ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ MARCO DARMON της 30ής Ιουνίου 1989 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Ασκώντας ενώπιόν σας προσφυγή περί ακυρώσεως της παραγράφου 4 του άρθρου 6 του κανονισμού (ΕΟΚ) 3252/87 του Συμβουλίου, της 19ης Οκτωβρίου 1987, για το συντονισμό και την προώθηση της έρευνας στον τομέα της αλιείας (στο εξής: του κανονισμού 3252/87) [1], η Επιτροπή σάς καλεί να διαιτητεύσετε σε μια ακανθώδη έριδα μεταξύ αυτής, υποστηριζομένης και από το Κοινοβούλιο, και του Συμβουλίου. Στο επίκεντρο της έριδας αυτής βρίσκεται το ζήτημα της έκτασης της αρμοδιότητας εκτελέσεως του προϋπολογισμού, την οποία το άρθρο 205 της Συνθήκης ΕΟΚ (στο εξής: άρθρο 205) αναθέτει στην Επιτροπή. Για την ορθή κατανόηση των όρων της συζητήσεως είναι απαραίτητο να υπομνηστεί το περιεχόμενο ορισμένων διατάξεων.

2. Ο κανονισμός 3252/87 αφιερώνει, στο πλαίσιο του τίτλου II, τα άρθρα 5 και 6 στα « κοινοτικά προγράμματα έρευνας και συντονισμού της έρευνας ».

3. Το άρθρο 5, που αφορά την κατάρτιση των προγραμμάτων αυτών, έχει ως εξής:

« Το Συμβούλιο, μετά από πρόταση της Επιτροπής και σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 43 της Συνθήκης, αποφασίζει:

α) για τα κοινοτικά προγράμματα έρευνας στους τομείς που έχουν ιδιαίτερη σημασία για την κοινή αλιευτική πολιτική.

β) για τα κοινοτικά προγράμματα συντονισμού της έρευνας που αποσκοπούν στην ορθολογική οργάνωση των μέσων που χρησιμοποιούνται, στην αποτελεσματική χρησιμοποίηση των αποτελεσμάτων και σε προσανατολισμό σύμφωνο με τους στόχους της κοινής αλιευτικής πολιτικής. »

Ας αναφέρω ευθύς αμέσως ότι, με απόφαση που φέρει την ίδια ημερομηνία με τον κανονισμό 3252/87, δηλαδή 19 Οκτωβρίου 1987, και που αφορά το άρθρο 5 αυτού, το Συμβούλιο εξέδωσε κοινοτικά προγράμματα έρευνας και συντονισμού της έρευνας στον τομέα της αλιείας για την περίοδο 1988-1992 [2].

4. Όσο για το άρθρο 6 του κανονισμού 3252/87, το οποίο αφορά την εκτέλεση των προγραμμάτων στα οποία αναφέρεται το άρθρο 5, έχει ως εξής:

« 1. Η Επιτροπή εξασφαλίζει την εκτέλεση των κοινοτικών προγραμμάτων έρευνας συνάπτοντας συμβάσεις έρευνας με κοινή συμμετοχή στις δαπάνες με τα κέντρα και ιδρύματα ερευνών.

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

1 — ΕΕ L 314 της 4.11.1987, σ. 17.

2 — Απόφαση 87/534/ΕΟΚ, για τη θέσπιση κοινοτικών προγραμμάτων έρευνας και συντονισμού της έρευνας στον τομέα της αλιείας για την περίοδο 1988-1992 (ΕΕ L 314 της 4.11.1987, σ. 20).

2. Η Επιτροπή εξασφαλίζει την εκτέλεση των κοινοτικών προγραμμάτων συντονισμού της έρευνας οργανώνοντας σεμινάρια, συσκέψεις, επισκέψεις για μελέτες, ανταλλαγές ερευνητών και συναντήσεις επιστημονικών εμπειρογνωμόνων καθώς και με τη συλλογή, ανάλυση και δημοσίευση, εάν χρειάζεται, των αποτελεσμάτων της έρευνας.

3. Για την εφαρμογή των παραγράφων 1 και 2, η Επιτροπή μπορεί να ζητήσει τη γνώμη υψηλού επιπέδου εμπειρογνωμόνων.

4. Οι αποφάσεις για την εκτέλεση των κοινοτικών προγραμμάτων έρευνας που αναφέρονται στην παράγραφο 1 και των κοινοτικών προγραμμάτων συντονισμού της έρευνας που αναφέρονται στην παράγραφο 2 αποφασίζονται [εκδίδονται] από την Επιτροπή σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 47 του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 4028/86. »

Δεδομένου ότι με την προσφυγή της Επιτροπής ζητείται ακριβώς η ακύρωση της παραγράφου 4 του άρθρου αυτού λόγω της παραπομπής στη διαδικασία του άρθρου 47 του κανονισμού (ΕΟΚ) 4028/86, της 18ης Δεκεμβρίου 1986[3], είναι ουσιώδες να παρατεθεί η τελευταία αυτή διάταξη, που έχει ως εξής:

« 1. Στην περίπτωση που γίνεται αναφορά στη διαδικασία του παρόντος άρθρου, η μόνιμη επιτροπή διαρθρώσεων της αλιείας συγκαλείται από τον πρόεδρό της, είτε με δική του πρωτοβουλία είτε μετά από αίτηση του αντιπροσώπου ενός κράτους μέλους.

2. Ο αντιπρόσωπος της Επιτροπής υποβάλλει σχέδιο των μέτρων που πρέπει να ληφθούν. Η επιτροπή διατυπώνει τη γνώμη της εντός προθεσμίας που δύναται να ορίσει ο πρόεδρος σε συνάρτηση με τον επείγοντα χαρακτήρα των θεμάτων που έχουν υποβληθεί προς εξέταση. Αποφασίζει με πλειοψηφία 54 ψήφων· οι ψήφοι των κρατών μελών σταθμίζονται σύμφωνα με το άρθρο 148, παράγραφος 2, της Συνθήκης. Ο πρόεδρος δεν λαμβάνει μέρος στην ψηφοφορία.

3. Η Επιτροπή θεσπίζει τα μέτρα που εφαρμόζονται αμέσως. Εντούτοις, εάν τα μέτρα αυτά δεν είναι σύμφωνα με τη γνώμη της επιτροπής, η Επιτροπή τα γνωστοποιεί αμέσως στο Συμβούλιο· στην περίπτωση αυτή, η Επιτροπή δύναται να αναβάλει την εφαρμογή το πολύ για ένα μήνα από τη γνωστοποίηση αυτή. Το Συμβούλιο μπορεί, με ειδική πλειοψηφία, να λάβει διαφορετικά μέτρα εντός προθεσμίας ενός μηνός. »

5. Όπως προκύπτει δηλαδή από το άρθρο 6, παράγραφος 4, του κανονισμού 3252/87, σε συνδυασμό προς τις λοιπές προαναφερθείσες διατάξεις, αν οι αποφάσεις που λαμβάνει η Επιτροπή προς εκτέλεση των κοινοτικών προγραμμάτων του άρθρου 5 του ίδιου κανονισμού δεν είναι σύμφωνες με τη γνώμη της μόνιμης επιτροπής για τις διαρθρώσεις της αλιείας, το Συμβούλιο μπορεί, εντός προθεσμίας ενός μηνός, να τις αντικαταστήσει με δική του απόφαση λαμβανόμενη με ειδική πλειοψηφία. Πρέπει εδώ να διευκρινιστεί ότι η μόνιμη επιτροπή, που συστήθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 101/76 του Συμβουλίου, της 19ης Ιανουαρίου 1976[4], αποτελείται, σύμφωνα με το άρθρο 11 του ίδιου κανονισμού, « από αντιπροσώπους κάθε κράτους μέλους » και προεδρεύεται « από ... αντιπρόσωπο της Επιτροπής ».

3 — Κανονισμός σχετικά με κοινοτικές δράσεις για τη βελτίωση και την προσαρμογή των διαρθρώσεων του τομέα της αλιείας και της υδατοκαλλιέργειας (ΕΕ L 376 της 31.12.1986, σ. 7).

4 — Κανονισμός περί θεσπίσεως κοινής διαρθρωτικής πολιτικής στον τομέα της αλιείας (ΕΕ ειδ. έκδ. 04/001, σ. 61).

6. Έχετε αναγνωρίσει ότι η διαδικασία του άρθρου 47 του κανονισμού 4028/86, η οποία κατέστη εφαρμοστέα και επί μέτρων εκτελέσεως των ερευνητικών προγραμμάτων σε θέματα αλιείας, αποτελεί μορφή της λεγόμενης διαδικασίας της *επιτροπής διαχειρίσεως*. Έτσι χαρακτηρίζεται συνήθως μια διαδικασία κατά την οποία η Επιτροπή υποχρεούται, πριν εκδώσει εκτελεστικά μέτρα ενός κανονισμού του Συμβουλίου, να ζητήσει τη γνώμη μιας επιτροπής συγκείμενης από αντιπροσώπους των κρατών μελών, σε περίπτωση δε αρνητικής γνώμης αυτής, το Συμβούλιο μπορεί, εντός ορισμένης προθεσμίας, να αντικαταστήσει την απόφαση της Επιτροπής με δική του. Πρόκειται, κατά κάποιο τρόπο, για ένα σύστημα κατά το οποίο το Συμβούλιο, ενώ αναθέτει στην Επιτροπή την αρμοδιότητα να εκτελέσει κανονιστικές διατάξεις που αυτό έχει θεσπίσει, περιορίζει αυτή την εξουσία εκτελέσεως, επιφυλάσσοντας στον εαυτό του τη δυνατότητα να την ασκήσει το ίδιο, υπό την προϋπόθεση ότι η επιτροπή διαχειρίσεως που το ίδιο προέβλεψε διατύπωσε μη σύμφωνη γνώμη. Όπως ξέρετε, αυτή η ρύθμιση της επιτροπής διαχειρίσεως δεν είναι νέα. Απαντάται πολύ συχνά, εδώ και μερικά χρόνια, σε διαφόρους κανονισμούς του Συμβουλίου, ιδίως σε θέματα κοινής γεωργικής πολιτικής. Ο γενικός εισαγγελέας Dutheillet de Lamothe υπολόγιζε το 1970 ότι το σύστημα της επιτροπής διαχειρίσεως είχε εφαρμοστεί στην εκπόνηση περισσοτέρων από δύο χιλιάδες κοινοτικών κανονισμών[5]. Αυτό δίνει μια ιδέα για τη συχνότητα της χρησιμοποίησης μιας διαδικασίας της οποίας η εφαρμογή, αλλά και η επιτυχία, δεν φαίνεται να έχει καμφθεί μετά το 1970.

