετοχή στη χρηματοδότηση πυρηνικών σταθμών, OJ L 88, σ. 9, και την απόφαση 94/179 του Συμβουλίου, της 21ης Μαρτίου 1994, για την τροποποίηση της απόφασης 77/270/Ευρατόμ, περί εξουσιοδοτήσεως της Επιτροπής να συνάπτει δάνεια Ευρατόμ με σκοπό τη συμμετοχή στη χρηματοδότηση της βελτίωσης του βαθμού ασφάλειας και αποτελεσματικότητας των πυρηνικών σταθμών ορισμένων τρίτων χωρών, ΕΕ 1994, L 84, σ. 41.

κης αυτής ή οποιασδήποτε άλλης συνθήκης της Κοινότητας, όπως είναι οι διατάξεις που αναγνωρίζουν στο συγκεκριμένο όργανο ορισμένα προνόμια (π.χ. δικαίωμα διαβουλεύσεως) ή ασυλίες (π.χ. ορισμένη λειτουργική ανεξαρτησία). Ο ισχυρισμός της ΕΤΕπ ότι ο κανονισμός 1074/1999 αντιμάχεται την ανεξαρτησία της όπως την αναγνωρίζει η Συνθήκη ΕΚ εξετάστηκε ανωτέρω.

140. Ο δεύτερος ισχυρισμός της ΕΤΕπ, ότι δηλαδή το άρθρο 203 ΑΕ δεν αποτελεί ορθή νομική βάση για τον κανονισμό 1074/1999 δεν μπορεί κατά τη γνώμη μου να γίνει δεκτός, ούτε αυτός.

141. Πρώτον, το γεγονός ότι ο κανονισμός 1073/1999 στηρίχθηκε στο άρθρο 280, παράγραφος 4, ΕΚ δεν ενδιαφέρει τον προσδιορισμό του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 203 ΑΕ. Δεν υπάρχει απόδειξη μεταξύ των εγγράφων που έχει στη διάθεσή του το Δικαστήριο, στις προπαρασκευαστικές εργασίες της Συνθήκης του Άμστερνταμ ούτε στο ιστορικό της κατάρτισης του κανονισμού 1073/1999 που να δείχνει ότι, όπως υποστηρίζει η ΕΤΕπ, θεωρήθηκε αναγκαίο να προστεθεί το άρθρο 280, παράγραφος 4, ΕΚ στη Συνθήκη ΕΚ προκειμένου να δοθεί στο Συμβούλιο η αναγκαία εξουσία να εκδώσει τον κανονισμό αυτό. Στο πλαίσιο αυτό υπενθυμίζω ότι η Επιτροπή πρότεινε να ιδρυθεί η OLAF και να θεσπιστούν λεπτομερείς διατάξεις για τη λειτουργία της με κανονισμό στηριζόμενο στο άρθρο 308 ΕΚ [105]. Η Επιτροπή ανέφερε στο επεξηγηματικό υπόμνημα ότι είχε την πρόθεση να υποβάλει τροποποιημένη πρόταση στηριζόμενη στο άρθρο 280, παράγραφος 4, ΕΚ μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ [106], και φαίνεται ότι το θεώρησε αναγκαίο μόνο για τον λόγο ότι το άρθρο 280, παράγραφος 4, ΕΚ αποτελεί ειδικότερη νομική βάση η οποία αποκλείει την αναφορά στη γενικότερη διάταξη του άρθρου 308 ΕΚ [107].

142. Δεύτερον, το Δικαστήριο έχει κρίνει [108], σε σχέση με το άρθρο 209 της Συνθήκης ΕΚ, ότι «η προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας [...] αποτελεί αυτοτελή στόχο ο οποίος στο πλαίσιο του συστήματος της Συνθήκης ΕΚ εντάχθηκε στον τίτλο ΙΙ δημοσιονομικές διατάξεις του πέμπτου μέρους που αφορά τα όργανα της Κοινότητας» [109]. Με αυτό το πνεύμα το Δικαστήριο έκρινε ότι «δεδομένου ότι το άρθρο 209α της Συνθήκης ΕΚ όπως ίσχυε κατά τη θέσπιση του κανονισμού 515/97 του Συμβουλίου, της 13ης Μαρτίου 1997 για την αμοιβαία συνδρομή μεταξύ των διοικητικών αρχών των κρατών μελών και τη συνεργασία των αρχών αυτών με την Επιτροπή με σκοπό τη διασφάλιση της ορθής εφαρμογής των τελωνειακών και γεωργικών ρυθμίσεων [110], καθόριζε τον επιδιωκόμενο σκοπό χωρίς ωστόσο να απονέμει στην Κοινότητα την αρμοδιότητα να δημιουργήσει ένα σύστημα όπως το επίμαχο η χρήση του άρθρου 230 της Συνθήκης ήταν δικαιολογημένη» [111]. Το

105 — Πρόταση κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) του Συμβουλίου για την ίδρυση ευρωπαϊκής υπηρεσίας έρευνας των περιπτώσεων απάτης, [COM (1998) 717 τελικό]. Περισσότερα επ' αυτού στην παράγραφο 5 ανωτέρω.

