ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ
της 9ης Οκτωβρίου 1990 *

Στην υπόθεση C-366/88,

Γαλλική Δημοκρατία, εκπροσωπούμενη από την Edwige Belliard, υποδιευθύντρια της διευθύνσεως οικονομικού δικαίου του Υπουργείου Εξωτερικών, και τον Claude Chavance, υπεύθυνο των κεντρικών διοικητικών υπηρεσιών του ίδιου Υπουργείου, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο την πρεσβεία της Γαλλίας, 9, boulevard Prince-Henri,

προσφεύγουσα,

κατά

Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενης από τον Peter Oliver, μέλος της νομικής υπηρεσίας, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον Guido Berardis, μέλος της νομικής υπηρεσίας, Centre Wagner, Kirchberg,

καθής,

που έχει ως αντικείμενο την ακύρωση των υπηρεσιακών οδηγιών εσωτερικής χρήσης (88/C 264/03) σχετικά με ορισμένες διοικητικές και τεχνικές λεπτομέρειες που πρέπει να εφαρμόζονται από υπαλλήλους οι οποίοι έχουν εξουσιοδοτηθεί από την Επιτροπή για τη λήψη δειγμάτων και την ανάλυση των προϊόντων που εμπίπτουν στο πεδίο διαχειρίσεως και ελέγχου του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΕ C 264, σ. 3),

* Γλώσσα διαδικασίας: η γαλλική.

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

συγκείμενο από τους O. Due, Πρόεδρο, G. F. Mancini, T. F. O' Higgins, J. C. Moitinho de Almeida και M. Díez de Velasco, προέδρους τμήματος, F. A. Schockweiler, F. Grévisse, M. Zuleeg και P. J. G. Kapteyn, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: G. Tesauro
γραμματέας: D. Louterman, κύρια υπάλληλος διοικήσεως

έχοντας υπόψη την έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση,

αφού άκουσε τις αγορεύσεις των εκπροσώπων των διαδίκων κατά τη συνεδρίαση της 14ης Ιουνίου 1990,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 12ης Ιουλίου 1990,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη γραμματεία του Δικαστηρίου στις 16 Δεκεμβρίου 1988, η Γαλλική Δημοκρατία ζήτησε, δυνάμει του άρθρου 173, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΟΚ, την ακύρωση μιας πράξεως της Επιτροπής που φέρει τον τίτλο « Υπηρεσιακές οδηγίες εσωτερικής χρήσης (88/C 264/03) σχετικά με ορισμένες διοικητικές και τεχνικές λεπτομέρειες που πρέπει να εφαρμόζονται από υπαλλήλους οι οποίοι έχουν εξουσιοδοτηθεί από την Επιτροπή για τη λήψη δειγμάτων και την ανάλυση των προϊόντων που εμπίπτουν στο πεδίο διαχειρίσεως και ελέγχου του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Προσανατολισμού και Εγγυήσεων » (ΕΕ C 264, σ. 3).

2 Κατά το άρθρο 9, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού (ΕΟΚ) 729/70 του Συμβουλίου, της 21ης Απριλίου 1970, περί χρηματοδοτήσεως της κοινής γεωργικής πολιτικής (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/005, σ. 93), « τα κράτη μέλη θέτουν στη διάθεση της Επιτροπής κάθε πληροφορία αναγκαία για την καλή λειτουργία του Ταμείου και λαμβάνουν κάθε μέτρο που δύναται να διευκολύνει τους ελέγχους τους οποίους η Επι-

τροπή θεωρεί χρήσιμο να ενεργήσει στο πλαίσιο της διαχειρίσεως της κοινοτικής χρηματοδοτήσεως, συμπεριλαμβανομένων των επιτοπίων ελέγχων ».