7. Μπορεί ωστόσο να θεωρηθεί ότι το νομικό καθεστώς της διαδικασίας της επιτροπής διαχειρίσεως γνώρισε πρόσφατες τροποποιήσεις με την Ενιαία Πράξη. Ενώ δηλαδή η διαδικασία αυτή ήταν αρχικά δημιούργημα του παραγώγου δικαίου που θεσπίζεται από το Συμβούλιο, η δε ευρεία χρήση της ήταν αποτέλεσμα της επανάληψης της προηγουμένης πρακτικής, προσέλαβε κατά κάποιο τρόπο επισημότερη νομική μορφή μετά την έναρξη της ισχύος της Ενιαίας Πράξης. Πέρασε από το στάδιο της επαναλαμβανόμενης πρακτικής στο στάδιο του σχηματοποιημένου υποδείγματος, μιας στερεότυπης διαδικασίας οριζομένης γενικώς και αορίστως. Ενόψει της διατάξεως που εισήχθη ως τρίτη περίπτωση στο άρθρο 145 της Συνθήκης και κατά την οποία το Συμβούλιο, που « αναθέτει στην Επιτροπή, με τις πράξεις που εκδίδει, αρμοδιότητες εκτέλεσης των κανόνων που θεσπίζει », « μπορεί να υπαγάγει την άσκηση αυτών των αρμοδιοτήτων σε ορισμένους όρους », αυτό εξέδωσε, στις 13 Ιουλίου 1987, την απόφαση 87/373/ΕΟΚ, την λεγόμενη απόφαση περί « επιτροπολογίας », για τον καθορισμό των όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή[6]. Κατά το άρθρο 1 της απόφασης αυτής, το Συμβούλιο μπορεί να υπαγάγει την εκ μέρους της Επιτροπής άσκηση των αρμοδιοτήτων εκτελέσεως των κανόνων τους οποίους αυτό θεσπίζει « σε ορισμένους όρους, οι οποίοι πρέπει να είναι σύμφωνοι με τις διαδικασίες που απαριθμούνται στα άρθρα 2 και 3 ». Ας αρκεσθώ εδώ να σας υπενθυμίσω ότι το άρθρο 2 της απόφασης προβλέπει τρεις διαδικασίες, που επιγράφονται « διαδικασία I », « διαδικασία II » και « διαδικασία III ». Η διαδικασία I, η λεγόμενη της « συμβουλευτικής επιτροπής », περιορίζεται στην υποχρέωση της Επιτροπής να ζητήσει τη γνώμη μιας επιτροπής που δεν την δεσμεύει. Η διαδικασία II, της οποίας μπορούν να υπάρξουν δύο παραλλαγές, είναι στην ουσία η διαδικασία επιτροπής διαχειρίσεως. Η διαδικασία III, τέλος, η λεγόμενη « διαδικασία κανονιστικής ρυθμίσεως », που επιδέχεται επίσης δύο παραλλαγές, παραχωρεί στο Συμβούλιο, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, τη δυνατότητα να λαμβάνει απόφαση αντί της Επιτροπής, καθώς και την ευχέρεια, αν δεν προβεί στην υποκατάσταση αυτή, να αντιταχθεί στην έκδοση αποφάσεως από την Επιτροπή. Όλα αυτά αποτελούν στην πραγματικότητα κωδικοποίηση συστημάτων που αντλήθηκαν από την προϋπάρξασα κανονιστική πρακτική.

8. Έτσι, η διαδικασία της επιτροπής διαχειρίσεως αποτελεί ήδη, όπως και οι διαδικασίες

5 — Βλέπε προτάσεις στις υποθέσεις 11, 25, 26 και 30/70, Rec. 1970, σσ. 1141 και 1144.

6 — ΕΕ L 197 της 18.7.1987, σ. 33.

της συμβουλευτικής επιτροπής και της κανονιστικής επιτροπής, νομικό καθεστώς γενικώς οριζόμενο και ικανό, εκ της φύσεώς του, να χρησιμοποιηθεί σε απεριόριστο αριθμό κανονισμών του Συμβουλίου.

9. Στην παρούσα υπόθεση, το Συμβούλιο καθόρισε, με τον κανονισμό 3252/87, τη διαδικασία εκτελέσεως των ερευνητικών προγραμμάτων από την Επιτροπή, παραπέμποντας στη διαδικασία επιτροπής διαχειρίσεως που περιγράφεται στο άρθρο 47 του κανονισμού του 4028/86, ο οποίος είναι προγενέστερος του κανονισμού περί « επιτροπολογίας ». Πρόκειται όμως για μια διαδικασία που, απ' ό,τι φαίνεται, δεν εμφανίζει ουσιώδη διαφορά από την περιγραφόμενη ως διαδικασία II στην απόφαση 87/373.

10. Η προσφυγή, άλλωστε, της Επιτροπής ουδόλως θίγει το ζήτημα αυτό, ούτε γενικότερα το αν καταρχήν το Συμβούλιο μπορεί να προβλέψει ότι η Επιτροπή θα εκτελέσει τους υπ' αυτού θεσπιζόμενους κανόνες στο πλαίσιο της διαδικασίας της επιτροπής διαχειρίσεως, σύμφωνα με το άρθρο 145, τρίτη περίπτωση, της Συνθήκης (στο εξής: άρθρο 145, τρίτη περίπτωση). Εκείνο που αμφισβητεί η Επιτροπή είναι το ότι μια τέτοια διαδικασία, που ισχύει για τα μέτρα που θεσπίζει η ίδια ως εκτελεστικό όργανο των κανόνων που θεσπίζει το Συμβούλιο κατά την έννοια του άρθρου 145, τρίτη περίπτωση, ισχύει και για τα μέτρα που αυτή θεσπίζει προς εκτέλεση του προϋπολογισμού, σύμφωνα με το άρθρο 205. Φρονεί ότι αυτά τα τελευταία μέτρα αποτελούν έκφραση ιδίας εξουσίας, την οποία έλκει απ' ευθείας από τη Συνθήκη, και δεν εντάσσονται στο πλαίσιο αρμοδιότητας την οποία της αναθέτει το Συμβούλιο προς εκτέλεση κανόνων που αυτό θεσπίζει. Επομένως, ένα μέτρο εκτελέσεως του κανονισμού από την Επιτροπή δεν μπορεί να συνοδεύεται με διαδικαστικές διατυπώσεις τύπου επιτροπής διαχειρίσεως, που ναι μεν είναι σύμφωνες προς το άρθρο 145, τρίτη περίπτωση, δεν είναι όμως εφαρμόσιμες επί μέτρων που θεσπίζει όχι στο πλαίσιο του άρθρου αυτού, αλλά του άρθρου 205.

11. Φρονεί δε η Επιτροπή ότι τα μέτρα εκτελέσεως των προγραμμάτων των σχετικών με την έρευνα στον τομέα της αλιείας, όπως αυτά ορίζονται στις παραγράφους 1 και 2 του άρθρου 6 του κανονισμού 3252/87 συνδέονται ακριβώς με την εκτέλεση του προϋπολογισμού και όχι με την εκτέλεση κανόνων που θεσπίζει το Συμβούλιο κατά την έννοια του άρθρου 145, τρίτη περίπτωση. Γι' αυτό και αμφισβητεί τη νομιμότητα της παραγράφου 4 του πιο πάνω άρθρου, κατά το μέτρο που προβλέπει ότι οι αποφάσεις που ανάγονται στην εκτέλεση των ερευνητικών προγραμμάτων σε θέματα αλιείας « [εκδίδονται] από την Επιτροπή σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 47 του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 4028/86 », και ζητεί την ακύρωσή της.

12. Δεν μου φαίνεται αναγκαίο να εξετάσω εδώ όλες τις πτυχές της επιχειρηματολογίας που αντήλλαξαν, ενώπιον του Δικαστηρίου σας, οι διάδικοι και το παρεμβαίνον. Πράγματι, τόσο η εξέλιξη της έγγραφης διαδικασίας, όσο και η επ' ακροατηρίου συζήτηση βοηθούν να εντοπιστεί η ουσία του επιμάχου ζητήματος. Αυτή ανάγεται, κατά την άποψή μου, στη διαφορά αντιλήψεως της Επιτροπής και του Κοινοβουλίου, αφενός, και του Συμβουλίου, αφετέρου, όσον αφορά την οριοθέτηση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού, κατά την έννοια του άρθρου 205, σε σχέση προς την εκτέλεση των κανόνων που θεσπίζει το Συμβούλιο, κατά την έννοια του άρθρου 145, τρίτη περίπτωση.

13. Το Συμβούλιο ανέφερε στο Δικαστήριο ότι δεν δέχεται την ερμηνεία της Συνθήκης, όπως τροποποιήθηκε με την Ενιαία Πράξη, υπό την έννοια ότι η εκτέλεση των κανόνων που

θεσπίζει το ίδιο φθάνει μέχρι να περικλείει και τις δημοσιονομικές της πτυχές. Φρονεί ότι δεν μπορεί να συγχέεται ο τομέας της εκτέλεσης του προϋπολογισμού και ο τομέας της εκτέλεσης των κανόνων και, συνεπώς, δέχεται, κατ' επέκταση, χωρίς ενδοιασμό ότι δεν μπορεί να πλαισιώνει τη δραστηριότητα της Επιτροπής, όταν αυτή εκτελεί τον προϋπολογισμό, με τις διαδικαστικές διατάξεις με τις οποίες μπορεί, δυνάμει του άρθρου 145, τρίτη περίπτωση, να συνοδεύει την εκτέλεση των κανόνων που αυτό θεσπίζει. Κατά τη δική μου αντίληψη, το Συμβούλιο έκανε ως προς το σημείο αυτό ακριβή ερμηνεία της Συνθήκης. Η εκτέλεση του προϋπολογισμού είναι μία δραστηριότητα που ανατίθεται απευθείας στην Επιτροπή με το άρθρο 205 και που διακρίνεται από την αρμοδιότητα εκτελέσεως των κανόνων που θεσπίζει το Συμβούλιο, περί της οποίας γίνεται λόγος στο άρθρο 145, τρίτη περίπτωση. Η προβλεπόμενη καταρχήν από την τελευταία αυτή διάταξη δυνατότητα να συνοδεύεται η εκτέλεση των κανόνων αυτών με κάποιες διαδικαστικές διατάξεις, δεν μπορεί να επεκταθεί κατ' αναλογία στον τομέα της εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Η ευχέρεια να πλαισιώνεται η εκτέλεση του προϋπολογισμού με διαδικαστικές διατάξεις ανάλογες με τις προβλεπόμενες για την εκτέλεση του προϋπολογισμού θα υπήρχε μόνο αν προβλεπόταν σε σχετική ρητή διάταξη της Συνθήκης. Όπως όμως ξέρουμε, τέτοια διάταξη δεν υπάρχει.