106 — COM (1998) 717 τελικό, παράγραφος 16 του επεξηγηματικού υπομνήματος.

107 — Υπόθεση 45/86, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1987, σ. 1493, σκέψη 13 της αποφάσεως, νομολογία που στη συνέχεια επιβεβαιώθηκε επανειλημμένα.

108 — Υπόθεση C 209/97, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1999, σ. I-8067.

109 — Βλ. σκέψη 29 της απόφασης.

110 — ΕΕ 1997, L 82, σ. 1.

111 — Σκέψη 33 της απόφασης.

άρθρο 183α ΑΕ είναι, όπως επισημαίνει η ΕΤΕπ πανομοιότυπο με το άρθρο 209α της Συνθήκης ΕΚ. Συνεπώς η προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας πρέπει να θεωρηθεί ως ένας από τους στόχους της Συνθήκης Ευρατόμ κατά την έννοια του άρθρου 203 ΑΕ.

143. Τρίτον, το ζήτημα αν ο κανονισμός 1074/1999 είναι μέτρο κατάλληλο για την επίτευξη του στόχου αυτού ανάγεται στο ζήτημα της αναλογικότητας του μέτρου· αυτό το ζήτημα έρχομαι τώρα να εξετάσω.

Αναλογικότητα

144. Η ΕΤΕπ υποστηρίζει ότι η εφαρμογή του κανονισμού 1073/1999 και του κανονισμού 1074/1999 στις δραστηριότητές της αντιβαίνει στην αρχή της αναλογικότητας.

145. Η ΕΤΕπ παρατηρεί ότι οι κανονισμοί παρέχουν στην OLAF εκτεταμένες εξουσίες έρευνας και υποχρεώνουν τα θεσμικά και άλλα όργανα και το προσωπικό της Κοινότητας να ενημερώνουν και να συνεργάζονται αποτελεσματικά με την OLAF. Συγκεκριμένα, κατά το άρθρο 5, παράγραφος 2, ο διευθυντής της OLAF μπορεί να αποφασίσει να αρχίσει έρευνες με δική του πρωτοβουλία χωρίς, κατά την ΕΤΕπ, να υποχρεούται να εκθέτει τους λόγους και τα πραγματικά περιστατικά που υπαγορεύουν την απόφασή του. Το άρθρο 4 δίνει στην OLAF το δικαίωμα άμεσης και χωρίς προειδοποίηση πρόσβασης σε κάθε πληροφορία που κατέχουν τα θεσμικά όργανα, όργανα και οργανισμοί καθώς και στις εγκαταστάσεις τους και να ζητά προφορικώς πληροφορίες. Το άρθρο 4, παράγραφος 6, στοιχείο α' επιβάλλει την υποχρέωση στα μέλη, του υπαλλήλους, το διευθυντικό προσωπικό και το λοιπό προσωπικό των θεσμικών οργάνων, οργάνων και οργανισμών να συνεργάζονται και να ενημερώνουν την OLAF, υποχρέωση την οποία εξειδικεύουν τα άρθρα 7 και 6, παράγραφος 6 κατά τα οποία τα θεσμικά όργανα, τα όργανα και οι οργανισμοί οφείλουν να ενημερώνουν την OLAF για ενδεχόμενες περιπτώσεις απάτης ή δωροδοκίας ή κάθε άλλης παράνομης δραστηριότητας, να διαβιβάζουν τα σχετικά έγγραφα στην OLAF και να φροντίζουν ώστε τα μέλη και το προσωπικό τους καθώς και τα διευθυντικά στελέχη τους να παρέχουν συνδρομή στην OLAF για την εκπλήρωση της αποστολής της υπηρεσίας αυτής.

146. Κατά την ΕΤΕπ, οι διατάξεις αυτές παρέχουν στην OLAF απεριόριστο δικαίωμα πρόσβασης χωρίς προειδοποίηση ή έγκριση από το εμπλεκόμενο θεσμικό ή άλλο όργανο και το δικαίωμα να κατάσχουν πάσης φύσεως έγγραφα. Οι εκτεταμένες αυτές εξουσίες δεν συμβιβάζονται με τις δραστηριότητες μιας τράπεζας και με την ίδια τη φύση ενός χρηματοπιστωτικού οργανισμού που υπόκειται στο σύστημα της προληπτικής εποπτείας που ισχύει για τις τράπεζες και, συνεπώς συνιστούν μέτρο δυσανάλογο.