3 Η παράγραφος 2 του ίδιου άρθρου ορίζει τα εξής:

« ... οι υπάλληλοι οι εντεταλμένοι από την Επιτροπή για τους επιτοπίους ελέγχους έχουν δικαίωμα ελέγχου των βιβλίων και κάθε άλλου εγγράφου που έχει σχέση με τις δαπάνες τις χρηματοδοτούμενες από το Ταμείο. Δύνανται ιδίως να ελέγχουν:

α) το σύμφωνο της διοικητικής πρακτικής προς τους κοινοτικούς κανόνες·

β) την ύπαρξη των αναγκαίων δικαιολογητικών εγγράφων και τη συμφωνία τους με τις χρηματοδοτούμενες από το Ταμείο πράξεις·

γ) τους όρους υπό τους οποίους διενεργούνται και ελέγχονται οι πράξεις που χρηματοδοτούνται από το Ταμείο.

Η Επιτροπή ειδοποιεί εγκαίρως, προ του ελέγχου, το κράτος μέλος στο οποίο ενεργείται ο έλεγχος ή στο έδαφος του οποίου γίνεται ο έλεγχος αυτός. Υπάλληλοι του ενδιαφερομένου κράτους μέλους δύνανται να μετέχουν σ' αυτούς τους ελέγχους.

Κατόπιν αιτήσεως της Επιτροπής και συμφωνούντος του κράτους μέλους, ενεργούνται από τις αρμόδιες υπηρεσίες αυτού έλεγχοι ή έρευνες σχετικά με τις πράξεις, που προβλέπονται στον παρόντα κανονισμό. Υπάλληλοι της Επιτροπής δύνανται να μετέχουν σ' αυτούς... »

4 Δυνάμει της παραγράφου 3 του ίδιου άρθρου, το Συμβούλιο, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία και κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής, θεσπίζει, εφόσον είναι αναγκαίο, τους γενικούς κανόνες εφαρμογής του άρθρου αυτού.

5 Η Επιτροπή εξέδωσε την προσβαλλόμενη πράξη με ρητή αναφορά στον προαναφερθέντα κανονισμό 729/70, και συγκεκριμένα στο άρθρο 9. Από την τέταρτη αιτιολογική σκέψη της πράξης αυτής προκύπτει ότι, προκειμένου η δειγματοληψία και η ανάλυση να πραγματοποιούνται υπό τις καλύτερες δυνατές συνθήκες, θα ήταν « σκόπιμο να

θεσπιστούν ορισμένες διοικητικές και τεχνικές λεπτομέρειες οι οποίες πρέπει να εφαρμόζονται κατά τη διενέργεια των εν λόγω ελέγχων από τους υπαλλήλους της Επιτροπής ».

6 Στην έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση αναπτύσσονται διεξοδικώς το ιστορικό και τα πραγματικά περιστατικά της διαφοράς, η εξέλιξη της διαδικασίας, οι λόγοι ακυρώσεως και τα επιχειρήματα των διαδίκων. Τα στοιχεία αυτά της δικογραφίας δεν επαναλαμβάνονται κατωτέρω παρά μόνο καθόσον απαιτείται για τη συλλογιστική του Δικαστηρίου.

Επί του παραδεκτού της προσφυγής

7 Η Επιτροπή προέβαλε ένσταση απαραδέκτου κατά της προσφυγής, ισχυριζόμενη ότι οι εσωτερικές οδηγίες κατά των οποίων βάλλει η προσφυγή δεν αποτελούν πράξη κατά της οποίας μπορεί να ασκηθεί προσφυγή κατά το άρθρο 173 της Συνθήκης. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι οι οδηγίες αυτές δεν έχουν καμία έννομη ή οικονομική συνέπεια για τους ενδιαφερομένους επιχειρηματίες και για τα κράτη μέλη και ότι επομένως έχουν, όπως δείχνει και το όνομά τους, καθαρά εσωτερικό χαρακτήρα.

8 Καταρχάς πρέπει να υπενθυμιστεί ότι, κατά πάγια νομολογία, η προσφυγή ακυρώσεως μπορεί να ασκείται καθ' οποιουδήποτε μέτρου που λαμβάνεται από τα όργανα και αποβλέπει στην παραγωγή εννόμων αποτελεσμάτων, ανεξαρτήτως της φύσεως ή της μορφής του (απόφαση της 31ης Μαρτίου 1971, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, 22/70, Rec. 1971, σ. 263).