14. Επομένως, η τύχη της προσφυγής της οποίας έχετε επιληφθεί εξαρτάται, κατ' ουσίαν, από την έκταση της αρμοδιότητας εκτελέσεως του προϋπολογισμού σε σχέση προς την αρμοδιότητα εκτελέσεως των κανόνων. Όπως και σε ένα σύστημα συγκοινωνούντων δοχείων, αν η δεύτερη νοηθεί ευρέως, η πρώτη θα είναι αντίστοιχα μειωμένη. Αυτό φαίνεται σαφώς από τα επιχειρήματα που αντηλλάγησαν μεταξύ Επιτροπής και Συμβουλίου. Ενώ η πρώτη δικαιολογεί την προσφυγή της με την αιτιολογία ότι τα μέτρα προς εκτέλεση των ερευνητικών προγραμμάτων σε θέματα αλιείας, που προβλέπονται στις παραγράφους 1 και 2 του άρθρου 6 του κανονισμού 3252/87, εμπίπτουν στην εκτέλεση του προϋπολογισμού, το δεύτερο υποστηρίζει την άποψη ότι τα μέτρα αυτά συναρτώνται με την εκτέλεση κανόνων που έχει θεσπίσει το ίδιο, ήτοι των προγραμμάτων που θέσπισε με την απόφαση 87/534. Οι δύο αυτές διιστάμενες γνώμες αποτελούν έκφραση δύο διαμετρικώς αντιθέτων γενικών αντιλήψεων σχετικά με τα όρια μεταξύ εκτελέσεως του προϋπολογισμού και εκτελέσεως των κανόνων.

15. Η Επιτροπή αναπτύσσει μια αντίληψη που στηρίζεται, ως ένα βαθμό, στη σχετική εξειδίκευση των λειτουργιών που ασκούσαν αρχικά το Συμβούλιο και η ίδια. Θεωρεί ότι οι αρμοδιότητες που της αναθέτει το Συμβούλιο, στο πλαίσιο του άρθρου 145, τρίτη περίπτωση, δεν μπορούν παρά να είναι αρμοδιότητες *εκδόσεως εκτελεστικών διατάξεων*, το να ορίζει δηλαδή τις εκτελεστικές διατάξεις των κανόνων που θεσπίζει το Συμβούλιο. Η εκτέλεση, υπό το πρίσμα αυτό, δεν μπορεί παρά να συνίσταται στον καθορισμό κανόνων γενικού και απροσώπου χαρακτήρα. Αντιστοίχως, η *εκτέλεση ως άσκηση διοικήσεως*, η εφαρμογή δηλαδή στις κατ' ιδίαν καταστάσεις των κανόνων που θεσπίζει το Συμβούλιο και που ενδεχομένως εξειδικεύει η ίδια, ανάγεται στην εκτέλεση του προϋπολογισμού. Έτσι, η εκτέλεση του προϋπολογισμού εκτείνεται εν γένει σε όλες τις ατομικές *αποφάσεις* που συνεπάγονται τη χρήση πιστώσεων του προϋπολογισμού. Η εκτέλεση των κανόνων συνίσταται αποκλειστικά στον καθορισμό των λεπτομερειών της εφαρμογής τους, αφήνοντας απ' έξω κάθε ατομικό μέτρο συνεπαγόμενο ανάλωση πιστώσεων. Κατά συνέπεια, η διαδικασία της επιτροπής διαχειρίσεως μπορεί μόνο να συνοδεύει την εκτέλεση υπό την κανονιστική έννοια, τον ορισμό δηλαδή κανόνων εφαρμογής, ενώ αντιθέτως τα ατομικά μέτρα που συνεπάγονται ανάλωση πιστώσεων εκφεύγουν του εννοιολογικού της πεδίου. Κατά την Επιτροπή, τα μέτρα των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου 6 του κανονισμού 3252/87 εμπίπτουν ακριβώς στην τελευταία αυτή περίπτωση.

16. Το Συμβούλιο δεν συμφωνεί καθόλου με την αντίληψη αυτή. Η δική του αντίληψη στηρίζεται σε μια εξαντλητική εκδοχή της έννοιας της εκτελέσεως των κανόνων. Θα μπορούσε κατά κάποιο τρόπο να λεχθεί ότι, κατά την άποψή του, η εκτέλεση των κανόνων, κατά την έννοια του άρθρου 145, τρίτη περίπτωση, περιλαμβάνει κάθε *εκτέλεση ενέχουσα λήψη αποφάσεως*, δηλαδή κάθε μέτρο περιέχον στοιχείο *εκτιμήσεως*, είτε κανονιστικό είτε ατομικό, ενώ η εκτέλεση του προϋπολογισμού καλύπτει μόνο τα μέτρα που δεν προϋποθέτουν άσκηση διακριτικής ευχέρειας, ήτοι, κατ' ουσίαν, εκείνα που συνίστανται στη συμπλήρωση των διατυπώσεων που απαιτούνται για να ενεργοποιηθεί η χρήση πιστώσεων, η οποία έχει αποφασιστεί με προηγούμενη και χωριστή πράξη. Πρόκειται, κατά κάποιο τρόπο, για *τυπική εκτέλεση*, πλην των περιπτώσεων αποφάσεων που αναφέρονται σε « μεμονωμένα μέτρα » ή σε πράξεις τρέχουσας διαχείρισης που συνδέονται άρρηκτα με την εσωτερική λειτουργία της Επιτροπής. Έτσι, η πλαισίωση με τη διαδικασία της επιτροπής διαχειρίσεως μπορεί να αφορά όχι μόνο τον εκ μέρους της Επιτροπής ορισμό των κανόνων εφαρμογής, αλλά και την έκδοση αποφάσεων και πράξεων ατομικού χαρακτήρα ενεχουσών στοιχείο εκτιμήσεως. Κατά το Συμβούλιο, τα μέτρα των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου 6 του κανονισμού 3252/87 συνεπάγονται την άσκηση διακριτικής ευχέρειας και συναρτώνται, ως εκ τούτου, προς την εκτέλεση των κανόνων κατά την έννοια του άρθρου 145, τρίτη περίπτωση.

17. Πρέπει να διαιτητεύσουμε μεταξύ των δύο αυτών θέσεων. Ας σημειωθεί, εξάλλου, ότι η σημασία αυτής της διαιτησίας δεν περιορίζεται μόνο στο ζήτημα των ορίων της παρέμβασης των επιτροπών. Πράγματι, παράλληλα με την κατά κανόνα ισχύουσα ρύθμιση, κατά την οποία το Συμβούλιο αναθέτει στην Επιτροπή την εκτέλεση των κανόνων που θεσπίζει, το άρθρο 145, τρίτη περίπτωση, προβλέπει και τη δυνατότητα του Συμβουλίου, σε ειδικές περιπτώσεις, « να διατηρήσει το δικαίωμα να ασκεί απευθείας εκτελεστικές αρμοδιότητες ». Διευκρινίζοντας δηλαδή σε ποιο μέτρο μπορούν να παρεμβαίνουν οι επιτροπές, ορίζονται ταυτόχρονα και τα όρια της ενδεχόμενης εκτέλεσης από το ίδιο το Συμβούλιο.

18. Πρέπει να αναγνωριστεί ότι, εκ πρώτης όψεως, η διαιτησία αυτή φαίνεται δυσχερής. Το άρθρο 145, τρίτη περίπτωση, και το άρθρο 205 είναι αρκετά λακωνικά ως προς τον ορισμό του περιεχομένου της εκτέλεσης των κανόνων και της εκτέλεσης του προϋπολογισμού, αντιστοίχως. Η καθεμιά όμως από τις έννοιες αυτές δεν ορίζεται αφεαυτής. Η καθεμιά απ' αυτές μπορεί, καταρχήν, να προσλάβει σχετικώς μεταβλητό περιεχόμενο. Εκ πρώτης όψεως ούτε το γράμμα του άρθρου 145, τρίτη περίπτωση, ούτε το του άρθρου 205, αλλ' ούτε και κάποιας άλλης διατάξεως της Συνθήκης, παρέχει στοιχεία που να επικυρώνουν κατά τρόπο προφανή και άμεσο την άποψη της Επιτροπής ή την άποψη του Συμβουλίου ως προς το περιεχόμενο αυτών των εννοιών.

19. Επιπλέον, είναι αναμφισβήτητο ότι το ιστορικό της διαφοράς ή, αν προτιμάτε, το υπόβαθρο της παρούσας δικανικής συζήτησης επί των διαφόρων μορφών εκτελεστικής αρμοδιότητας της Επιτροπής ενέχει το διαρκή πειρασμό να αναμειγνύονται με τη νομική ανάλυση θεωρήσεις μη καθαυτό νομικές. Εννοώ ουσιαστικά εδώ την — λίγο ως πολύ υπόκωφη — πολεμική σχετικά με τη στάση που είχε λάβει η Επιτροπή, προ της ασκήσεως της παρούσας προσφυγής, επί του ζητήματος που μας απασχολεί σήμερα. Ούτε το Συμβούλιο, στο πλαίσιο της παρούσας υπόθεσης, ούτε οι συγγραφείς, γενικότερα, παρέλειψαν να παρατηρήσουν ότι η Επιτροπή είχε ανέκαθεν εκφράσει σαφή εχθρότητα έναντι της χρήσεως διαδικασιών στις οποίες παρεμβάλλονται επιτροπές υπό συνθήκες ανάλογες με τις υπό κρίση εδώ. Η παρατήρηση αυτή έχει δόση αληθείας. Μερικοί αρέσκονταν επίσης ενίοτε να τονίζουν ότι η διακήρυξη της θέσης της Επιτροπής ότι θα δεχόταν να συνοδεύεται η εκτέλεση του προϋπολογισμού με διαδικασίες συμβουλευτικών επιτροπών τελούσε σε αντίφαση προς το χαρακτήρα αυτής ως ιδίας εξου-

σίας της Επιτροπής, η οποία εκ προοιμίου αποκλείει την παρεμβολή οποιασδήποτε επιτροπής, έστω και συμβουλευτικής, και ότι αυτό εξέφραζε έλλειψη αυτοπεποίθησης της Επιτροπής σχετικά με την άποψη που υποστήριζε ενώπιόν σας.