147. Επιπλέον, οι εξουσίες της OLAF υπερβαίνουν το αναγκαίο μέτρο δεδομένου ότι

υπάρχουν στην ΕΤΕπ τα κατάλληλα και αποτελεσματικά μέτρα καταπολέμησης της απάτης. Πρώτον, το άρθρο 14, παράγραφος 1 του καταστατικού προβλέπει ότι η Επιτροπή, αποτελούμενη από τρία μέλη που διορίζονται από το Συμβούλιο των Διοικητών αναλόγως της ικανότητάς τους, ελέγχει κάθε έτος την κανονικότητα των εργασιών και των βιβλίων της τράπεζας. Κατά το άρθρο 14, παράγραφος 2, το έργο της επιτροπής αυτής —που είναι γνωστή ως ελεγκτική επιτροπή— είναι να βεβαιώνει ότι ο ισολογισμός και ο λογαριασμός κερδών και ζημιών είναι σύμφωνοι προς τις λογιστικές εγγραφές και απεικονίζουν ακριβώς στο ενεργητικό και το παθητικό την κατάσταση της τράπεζας. Ο κανονισμός της ΕΤΕπ προβλέπει ότι η ελεγκτική επιτροπή την οποία συνδράμουν όλα τα τμήματα και οι υπηρεσίες της ΕΤΕπ μπορεί να ζητήσει πρόσβαση σε όλα τα έγγραφα που είναι αναγκαία για την εκπλήρωση της αποστολής της [112]. Η ελεγκτική επιτροπή μπορεί επίσης να χρησιμοποιήσει και εξωτερικούς ελεγκτές που διορίζει κατόπιν διαβουλεύσεις με τη διευθύνουσα επιτροπή και επικουρείται από έναν παρατηρητή διοριζόμενο από το Συμβούλιο των Διοικητών [113].

148. Δεύτερον, η ΕΤΕπ έχει από το 1984 μια υπηρεσία εσωτερικής επιθεώρησης που εξετάζει και αξιολογεί την καταλληλότητα και την αποτελεσματικότητα των εσωτερικών υπηρεσιών και διαδικασιών της ΕΤΕπ [114]. Η υπηρεσία αυτή έχει, κατά την ΕΤΕπ, απεριόριστη πρόσβαση σε όλα τα έγγραφα και πρόσωπα εντός της τράπεζας και μπορεί να εκτελεί ειδικές αποστολές και μεταξύ άλλων έρευνες όταν υπάρχουν υπόνοιες απάτης [115]. Το εγχειρίδιο διαδικασιών γενικής λειτουργίας της ΕΤΕπ [116] καθορίζει τη διαδικασία που ακολουθείται κατά τις έρευνες αυτές. Σύμφωνα με τις διευκρινίσεις της ΕΤΕπ, το εγχειρίδιο προβλέπει ότι ο προϊστάμενος εσωτερικής επιθεώρησης διεξάγει προληπτικές έρευνες οσάκις αποκαλύπτεται περίπτωση απάτης ή υπάρχουν σχετικές υπόνοιες διαβιβάζει τα σχετικά πορίσματα μαζί με τις συστάσεις του στον διευθυντή προσωπικού ή στον πρόεδρο της γενικής γραμματείας της ΕΤΕπ. Βάσει της αναφοράς αυτής η οποία κοινοποιείται στην επιτροπή ελέγχου και στους εξωτερικούς ελεγκτές της ΕΤΕπ, ο πρόεδρος της γενικής γραμματείας μπορεί να αποφασίσει να λάβει πειθαρχικά μέτρα ή να διεξαγάγει λεπτομερέστερες έρευνες. Προς τον σκοπό αυτό ο πρόεδρος μπορεί να αποφασίσει να συμπληρώσει το δυναμικό της υπηρεσίας εσωτερικής επιθεώρησης ζητώντας τη συνδρομή εξωτερικών ελεγκτών, εμπειρογνωμόνων ή δυνάμεων της τοπικής αστυνομίας. Επιπλέον η ΕΤΕπ φρονεί ότι όλα τα μέλη του προσωπικού που γνωρίζουν πράξεις οι οποίες συνιστούν ή μπορούν να συνιστούν απάτη υποχρεούνται να ενημερώσουν τον διευθυντή προσωπικού ή τον προϊστάμενο της υπηρεσίας εσωτερικής επιθεώρησης.