9 Στη συνέχεια επιβάλλεται η παρατήρηση ότι οι εσωτερικές οδηγίες παράγουν καταρχήν αποτελέσματα μόνον εντός των διοικητικών υπηρεσιών και δεν γεννούν δικαιώματα ή υποχρεώσεις για τους τρίτους. Οι πράξεις αυτές επομένως δεν συνιστούν βλαπτικές πράξεις κατά των οποίων να μπορεί συνεπώς να ασκηθεί προσφυγή ακυρώσεως βάσει του άρθρου 173 της Συνθήκης (βλέπε απόφαση της 25ης Φεβρουαρίου 1988, « Les Verts » κατά Κοινοβουλίου, σκέψη 8, 190/84, Συλλογή 1988, σ. 1017).

10 Η προσβαλλόμενη πράξη όμως διαφέρει από τις απλές εσωτερικές οδηγίες τόσο ως προς τις περιστάσεις υπό τις οποίες εκδόθηκε όσο και ως προς τον τρόπο της εκπονήσεώς της, της διατυπώσεώς της και της δημοσιεύσεώς της. Συγκεκριμένα, από τη δικογραφία προκύπτει ότι με την προσβαλλόμενη εν προκειμένω πράξη η Επιτροπή λαμβάνει θέση επί της εκτάσεως της εξουσίας ελέγχου των υπαλλήλων της όσον αφορά τους δειγματοληπτικούς ελέγχους που διενεργούνται βάσει του προαναφερ-

θέντος άρθρου 9 του κανονισμού 729/70. Η θέση της Επιτροπής στηρίζεται επί μιας ερμηνείας της διατάξεως αυτής, η ορθότητα της οποίας είχε αμφισβητηθεί προηγουμένως από τα κράτη μέλη.

11 Προκειμένου να κριθεί αν η προσβαλλόμενη πράξη αποβλέπει στην παραγωγή νέων εννόμων αποτελεσμάτων σε σχέση με τα αποτελέσματα του προαναφερθέντος άρθρου 9 του κανονισμού 729/70, πρέπει να εξεταστεί το περιεχόμενό της.

12 Κατά συνέπεια, η εκτίμηση της βασιμότητας της ενστάσεως απαραδέκτου εξαρτάται από την εκτίμηση της βασιμότητας των αιτιάσεων που προβάλλει η Γαλλική Δημοκρατία κατά της επίδικης πράξης και επομένως η εν λόγω ένσταση πρέπει να συνεξεταστεί με τα ζητήματα ουσίας που τίθενται στην προκειμένη διαφορά.

Επί της ουσίας

13 Προς στήριξη της προσφυγής η Γαλλική Δημοκρατία προβάλλει ορισμένους λόγους ακυρώσεως που στηρίζονται στην αναρμοδιότητα της Επιτροπής και στην εκ μέρους του οργάνου αυτού κατάχρηση εξουσίας.

14 Όσον αφορά την αναρμοδιότητα της Επιτροπής, η Γαλλική Δημοκρατία ισχυρίζεται ότι η επίδικη πράξη αποτελεί προσθήκη στο κείμενο τοῦ προαναφερθέντος άρθρου 9 του κανονισμού 729/70, καθόσον καθιερώνει γενικούς κανόνες σε σχέση με την επιτόπια δειγματοληψία προϊόντων εντός των επιχειρήσεων, μολονότι η θέσπιση τέτοιων κανόνων εμπίπτει, κατά την παράγραφο 3 της ανωτέρω διατάξεως, στην αποκλειστική αρμοδιότητα του Συμβουλίου.

15 Η Επιτροπή υποστηρίζει, αντίθετα, ότι από την υποχρέωση των κρατών μελών να θέτουν στη διάθεσή της όλα τα αναγκαία στοιχεία για την εύρυθμη λειτουργία του Ταμείου και να λαμβάνουν κάθε μέτρο που μπορεί να διευκολύνει τους ελέγχους της, περιλαμβανομένων και των επιτοπίων ελέγχων, οι οποίοι προβλέπονται στην παράγραφο 1 του άρθρου 9, προκύπτει ότι οι έλεγχοι που διενεργούν κατά την παράγραφο 2 οι εντεταλμένοι υπάλληλοί της περιλαμβάνουν και τις δειγματοληπτικές αναλύσεις.

16 Καταρχάς πρέπει να υπενθυμιστούν οι κυριότερες και κρίσιμες εν προκειμένω διατάξεις της επίδικης πράξης.

17 Οι διατάξεις αυτές αναλύονται διεξοδικότερα στις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα, εν προκειμένω δε αρκεί να τονιστεί ότι, στο πλαίσιο της συνεργασίας με τα κράτη μέλη ως προς τους ελέγχους που διενεργούνται δυνάμει του άρθρου 9 του κανονισμού 729/70, οι υπάλληλοι της Επιτροπής « έχουν πρόσβαση » στις επιχειρήσεις και εγκαταστάσεις που απαριθμούνται στον συνημμένο μη εξαντλητικό πίνακα, με σκοπό την πραγματοποίηση ή την ανάθεση της πραγματοποιήσεως δειγματοληψιών (σημείο 1), ότι οι υπηρεσίες της Επιτροπής « ενημερώνουν » το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος για την πρόθεσή τους να προβούν σε δειγματοληψία και ανάλυση τουλάχιστον 48 ώρες πριν από την πραγματοποίηση της δειγματοληψίας, χωρίς όμως να είναι « υποχρεωμένες » να παράσχουν τον πίνακα των εγκαταστάσεων που θα ελεγχθούν (σημείο 3) και ότι οι υπάλληλοι « ζητούν » από τους ενδιαφερομένους επιχειρηματίες όλα τα στοιχεία εκτιμήσεως που κρίνουν απαραίτητα για να γνωρίσουν τα προς έλεγχο προϊόντα (σημείο 8).

18 Όσον αφορά τις οικονομικές συνέπειες των οδηγιών, επιβάλλεται η παρατήρηση ότι ναι μεν τα έξοδα δειγματοληψίας, συσκευασίας, μεταφοράς προς τα εργαστήρια και αναλύσεως βαρύνουν την Επιτροπή (σημείο 2, δεύτερη παράγραφος), πλην όμως η μεταφορά και η φόρτωση και εκφόρτωση των εμπορευμάτων στον τόπο όπου πραγματοποιούνται η δειγματοληψία, η αποσυσκευασία και η ανασυσκευασία γίνονται υπ' ευθύνη του κυρίου των εμπορευμάτων ή του αντιπροσώπου του (σημείο 2, τρίτη παράγραφος), επιπλέον δε δεν προβλέπεται κανένα δικαίωμα αποζημιώσεως για τα δείγματα που χάνουν λόγω της πραγματοποιήσεως του ελέγχου ολόκληρη ή μέρος της εμπορικής τους αξίας (σημείο 7, δεύτερη παράγραφος).

19 Στη συνέχεια πρέπει να υπενθυμιστεί ότι, δυνάμει της παραγράφου 1 του άρθρου 8 του προαναφερθέντος κανονισμού 729/70, τα κράτη μέλη βαρύνει η υποχρέωση να λαμβάνουν, σύμφωνα με τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις τους, τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να εξασφαλίζουν, μεταξύ άλλων, τη νομότυπη εκτέλεση των πράξεων που χρηματοδοτούνται από το Ταμείο.

20 Στο πλαίσιο επομένως του συστήματος ελέγχου που προβλέπει ο κανονισμός 729/70, η Επιτροπή επιτελεί συμπληρωματική απλώς λειτουργία. Τούτο εκράζεται σαφώς στην όγδοη αιτιολογική σκέψη του ανωτέρω κανονισμού 729/70, κατά την οποία, συμπληρωματικά προς τους ελέγχους που διενεργούν τα κράτη μέλη με δική τους πρωτοβουλία και που παραμένουν ουσιώδεις, πρέπει να προβλεφθούν έλεγχοι από τους υπαλλήλους της Επιτροπής, καθώς και η ευχέρεια της Επιτροπής να καλεί τα κράτη μέλη να μετέχουν στους ελέγχους αυτούς.