20. Πράγματι, δεν υπάρχει αμφιβολία ότι, από τότε που εμφανίστηκαν διαδικασίες εκτελέσεως στις οποίες παρεμβάλλονται επιτροπές, η Επιτροπή οδηγήθηκε στο να υποβάλλει προτάσεις κανονισμών του Συμβουλίου περιλαμβάνουσες διαδικασίες επιτροπών. Με το υπόμνημα αντικρούσεως, το Συμβούλιο ανέφερε ένα παράδειγμα κανονισμού που, κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής, συνοδεύει την εκ μέρους αυτής λήψη αποφάσεων περί χορηγήσεως συνδρομής του ΕΓΤΠΕ, τμήμα προσανατολισμού, σε ατομικά προγράμματα με μια διαδικασία τύπου επιτροπής διαχειρίσεως. Πρόκειται για τον κανονισμό (ΕΟΚ) 355/77 του Συμβουλίου, της 15ης Φεβρουαρίου 1977 [7], που εκδόθηκε κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής υποβληθείσας στις 11 Αυγούστου 1975 [8]. Πρέπει ωστόσο να αναγνωριστεί ότι, μεταξύ των κανονισμών ή προτάσεων κανονισμού που μνημονεύονται στα υπομνήματα των διαδίκων, θα μπορούσαν να βρεθούν περισσότερα παραδείγματα διαδικασιών επιτροπών, στις οποίες η εκ μέρους της Επιτροπής εκπόνηση κανόνων εφαρμογής συνοδεύεται με διαδικασίες όμοιες με εκείνες που συνοδεύουν την έκδοση ατομικών αποφάσεων.

21. Φρονώ άλλωστε ότι σχετική μόνο σημασία πρέπει να αποδίδεται στην παρελθούσα πρακτική των κοινοτικών οργάνων σχετικά με τις επιτροπές. Πράγματι, εκείνο που έχει σημασία από τη σκοπιά του Δικαστηρίου δεν είναι να γίνει η διαλογή μερικών χιλιάδων κανονισμών, για να αναδειχθεί ο νικητής ανάλογα με την πρακτική που υπερισχύει κατά πλειοψηφία, αλλά να οριστεί το περιεχόμενο της υπό το κοινοτικό πρίσμα νομιμότητας όσον αφορά την παρέμβαση των επιτροπών στο πλαίσιο των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων της Επιτροπής. Αν το συνταγματικό δίκαιο της Κοινότητάς μας επιβάλλει ορισμένα όρια στην προσφυγή σε διαδικασίες επιτροπών όσον αφορά αυτήν ή εκείνη την εκτελεστική αρμοδιότητα της Επιτροπής, το γεγονός ότι τα όρια αυτά στο παρελθόν λίγο ως πολύ δεν τηρήθηκαν, δεν τα καθιστά, αυτό καθαυτό, ανενεργά και ουδόλως εμποδίζει να ελεγχθεί η υπέρβασή τους, σε περίπτωση που το ζήτημα αυτό υποβάλλεται στην κρίση του Δικαστηρίου. Η παρελθούσα πρακτική της Επιτροπής και του Συμβουλίου ενδέχεται εκ των υστέρων να θεωρηθεί είτε ότι αναπτύχθηκε κατά παράβαση ορισμένων κανόνων της Συνθήκης, είτε ότι ήταν σύμφωνη προς αυτούς, είτε ότι εν μέρει τους παρέβαινε και εν μέρει ήταν σύμφωνη, όλα αυτά όμως δεν ασκούν επιρροή στην ισχύ που οφείλετε να αναγνωρίσετε στους κανόνες αυτούς από τη στιγμή που γίνεται επίκλησή τους ενώπιόν σας. Εξάλλου, η στάση της Επιτροπής έναντι των συμβουλευτικών επιτροπών πρέπει να ανατοποθετηθεί στο πλαίσιο της αναζήτησης ενός νέου συμβιβασμού μεταξύ των οργάνων, ο οποίος προϋποθέτει παραχωρήσεις.

22. Επ' αυτού, δύσκολα θα μπορούσα να χαρακτηρίσω ειδυλλιακές τις συνθήκες υπό τις οποίες, προ της ασκήσεως της παρούσας προσφυγής, η εκπόνηση και έκδοση σειράς κανονισμών του Συμβουλίου παρέσχαν αφορμή προς χρήση, ενδεχομένως παράνομη, διαδικασιών επιτροπών. Χωρίς να θέλω να κάνω ιστορική αναδρομή, τα στοιχεία της οποίας προκύπτουν από τα διάφορα υπομνήματα που κατατέθηκαν ενώπιόν σας, είναι αναντίρρητο ότι η προσφυγή στις επιτροπές στο πλαίσιο διαφόρων κανονισμών ήταν καρπός ενός

7 — Κανονισμός περί κοινής δράσεως για τη βελτίωση των συνθηκών μεταποιήσεως και εμπορίας των γεωργικών προϊόντων (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/017, σ. 149).

8 — ΙΟ C 218 της 24.9.1975, σ. 4.

θεσμικού συμβιβασμού, ο οποίος με την πάροδο του χρόνου καθίστατο όλο και περισσότερο δυσχερής. Από τα τέλη της δεκαετίας του '70, η Επιτροπή και το Κοινοβούλιο εξέφρασαν, ίσως όχι με σημαντικά αποτελέσματα, αλλά πάντως επίσημα, επιφυλάξεις ως προς την πλαισίωση των μέτρων εκτελέσεως του προϋπολογισμού με διαδικασίες επιτροπών. Χωρίς να θέλω να αφιερώσω πολύ χρόνο σε σκέψεις που, στο πλαίσιο μιας δικανικής συζήτησης, ίσως φανούν ανεκδοτολογικές, δεν υπάρχει κανένας λόγος να μη δοθεί πίστη στην Επιτροπή όταν δηλώνει ότι, μη μπορώντας να βρει, διά της οδού του πολιτικού συμβιβασμού, θεραπεία σ' έναν τρόπο χρήσης των διαδικασιών επιτροπών τον οποίο θεωρούσε ετεροβαρή, προσέφυγε ενώπιόν σας ως έσχατο μέτρο. Η εγκατάλειψη όμως του συμβιβασμού και η προσφυγή στην κοινοτική δικαιοσύνη σημαίνουν επίσης και έξοδο από τη λανθάνουσα κατάσταση στην οποία ίσως βρισκόταν η νομική πλευρά του ζητήματος. Από το Δικαστήριό σας δεν μπορεί να προσδοκά κανείς ότι θα επεξεργαστεί, με νομική μορφή, έναν καλύτερο πολιτικό συμβιβασμό από εκείνον που απέτυχε. Το μόνο που μπορεί να κάνει είναι να αποφανθεί νομικώς.

23. Με λίγα λόγια, οι προηγηθείσες παρατηρήσεις με άγουν στην άποψη ότι η προηγούμενη στάση ή οι προηγούμενες στάσεις της Επιτροπής ουδόλως μετέβαλαν την — όποια — έννοια των διατάξεων της Συνθήκης και ουδόλως εστέρησαν το όργανο αυτό του δικαιώματος, το οποίο η εν λόγω Συνθήκη του αναγνωρίζει, να σας ζητήσει να ελέγξετε την τήρηση των διατάξεων αυτών.

24. Εξίσου αληθές είναι ότι η πρακτική του παρελθόντος — και η στάση την οποία είχαν κατά καιρούς τηρήσει έναντι αυτής τα διάφορα θεσμικά όργανα — έχουν συμβάλει στο να καταστεί ιδιαζόντως δυσχερής η νομική εξέταση του προβλήματος το οποίο θέτει, σε σχέση προς το άρθρο 205, η προσφυγή στις διαδικασίες επιτροπών στο πλαίσιο των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων της Επιτροπής. Περί αυτού μαρτυρούν, νομίζω, τα πορίσματα της σχετικής βιβλιογραφίας, που κατά κανόνα δεν είναι κατηγορηματικά. Η συνηγορία υπέρ της μιας ή της άλλης από τις διατυπωθείσες απόψεις λαμβάνει συχνότερα τη μορφή της προσχώρησης, υπό την έννοια ότι λίγα είναι τα νέα και αποφασιστικά νομικά επιχείρημα που αναπτύσσονται, παρά τη μορφή της δικαιολόγησης. Διερωτώμαι, εξάλλου, μήπως ορισμένοι συγγραφείς ερμήνευσαν, κατά κάποιο τρόπο, τη Συνθήκη υπό το φως ενός θεσμικού συμβιβασμού, που κάποτε φαινόταν να εξασφαλίζει την ισορροπία και εθεώρησαν έτσι ότι η ύπαρξη συναινέσεως συνιστούσε και τεκμήριο συμμορφώσεως προς τη Συνθήκη. Η ερμηνεία της Συνθήκης υπό το φως της θεσμικής πρακτικής μπορεί ασφαλώς να υπηρετεί το απολύτως θεμιτό μέλημα να τίθεται το δίκαιο στην υπηρεσία του εφικτού μάλλον, παρά να προσπαθεί να εκφράσει το ανέφικτο. Ένας συμβιβασμός όμως που έχει τιναχτεί στον αέρα δεν μπορεί πλέον να επέχει θέση δικαίου. Οφείλουμε τότε να επανέλθουμε στην αυστηρή ανάγνωση της Συνθήκης. Γι' αυτό και θα προσπαθήσω, στη συνέχεια των προτάσεών μου, να περιοριστώ ουσιαστικά στις διατάξεις της, καθώς και στις διατάξεις στις οποίες ενδεχομένως παραπέμπει.

25. Στο πλαίσιο των επιχειρημάτων που ανταλλάχθηκαν ένθεν και ένθεν ενώπιον του Δικαστηρίου, έγινε λόγος για έναν όρο δημοσιονομικού χαρακτήρα: την ανάληψη υποχρεώσεως. Εν τω μέσω μιας συζητήσεως όπου αναπτύχθηκαν και υψηλές έννοιες, δεν προσείλκυσε ίσως όσο έπρεπε την προσοχή. Νομίζω ωστόσο ότι πρόκειται για μια έννοια πολύ ενδιαφέρουσα υπό το πρίσμα των προβλημάτων που τίθενται στην κρίση σας· είναι μάλιστα βασική για να εκτιμηθεί η έκταση της αρμοδιότητας εκτελέσεως του προϋπολογισμού κατά την έννοια του άρθρου 205.

26. Για να διευκρινιστεί ο ρόλος που μπορεί να διαδραματίσει η έννοια της αναλήψεως υποχρεώσεως στην αναζήτηση λύσης στην υπό κρίση διαφορά, πρέπει καταρχάς, να υπομνη-

στεί ότι, κατά το γράμμα του άρθρου 205, πρώτο εδάφιο, « η Επιτροπή εκτελεί τον προϋπολογισμό, κατά τις διατάξεις του κανονισμού που εκδίδεται εις εκτέλεση του άρθρου 209, με δική της ευθύνη και εντός των ορίων των πιστώσεων που ενεκρίθησαν ».

Το άρθρο 209 ορίζει ότι

« το Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομοφώνως, προτάσει της Επιτροπής και κατόπιν διαβουλεύσεως με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και μετά γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου:

α) εκδίδει τους δημοσιονομικούς κανονισμούς που ρυθμίζουν ιδίως τη διαδικασία τη σχετική με την κατάρτιση και εκτέλεση του προϋπολογισμού και την απόδοση και εξέλεγξη των λογαριασμών.