149. Τρίτον, οι δραστηριότητες της ΕΤΕπ κατά τη διαχείριση δαπανών και εσόδων της

112 — Άρθρο 24 του Κανονισμού. Η διάταξη αυτή περιλαμβάνεται στο κεφάλαιο V άρθρα 22 έως 27 που τιτλοφορείται «ελεγκτική επιτροπή». Ο κανονισμός εγκρίθηκε στις 4 Δεκεμβρίου 1958 και από τότε υπέστη διάφορες τροποποιήσεις. Όταν εκδόθηκε η προσβαλλομένη απόφαση στις 10 Νοεμβρίου 1999 το κείμενο του κανονισμού που ίσχυε ανέτρεχε στις 9 Ιουνίου 1997. Στη συνέχεια ο κανονισμός αυτός τροποποιήθηκε και αντικαταστάθηκε από νέο κείμενο της 5ης Ιουνίου 2000. Η διατύπωση του άρθρου 24 είναι πανομοιότυπη στα δύο κείμενα του κανονισμού. Ο κανονισμός δεν δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα αλλά η ΕΤΕπ προσκόμισε στο Δικαστήριο τα κείμενα αυτά.

113 — Άρθρο 25 του Κανονισμού.

114 — Η ΕΤΕπ αναφέρεται συναφώς στο έγγραφο Internal Audit Charter Charte de l'audit interne. Το έγγραφο αυτό δεν έχει δημοσιευθεί.

115 — Η ΕΤΕπ αναφέρεται συναφώς στο έγγραφο Internal Audit Procedures Manual εγχειρίδιο διαδικασιών εσωτερικού ελέγχου. Το έγγραφο αυτό δεν έχει δημοσιευθεί.

116 — Το έγγραφο αυτό δεν έχει δημοσιευθεί.

Κοινότητας ελέγχονται από το Ελεγκτικό Συνέδριο σύμφωνα με το άρθρο 248, παράγραφος 3, ΕΚ και κατά τη διαδικασία που καθορίζει η συμφωνία μεταξύ της ΕΤΕπ, της Επιτροπής και του Ελεγκτικού Συνεδρίου την οποία προβλέπει η διάταξη αυτή [117]. Η ΕΤΕπ παρατηρεί επίσης χωρίς περαιτέρω διευκρίνιση ότι εφαρμόζει τις συστάσεις που καθορίζει το κείμενο Framework for internal control systems in banking organisations, που εξέδωσε τον Σεπτέμβριο 1998 η Basel Committee on Banking Supervision.

150. Επιπλέον αυτών των σημείων η ΕΤΕπ τονίζει ότι η υποχρέωση του προσωπικού της να ενεργεί νόμμα και να μη συμπεριφέρεται κατά τρόπο που θα συνιστούσε απάτη προβλέπεται ρητά στις διατάξεις που διέπουν την ΕΤΕπ. Η τράπεζα παρατηρεί ειδικότερα ότι, σύμφωνα με τον κανονισμό υπηρεσιακής καταστάσεώς της [118], τα μέλη του προσωπικού της δεν ζητούν, δεν λαμβάνουν ούτε δέχονται από εξωτερικές πηγές άμεσα ή έμμεσα οφέλη συνδεόμενα καθ' οιονδήποτε τρόπο με τη σχέση τους με την τράπεζα [119], και ότι η παράβαση του κανόνα αυτού επισύρει πειθαρχικές κυρώσεις [120]. Επιπλέον, ο κώδικας συμπεριφοράς του προσωπικού της ΕΤΕπ [121] τονίζει ότι για να συμμορφωθούν με τις υψηλές απαιτήσεις επαγγελματικής δεοντολογίας τα μέλη του προσωπικού της ΕΤΕπ οφείλουν να απέχουν από κάθε συμπεριφορά που θα μπορούσε να δημιουργήσει σύγκρουση συμφερόντων [122], επ' απειλή πειθαρχικής διώξης ή καταγγελίας της συμβάσεως [123].

151. Αντικρούωντας τα επιχειρήματα αυτά, η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι ο κοινοτικός νομοθέτης θεώρησε αναγκαίο, προκειμένου να ενισχύσει την καταπολέμηση της απάτης, να δημιουργήσει μία μόνο ανεξάρτητη και ειδικευμένη υπηρεσία για όλα τα θεσμικά όργανα, όργανα και οργανισμούς της Κοινότητας. Το γεγονός ότι στο πλαίσιο αυτό ο νομοθέτης δεν έλαβε υπόψη την ύπαρξη διαφόρων εσωτερικών και εξωτερικών ελέγχων που προβλέπονται γι' αυτά τα θεσμικά όργανα, όργανα και οργανισμούς δεν μπορεί να θεωρηθεί ως δυσανάλογο. Η ύπαρξη αυτών των διαφόρων ελέγχων θα επηρεάσει βεβαίως τον τρόπο κατά τον οποίο διεξάγονται οι εσωτερικές έρευνες στην πράξη αλλά δεν αποτελεί πειστικό επιχείρημα υπέρ του αποκλεισμού της εφαρμογής του κανονισμού 1073/1999.