21 Προς τούτο το προαναφερθέν άρθρο 9, παράγραφος 1, του κανονισμού 729/70 επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να παρέχουν στην Επιτροπή όλα τα αναγκαία στοιχεία και να διευκολύνουν τους ελέγχους της, περιλαμβανομένων και των επιτοπίων ελέγχων.

22 Από το γράμμα της δεύτερης παραγράφου του άρθρου αυτού προκύπτει ότι σκοπός των επιτοπίων ελέγχων είναι η επαλήθευση της ακρίβειας των ελέγχων που διενεργούν τα κράτη μέλη, πράγμα που αντιστοιχεί προς το γράμμα της ανωτέρω παρατεθείσας όγδοης αιτιολογικής σκέψης του κανονισμού 729/70.

Από το σύστημα ελέγχου που καθιερώνεται με το άρθρο αυτό προκύπτει ότι η λήψη και η ανάλυση δειγμάτων, όταν είναι αναγκαίες, πρέπει να διενεργούνται από το κράτος μέλος είτε εξ ιδίας του κράτους αυτού πρωτοβουλίας, σύμφωνα με την υποχρέωση που υπέχει από το άρθρο 8, παράγραφος 1, είτε κατόπιν αιτήσεως της Επιτροπής, σύμφωνα με το άρθρο 9, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο.

23 Πρέπει συνεπώς να γίνει δεκτό ότι η επίδικη πράξη δεν περιορίζεται σε διασαφήνιση των κανόνων που θέτει το προαναφερθέν άρθρο 9 του κανονισμού 729/70, αλλά αποτελεί προσθήκη στο κείμενο της διατάξεως αυτής, καθόσον απονέμει στην Επιτροπή την εξουσία να προβαίνει σε δειγματοληψίες, ανεξάρτητα από τα κράτη μέλη, και ρυθμίζει τον τρόπο της παρεμβάσεώς της.

24 Όσον αφορά την αρμοδιότητα της Επιτροπής να θεσπίζει διατάξεις αποτελούσες προσθήκες στο κείμενο του άρθρου 9 του κανονισμού 729/70, πρέπει να τονιστεί ότι καμία τέτοια εξουσία δεν προβλέπεται στον κανονισμό και ότι, εν πάση περιπτώσει, η εξουσία θεσπίσεως των γενικών κανόνων εφαρμογής της ανωτέρω διατάξεως απονέμεται, δυνάμει της παραγράφου 3 του άρθρου αυτού, στο Συμβούλιο και μόνο.

25 Από τις ανωτέρω σκέψεις προκύπτει ότι το προσβαλλόμενο μέτρο συνιστά απόφαση που εκδόθηκε από αναρμόδια αρχή. Κατά συνέπεια, χωρίς να χρειάζεται να εξεταστεί ο έτερος λόγος ακυρώσεως που προβάλλει η Γαλλική Δημοκρατία, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η προσφυγή ακυρώσεως του μέτρου αυτού είναι και παραδεκτή και βάσιμη.

Επί των δικαστικών εξόδων

26 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του κανονισμού διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα. Δεδομένου ότι η Επιτροπή ηττήθηκε, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

αποφασίζει:

1) **Ακυρώνει τις υπηρεσιακές οδηγίες εσωτερικής χρήσεως (88/C 264/03) που εξέδωσε η Επιτροπή σχετικά με ορισμένες διοικητικές και τεχνικές λεπτομέρειες που πρέπει να εφαρμόζονται από υπαλλήλους οι οποίοι έχουν εξουσιοδοτηθεί από την Επιτροπή για τη λήψη δειγμάτων και την ανάλυση των προϊόντων που εμπίπτουν στο πεδίο διαχειρίσεως και ελέγχου του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Προσανατολισμού και Εγγυήσεων.**

2) **Καταδικάζει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.**

Due Mancini O'Higgins Moitinho de Almeida

Díez de Velasco Schockweiler Grévisse Zuleeg Kapteyn

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 9 Οκτωβρίου 1990.

Ο γραμματέας

J.-G. Giraud

Ο Πρόεδρος

O. Due