... »

Σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 209, το Συμβούλιο εξέδωσε, στις 21 Δεκεμβρίου 1977, « δημοσιονομικό κανονισμό ... εφαρμοζόμενο επί του γενικού προϋπολογισμού των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων » (στο εξής: το δημοσιονομικό κανονισμό)[9]. Ας σημειωθεί εδώ ότι ο κανονισμός του Συμβουλίου του οποίου βάλλεται μία διάταξη με την υπό κρίση προσφυγή εκδόθηκε μεν ομοφώνως, με διαδικασία όμως που δεν περιελάμβανε γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Άρα, δυνάμει της αρχής της ταυτότητας του τύπου, ο κανονισμός αυτός δεν μπορούσε να εισαγάγει παρέκκλιση από το δημοσιονομικό κανονισμό.

9 — ΕΕ ειδ. έκδ. 01/002, σ. 77· ο κανονισμός αυτός τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΚΑΧ, ΕΟΚ, Ευρατόμ) 1252/79 του Συμβουλίου της 25ης Ιουνίου 1979 (ΕΕ ειδ. έκδ. 01/002, σ. 119), και το δημοσιονομικό κανονισμό (ΕΚΑΧ, ΕΟΚ, Ευρατόμ) 80/1176 του Συμβουλίου της 16ης Δεκεμβρίου 1980 (ΕΕ ειδ. έκδ. 01/003, σ. 8).

27. Ο δημοσιονομικός κανονισμός αφιερώνει τον τίτλο ΙΙΙ στην εκτέλεση του προϋπολογισμού. Ο τίτλος αυτός περιέχει, υπό το πρώτο τμήμα του που επιγράφεται « Γενικές διατάξεις », το άρθρο 17, το οποίο ορίζει, στο πρώτο και δεύτερο εδάφιο:

« Ο προϋπολογισμός εκτελείται σύμφωνα με την αρχή του διαχωρισμού των διατακτών και των υπολόγων.

Η διαχείριση των πιστώσεων πραγματοποιείται από το διατάκτη, ο οποίος έχει αρμοδιότητα αναλήψεως των δαπανών, βεβαιώσεως των προς είσπραξη εσόδων και εκδόσεως των εντολών εισπράξεως και των εντολών πληρωμής. »

Μπορεί ήδη να σημειωθεί ότι η δραστηριότητα του διατάκτη, ως διαχειριστή των πιστώσεων και μόνου αρμόδιου να αναλαμβάνει δαπάνες, ασκείται στο πλαίσιο της εκτέλεσης του προϋπολογισμού, δηλαδή στο πλαίσιο της αποκλειστικής αρμοδιότητας της Επιτροπής κατ' εφαρμογή του άρθρου 205.

28. Ο τίτλος ΙΙΙ, « Εκτέλεση του προϋπολογισμού », περιέχει και ένα τμήμα ΙΙΙ, επιγραφόμενο « Ανάληψη, εκκαθάριση, εντολή και πληρωμή των δαπανών ». Αυτή η επικεφαλίδα υποδηλώνει ότι η εκτέλεση των δαπανών πραγματοποιείται σε τέσσερα στάδια: το της ανάληψης, της εκκαθάρισης, της εντολής και της πληρωμής. Οφείλω δε να αναφέρω στο Δικαστήριο ότι οι όροι του δημοσιονομικού κανονισμού είναι οι ίδιοι με αυτούς που χρησιμοποιούνται στο γαλλικό δημοσιονομικό δίκαιο. Στο διάταγμα αριθ. 62.1587, της 29ης Δεκεμβρίου 1962, περί γενικού κανονισμού του δημοσίου λογιστικού[10], το άρθρο 28, που ανήκει στο κεφάλαιο ΙΙ, που επιγράφεται « Πραγματοποίηση των δαπανών », ορίζει:

10 — JORF της 30.12.1962, σ. 12828.

« Πριν πληρωθούν, οι δαπάνες αναλαμβάνονται, εκκαθαρίζονται και ενδεχομένως εντέλλονται. ». Στο άρθρο 29 του ίδιου νομοθετήματος ορίζεται η έννοια του « engagement » (ανάληψη), στο άρθρο 30 η έννοια της « liquidation » (εκκαθάριση), στα άρθρα 31 και 32 η έννοια του « ordonnancement » (εντολή) και στο άρθρο 33 η έννοια του « paiement » (πληρωμή).

29. Ας προχωρήσουμε λίγο ακόμα στη σύγκριση μεταξύ του κοινοτικού και του γαλλικού δημοσιονομικού δικαίου και ας σταθούμε αρχικά στην έννοια της « αναλήψεως », όπως αυτή ορίζεται στο γαλλικό δημοσιονομικό δίκαιο. Το προαναφερθέν άρθρο 29 του διατάγματος της 29ης Δεκεμβρίου 1962 περιέχει τις ακόλουθες διατάξεις:

« Ανάληψη είναι η πράξη με την οποία ένας δημόσιος οργανισμός δημιουργεί — ή αναγνωρίζει ότι βαρύνεται από — υποχρέωση, από την οποία θα προκύψει επιβάρυνση.

Σε ανάληψη δύναται να προβεί μόνο εξουσιοδοτημένος προς τούτο εκπρόσωπος του δημοσίου οργανισμού, ενεργών εντός των ορίων των εξουσιών του.

Η ανάληψη πρέπει να παραμένει εντός των ορίων που επιτρέπονται από τον προϋπολογισμό και υπόκεινται στις εγκρίσεις, γνωμοδοτήσεις ή θεωρήσεις που προβλέπουν οι οικείοι νόμοι και κανονισμοί κάθε κατηγορίας δημοσίων οργανισμών. »

Πρέπει εδώ να διευκρινιστεί ότι το Δημόσιο αποτελεί « δημόσιο οργανισμό » κατά την έννοια του εν λόγω διατάγματος. Στο πλαίσιο του κρατικού προϋπολογισμού, η ανάληψη είναι μία από τις φάσεις της *εκτελέσεως των δαπανών*, η οποία ανήκει στην αρμοδιότητα της κυβερνήσεως και της διοικήσεως που υπόκειται στην εξουσία της. Εντός του κυβερνητικού και διοικητικού μηχανισμού, οι « δημοσιονομικές και λογιστικές πράξεις » που απορρέουν από την εκτέλεση του προϋπολογισμού « ανήκουν στην αρμοδιότητα των διατακτών και υπολόγων του Δημοσίου » [11]. Οι διατάκτες « αναλαμβάνουν τις δαπάνες » [12]. Δεν μπορεί να μην επισημανθεί ακόμη η ομοιότητα των εκφράσεων που χρησιμοποιούν στα θέματα αυτά το γαλλικό και το κοινοτικό δημοσιονομικό δίκαιο.

30. Στη γαλλική βιβλιογραφία έχουν γίνει προσπάθειες διευκρίνισης της έννοιας της αναλήψεως σε σχέση προς την εκτέλεση των δαπανών του *κρατικού προϋπολογισμού*. Έτσι, ο Pierre Lalumière αναφέρει ότι, για να « συμβιβαστούν οι δύο πλευρές της « κανονικότητας » και της « σκοπιμότητας » της δημοσίας δαπάνης, η πραγματοποίησή της αναλύθηκε σε τέσσερις φάσεις: την ανάληψη, την εκκαθάριση, την εντολή και την πληρωμή »· προσθέτει δε ότι « η εκτίμηση της σκοπιμότητας γίνεται κατά τη φάση της αναλήψεως ». Διευκρινίζει στη συνέχεια την έννοια της αναλήψεως, σημειώνοντας ότι: « Η ανάληψη συνίσταται... στην απόφαση να δοθεί μια παραγγελία, να διοριστεί ένας υπάλληλος, κλπ. Είναι νομική πράξη που ανήκει στην αρμοδιότητα του υπουργού ή, κατ' εξουσιοδότηση, των προϊσταμένων υπηρεσιών του υπουργείου. Η ανάληψη, ως νομική πράξη, μπορεί επομένως να περιβάλλεται με τους πλέον ποικίλους τύπους: σχεδίου διατάγματος ή αποφάσεως, αγοράς, εκθέσεως, συμβάσεως, κ.λπ. » [13]. Παραθέτω επίσης τους Paul-Marie Gaudemet και Joël Molinier, κατά τους οποίους « η ανάληψη αναλύεται... σε δύο πράξεις...: τη λογιστική ανάληψη, διά της οποίας οι πιστώσεις του προϋπολογισμού διατίθενται λογιστικώς για ορισμένη πράξη..., και τη νομική πράξη της αναλήψεως, διά της οποίας γεννάται οφειλή του Δημοσίου ». Οι ίδιοι συγγραφείς προσθέτουν ότι « η ανάληψη υπό νομική έννοια λαμβάνει συνήθως τη μορφή διοικητικής πράξεως, όπως είναι η σύναψη αγοράς, το διά-

11 — Διάταγμα της 29ης Δεκεμβρίου 1962, όπ.π., άρθρο 3.

12 — Διάταγμα της 29ης Δεκεμβρίου 1962, όπ.π., άρθρο 5.

13 — *Les finances publiques*, collection U, librairie Armand Colin, 3η έκδοση, σ. 318.

ταγμα περί διορισμού, η πραγματοποίηση παραγγελίας, η απόφαση περί επιδοτήσεως » [14].

31. Νομίζω ότι ενδιαφέρει εδώ να σημειωθεί ότι, κατά τη γαλλική αντίληψη περί αναλήψεως, η οποία αναπτύσσεται στην προαναφερθείσα βιβλιογραφία, αυτή περικλείει τη λήψη νομικών αποφάσεων που θα συνεπαχθούν ανάλωση πιστώσεων. Ειδικότερα, η σύναψη συμβάσεως ή η απόφαση περί επιδοτήσεως αποτελούν μέρος της αναλήψεως. Έτσι, η αρμοδιότητα προς ανάληψη περιέχει την αρμοδιότητα προς λήψη ατομικών αποφάσεων ουσίας, οι οποίες συνεπάγονται δαπάνες, και δεν περιορίζεται σε απλές τυπικές πράξεις εγγραφής και πραγματοποίησης δαπανών. Η εξουσία εκδόσεως αυτών των αποφάσεων ουσίας ανήκει στους κύριους διατάκτες, δηλαδή τους υπουργούς, ή σε δευτερεύοντες διατάκτες. Η βιβλιογραφία διευκρινίζει ακόμη ότι η ανάληψη δαπανών μπορεί επίσης να προκύπτει από δικαστική απόφαση επιβάλλουσα οφειλή στο Δημόσιο, καθώς και από απόφαση του Κοινοβουλίου. Ο Maurice Duverger όμως, που αναφέρεται σχετικώς στην περίπτωση « νόμου περί χορηγήσεως ατομικής συντάξεως λόγω εξαιρετικής προσφοράς στην πατρίδα », τονίζει ότι η « ανάληψη με απόφαση του Κοινοβουλίου » συνιστά εξαίρεση [15]. Ο κανόνας είναι ότι την ανάληψη αποφασίζει η κυβέρνηση ή η διοίκηση.