152. Κατά την Επιτροπή, η ανεξαρτησία της ΕΤΕπ και η φύση της ως τράπεζας δεν καθιστούν δυσανάλογο μέτρο την εφαρμογή του κανονισμού 1073/1999. Πρόκειται για ζητήματα που μπορούν και πρέπει να επιλυθούν με την απόφαση που οφείλει να

117 — Βλ. υποσημείωση 65.

118 — Το άρθρο 29 του κανονισμού της ΕΤΕπ ορίζει ότι το διοικητικό συμβούλιο θεσπίζει τον κανονισμό υπηρεσιακής καταστάσεως της ΕΤΕπ. Ο κανονισμός υπηρεσιακής καταστάσεως της τράπεζας εγκρίθηκε στις 20 Απριλίου 1920 και στη συνέχεια υπέστη διάφορες τροποποιήσεις. Ο κανονισμός υπηρεσιακής καταστάσεως δεν έχει δημοσιευθεί στην Επίσημη Εφημερίδα.

119 — Άρθρο 7 του κανονισμού υπηρεσιακής καταστάσεως, ανεπίσημη μετάφραση από το γαλλικό κείμενο που παραθέτει η ΕΤΕπ.

120 — Άρθρο 38 του κανονισμού υπηρεσιακής καταστάσεως.

121 — Θεσπίστηκε από τη διευθύνουσα επιτροπή στις 27 Μαρτίου 1997.

122 — Άρθρο 1.4 του κώδικα συμπεριφοράς.

123 — Άρθρο 1.5 του κώδικα συμπεριφοράς.

εκδώσει η ΕΤΕπ σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφοι 1 και 6 του κανονισμού.

153. Εξάλλου, η ΕΤΕπ υπερεκτιμά τις εξουσίες που έχει η OLAF βάσει του κανονισμού 1073/1999 και 1074/1999. Σχετικά με την υποχρέωση αιτιολογίας των αποφάσεων για την έναρξη ερευνών, η Επιτροπή εφιστά την προσοχή στο άρθρο 6, παράγραφος 3, του κανονισμού κατά το οποίο «οι υπάλληλοι της τράπεζας πρέπει να είναι εφοδιασμένοι, για κάθε παρέμβαση, με γραπτή εντολή χορηγούμενη από τον διευθυντή, *στην οποία αναφέρεται το αντικείμενο* της έρευνας» [124]. Εξάλλου, η OLAF δεν έχει, όπως υποστηρίζει η ΕΤΕπ, την εξουσία βάσει του άρθρου 4 του κανονισμού να αφαιρέσει πρωτότυπα έγγραφα από τα θεσμικά και άλλα όργανα στα οποία πραγματοποιεί έρευνες· μπορεί μόνο να λάβει αντίγραφα και τα αναγκαία μέτρα, λόγου χάρη σε συνεργασία με το οικείο θεσμικό ή άλλο όργανο για να εξασφαλίσει ότι τα έγγραφα φυλάσσονται σε ασφαλές μέρος. Τέλος η OLAF —αντίθετα με όσα υποστηρίζει η ΕΤΕπ— έχει πάντα την υποχρέωση να ενημερώνει το οικείο όργανο οσάκις διεξάγει εσωτερική έρευνα.

154. Επί των επιχειρημάτων αυτών θα διατυπώσω δύο προκαταρκτικές παρατηρήσεις.

155. Πρώτον, το ζήτημα αν οι εξουσίες που έχει η OLAF βάσει των κανονισμών 1073/1999 και 1074/1999 δεν συμβιβάζονται με την ανεξαρτησία, την τραπεζική φύση και τα καθήκοντα της ΕΤΕπ εξετάστηκε ανωτέρω. Νομίζω ότι δεν υπάρχει λόγος να επιχειρήσω και πάλι την ανάλυση αυτή στο πλαίσιο εξέτασης της αρχής της αναλογικότητας. Αρκεί να παρατηρήσω ότι συμφωνώ με την Επιτροπή ότι η συμφιλίωση της ειδικής θέσης και των ειδικών καθηκόντων της ΕΤΕπ με τις εξουσίες της OLAF αποτελεί ζήτημα ή δέσμη ζητημάτων που πρέπει να επιλυθούν με εποικοδομητικό διάλογο μεταξύ των μερών σύμφωνα με την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας [125], με την απόφαση που οφείλει να εκδώσει η ΕΤΕπ βάσει του άρθρου 4, παράγραφοι 1 και 6, του κανονισμού 1073/1999.

156. Δεύτερον, όταν το Δικαστήριο ελέγχει τη νομιμότητα μέτρων γενικής εφαρμογής δεν μπορεί να υποκαταστήσει την κρίση του στην κρίση του κοινοτικού νομοθέτη. Το Δικαστήριο ακυρώνει τα μέτρα αυτά μόνον αν αποδεικνύεται σαφώς ότι είναι δυσανάλογα στο σύνολό τους ή σε ορισμένα σημεία. Το ζήτημα εν προκειμένω δεν είναι συνεπώς το αν οι διάφοροι εσωτερικοί έλεγχοι στους οποίους υπόκειται η ΕΤΕπ είναι επαρκείς αλλά το αν ο νομοθέτης, θεσπίζοντας ένα γενικό σύστημα εξωτερικού και ανεξαρτήτου ελέγχου και παρέχοντας στην OLAF ορισμένες εξουσίες έρευνας, υπερέβη το μέτρο που είναι αναγκαίο για την καταπολέμηση της απάτης.

124 — Η υπογράμμιση δική μου.

125 — Άρθρο 10 ΕΚ.

157. Η εφαρμογή στις δραστηριότητες της ΕΤΕπ του γενικού συστήματος που θεσπίζουν οι κανονισμοί 1073/1999 και 1074/1999 δεν είναι δυσανάλογη κατ' αυτή την έννοια. Οι διατάξεις, οι εσωτερικοί κώδικες και οι εσωτερικές διαδικασίες που επικαλείται η ΕΤΕπ παρέχουν μεν κάποια προστασία κατά της απάτης και άλλων παρατυπιών, πλην όμως νομίζω ότι ο νομοθέτης ορθώς θεώρησε ότι ο έλεγχος από εξωτερικό και ανεξάρτητο όργανο θα ήταν περισσότερο αποτελεσματικός και, όπερ σημαντικότερο, θα έδινε αυτή την εντύπωση. Σ' αυτό το πλαίσιο θα παρατηρήσω ότι το έργο του λογιστικού ελέγχου διαφέρει θεμελιωδώς κατά τη φύση από το έργο και τους ελέγχους που διεξάγει η OLAF. Συνεπώς, δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι το σύστημα που προβλέπουν οι κανονισμοί 1073/1999 και 1074/1999 είναι περιττό απλώς και μόνο διότι οι λογαριασμοί της ΕΤΕπ ελέγχονται από εξωτερικούς ελεγκτές, επαληθεύονται από την επιτροπή επιθεώρησης και εξετάζονται από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

158. Εξάλλου, η ΕΤΕπ απέδειξε ότι ορισμένες πτυχές των εξουσιών που παρέχουν στην OLAF οι κανονισμοί είναι υπερβολικές ή περιττές για την εκτέλεση των καθηκόντων της υπηρεσίας αυτής. Η εξουσία του διευθυντή της OLAF να αρχίσει έρευνες με δική του πρωτοβουλία βάσει του άρθρου 6 είναι νομίζω ουσιαστική προϋπόθεση για την ικανότητα της OLAF να ενεργεί αποτελεσματικά όταν λαμβάνει πληροφορίες απευθείας από μέλη του προσωπικού και σε πλήρη ανεξαρτησία έναντι της Επιτροπής και των άλλων θεσμικών οργάνων και οργάνων.

159. Το αυτό ισχύει, κατά τη γνώμη μου, και για τις εξουσίες που παρέχει ειδικότερα το άρθρο 4 των κανονισμών. Αν η OLAF δεν είχε την εξουσία προσβάσεως σε έγγραφα και στοιχεία, να λαμβάνει αντίγραφα, να φροντίζει για την ασφαλή φύλαξη εγγράφων και στοιχείων αν παρίσταται ανάγκη και να ζητεί προφορικά πληροφορίες θα περιοριζόταν δραστικά η ικανότητά της να αποκαλύπτει περιπτώσεις απάτης και άλλες παρατυπίες. Οι κανονισμοί 1073/1999 και 1074/1999 σκοπούν να προλάβουν την αλόγιστη άσκηση των εξουσιών αυτών· κατά το άρθρο 4, παράγραφος 1 και τη δέκατη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού, οι εξουσίες της OLAF ασκούνται σύμφωνα με τη Συνθήκη, τα ανθρώπινα δικαιώματα και τις θεμελιώδεις ελευθερίες, το Πρωτόκολλο περί των προνομίων και ασυλιών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και τους κανονισμούς υπηρεσιακής καταστάσεως [126]. Επιπλέον, όπως επισημαίνει το Συμβούλιο, η OLAF υποχρεούται να διεξάγει τις έρευνές της σύμφωνα με τις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου στις οποίες περιλαμβάνεται και η αρχή της αναλογικότητας.

160. Τέλος, υπενθυμίζω ότι η Επιτροπή είχε προτείνει αρχικά να ιδρυθεί η OLAF με κανονισμό και να θεσπιστούν λεπτομερείς διατάξεις για τη διεξαγωγή των εσωτερικών ερευνών σε όλα τα θεσμικά όργανα, όργανα και οργανισμούς της Κοινότητας [127]. Αντίθετα με την πρόταση αυτή, οι κανονισμοί 1073/1999 και 1074/1999 περιέχουν μόνο γενικές διατάξεις για τις διαδικασίες και τα

126 — Άρθρο 4, παράγραφος 1 και δέκατη αιτιολογική σκέψη των κανονισμών 1073/1999 και 1074/1999.

127 — Βλ. σημείο 5 ανωτέρω.

επιμέρους ζητήματα των εσωτερικών ερευνών και προβλέπει τη θέσπιση λεπτομερεστέρων ρυθμίσεων με αποφάσεις που θα εκδοθούν βάσει του άρθρου 4, παράγραφοι 1 και 6. Συμφωνώ με το Συμβούλιο ότι το σύστημα αυτό —που δίνει τη δυνατότητα να ληφθούν υπόψη τα ειδικά καθήκοντα και η ειδική θέση κάθε θεσμικού οργάνου, οργάνου ή οργανισμού— εξισορροπεί κατάλληλα τις απαιτήσεις της οργανωτικής αυτοτέλειας των θεσμικών οργάνων και της αποτελεσματικής πρόληψης της απάτης [128].

161. Κατόπιν αυτού, καταλήγω στο συμπέρασμα ότι οι κανονισμοί 1073/1999 και 1074/1999 δεν αντιβαίνουν στην αρχή της αναλογικότητας στο μέτρο που έχουν εφαρμογή στην ΕΤΕπ.

Η υποχρέωση αιτιολογίας κατά τα άρθρα 253 ΕΚ και 162 ΕΑ

162. Έρχομαι τώρα στην τελευταία ένσταση ελλείψεως νομιμότητας που προβάλλει η ΕΤΕπ εν προκειμένω. Η τράπεζα ισχυρίζεται ότι οι κανονισμοί 1073/1999 και 1074/1999 δεν πληρούν τον όρο των άρθρων 253 ΕΚ και 162 ΕΑ ότι δηλαδή οι κανονισμοί πρέπει να αναφέρουν τους λόγους στους οποίους στηρίζονται, διότι: (i) δεν μνημονεύουν τα μέτρα που έλαβε η ΕΤΕπ για την καταπολέμηση της απάτης· (ii) δεν εξηγούν γιατί τα μέτρα αυτά είναι ανεπαρκή, αναποτελεσματικά ή ακατάλληλα· και (iii) δεν αιτιολογούν γιατί πρέπει να χορηγηθούν στην OLAF οι ευρείες εξουσίες έρευνας που προβλέπουν ειδικότερα τα άρθρα 4, παράγραφος 2, και 5, παράγραφος 2, και να απαιτείται από τα θεσμικά όργανα, όργανα και οργανισμούς να συνεργάζονται με την OLAF, βάσει των άρθρων 4, παράγραφος 6α, 6, παράγραφος 6, και 7, παράγραφοι 1 έως 3, των κανονισμών.

163. Η Επιτροπή αμφισβητεί τους ισχυρισμούς αυτούς. Οι διάφοροι εσωτερικοί κανόνες και κώδικες που επικαλείται η ΕΤΕπ εν προκειμένω δεν προσκομίστηκαν στον νομοθέτη κατά τη διαδικασία που κατέληξε στη θέσπιση των κανονισμών 1073/1999 και 1074/1999. Πώς λοιπόν μπορούσε ο νομοθέτης να τα λάβει υπόψη ή να τα μνημονεύσει στο προοίμιο των κανονισμών. Εν πάση περιπτώσει, η παράλειψη της μνείας αυτής δεν συνιστά παράβαση των άρθρων 253 ΕΚ και 162 ΕΑ.

164. Κατά πάγια νομολογία η αιτιολογία που επιβάλλει το άρθρο 253 ΕΚ πρέπει «να είναι προσαρμοσμένη στη φύση της οικείας πράξεως και πρέπει να διαφαίνεται από αυτήν κατά τρόπο σαφή και μη διφορούμενο η συλλογιστική της κοινοτικής αρχής που εκδίδει την προσβαλλόμενη πράξη, κατά τρόπο που να καθιστά δυνατό στους ενδιαφερομένους να γνωρίζουν τους λόγους που δικαιολογούν τη λήψη του μέτρου και στο αρμόδιο δικαιοδοτικό όργανο να ασκεί τον έλεγχό του. Η υποχρέωση αιτιολογήσεως 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

128 — Βλ. επίσης συναφώς την τέταρτη αιτιολογική σκέψη των κανονισμών 1073/1999 και 1074/1999.

πρόσωπα τα οποία η πράξη αφορά άμεσα και ατομικά» [129]. Ωστόσο «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» [130]. Ειδικότερα, το Δικαστήριο έκρινε ότι καίτοι οι κανονισμοί πρέπει να διευκρινίζουν τον σκοπό που εξυπηρετούν, ο νομοθέτης δεν απαιτείται να αναφέρει τα συχνά πολυάριθμα και περίπλοκα πραγματικά και νομικά ζητήματα με τα οποία ασχολείται ούτε να παραθέτει ειδική αιτιολογία για καθεμία από τις τεχνικής φύσεως επιλογές στην οποία προβαίνει [131].

165. Από τη νομολογία αυτή καθίσταται σαφές ότι οσάκις ο νομοθέτης θεσπίζει κανονισμό προς επίτευξη ορισμένου σκοπού δεν απαιτείται να αναφέρεται λεπτομερώς στα διάφορα μέτρα που έχουν ίσως λάβει τα οικεία θεσμικά και άλλα όργανα ή να εξηγεί αναλυτικά για ποιο λόγο τα μέτρα αυτά θεωρούνται λιγότερο αποτελεσματικά ή κατάλληλα. Το γεγονός ότι ένα θεσμικό ή άλλο όργανο το οποίο αφορά ένας κανονισμός διατύπωσε αντιρρήσεις κατά τη νομοθετική διαδικασία δεν συνεπάγεται εξάλλου υποχρέωση απαντήσεως, με το λαμβανόμενο μέτρο, σε όλα τα προβληθέντα επιχειρήματα. Εξάλλου ο νομοθέτης δεν απαιτείται να παρέχει λεπτομερή αιτιολογία για κάθε συγκεκριμένη εξουσία που χορήγησε σε μια υπηρεσία ή ένα οργανισμό ενόψει επιτεύξεως του σκοπού του κανονισμού. Η σαφής ένδειξη του γενικού σκοπού που επιδιώκεται, η περιγραφή της γενικής κατάστασης που οδήγησε στη θέσπισή του [132] και ενδεχομένως μια επεξήγηση των βασικών διατάξεών του αρκούν κατά κανόνα.

166. Οι αιτιολογικές σκέψεις των κανονισμών 1073/1999 και 1074/1999 αναφέρουν σαφώς ποιος είναι ο επιδιωκόμενος σκοπός [133], το πεδίο εφαρμογής *ratione materiae* [134] και *ratione personae* [135] των εξουσιών έρευνας που παρέχονται στην OLAF συνοψίζουν τις βασικότερες διατάξεις [136] και επισημαίνουν τους νομικούς περιορισμούς που διέπουν την άσκηση αυτών των εξουσιών [137]. Επιπλέον στην τελευταία αιτιολογική σκέψη των κανονισμών ο νομοθέτης αναφέρει ότι «η λειτουργία της υπηρεσίας είναι κατάλληλη προκειμένου να ενισχυθεί η καταπολέμηση της απάτης, της δωροδοκίας και κάθε άλλης παράνομης δραστηριότητας εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων των Κοινοτήτων και επομένως τηρεί επίσης την αρχή της αναλογικότητας». Κατά τη γνώμη μου, συνεπώς, δεν υπάρχει αμφιβολία ότι οι κανονισμοί πληρούν την υποχρέωση αιτιολογίας των άρθρων 253 ΕΚ και 162 ΕΑ.

129 — Βλ. ιδίως υπόθεση C-367/95 P, Επιτροπή κατά Sytraval και Brink's France (Συλλογή 1998, σ. I-1719, σκέψη 63 και την παρατιθέμενη νομολογία).

130 — Όπ.π.

131 — Βλ. ιδίως υπόθεση 250/84, Eridania κ.λπ. (Συλλογή 1986, σ. 117, σκέψη 38 της απόφασης).

132 — Υπόθεση 5/67, Beus (Συλλογή τόμος 1965-1968, σ. 705).

133 — Βλ. ιδίως την πρώτη, τη δεύτερη και την έβδομη αιτιολογική σκέψη.

134 — Βλ. ιδίως πέμπτη αιτιολογική σκέψη.

135 — Βλ. ιδίως έβδομη αιτιολογική σκέψη.

136 — Βλ. ιδίως ενδέκατη έως δέκατη όγδοη αιτιολογική σκέψη.

137 — Βλ. ιδίως δέκατη και δέκατη ένατη αιτιολογική σκέψη.

Πρόταση

167. Κατόπιν των προεκτεθέντων προτείνω στο Δικαστήριο:

1) να ακυρώσει την απόφαση της 10ης Νοεμβρίου 1999 της διευθύνουσας επιτροπής της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων για τη συνεργασία με την Ευρωπαϊκή υπηρεσία καταπολέμησης της απάτης (OLAF)·

2) να καταδικάσει την ΕΤΕπ στα δικαστικά έξοδα της Επιτροπής·

3) να καταδικάσει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και το Βασίλειο των Κάτω Χωρών στα δικά τους δικαστικά έξοδα.