32. Υπάρχουν λόγοι να θεωρηθεί ότι άλλως έχουν τα πράγματα προκειμένου για την ανάληψη, όπως αυτή ορίζεται στο κοινοτικό δημοσιονομικό δίκαιο; Με άλλα λόγια, η ομοιότητα της χρησιμοποιούμενης ορολογίας υποκρύπτει και ομοιότητα των νομικών ρυθμίσεων ή μήπως το κοινοτικό σύστημα καθιερώνει κάποια ειδική — και στενότερη — έννοια της αναλήψεως υποχρεώσεως; Στην πραγματικότητα, νομίζω ότι ο δημοσιονομικός κανονισμός δεν περιλαμβάνει καμία ένδειξη που να αφήνει να εννοηθεί ότι το περιεχόμενο της κοινοτικής έννοιας της αναλήψεως αφίσταται ουσιωδώς από την έννοια του ομωνύμου της στο γαλλικό δημοσιονομικό δίκαιο και ότι δεν περικλείει τη λήψη ατομικών αποφάσεων ουσίας. Πρέπει καταρχάς να σημειωθεί ότι ο εν λόγω κανονισμός δεν περιέχει κάποιο γενικό ορισμό της αναλήψεως. Αφού ορίζει, όπως υπέμνησα, ότι ο διατάκτης είναι μόνος αρμόδιος για την ανάληψη δαπανών, ο δημοσιονομικός κανονισμός ορίζει, στην παράγραφο 1 του άρθρου 32, ότι « για κάθε μέτρο δυνάμενο να προκαλέσει δαπάνη εις βάρος του προϋπολογισμού, ο αρμόδιος διατάκτης πρέπει να υποβάλει προηγουμένως πρόταση αναλήψεως ». Στη διάταξη αυτή ανευρίσκεται η διάκριση μεταξύ της νομικής πλευράς και της λογιστικής πλευράς της αναλήψεως, στην οποία αναφέρονται οι Gaudemet και Molinier, χωρίς όμως να παρέχεται κανένα στοιχείο για να κριθεί αν και το « μέτρο », που είναι νομικής φύσεως, εμπίπτει ή όχι στην αρμοδιότητα του διατάκτη.

33. Κατά την παράγραφο 2 του άρθρου 32 του δημοσιονομικού κανονισμού, « ισοδυναμούν προς αναλήψεις δαπανών οι αποφάσεις που λαμβάνει η Επιτροπή σύμφωνα με τις διατάξεις που την εξουσιοδοτούν να χορηγεί χρηματοδοτική υποστήριξη στο πλαίσιο των διαφόρων ταμείων ή αναλόγων δραστηριοτήτων ». Η διάταξη αυτή δεν μπορεί, κατά την άποψή μου, να ερμηνευθεί ως σιωπηρώς διακρίνουσα μεταξύ της λήψεως των αποφάσεων στις οποίες αναφέρεται και της φάσεως της αναλήψεως πιστώσεων του προϋπολογισμού. Απλώς, αφενός, αναφέρει ότι οι διαλαμβανόμενες αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται σύμφωνα με τις διατάξεις που παρέχουν εξουσιοδότηση προς χορήγηση χρηματοδοτικής υποστηρίξεως στο πλαίσιο διαφόρων ταμείων και, αφετέρου, διευκρινίζει ότι αρμόδια να τις λάβει είναι η Επιτροπή. Εφόσον δε πρόκειται, σύμφωνα με το γράμμα της παραγράφου 2 του άρθρου 32, για « αποφάσεις της Επιτροπής », κανένα έρεισμα δεν παρέχεται για να θεωρηθεί ότι η διάταξη αυτή επισφραγίζει τις διαδικασίες που

14 — *Finances publiques*, tome I, « Budget/Trésor », éd. Montchrestien, coll. Domat, *Droit public*, 5η έκδοση, 1989, σ. 389.

15 — *Finances publiques*, Thèmis, PUF, 8η έκδοση, 1975, σ. 332.

προβλέπονται σε ορισμένους κανονισμούς του Συμβουλίου, που του επιτρέπουν να αποφασίζει αυτό αντί της Επιτροπής σε περίπτωση αρνητικής γνώμης κάποιας επιτροπής. Δεν θεωρείται δηλαδή ότι επικυρώνει την υπαγωγή της λήψεως αυτών των αποφάσεων σε ένα καθεστώς μη συμβιβαζόμενο με την έννοια της αναλήψεως, η οποία, συναρτώμενη προς την εκτέλεση του προϋπολογισμού, προϋποθέτει ότι η Επιτροπή ενεργεί μόνη. Στην πραγματικότητα, κανένα στοιχείο της παραγράφου 2 του άρθρου 32 δεν απαγορεύει να θεωρηθεί ότι οι αποφάσεις στις οποίες αναφέρεται συνιστούν, *ως εκ της φύσεώς τους*, ανάληψη δαπανών. Η διάταξη αυτή μπορεί κάλλιστα να θεωρηθεί ως αναγνωριστικού χαρακτήρα, ούτως ώστε, αν δεν υπήρχε, και πάλι θα ήταν νοητή η ενσωμάτωση των αποφάσεων στις οποίες αναφέρεται στην έννοια της αναλήψεως πιστώσεων του προϋπολογισμού.

34. Ο δημοσιονομικός κανονισμός αφιερώνει, στον τίτλο VII, ειδικές διατάξεις για τις πιστώσεις ερευνών και επενδύσεων. Μεταξύ αυτών, το άρθρο 88, παράγραφος 3, ορίζει, στο πρώτο εδάφιο, ότι « οι πιστώσεις υποχρεώσεων που ανοίγονται στο εσωτερικό κάθε (πολυετούς) μερίδος προορίζονται να καταστήσουν δυνατή την ολική κάλυψη των νομικών υποχρεώσεων, τις οποίες η Επιτροπή δύναται να συνομολογήσει », διευκρινίζει δε, στο δεύτερο εδάφιο, ότι αυτές οι πιστώσεις υποχρεώσεων « συνιστούν το ανώτατο όριο των δαπανών, τις οποίες επιτρέπεται να αναλάβει η Επιτροπή κατά τη διάρκεια του εν λόγω οικονομικού έτους προς εκτέλεση των αντιστοίχων πράξεων ». Νομίζω ότι πρέπει να επισημανθεί η αναφορά του προαναφερθέντος πρώτου εδαφίου στην ικανότητα της Επιτροπής να « συνομολογεί » (να « συνάπτει ») υποχρεώσεις, στο πλαίσιο της αναλήψεως δαπανών.

35. Από την εξέταση αυτών των σχετικών διατάξεων του δημοσιονομικού κανονισμού συνάγω ότι, όσον αφορά την έκταση της έννοιας της αναλήψεως υποχρεώσεως, κανένα στοιχείο δεν αφήνει να διαφανεί η βούληση να αποδοθεί στον όρο αυτό περιεχόμενο ουσιωδώς διαφορετικό από το περιεχόμενο του αντίστοιχου όρου κατά την έννοια του γαλλικού δικαίου, περιεχόμενο αισθητά πιο περιορισμένο σε σχέση προς το τελευταίο. Μπορεί το πολύ να θεωρηθεί ότι η προαναφερθείσα παράγραφος 2 του άρθρου 32 περιέχει κάποιο στοιχείο αμφισημίας. Ελλείψει πάντως γενικού ορισμού της έννοιας της αναλήψεως υποχρεώσεως στο κοινοτικό δημοσιονομικό δίκαιο, η αμυδρή αυτή αμφισημία δεν μπορεί να αποτελέσει, αυτή καθαυτή, ένδειξη ότι ο όρος αυτός καλύπτει κάποιο άλλο περιεχόμενο από τον ομώνυμό του του γαλλικού δικαίου. Γι' αυτό και φρονώ ότι η ανάληψη υποχρεώσεως, ως φάση της εκτελέσεως του προϋπολογισμού δαπανών, κατά την έννοια του δημοσιονομικού κανονισμού, περικλείει τις ατομικές αποφάσεις ή πράξεις ουσίας που συνεπάγονται ανάλωση πιστώσεων. Ταυτόχρονα, θεωρώ ότι η εκτέλεση του κοινοτικού κανονισμού που, κατά το άρθρο 205, πρέπει να γίνεται « σύμφωνα με το δημοσιονομικό κανονισμό », περικλείει τις διατάξεις αυτές.

36. Νομίζω πως είναι σκόπιμο να διευκρινιστεί, στο παρόν στάδιο, ότι η έννοια της αναλήψεως υποχρεώσεως, πέραν του ότι καθιερώνεται στο κείμενο γαλλικό δίκαιο, αποτελεί κλασική έννοια. Και στη Γαλλία, οι τέσσερις φάσεις, « ανάληψη, εκκαθάριση, εντολή, πληρωμή », ισχύουν επί της εκτελέσεως του προϋπολογισμού πολύ πριν από την έκδοση του προαναφερθέντος διατάγματος της 29ης Δεκεμβρίου 1962. Επιπλέον, — και εδώ δεν είναι άσχετος ο χαρακτηρισμός της ως κλασικής — η έννοια αυτή γίνεται δεκτή και σε άλλα εθνικά δίκαια. Έτσι, το βελγικό δίκαιο επίσης καθιερώνει την έννοια της αναλήψεως υποχρεώσεως, στο πλαίσιο της αναλύσεως της εκτελέσεως των δαπανών σε πέντε φάσεις: ανάληψη, γενεσιουργός πράξη, εντολή, εκκαθάριση και πληρωμή. Στο εθνικό αυτό δίκαιο, η έννοια της αναλήψεως υποχρεώσεως φαίνεται να έχει, όσον αφορά τον κρατικό προϋπολογισμό, σχεδόν το ίδιο περιεχόμενο με εκείνο που ορίζεται από το γαλλικό δημοσιονομικό δίκαιο. Διαπιστώνεται επίσης ότι στο ιταλικό δίκαιο η εκτέλεση των δημοσίων δαπανών ακολουθεί τέσσερις φάσεις, που

χαρακτηρίζονται « impegno », « liquidazione », « ordinazione » και « pagamento » [16], ήτοι ανάληψη, εκκαθάριση, εντολή και πληρωμή. Στο εθνικό αυτό δίκαιο, η ανάληψη εμφανίζεται υπό δύο κυρίως μορφές, ως συμβατική ανάληψη και ως διοικητική ανάληψη, και καλύπτει επομένως τόσο τη σύναψη συμβάσεων όσο και την έκδοση μονομερών αποφάσεων, π. χ. περί χορηγήσεως αποζημιώσεως ή επιδοτήσεως.

37. Έτσι, κατά το χρόνο της έκδοσης του δημοσιονομικού κανονισμού, τα δίκαια τριών κρατών μελών καθιέρωναν τις έννοιες της αναλήψεως υποχρεώσεως, της εκκαθαρίσεως, της εντολής και της πληρωμής, περιλαμβάνοντας στην ανάληψη υποχρεώσεως τη λήψη αποφάσεων που συνεπάγονται ανάλωση πιστώσεων. Πρέπει επίσης να αναφερθεί ότι και το ελληνικό δίκαιο, όπως προκύπτει από το νομοθετικό διάταγμα 321 της 17ης/18ης Οκτωβρίου 1969, περί δημοσίου λογιστικού, φαίνεται να καθιερώνει τις ίδιες έννοιες, με την ίδια εννοιολογική έκταση για την ανάληψη υποχρεώσεως. Αντιθέτως, το ισπανικό δίκαιο, ενώ ορίζει ότι η εκτέλεση του προϋπολογισμού ακολουθεί τέσσερις φάσεις, που χαρακτηρίζονται παρομοίως ανάληψη, εκκαθάριση, εντολή και πληρωμή, δέχεται ωστόσο στενότερη έννοια της πρώτης, η οποία δηλαδή δεν περιλαμβάνει τις αποφάσεις ουσίας που συνεπάγονται ανάλωση πιστώσεων και περιορίζεται επομένως στην αυστηρά δημοσιονομική πλευρά [17]. Μπορεί επομένως να γίνει δεκτό ότι, στα πλείστα των δικαίων των κρατών μελών που εφαρμόζουν την εκτέλεση των δαπανών σε τέσσερις φάσεις, αποκαλούμενες ανάληψη, εκκαθάριση, εντολή και πληρωμή, η ανάληψη δεν περιορίζεται στην αυστηρά δημοσιονομική ή λογιστική πλευρά, αλλά περικλείει τις αποφάσεις ουσίας. Για να προσδιορίσετε επομένως την εννοιολογική έκταση της ανάληψης υποχρεώσεων κατά το κοινοτικό δίκαιο, σας καλώ να αναχθείτε στην εκδοχή που είναι η επικρατέστερη μεταξύ των δικαίων των κρατών μελών που εξετάστηκαν.

38. Εξάλλου, πέρα από ζητήματα ορολογίας, νομίζω πως η αντίληψη ότι η κρατική αρχή που, κατά το Σύνταγμα, εκτελεί τον προϋπολογισμό είναι πράγματι αρμόδια να λαμβάνει και αποφάσεις συνεπαγόμενες ανάλωση πιστώσεων είναι αρκετά ευρέως καθιερωμένη στην Ευρώπη, και τούτο ανεξάρτητα από τις ονομασίες που χρησιμοποιούνται στο πλαίσιο των δημοσιονομικών δικαίων. Μπορεί εδώ να θεωρηθεί επίσης κλασικό το σχήμα κατά το οποίο το μεν Κοινοβούλιο, ως νομοθετικό όργανο, ψηφίζει τον κρατικό προϋπολογισμό, εγκρίνοντας έτσι τις πιστώσεις, η δε κυβέρνηση, ως εκτελεστικό όργανο, εκτελεί, από κοινού με τη διοίκηση, τον προϋπολογισμό, εκδίδοντας, στο πλαίσιο αυτό, αποφάσεις και ατομικές πράξεις συνεπαγόμενες ανάλωση πιστώσεων. Νομίζω ότι δεν είναι σύνηθες το να συμμετέχει το Κοινοβούλιο στην έκδοση αυτών των αποφάσεων και ατομικών πράξεων, διότι δεν είναι στη φύση του να διαχειρίζεται ή να συνδιαχειρίζεται, πλην όσον αφορά τις δικές του υπηρεσίες.

39. Ασφαλώς, επίσης κλασική είναι η αντίρρηση ότι η Κοινότητα θεμελιώνεται σε ένα sui generis θεσμικό σύστημα, οι κανόνες λειτουργίας του οποίου δεν εμπνέονται εκ προοιμίου από εθνικά συνταγματικά πρότυπα και δεν μπορούν, επομένως, να ερμηνεύονται κατ' αναλογία. Η αντίρρηση αυτή μου φαίνεται εν γένει ισχυρή, εφόσον βέβαια οι κανόνες που διέπουν το θεσμικό αυτό σύστημα δεν παραπέμπουν οι ίδιοι ρητά σε αυτήν ή εκείνη την κατηγορία εθνικών συνταγματικών προτύπων. Αν όμως περιέχουν τέτοιες παραπομπές, πρέπει αυτές να παράγουν αποτελέσματα, διότι άλλως παραβιάζεται αυτό τούτο το κοινοτικό δίκαιο. Θεωρώ δε ότι ο δημοσιονομικός κανονισμός, στον οποίο παραπέμπει το άρθρο 205, διά της αναφοράς του στον όρο « ανάληψη υποχρεώσεως » καθιέρωσε στο κοινοτικό σύστημα, μιαν αντίληψη περί εκτελέσεως του προϋπολογισμού σε γενικές γραμμές ανάλογη με εκείνη που γίνεται, όπως πιστεύω, δεκτή στα πλείστα των δικαίων των κρατών μελών. Κατά την

16 — Bonnati, Antonio: *Manuale di contabilità di stato*, 10η έκδοση, Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene, Νεάπολη, 1983, σ. 427 και επόμενες.

17 — Ferreiro Lapatza, José Juan: *Curso de derecho financiero español*, Marcial Pons, Μαδρίτη, 10η έκδοση, 1988, σ. 802.

αντίληψη αυτή, η αρμόδια για την εκτέλεση του προϋπολογισμού αρχή εκδίδει, εντός του ορίου των πιστώσεων που έχουν εγκριθεί στον προϋπολογισμό, αποφάσεις και ατομικές πράξεις ουσίας συνεπαγόμενες ανάλωση πιστώσεων, η δε αρμόδια για την έκδοση του προϋπολογισμού αρχή κανονικά δεν συμμετέχει σ' αυτήν τη διαχείριση των πιστώσεων.

40. Δεν αποκρύπτω ότι η καθιέρωση μιας τέτοιας ερμηνείας της έννοιας της εκτέλεσης του προϋπολογισμού αντιβαίνει προς τις απόψεις που έχει ανέκαθεν εκφράσει το Συμβούλιο και τις οποίες αυτό ανέπτυξε και πάλι ενώπιόν σας στο πλαίσιο της παρούσας υποθέσεως. Φρονώ ωστόσο ότι η απορρέουσα απ' αυτήν κατανομή των λειτουργιών επιτυγχάνει την άριστη ισορροπία και μπορεί να ικανοποιήσει σε σημαντικό βαθμό τις θεμιτές ανησυχίες του. Πράγματι, αν η προσεκτική ανάγνωση των οικείων διατάξεων άγει στην άποψη ότι η εκτέλεση του προϋπολογισμού, ως ιδία αρμοδιότητα της Επιτροπής, καλύπτει *όλες* τις πράξεις αναλήψεως σε ατομικό επίπεδο, πρέπει επίσης να γίνει δεκτό ότι καλύπτει *μόνον* αυτές. Αυτό σημαίνει ότι, άπαξ μεταφερθούμε στο κανονιστικό πεδίο, στο πεδίο δηλαδή του ορισμού κανόνων, κριτηρίων, δεν βρισκόμαστε πλέον στη σφαίρα της εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Κάθε ορισμός κανόνων δικαίου εμπίπτει, κατά την άποψή μου, καταρχήν στο πεδίο του άρθρου 145, τρίτη περίπτωση. Αφού ορίσει τους βασικούς κανόνες ενός τομέα, το Συμβούλιο αναθέτει στην Επιτροπή να θεσπίσει τις εκτελεστικές διατάξεις αυτών των κανόνων, έχοντας την ευχέρεια να πλαισιώσει όλη αυτή την έκδοση κανονιστικών διατάξεων με διαδικασία επιτροπών. Αυτό σημαίνει ότι το Συμβούλιο είναι έτσι σε θέση να επιτηρεί όλη τη νομοθετική διαδικασία και να συμμετέχει κατά κάποιο τρόπο στον ορισμό του όλου κανονιστικού πλαισίου εντός του οποίου η Επιτροπή, ως όργανο εκτελέσεως του προϋπολογισμού, θα εκδώσει ατομικά μέτρα. Το μέλημα της προσήκουσας διαχείρισης των πιστώσεων του προϋπολογισμού, στο στάδιο των ατομικών πράξεων που εκφεύγουν της άμεσης επιτήρησης του Συμβουλίου, μπορεί, κατά την άποψή μου, να ικανοποιηθεί με την έμμεση επιτήρηση την οποία ασκεί παρακολουθώντας, μέσω διαδικασίας επιτροπής, π. χ. την επεξεργασία συγκεκριμένων κριτηρίων επιλογής των αντισυμβαλλομένων ή αυτών που θα λάβουν κοινοτική υποστήριξη.

41. Επανερχόμενος τώρα στον κανονισμό του Συμβουλίου του οποίου βάλλεται ευθέως μια διάταξη με την υπό κρίση προσφυγή, θα ήθελα να υποβάλω στο Δικαστήριό σας μια παρατήρηση σχετικά με τη γένεση της συγκεκριμένης διαφοράς που έχει υποβληθεί στην κρίση σας. Νομίζω ότι ήταν, κατά κάποιο τρόπο, αναπόφευκτο να λάβει το Συμβούλιο τη στάση που συγκεκριμενοποιήθηκε μέσω της παραγράφου 4 του άρθρου 6 του κανονισμού 3252/87.

42. Η Επιτροπή είχε καταρχάς υποβάλει στο Συμβούλιο το 1980 μια πρώτη πρόταση κανονισμού, κατά την οποία οι μεν εκτελεστικές διατάξεις, και ιδίως οι σχετικές με τις επιστημονικές προτεραιότητες που θα έπρεπε να τηρούνται στο πλαίσιο των κοινών ερευνητικών προγραμμάτων, με τα κριτήρια επιλογής των ερευνητικών κέντρων και των ιδρυμάτων που θα καλούνταν να συμμετάσχουν στα ειδικευμένα προγράμματα και με τις κατευθύνσεις των προγραμμάτων κατά την εκτέλεσή τους, θα καθορίζονταν κατά τη διαδικασία της επιτροπής διαχειρίσεως, η δε κυρίως εκτέλεση των προγραμμάτων από την Επιτροπή δεν πλαισιωνόταν από τέτοια διαδικασία, αλλά θα γινόταν με τη συνδρομή συμβουλευτικής επιτροπής [18]. Το 1985, απέσυρε αυτήν την πρόταση και υπέβαλε νέα στο Συμβούλιο, σύμφωνα με την οποία το μεν Συμβούλιο θα θέσπιζε τα κοινοτικά προγράμματα έρευνας και συντονισμού της έρευνας, η δε Επιτροπή θα μεριμνούσε για την εκτέλεση των προγραμ-

18 — JO C 243 της 22.9.1980, σ. 12.

μάτων, συνάπτοντας συμβάσεις, διοργανώνοντας σεμινάρια, συσκέψεις, επισκέψεις προς επιτόπια μελέτη, με την απλή συνδρομή συμβουλευτικής επιτροπής [19]. Δεδομένου ότι το Συμβούλιο στερούνταν, στο νέο αυτό σχήμα, της δυνατότητας να επιτηρεί, μέσω διαδικασίας επιτροπής διαχειρίσεως, τον καθορισμό των κριτηρίων εκτελέσεως των προγραμμάτων, φυσικό ήταν να υπόκειται στον πειρασμό να ασκήσει αυτήν την επιτήρηση στο επίπεδο αυτής καθαυτής της εκτελέσεως. Ενέδωσε σ' αυτόν εισάγοντας την προσβαλλόμενη διάταξη. Κατά την άποψή μου, κακώς μεν, καθότι παρανόμως, πλην όχι απροσδόκητα. Αγνοώ το συγκεκριμένο ιστορικό της προπαρασκευής του κανονισμού 3252/87, διερωτώμαι όμως αν η Επιτροπή έκανε στην υπόθεση αυτή την συνετότερη χρήση της εξουσίας εισηγήσεως την οποία διαθέτει.

43. Παραμένει ωστόσο γεγονός ότι πρέπει τώρα να αποφανθώ συγκεκριμένα επί της νομιμότητας της παραγράφου 4 του άρθρου 6 αυτού του κανονισμού. Η διάταξη αυτή — υπενθυμίζω — υποβάλλει τις αποφάσεις τις οποίες λαμβάνει η Επιτροπή, στο πλαίσιο των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου 6, σε διαδικασία επιτροπής διαχειρίσεως. Η παράγραφος 1 προβλέπει τη σύναψη συμβάσεων ερευνητικών προγραμμάτων με κοινή συμμετοχή στις δαπάνες με τα ερευνητικά κέντρα και ιδρύματα. Η παράγραφος 2 προβλέπει τη διοργάνωση σεμιναρίων, συσκέψεων, επισκέψεων προς επιτόπια μελέτη, ανταλλαγές ερευνητών, συναντήσεις επιστημόνων εμπειρογνωμόνων, καθώς και τη συλλογή, ανάλυση και, αν χρειάζεται, δημοσίευση των αποτελεσμάτων των ερευνών. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι η σύναψη των συμβάσεων που αναφέρονται στην παράγραφο 1 εμπίπτει στην εκτέλεση του προϋπολογισμού, όπως την όρισα παραπάνω. Όσο για τα μέτρα της παραγράφου 2, περιέχουν σε σημαντικό βαθμό αποφάσεις ή πράξεις που επίσης εμπίπτουν σ' αυτήν την εκτέλεση, έστω και αν δεν μπορεί να υποστηριχτεί ότι κάθε πρωτοβουλία που λαμβάνεται στο πλαίσιο της διάταξης αυτής συνεπάγεται άμεσα ανάλωση πιστώσεων. Ωστόσο, δεν συντρέχει λόγος να γίνει εδώ κάποια διάκριση, διότι οι ατομικές αποφάσεις που ενδεχομένως δεν απαιτούν ανάλωση πιστώσεων εμπίπτουν στην αμιγή διαχείριση και επομένως δεν θα υπήρχε κανένα συμφέρον να συμμετάσχει κάποια επιτροπή στην προπαρασκευή τους.

44. Όπως είδαμε, η Επιτροπή, ως αρμόδια για την εκτέλεση του προϋπολογισμού αρχή, ασκεί ιδία εξουσία, η οποία δεν συμβιβάζεται με τη διαδικασία επιτροπής διαχειρίσεως, η οποία επιτρέπει, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, στο Συμβούλιο να υποκαθιστά την Επιτροπή. Προκύπτει, επομένως, ότι το Συμβούλιο δεν μπορούσε, χωρίς να παραβεί το άρθρο 205 της Συνθήκης, όπως εξειδικεύεται με τον δημοσιονομικό κανονισμό στον οποίο παραπέμπει, και το άρθρο 155, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης, να ορίσει ότι η έκδοση αποφάσεων περί εκτελέσεως των ερευνητικών προγραμμάτων των προαναφερθεισών παραγράφων 1 και 2 θα πλαισιωνόταν με παρόμοια διαδικασία. Φρονώ επομένως ότι πρέπει να γίνει δεκτή η προσφυγή.

45. Αν έτσι του αφαιρεθεί η παράγραφος 4, το άρθρο 6 θα έχει κατά κάποιο τρόπο διακηρυκτικό χαρακτήρα, εφόσον θα αναθέτει στην Επιτροπή αρμοδιότητα εκτελέσεως προγραμμάτων, την οποία αντλεί απευθείας από το άρθρο 205. Η κατάσταση αυτή φαίνεται ίσως παράδοξη, δεν πλήττει όμως πράγματι την Επιτροπή, την οποίας άλλωστε η προσφυγή αφορά μόνο την παράγραφο 4. Δεν υπάρχει, κατά την άποψή μου, λόγος να θεωρηθεί ότι η διάταξη αυτή είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με το λοιπό άρθρο. Σας προτείνω επομένως να περιοριστείτε στην ακύρωση της εν λόγω παραγράφου.

46. Ενόψει της αναλύσεως στην οποία προέβην, δεν έκρινα αναγκαίο να εξετάσω το επιχείρημα, το οποίο ανέπτυξαν η Επιτροπή

19 — ΕΕ C 312 της 3.12.1985, σ. 5.

και το Κοινοβούλιο, σχετικά με την υπέρμετρη συρρίκνωση της εξελεγκτικής εξουσίας του Κοινοβουλίου, η οποία προκύπτει από μια συσταλτική εκδοχή της έννοιας της εκτελέσεως του προϋπολογισμού. Μας ελέχθη δηλαδή κατ' ουσίαν ότι, εφόσον το Κοινοβούλιο μπορεί να ελέγξει μόνο τη δράση της Επιτροπής στον τομέα της εκτέλεσης του προϋπολογισμού, ο έλεγχος αυτός θα μπορούσε να χάσει κάθε ουσία κάθε φορά που το Συμβούλιο διατηρεί για τον εαυτό του, μέσω της διαδικασίας επιτροπής διαχειρίσεως, εξουσία υποκαταστάσεως. Μια απόφαση, την οποία ενδεχομένως λαμβάνει το Συμβούλιο « καθ' υποκατάστασιν », θα εξέφευγε τότε του ελέγχου του Κοινοβουλίου και έτσι αυτό θα στερούνταν του ρόλου τον οποίον του αναθέτει η Συνθήκη σχετικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού.

47. Η επιχειρηματολογία αυτή μου φαίνεται πολύ σημαντική για τα ζητήματα αρχής που θέτει. Κατά το μέτρο όμως που επιζητεί να αναδείξει όχι μια ευθεία και κατάφωρη παράβαση διατάξεως της Συνθήκης, αλλά μάλλον κάποια παραγνώριση της πρακτικής αποτελεσματικότητας της Συνθήκης, φρονώ ότι η παρανομία που διαπιστώθηκε βάσει των άρθρων 205 και 155, τρίτη περίπτωση, μέσω της ανάδειξης της εννοιολογικής έκτασης της αναλήψεως πιστώσεων του προϋπολογισμού, καθιστά περιττή την έρευνα του βασίμου της.

48. Θα ήθελα να εκθέσω στο Δικαστήριο έναν τελευταίο προβληματισμό που συναρτάται, κατά κάποιο τρόπο, μάλλον προς τις αξίες που εκφράζονται στο θεσμικό δίκαιο των Κοινοτήτων, παρά προς τις τεχνικές που αυτό εφαρμόζει. Νομίζω ότι, υπ' αυτό το πρίσμα, η άποψη του Συμβουλίου διαφέρει ουσιωδώς από την άποψη της Επιτροπής. Κατά την τελευταία, το όργανο αυτό διατηρεί ένα χώρο δράσης κείμενο εκτός της σφαίρας της — άμεσης ή έμμεσης — επέμβασης του Συμβουλίου. Αντιθέτως, η άποψη του τελευταίου καταλήγει στη συνέπεια ότι ο καθορισμός της πραγματικής έκτασης της εξουσίας λήψεως αποφάσεως της Επιτροπής καταλείπεται ολοσχερώς στη διακριτική ευχέρεια, στην καλή θέληση του ίδιου του Συμβουλίου. Εφόσον, πράγματι, η εκτέλεση του προϋπολογισμού θα απαλλασσόταν από κάθε πραγματική διάσταση λήψεως αποφάσεως, δεν θα παρέμενε πλέον στην Επιτροπή κανένα περιθώριο εξουσίας λήψεως αποφάσεων ουσίας σχετικά με τη χρήση των εγκεκριμένων πιστώσεων, παρά μόνο στις περιπτώσεις όπου το Συμβούλιο θα έκρινε σκόπιμο να της αναθέσει, κατ' εφαρμογή του άρθρου 145, τρίτη περίπτωση, εκτελεστική αρμοδιότητα, χωρίς να τη συνοδεύει με διαδικασία επιτροπής ή προβλέποντας απλώς τη συνδρομή συμβουλευτικής επιτροπής. Προκειμένου να σχηματίσετε κρίση, νομίζω ότι θα πρέπει να διερωτηθείτε αν είναι δυνατόν να δεχτείτε μια ερμηνεία της Συνθήκης, υπό την έννοια ότι περιέχει διατάξεις « ενδοτικού δικαίου », κατά τις οποίες ένα θεσμικό όργανο θα είχε, σε ακραία περίπτωση, την εξουσία να καταστήσει κενή παντός περιεχομένου την εξουσία του άλλου. Εγώ τουλάχιστον δεν μπορώ να διανοηθώ ότι οι συντάκτες της Συνθήκης μπορεί να είχαν κατά νουν μια τέτοια κατάσταση « ενδοτικού δικαίου » και ταυτόχρονα να προέβλεψαν ότι η Επιτροπή διαθέτει εν προκειμένω « ιδία εξουσία λήψεως αποφάσεων ».

49. Τελικώς προτείνω:

— να ακυρωθεί η παράγραφος 4 του άρθρου 6 του κανονισμού (ΕΟΚ) 3252/87 της 19ης Οκτωβρίου 1987·

— να καταδικαστεί το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα.