ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ ANTONIO LA PERGOLA

της 28ης Οκτωβρίου 1999 *

I — Εισαγωγή

1. Η προσφυγή του Βασιλείου της Ισπανίας, η οποία οδήγησε στην παρούσα δίκη, έχει ως αντικείμενο την ακύρωση, δυνάμει το άρθρου 173 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρου 230 ΕΚ), πράξεως που εξέδωσε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και φέρει τον τίτλο «Εσωτερικοί προσανατολισμοί στο πλαίσιο της εφαρμογής του άρθρου 24 του κανονισμού (ΕΟΚ) 4253/88» του Συμβουλίου, της 19ης Δεκεμβρίου 1988, για τις διατάξεις εφαρμογής του κανονισμού (ΕΟΚ) 2052/88 όσον αφορά τον συντονισμό των παρεμβάσεων των διαφόρων διαρθρωτικών ταμείων μεταξύ τους, αφενός, και μεταξύ αυτών και των παρεμβάσεων της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων και των λοιπών υφισταμένων χρηματοδοτικών οργάνων, αφετέρου (στο εξής: αντίστοιχα, εσωτερικοί προσανατολισμοί [1] και συντονιστικός κανονισμός [2]).

II — Το κανονιστικό πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται η προσβαλλόμενη πράξη

2. Κατά την Ισπανική Κυβέρνηση, οι εσωτερικοί προσανατολισμοί προβλέπουν την επιβολή σε βάρος των κρατών μελών *νέων* χρηματικών κυρώσεων. Έγκεινται σε αμιγείς διορθώσεις (ήτοι μειώσεις ή καταργήσεις) των κοινοτικών εισφορών εν συνεχεία παραβάσεων υποχρεώσεων ελέγχου της κανονικότητας δράσεων που χρηματοδοτούν τα διαρθρωτικά ταμεία, υποχρεώσεων που υπέχουν τα κράτη μέλη δυνάμει του άρθρου 23 του συντονιστικού κανονισμού (βλ. κατωτέρω, σημείο 5). Η Επιτροπή ανέφερε ως νομική βάση των θεσπισθέντων εσωτερικών προσανατολισμών το άρθρο 24 του ως άνω κανονισμού (ibidem). Η προσφεύγουσα κυβέρνηση, προς στήριξη της οποίας παρενέβησαν η Ιταλική και η Πορτογαλική Κυβέρνηση, υποστηρίζει ότι η Επιτροπή δεν είναι αρμόδια να εκδίδει παρόμοια πράξη, η οποία πάσχει επιπλέον από έλλειψη αιτιολογίας.

3. Η παρούσα διαφορά εντάσσεται στο πλαίσιο της κοινοτικής νομοθεσίας που αφορά τα υπηρετούντα διαρθρωτικό σκοπό ταμεία. Επί του θέματος ενέχουν ιδιαίτερη σημασία οι διατάξεις της Συνθήκης ΕΚ περί της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής [άρθρα 130 Α έως 130 Ε (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως ορισμένων εξ αυτών, άρθρα 158 ΕΚ έως 162 ΕΚ)], τα οποία θέτουν τις γενικές αρχές που αφορούν τη δράση των ταμείων και των λοιπών χρηματοδοτικών οργάνων

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ιταλική.

1 — C(97) 3151 οριστικό.

2 — ΕΕ L 374, σ. 1· ο συντονιστικός κανονισμός τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2082/93 του Συμβουλίου, της 20ής Ιουλίου 1993 (ΕΕ L 193, σ. 20), και με τον κανονισμό (ΕΚ) 3193/94 του Συμβουλίου, της 10ης Δεκεμβρίου 1994 (ΕΕ L 337, σ. 11).

και επιφορτίζουν τα κοινοτικά όργανα με την υλοποίησή τους. Ο κανονισμός (ΕΟΚ) 2052/88 του Συμβουλίου, της 24ης Ιουνίου 1988, ο οποίος αφορά τις αποστολές των διαρθρωτικής φύσεως ταμείων, την αποτελεσματικότητά τους καθώς και τον συντονισμό των παρεμβάσεών τους, αφενός, μεταξύ τους, και, αφετέρου, μεταξύ αυτών και των παρεμβάσεων της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων και των λοιπών υφισταμένων χρηματοδοτικών οργάνων[3] (στο εξής: κανονισμός-πλαίσιο), και ο συντονιστικός κανονισμός ρυθμίζουν κατ' ουσία το θέμα.

4. Ως γνωστόν, τα διαρθρωτικά ταμεία ασκούν παρεμβάσεις με προορισμό την ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής και, ειδικότερα, τη μείωση των ανισοτήτων μεταξύ των διαφόρων περιφερειών και της καθυστερήσεως των λιγότερο ευνοουμένων από αυτές. Δεδομένου ότι οι σχετικές παρεμβάσεις πραγματοποιούνται υπό μορφή συγχρηματοδοτήσεων από την Κοινότητα διαφόρων σχεδίων που επιλέγουν τα κράτη μέλη, είναι σημαντικό να ελέγχεται ότι τα ταμεία συμβάλλουν αποκλειστικά στη χρηματοδότηση σχεδίων πρωτοβουλιών ή «δράσεων», που πληρούν τους «όρους επιλεξιμότητας» για τις επιδοτήσεις, σύμφωνα με τις συναφείς κοινοτικές διατάξεις. Κατά το άρθρο 23, παράγραφος 1, του συντονιστικού κανονισμού (βλ. κατωτέρω σημείο 5), ο ως άνω έλεγχος — οι λεπτομέρειες εφαρμογής του οποίου ρυθμίζονται επακριβώς με τον κανονισμό 2064/97 (βλ. κατωτέρω σημείο 6) — βαρύνει κυρίως τα κράτη μέλη, υπεύθυνα για τη διαχείριση του 80 % των κοινοτικών δαπανών.

5. Ειδικότερα και στο μέτρο που ενδιαφέρει εν προκειμένω, το άρθρο 23, παράγραφος 1, του συντονιστικού κανονισμού, τιτλοφορούμενο «δημοσιονομικός έλεγχος», ορίζει τα ακόλουθα:

«Για να εξασφαλίζεται η επιτυχία των δράσεων που εκτελούν δημόσιοι ή ιδιωτικοί επιχειρηματικοί φορείς, τα κράτη μέλη λαμβάνουν, κατά την υλοποίηση των δράσεων, τα αναγκαία μέτρα ώστε:

— να εξακριβώνεται τακτικά ότι οι δράσεις που χρηματοδοτούνται από την Κοινότητα έχουν εκτελεστεί ορθά,

— να προλαμβάνονται και να διώκονται οι παρατυπίες,

— να ανακτώνται τα απολεσθέντα κεφάλαια λόγω καταχρήσεως ή παραλείψεως (...).

Από την έναρξη ισχύος του παρόντος κανονισμού, η Επιτροπή θεσπίζει τις λεπτομέρειες εφαρμογής της παρούσας παραγράφου (...).»

Δυνάμει του άρθρου 24 του συντονιστικού κανονισμού, διάταξη αποτελούσα το θεμέλιο

3 — ΕΕ L 185, σ. 9· ο κανονισμός-πλαίσιο τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2081/93 του Συμβουλίου, της 20ής Ιουλίου 1993 (ΕΕ L 193, σ. 5), και με τον προαναφερθέντα κανονισμό 3193/94.

της προσβαλλόμενης πράξεως στο πλαίσιο της παρούσας δίκης, τιτλοφορούμενο «Μείωση, αναστολή ή κατάργηση της χρηματοδοτικής συνδρομής»,

«1. Αν η υλοποίηση δράσεως ή μέτρου δεν φαίνεται να δικαιολογεί ούτε τμήμα ούτε το σύνολο της χρηματοδοτικής συνδρομής που έχει χορηγηθεί, η Επιτροπή προβαίνει σε κατάλληλη εξέταση της περιπτώσεως στα πλαίσια της εταιρικής σχέσεως [4], ζητώντας ιδίως από το κράτος μέλος ή τις λοιπές αρμόδιες αρχές που αυτό ορίζει για την υλοποίηση της δράσεως να της υποβάλουν παρατηρήσεις εντός τακτής προθεσμίας.

2. Μετά την εξέταση αυτή, η Επιτροπή μπορεί να μειώσει ή να αναστείλει τη συνδρομή για την εν λόγω δράση ή το σχετικό μέτρο αν από την εξέταση επιβεβαιωθεί ότι υπάρχει παρατυπία ή σημαντική αλλαγή της φύσεως ή των συνθηκών υλοποιήσεως της δράσεως ή του μέτρου, για την οποία δεν ζητήθηκε η έγκριση της Επιτροπής (...)».

6. Η Επιτροπή εξέδωσε δύο κανονισμούς εφαρμογής του άρθρου 23 του συντονιστικού κανονισμού, ο ένας εκ των οποίων είναι ο κανονισμός (ΕΚ) 2064/97, της 15ης Οκτωβρίου 1997, για τον καθορισμό των λεπτομερών διατάξεων του κανονισμού (ΕΟΚ) 4253/88 του Συμβουλίου όσον αφορά τον δημοσιονομικό έλεγχο που διενεργείται από τα κράτη μέλη επί των δράσεων που συγχρηματοδοτούνται από τα διαρθρωτικά ταμεία [5], με τον οποίο η Επιτροπή, προκειμένου να διασφαλίσει επαρκή αυστηρότητα των διενεργουμένων από τα κράτη μέλη ελέγχων, έθεσε συναφώς ορισμένες κατ' ελάχιστον απαιτήσεις (βλ. δεύτερη αιτιολογική σκέψη). Την ίδια ημέρα, η Επιτροπή θέσπισε τους εσωτερικούς προσανατολισμούς, που αμφισβητούνται εν προκειμένω, τους οποίους και κοινοποίησε στα κράτη μέλη στις 23 Ιουνίου.

III — Περιεχόμενο της προσβαλλόμενης πράξεως

7. Οι εσωτερικοί προσανατολισμοί διευκρινίζουν τις περιστάσεις υπό τις οποίες η Επιτροπή μπορεί να προβεί σε αμιγείς οικονομικές διορθώσεις στο πλαίσιο εφαρμογής του άρθρου 24 του συντονιστικού κανονισμού, προς όφελος των διαφόρων υπηρεσιών της καθής που εμπλέκονται εν προκειμένω. Κατά κανόνα, λαμβάνεται απόφαση προς την κατεύθυνση αυτή εφόσον, κατά το στάδιο της υλοποιήσεως των συγχρηματοδοτουμένων από την Κοινότητα δράσεων, ο διενεργηθείς στα κράτη μέλη δημοσιονομικός έλεγχος αποκαλύπτει σημαντικές ανεπάρκειες ή κενά.

8. Οι εσωτερικοί προσανατολισμοί προβλέπουν τέσσερις μορφές διορθώσεων: μία αμιγή διόρθωση (σημεία 3 και 4 των εσωτερικών προσανατολισμών), μία σημαντικότερη οικονομική διόρθωση από εκείνη που

4 — «Partnership» ή «εταιρική σχέση» είναι η διαβούλευση μεταξύ της Επιτροπής, του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους, των αρμοδίων αρχών και των οργανισμών που όρισε το κράτος μέλος. Χάρη στην εταιρική αυτή σχέση, η οποία αφορά την προετοιμασία, τη χρηματοδότηση και την ex ante εκτίμηση, την παρακολούθηση και την ex post αποτίμηση των δράσεων, η κοινοτική δράση αποτελεί συμπλήρωμα ή συμβολή στις αντίστοιχες δράσεις των κρατών μελών (βλ. άρθρο 4, παράγραφος 1, του κανονισμού-πλαισίου).

5 — ΕΕ L 290, σ. 1· ο κανονισμός 2064/97 τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) 2406/98 της Επιτροπής, της 6ης Νοεμβρίου 1998 (ΕΕ L 298, σ. 15).

συνδέεται ευθέως με τη συγκεκριμένη παρατυπία ή με τις συγκεκριμένες παρατυπίες που έχουν διαπιστωθεί (σημείο 5, στο εξής: σημαντικότερη οικονομική διόρθωση), μία εφάπαξ διόρθωση (σημεία 6 και 7) και μία προσωρινή αμιγή διόρθωση (σημείο 9). Συνήθως, μετά τη διαπίστωση παρατυπίας σχετικά με συγκεκριμένη δράση, η οικονομική διόρθωση έγκειται σε ανακαταλογισμό της συνδρομής σε άλλη δράση. Πάντως, σύμφωνα πάντοτε με τους εσωτερικούς προσανατολισμούς, η διόρθωση αυτή θα μπορούσε, ανάλογα με τη βαρύτητα των παρατυπιών για τις οποίες το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος φέρεται να ευθύνεται, να έχει τη μορφή «αμιγούς διορθώσεως», ήτοι πραγματικής μειώσεως, αποκλειομένης έτσι οποιασδήποτε δυνατότητας ανακαταλογισμού.

9. Ειδικότερα, η αμιγής διόρθωση θα μπορούσε να εφαρμοσθεί σε περίπτωση «σημαντικής αθετήσεως» των υποχρεώσεων ελέγχου που προβλέπει το άρθρο 23, παράγραφος 1, του συντονιστικού κανονισμού, και έγκειται στην περιοδική επαλήθευση της ορθής υλοποιήσεως των χρηματοδοτικών δράσεων της Επιτροπής, την πρόληψη και κολασμό των παρατυπίων, καθώς και την ανάκτηση κεφαλαίων που απωλέσθηκαν λόγω καταχρήσεως ή αμελείας. Προκειμένου να αποδειχθεί η «σημαντική» φύση της συγκεκριμένης παραβάσεως, η Επιτροπή εξετάζει αν η εντοπισθείσα ή οι εντοπισθείσες παρατυπίες οφείλονται σε σημαντικό κενό για το οποίο ευθύνονται οι αρμόδιες αρχές του ενδιαφερομένου κράτους μέλους, ειδικότερα υπό το πρίσμα της εγκαθιδρύσεως διαδικασιών και συστημάτων υγιούς δημοσιονομικής διαχειρίσεως και ελέγχου.

10. Η αμιγής διόρθωση αφορά αποκλειστικά μία ή περισσότερες παρατυπίες επισημανθείσες από την Επιτροπή, εκτός και αν η τελευταία έχει βάσιμους λόγους να υποθέτει ότι η παρατυπία ήταν συστηματική και απηχούσε, συνακόλουθα, συστηματική ανεπάρκεια του δημοσιονομικού ελέγχου, που μπορεί να επαναληφθεί σε ολόκληρη σειρά παρεμφερών περιπτώσεων (επί παραδείγματι, η συστηματική αθέτηση συγκεκριμένου όρου επιλεξιμότητας). Παρόμοια περίπτωση θα έφερε στο φως την ύπαρξη γενικότερου κινδύνου καταχρήσεως των ταμείων σε επίπεδο εκτελέσεως και θα μπορούσε να δικαιολογήσει σημαντικότερη οικονομική διόρθωση. Η προσφυγή στο μέτρο αυτό εξαρτάται κατ' αρχάς από το επίπεδο της υπεύθυνης για την αθέτηση εθνικής διοικητικής δομής, καθώς και από την πιθανή έκταση των καταχρήσεων. Εν πάση περιπτώσει, διευκρινίζει το κείμενο, οποιαδήποτε και αν είναι, η αμιγής διόρθωση δεν μπορεί να υπερβαίνει το ποσόν της συγκεκριμένης «μορφής παρεμβάσεως» [6] (επί παραδείγματι, επιχειρησιακό πρόγραμμα που περιλαμβάνει αφεαυτού διάφορες «δράσεις», βλ. σημείο 8 των εσωτερικών προσανατολισμών).

11. Οσάκις, ελλείψει πληροφοριακών στοιχείων εκ μέρους του ενδιαφερομένου κράτους μέλους, δεν κατέστη εφικτός ο προσδιορισμός με επαρκή ακρίβεια της σημασίας των σημειωθεισών καταχρήσεων, η Επιτροπή προβαίνει στην εφαρμογή εφάπαξ οικονομικής διορθώσεως, στηριζόμενη σε κατ' εύλογη κρίση εκτίμηση της πιθανολογήσεως και της σημασίας της καταχρήσεως. Εφάπαξ διόρθωση υιοθετείται επίσης σε περίπτωση κατά την οποία οι αποκαλυφθείσες παρατυπίες δεν έχουν συγκεκριμένη οικονομική αξία· αυτό συμβαίνει οσάκις το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος επιμένει να μη

6 — Η χρηματική παρέμβαση των διαρθρωτικών ταμείων μπορεί να προσλαμβάνει διάφορες μορφές, μεταξύ των οποίων η συγχρηματοδότηση επιχειρησιακών προγραμμάτων ή εθνικού συστήματος ενισχύσεων και η χορήγηση συνολικών επιδοτήσεων ή η συγχρηματοδότηση καταλλήλων σχεδίων (βλ. άρθρο 5, παράγραφος 1, του κανονισμού-πλαισίου).

προσδίδει στην οικονομική συνδρομή της Κοινότητας όλη τη δημοσιότητα που απαιτεί η απόφαση 94/342/ΕΚ της Επιτροπής, της 31ης Μαΐου 1994, σχετικά με μέτρα πληροφορήσεως και δημοσιότητας που πρέπει να λαμβάνουν τα κράτη μέλη στο πλαίσιο των παρεμβάσεων των διαρθρωτικών ταμείων και του χρηματοδοτικού μέσου προσανατολισμού της αλιείας (ΧΜΠΑ) [7].

12. Τέλος, σε περίπτωση μη σοβαρής παραβάσεως των υποχρεώσεών του εκ μέρους κράτους μέλους ή σε περίπτωση ενδεχόμενης συνδρομής ελαφρυντικών περιστάσεων, η Επιτροπή θα μπορούσε να προχωρήσει σε προσωρινή αμιγή διόρθωση, δυνάμενη ακολούθως να καταργηθεί εφόσον το κράτος μέλος θα μπορούσε να αποδείξει ότι εξαλείφθηκαν τα κενά της διαχειρίσεως και του δημοσιονομικού ελέγχου. Σύμφωνα με τους εσωτερικούς προσανατολισμούς, η ως άνω διόρθωση δικαιολογείται, εφόσον δεν συντρέχει σοβαρή αμέλεια του ενδιαφερομένου κράτους μέλους, όσον αφορά κενά του συστήματος ελέγχου που, μολονότι σημαντικά, θα μπορούσαν να διορθωθούν ταχέως.

IV — Η ένσταση απαραδέκτου

13. Προκαταρκτικώς, η Επιτροπή προέβαλε ένσταση απαραδέκτου της προσφυγής, δεδομένου ότι, κατά την άποψή της, η εν λόγω πράξη ουδόλως θίγει την προϋφισταμένη νομική κατάσταση ούτε παράγει έννομα αποτελέσματα λόγω του ότι δεν επιβάλλει στα κράτη μέλη πρόσθετες υποχρεώσεις σε σχέση με εκείνες που προβλέπονται ήδη από το άρθρο 23 του συντονιστικού κανονισμού.

7 — ΕΕ L 152, σ. 39.

14. Η προσφεύγουσα κυβέρνηση και όσες παρενέβησαν υποστηρίζουν, ανεξάρτητα από την ονομασία που αποδίδεται στην προσβαλλόμενη πράξη και από το γεγονός ότι αποκλειστικοί αποδέκτες της είναι οι υπηρεσίες της Επιτροπής σε επίπεδο εφαρμογής του άρθρου 24 του συντονιστικού κανονισμού, ότι οι εσωτερικοί προσανατολισμοί μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο προσφυγής δυνάμει του άρθρου 173 της Συνθήκης ΕΚ. Από την ανάλυση του περιεχομένου τους αποδεικνύεται ότι παράγουν υποχρεωτικά έννομα αποτελέσματα, *διαφορετικά* από εκείνα που απορρέουν ήδη από τον συντονιστικό κανονισμό, επηρεάζοντας έτσι σημαντικά την έννομη κατάσταση των κρατών μελών.

15. Προκειμένου να εκτιμηθεί αν οι εσωτερικοί προσανατολισμοί συνιστούν πράξη δεκτική προσφυγής και να ελεγχθεί, συνακόλουθα, το θεμέλιο της ενστάσεως που προέβαλε η Επιτροπή, πρέπει να εξεταστεί αν στοχεύουν στην παραγωγή εννόμων αποτελεσμάτων *μεταγενεστέρων* εκείνων που απορρέουν από τον συντονιστικό κανονισμό. Επομένως, επιβάλλεται η εξέταση του περιεχομένου της επίδικης πράξεως [8].

V — Τα επιχειρήματα των διαδίκων

16. Όσον αφορά τη φερόμενη έλλειψη αρμοδιότητας της Επιτροπής, η προσφεύγουσα κυβέρνηση και όσες παρενέβησαν

8 — Βλ. αποφάσεις της 9ης Οκτωβρίου 1990, C-366/88, Γαλλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1990, σ. I-3571, σκέψεις 11 και 12)· της 13ης Νοεμβρίου 1991, C-303/90, Γαλλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1991, σ. I-5315, σκέψεις 10 και 11)· της 16ης Ιουνίου 1993, C-325/91, Γαλλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1993, σ. I-3283, σκέψη 11), και της 20ής Μαρτίου 1997, C-57/95, Γαλλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1997, σ. I-1627, σκέψεις 9 και 10).

προσάπτουν στην καθής ότι εισήγαγε, μέσω των εσωτερικών προσανατολισμών — με αποκλειστικό θεμέλιο το άρθρο 24 του συντονιστικού κανονισμού — σειρά χρηματικών κυρώσεων σε περίπτωση αθετήσεως εκ μέρους των κρατών μελών των υποχρεώσεων που υπέχουν δυνάμει του άρθρου 23 του κανονισμού. Στην πραγματικότητα, κατά την Ιταλική Δημοκρατία, την Πορτογαλική Δημοκρατία και το Βασίλειο της Ισπανίας, η δυνατότητα επιβολής μειώσεων, αναστολών ή καταργήσεων των προβλεπομένων στο άρθρο 24 κοινοτικών συνδρομών στοχεύει αποκλειστικά στην επιβολή κυρώσεων για διαπραχθείσες παρατυπίες στα πλαίσια «*υλοποιήσεως δράσεως ή μέτρου*» (βλ. άρθρο 24, παράγραφος 1), ή στις «παρατυπίες που αφορούν τη *φύση* ή τις *συνθήκες υλοποιήσεως*» συγκεκριμένης δράσεως ή μέτρου (βλ. άρθρο 24, παράγραφος 2) που οδήγησαν στην κοινοτική συγχρηματοδότηση (επί παραδείγματι, οσάκις η συνδρομή διατίθεται για σκοπούς διαφορετικούς από εκείνους για τους οποίους είχε εγκριθεί). Αυτός είναι και ο λόγος για τον οποίο η Επιτροπή δεν θα μπορούσε να κάνει χρήση της προβλεπόμενης στο άρθρο 24 ευχερείας σε περίπτωση κατά την οποία τα κράτη δεν πληρούν τις κατά το άρθρο 23 υποχρεώσεις που στοχεύουν κατ' ουσίαν σε αποτελεσματικό δημοσιονομικό έλεγχο.

17. Η Επιτροπή φρονεί, εξάλλου, ότι, έστω και αν οι κανονισμοί περί των διαρθρωτικών ταμείων δεν δίδουν ορισμό της εννοίας «παρατυπία» στην οποία αναφέρονται τα άρθρα 23 και 24 του συντονιστικού κανονισμού, δεν μπορεί να ερμηνεύεται συσταλτικά, οπότε η αθέτηση των προβλεπόμενων στο άρθρο 23 υποχρεώσεων συνιστά παρατυπία κατά την έννοια του άρθρου 24. Προς στήριξη της θέσεώς της, η καθής επικαλείται: i) τη δική της ευθύνη, δυνάμει του άρθρου 205 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρου 274 ΕΚ), να διασφαλίζει την εκτέλεση του κοινοτικού προϋπολογισμού σύμφωνα με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχειρίσεως· ii) τη γενική αρχή της ορθής εκτελέσεως της κοινοτικής συγχρηματοδοτήσεως, όπως καθιερώνεται στο άρθρο 7, παράγραφος 1, του κανονισμού-πλαισίου που τιτλοφορείται «Συμβατότητα και έλεγχος» [9]·iii) τη νομολογία An Taisce WWF UK κατά Επιτροπής, με την οποία το Δικαστήριο έδωσε ευρύτερη ερμηνεία του όρου παρατυπία κατά την έννοια του άρθρου 24 του συντονιστικού κανονισμού, κατά τρόπον ώστε να μπορούν να ενταχθούν στον όρο αυτό και οι παραβάσεις των υποχρεώσεων εκ του άρθρου 23, παράγραφος 1, του κανονισμού [10], και iv) αφού προηγουμένως παραλλήλησε τα διαρθρωτικά ταμεία και το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων, τμήμα Εγγυήσεων (στο εξής: ΕΓΤΠΕ, τμήμα Εγγυήσεων) [11], τη νομολογία του Δικαστηρίου σε θέματα εκκαθαρίσεων, εκ μέρους της Επιτροπής, λογαριασμών που υποβάλλουν τα κράτη μέλη και περιλαμβάνουν τις θέσεις των καταλογιστέων εις βάρος του ΕΓΤΠΕ, τμήμα Εγγυήσεων, δαπανών, νομολογία που επικύρωσε επανειλημμένα την εξουσία της Επιτροπής να προβαίνει σε αμιγείς οικονομικές διορθώσεις σε περίπτωση που οι διενεργηθείσες εκ μέρους της επαληθεύσεις έφεραν στο φως παραβάσεις εις βάρος του

9 — Δυνάμει της ως άνω διατάξεως, «οι ενέργειες που αποτελούν αντικείμενο χρηματοδοτήσεως από τα διαρθρωτικά ταμεία, από την ΕΤΕ ή από άλλο υφιστάμενο χρηματοδοτικό όργανο πρέπει να συμφωνούν με τις διατάξεις των συνθηκών και των πράξεων που θεσπίζονται δυνάμει αυτών, καθώς και με τις κοινοτικές πολιτικές, συμπεριλαμβανομένων όσων αφορούν τους κανόνες ανταγωνισμού, την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων και την προστασία του περιβάλλοντος, καθώς και με την εφαρμογή της αρχής της ισότητας των ευκαιριών μεταξύ ανδρών και γυναικών».

10 — Βλ. διάταξη της 11ης Ιουλίου 1996 στην υπόθεση C-325/94 P, An Taisce και WWF Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής (Συλλογή 1996, σ. I-3727), με την οποία απορρίφθηκε η αίτηση αναιρέσεως κατά την αποφάσεως που είχε εκδώσει το Πρωτοδικείο στις 23 Σεπτεμβρίου 1994 στην υπόθεση T-461/93, An Taisce και WWF UK κατά Επιτροπής (Συλλογή 1994, σ. II-733).

11 — Μέσω του οποίου η Κοινότητα χρηματοδοτεί τις επιστροφές κατά την εξαγωγή προς τις τρίτες χώρες και τις παρεμβάσεις που αποσκοπούν στη ρύθμιση των γεωργικών αγορών.

ενδιαφερομένου κράτους μέλους στα πλαίσια του συστήματος διαχειρίσεως και ελέγχου του ΕΓΤΠΕ [12].

VI — Νομική Ανάλυση

18. Τα επιχειρήματα της Επιτροπής δεν με πείθουν. Κατ' αρχάς, όπως παρατήρησαν όλα τα κράτη μέλη που παρέστησαν στη δίκη, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ένα σαφέστατο κείμενο: η διάταξη του άρθρου 24 του συντονιστικού κανονισμού. Είναι γεγονός ότι η ως άνω διάταξη παρέχει στην Επιτροπή την ευχέρεια να προβαίνει σε αμιγείς οικονομικές διορθώσεις σε περίπτωση παρατυπιών. Πάντως, οι παρατυπίες αυτές πρέπει να αφορούν τη «φύση» ή τους «όρους υλοποιήσεως» *μιας* (και μόνο) δράσεως ή *ενός* (και μόνο) μέτρου χορηγήσεως των κοινοτικών ενισχύσεων. Αντίθετα, είναι όλως διαφορετικές οι παρατυπίες που συνίστανται σε γενικής φύσεως κενά ή ανεπάρκειες των συστημάτων διαχειρίσεως και ελέγχου των κρατών μελών, στοιχεία που συνιστούν παραβάσεις των προβλεπομένων στο άρθρο 23, παράγραφος 1, του συντονιστικού κανονισμού υποχρεώσεων. Οι ως άνω παρατυπίες διαφέρουν, από απόψεως επιπέδου, από την «εφαρμογή» ή την «υλοποίηση» *μιας* δράσεως ή *ενός* μέτρου, επειδή ακριβώς αφορούν το συνολικό σύστημα διαχειρίσεως των διαρθρωτικών ταμείων· ακόμη και αν η Επιτροπή όφειλε να διαπιστώσει παρατυπία στα πλαίσια των ελέγχων που διενεργεί κράτος μέλος σχετικά με συγκεκριμένη δράση ή συγκεκριμένο μέτρο για το οποίο προορίζονται οι κοινοτικές ενισχύσεις, δεν θα μπορούσε να λεχθεί ότι για τον λόγο αυτό η οικεία παράβαση άπτεται της «φύσεως» ή των «όρων υλοποιήσεως» της οικείας δράσεως ή του οικείου μέτρου.

19. Δεύτερον, θεωρώ ως ελάχιστα λυσιτελή την επίκληση εκ μέρους της Επιτροπής της αποφάσεως An Taisce και WWF UK κατά Επιτροπής (βλ. υποσημείωση 10), με την οποία το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι το άρθρο 24 του συντονιστικού κανονισμού «σκοπεί στο να επιτρέψει στην Επιτροπή να αναστείλει ή να μειώσει την κοινοτική χρηματοδοτική συνδρομή *σε περίπτωση πλημμέλειας στην οποία υπέπεσε το οικείο κράτος*, οσάκις *ιδίως* το κράτος αυτό μετέβαλε σημαντικά τη φύση ή τις συνθήκες εκτελέσεως της ενέργειας ή του μέτρου, χωρίς να ζητήσει την έγκρισή της» [13]. Γεγονός είναι ότι, υπενθυμίζοντας την έννοια της παρατυπίας, το Δικαστήριο είχε την πρόθεση να αναφερθεί σε διάφορες παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου. Πάντως, οι παραβάσεις αυτές (ή «παρατυπίες») πρέπει πάντοτε να αφορούν ειδικότερα την επίδικη δράση ή το επίδικο μέτρο. Αφενός, με το χωρίο που μόλις προανέφερα, το Δικαστήριο επαναλαμβάνει σχεδόν αυτολεξεί τη διάταξη του άρθρου 24, παράγραφος 2, [14], στην έννοια του οποίου μόλις αναφέρθηκα. Αφετέρου, η απόφαση του Δικαστηρίου ανάγεται σε υπόθεση, αντικείμενο της οποίας ήταν σχέδιο κατασκευής τουριστικού κέντρου εντός φυσικού πάρκου, η υλοποίηση του οποίου συνιστούσε

12 — Βλ. αποφάσεις της 8ης Ιανουαρίου 1992 στην υπόθεση C-197/90, Ιταλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1992, σ. I-1, σκέψη 39), της 25ης Μαΐου 1993 στην υπόθεση C-197/91, FAC (Συλλογή 1993, σ. I-2639, σκέψεις 16 έως 18), και της 4ης Ιουλίου 1996 στην υπόθεση C-50/94, Ελλάς κατά Επιτροπή (Συλλογή 1996, σ. I-3331, σκέψεις 22 έως 28).

13 — Σκέψη 22, η υπογράμμιση δική μου.

14 — Παρατηρώ, πάντως, ότι, ενώ η ως άνω διάταξη αναφέρεται σε «αντικανονικότητα ή (...) αλλαγή (...) της φύσης ή των συνθηκών εκτελέσεως της ενέργειας ή του μέτρου», με τη διάταξή του στην υπόθεση An Taisce και WWF Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής, το Δικαστήριο τείνει να συμπεριλάβει παρόμοια αλλαγή μεταξύ των παρατυπιών που δικαιολογούν αμιγή μείωση «(...) σε περίπτωση πλημμέλειας (...) οσάκις *ιδίως* το κράτος αυτό μετέβαλε (...) τη φύση ή της συνθήκες εκτελέσεως της ενέργειας ή του μέτρου (...)» (σκέψη 22, η υπογράμμιση δική μου).

κατά τα WWF και An Taisce (ήτοι το National Trust for Ireland) παραβίαση εκ μέρους του ενδιαφερομένου κράτους μέλους των οδηγιών περί προστασίας του περιβάλλοντος. Επομένως, είναι προφανές ότι η προσαπτόμενη εν προκειμένω στο κράτος («το οικείο κράτος το οποίο υπέπεσε στην πλημμέλεια», κατά την έκφραση του Δικαστηρίου) παρατυπία είχε ως αντικείμενο τη φύση και τους όρους υλοποιήσεως ενός συγκεκριμένου μέτρου απλώς και μόνο και δεν αφορούσε αμέλειες στη διενέργεια ελέγχου της κατηγορίας εκείνων που προβλέπει το άρθρο 23, παράγραφος 1, του συντονιστικού κανονισμού [15].

20. Τρίτον, γίνεται επίκληση της νομολογίας του Δικαστηρίου σχετικά με τις εξουσίες της Επιτροπής στο πλαίσιο του ΕΓΤΠΕ, τμήμα Εγγυήσεων, στην οποία επαφίεται η Επιτροπή προκειμένου να απαλλαγεί από τη στενότητα του γράμματος που προβάλλουν η προσφεύγουσα κυβέρνηση καθώς και οι Κυβερνήσεις της Ιταλίας και της Πορτογαλίας. Η Επιτροπή εκκινεί από την ιδέα ότι, αφής στιγμής συγκεκριμενοποιούνται με τη χρήση των πόρων του κοινοτικού προϋπολογισμού τόσο τα διαρθρωτικά ταμεία όσο και το ΕΓΤΠΕ, τμήμα Εγγυήσεων, η λειτουργία τους πρέπει εν πάση περιπτώσει να διέπεται από τη γενική αρχή της «χρηστής δημοσιονομικής διαχειρίσεως» (βλ. άρθρο 205 της Συνθήκης), συμπεριλαμβανομένης της υποχρεώσεως διασφαλίσεως της χρήσεως των κοινοτικών πόρων σύμφωνα με τις διατάξεις που αφορούν τον προς διενέργεια έλεγχο κατά το στάδιο της εκτελέσεως των ποσών. Η καθής προσθέτει ότι, λόγω της απαιτούμενης ορθής δημοσιονομικής διαχειρίσεως για όλες τις περιπτώσεις χρήσεως του κοινοτικού προϋπολογισμού, υφίσταται κάποια αναλογία μεταξύ ορισμένων διατάξεων του κανονιστικού πλαισίου για τα διαρθρωτικά ταμεία και άλλων διατάξεων που αφορούν το ΕΓΤΠΕ, τμήμα Εγγυήσεων [16]. Μεταξύ των διατάξεων που αφορούν τους δύο αυτούς τύπους κοινοτικών ενισχύσεων, καθ' υπόθεση αναλόγων, περιλαμβάνονται, αν αντιλαμβάνομαι ορθά, ειδικές διατάξεις αναγόμενες σε υποχρεώσεις ελέγχου των κρατών μελών: το άρθρο 23, παράγραφος 1, του συντονιστικού κανονισμού και, όσον αφορά το ΕΓΤΠΕ, τμήμα Εγγυήσεων, το άρθρο 8, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 729/70 του Συμβουλίου, της 21ης Απριλίου 1970, περί χρηματοδοτήσεως της κοινής γεωργικής πολιτικής [17], πράξη στην οποία η Επιτροπή αναφέρθηκε επανειλημμένα αναπτύσσοντας

15 — Το Πρωτοδικείο αποφάνθηκε πρόσφατα προς την ίδια κατεύθυνση: με την απόφασή του της 12ης Οκτωβρίου 1999, στην υπόθεση T-216/96, Conserve Italia κατά Επιτροπής (Συλλογή 1999, σ. II-3139), το Πρωτοδικείο έκρινε ότι το άρθρο 24 του συντονιστικού κανονισμού παρέχει στην Επιτροπή την ευχέρεια να καταργεί συνδρομή του ΕΓΤΠΕ, τμήμα Προσανατολισμού (ήτοι διαρθρωτικού ταμείου), σε περίπτωση παρατυπίας «ιδίως σημαντικής μεταβολής του οικείου σχεδίου, επηρεάζουσας τη φύση του ή τους όρους εφαρμογής του» (σκέψη 92). Στην υπόθεση εκείνη, ορισμένες αγορές και εργασίες είχαν πραγματοποιηθεί πριν από την παραλαβή της αιτήσεως για τη συνδρομή, σε αντίθεση προς τις διατάξεις του άρθρου 15, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, του συντονιστικού κανονισμού, δυνάμει του οποίου «μια δαπάνη δεν μπορεί να θεωρηθεί επιλέξιμη για συνδρομή των ταμείων αν πραγματοποιηθεί πριν από την ημερομηνία λήψεως της σχετικής αιτήσεως από την Επιτροπή». Το γεγονός αυτό, προστιθέμενο στο γεγονός ότι μια σύμβαση αγοράς μηχανής είχε παρατυπηθεί ώστε να αποκρυβεί το γεγονός ότι η μηχανή αυτή είχε ήδη τοποθετηθεί στις εγκαταστάσεις της εταιρίας πριν από την παραλαβή της αιτήσεως χορηγήσεως της συνδρομής (σκέψη 33), οδήγησε την Επιτροπή στην κατάργηση της κοινοτικής συνδρομής με το αιτιολογικό ότι «οι διαπιστωθείσες παρατυπίες επηρεάζουν τους *όρους εφαρμογής του εν λόγω σχεδίου*» (προαναφερθείσα σκέψη 33, η υπογράμμιση δική μου).

16 — Η Επιτροπή αναφέρεται στο άρθρο 7, παράγραφος 1, του προαναφερθέντος κανονισμού-πλαισίου (βλ. υποσημείωση 3), διάταξη στην οποία αντιστοιχούν, όσον αφορά τη ρύθμιση περί του ΕΓΤΠΕ, τμήμα Εγγυήσεων — αναφορικά με την ουσιώδη επιταγή της ορθής εκτελέσεως των κοινοτικών ενισχύσεων —, τα άρθρα 2, παράγραφος 1, και 3, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 729/70 (επί του οποίου διατυπώνω ορισμένες παρατηρήσεις κατωτέρω)· ειδικότερα, δυνάμει του άρθρου 2, παράγραφος 1, του εν λόγω κανονισμού, «χρηματοδοτούνται [από το ΕΓΤΠΕ, τμήμα Εγγυήσεων] οι επιστροφές κατά την εξαγωγή προς τρίτες χώρες που χορηγούνται *σύμφωνα με τους κοινοτικούς κανόνες* (...)» (η υπογράμμιση δική μου).

17 — ΕΕ ειδ. έκδ. 03/005, σ. 93.

την επιχειρηματολογία της[18]. Μετά τον παραλληλισμό αυτό, η Επιτροπή θεωρεί ότι τυγχάνει εν προκειμένω εφαρμογής η νομολογία του Δικαστηρίου, σύμφωνα με την οποία λογίζονται νόμιμες αμιγείς οικονομικές διορθώσεις στο στάδιο της εκκαθαρίσεως των λογαριασμών του ΕΓΤΠΕ, τμήμα Εγγυήσεων, σε περίπτωση κατά την οποία το κράτος μέλος ευθύνεται για κενά ή ανεπάρκειες στο σύστημα διαχειρίσεως και ελέγχου που εμπίπτει στην αρμοδιότητά του[19].

21. Κατά την άποψή μου, οι θέσεις στις οποίες παραπέμπω, πόρρω απέχοντας από το να επιρρωννύουν τη στάση της καθής, τη δυναμιτίζουν εκ θεμελίων. Πράγματι, πρόθεση της Επιτροπής είναι να αποδείξει ότι η εξουσία της να προβαίνει σε αμιγείς διορθώσεις λόγω αθετήσεως των υποχρεώσεων ελέγχου που προβλέπει το άρθρο 23, παράγραφος 1, του συντονιστικού κανονισμού είναι *σύμφυτη* με το σύστημα των άρθρων 23 και 24 του κανονισμού αυτού. Αν συνέβαινε αυτό, η προσβαλλόμενη πράξη δεν θα παρήγαγε έννομα αποτελέσματα (οπότε η προσφυγή θα ήταν συνακόλουθα απαράδεκτη) και η Επιτροπή δεν θα επιτύγχανε τίποτε άλλο με τους εσωτερικούς προσανατολισμούς της από το να αποσαφηνίσει το περιεχόμενο ορισμένων διατάξεων, προοιωνιζόμενη ορισμένους τύπους αμιγών διορθώσεων. Το επιχείρημα, όμως, αυτό εμπίπτει σε μεγάλο βαθμό στα πλαίσια μιας «ερμηνευτικής διαδικασίας», κατ' αναλογία, μεταλαμπαδεύοντας στον τομέα των διαρθρωτικών ταμείων τις κρίσεις του Δικαστηρίου για το ΕΓΤΠΕ, τμήμα Εγγυήσεων. Πάντως, η κατ' αναλογία εν προκειμένω εφαρμογή δεν θα συνιστούσε ερμηνευτική πράξη αλλά διαδικασία διαμορφώσεως νέων κανόνων με βάση το τεκμήριο ότι υπάρχει νομοθετικό προς πλήρωση κενό. Συγκεκριμένα, δεν πρόκειται για διασταλτική ερμηνεία έχουσα ως συνέπεια να εκτινάσσει τη σημασία μιας διατάξεως μέχρι τα ακραία όρια του *σημειολογικού περιεχομένου της*, σύμφωνα με τη γενική γλωσσολογική χρήση. Εν προκειμένω, εξετάσαμε ήδη ότι *η γραμματική διατύπωση* του άρθρου 24 δεν επιτρέπει να συμπεριληφθούν στην έννοια της «παρατυπίας» παραβάσεις των κατά το άρθρο 23, παράγραφος 1, υποχρεώσεων, τέτοιες ώστε να δικαιολογούν αμιγείς μειώσεις (άλλωστε, η νομολογία An Taisce και WWF UK κατά Επιτροπής το επιβεβαιώνει προφανώς). Αυτός είναι προδήλως και ο λόγος για τον οποίο η Επιτροπή εκτιμά ότι υφίσταται κανονιστικό κενό, που θα επιθυμούσε να συμπληρώσει κατ' αναλογίαν μεταφυτεύοντας εν προκειμένω, με τους εσωτερικούς προσανατολισμούς της, το προβλεπόμενο στα πλαίσια του ΕΓΤΠΕ, τμήμα Εγγυήσεων, καθεστώς.

22. Από τα προεκτεθέντα προκύπτει, λοιπόν, ότι η Επιτροπή δεν περιορίστηκε με τους

18 — Σύμφωνα με την ως άνω διάταξη, η οποία θυμίζει αρχετά το προαναφερθέν άρθρο 23, παράγραφος 1, «τα κράτη μέλη λαμβάνουν, σύμφωνα με τις εθνικές, νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις, τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να:
— εξασφαλίσουν την πραγματοποίηση και την κανονικότητα των χρηματοδοτουμένων από το [ΕΓΤΠΕ] πράξεων,
— προλάβουν και διώξουν ανωμαλίες,
— ανακτήσουν τα απολεσθέντα εξαιτίας ανωμαλιών ή αμελειών ποσά (...)».

19 — Ακολουθώντας κατεύθυνση που παγιώθηκε ευρέως από το Δικαστήριο, η ως άνω νομολογία [βλ. επίσης αποφάσεις της 1ης Οκτωβρίου 1998 στην υπόθεση C-232/96, Γαλλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1998, σ. I-5699, σκέψεις 43 έως 45, 53 και 57), της 19ης Νοεμβρίου 1998 στην υπόθεση C-235/97, Γαλλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1998, σ. I-7555, ειδικότερα σκέψεις 38 έως 45, καθώς επίσης και τα σημεία 20 έως 41 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα Alber), της 21ης Ιανουαρίου 1999 στην υπόθεση C-54/95, Γερμανία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1999, σ. I-35, σκέψεις 4 έως 18 και 94 έως 100), και της 5ης Οκτωβρίου 1999 στην υπόθεση C-240/97, Ισπανία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1999, σ. I-6571, σκέψεις 33 έως 39)] θέσπισε κατ' αρχάς ότι, κατ' εφαρμογή των προαναφερθέντων άρθρων 2 και 3 του κανονισμού 729/70, χρηματοδοτούνται από το ΕΓΤΠΕ, τμήμα Εγγυήσεων μόνον οι χορηγούμενες επιστροφές καθώς και οι διενεργούμενες παρεμβάσεις σύμφωνα με τους κοινοτικούς κανόνες που αφορούν την κοινή οργάνωση των γεωργικών αγορών. Εξ αυτού το Δικαστήριο συνήγαγε ότι η Επιτροπή οφείλει να απορρίπτει οποιαδήποτε αίτηση περί επιβαρύνσεως του ΕΓΤΠΕ, τμήμα Εγγυήσεως και, συνακόλουθα, του κοινοτικού προϋπολογισμού με οποιαδήποτε δαπάνη που πάσχει παρατυπία [(βλ., επί παραδείγματι, τις αποφάσεις της 7ης Φεβρουαρίου 1979 στην υπόθεση 11/76, Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής (Συλλογή τόμος 1979/1, σ. 93, σκέψη 8), και στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 15/76 και 16/76, Γαλλία κατά Επιτροπής (Συλλογή τόμος 1979/1, σ. 141, σκέψεις 10 έως 17), προαναφερθείσα απόφαση Ιταλία κατά Επιτροπής, σκέψη 39, και προαναφερθείσα απόφαση Ελλάς κατά Επιτροπής, σκέψη 6]. Μεταξύ των παρατυπιών καταλέγονται οι αφορώσες διάφορες μορφές ελέγχου που τα κράτη μέλη οφείλουν να διενεργούν προκειμένου να συμμορφώνονται, ειδικότερα, προς το άρθρο 8, παράγραφος 1, του κανονισμού 729/70 (βλ., ex multis, απόφαση FAC, σκέψη 16, προαναφερθείσα απόφαση Ελλάς κατά Επιτροπής, σκέψεις 22 επ., καθώς και απόφαση της 1ης Οκτωβρίου 1998 στην υπόθεση Γαλλία κατά Επιτροπής και απόφαση της 19ης Νοεμβρίου 1998 στην υπόθεση Γαλλία κατά Επιτροπής).

εσωτερικούς προσανατολισμούς της στο να δώσει την ερμηνεία της επί του άρθρου 24 του συντονιστικού κανονισμού· δεν αρκέστηκε δηλαδή στην εφαρμογή αμιγών διορθώσεων για προβλεπόμενες παρατυπίες ή δυνάμενες να συναχθούν ερμηνευτικώς από την ως άνω διάταξη. Αντίθετα, η καθής, διαπνεόμενη από το ίδιο σύστημα του ΕΓΤΠΕ, τμήμα Εγγυήσεων, εξέδωσε πράξη με την οποία εισήγαγε για πρώτη φορά τη δυνατότητα επιβαρύνσεως των κρατών μελών με αμιγείς διορθώσεις — περίπτωση που ενέχει τον χαρακτήρα «κυρώσεως», όπως προβλέπει το άρθρο 24 — για παρατυπίες *που διαφέρουν* από τις αφορώσες «τη φύση ή τους όρους υλοποιήσεως» δράσεως ή μέτρου που επωφελούνται παρεμβάσεως των διαρθρωτικών ταμείων και που είναι οι μόνες περιπτώσεις που αναφέρονται στην προβλέπουσα τις εν λόγω κυρώσεις διάταξη.

23. Εξάλλου, το ανωτέρω επιβεβαιώνεται από πρόσφατη κανονιστική εξέλιξη στην οποία αναφέρθηκαν ευρύτατα οι διάδικοι κατά τη διάρκεια της επ' ακροατηρίου συζητήσεως. Όντως, το Συμβούλιο εξέδωσε τον κανονισμό (ΕΚ) 1260/1999, της 21ης Ιουνίου 1999, περί γενικών διατάξεων για τα διαρθωτικά ταμεία [20], οι οποίες πρόκειται να αντικαταστήσουν τον κανονισμό-πλαίσιο και τον συντονιστικό κανονισμό για τα έτη 2000 έως 2006 [21]. Οι κυβερνήσεις που παρενέβησαν στη δίκη τόνισαν ότι το άρθρο 39 του κανονισμού 1260/1999 (που αντιστοιχεία εν μέρει στα άρθρα 23 και 24 του συντονιστικού κανονισμού), τιτλοφορούμενο «Δημοσιονομικές διορθώσεις», προβλέπει ρητώς, *για πρώτη φορά*, την εξουσία της Επιτροπής να προβαίνει στις ως άνω διορθώσεις σε περίπτωση κατά την οποία, μετά από απαιτούμενες επαληθεύσεις, θα μπορούσε να καταλήξει στο συμπέρασμα, ιδίως, ότι «ένα κράτος μέλος δεν συμμορφώθηκε προς τις υποχρεώσεις [ελέγχου που προβλέπονται συναφώς]» ή «ότι υφίστανται σοβαρές ελλείψεις στα συστήματα διαχειρίσεως ή ελέγχου ικανές να προκαλέσουν ανωμαλίες συστηματικής φύσεως». Η Επιτροπή αντικρούει υποστηρίζοντας ότι στην προκειμένη περίπτωση πρόκειται για απλή κωδικοποίηση ή αποσαφήνιση του ισχύοντος επί των διαρθρωτικών ταμείων νομικού πλαισίου. Κατά την άποψή μου, πάντως, το γράμμα του άρθρου 39 δεν επιτρέπει την αποδοχή της απόψεως του προσφεύγοντος. Μέσω ακριβώς της ως άνω διατάξεως συμπληρώθηκε το κενό που χαρακτήριζε, έναντι του ΕΓΤΠΕ, τμήμα Εγγυήσεων, το κανονιστικό πλαίσιο των διαρθρωτικών ταμείων.

24. Εν κατακλείδι, υπάρχουν αποχρώντες λόγοι που οδηγούν στο συμπέρασμα ότι η εξουσία της Επιτροπής να προβαίνει σε αμιγείς οικονομικές μειώσεις — όπως οι περιγραφόμενες στους εσωτερικούς προσανατολισμούς — εν συνεχεία μη τηρήσεως εκ μέρους των κρατών μελών υποχρεώσεων που υπέχουν δυνάμει του άρθρου 23, παράγραφος 1, του κανονισμού, δεν είναι *συμφυής* [22] με το άρθρο 24 του συ-

20 — ΕΕ L 161, σ. 1.

21 — Πάντως, δυνάμει των μεταβατικών διατάξεων του κανονισμού 1260/1999 (βλ., ειδικότερα, άρθρο 52, παράγραφος 5), οι κανονισμοί (και οι εσωτερικοί προσανατολισμοί) που ισχύουν σήμερα θα εξακολουθήσουν να εφαρμόζονται για όλα τα ποσά που έχουν δεσμευθεί αναφορικά με τα αποφασισθέντα από την Επιτροπή μεταξύ 1ης Ιανουαρίου 1994 και 31ης Δεκεμβρίου 1999 προγράμματα και έχουν αποτελέσει αντικείμενο αιτήσεως για οριστική πληρωμή που θα έχει υποβληθεί στην Επιτροπή προ της 31ης Μαρτίου 2003.

22 — Βλ. προαναφερθείσα απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 1991 στην υπόθεση Γαλλία κατά Επιτροπής (σκέψη 21), προαναφερθείσα απόφαση της 16ης Ιουνίου 1993 στην υπόθεση Γαλλία κατά Επιτροπής (σκέψη 17) και προαναφερθείσα απόφαση της 20ής Μαρτίου 1997 στην υπόθεση Γαλλία κατά Επιτροπής (σκέψη 9).

ντονιστικού κανονισμού. Η προσβαλλόμενη πράξη — χωρίς να συνεπάγεται, όπως υποστήριξε η καθής, νέες *υποχρεώσεις* για τα κράτη μέλη [23] — *θεσπίζει* λοιπόν «κυρώσεις» οικονομικής φύσεως για διαπραχθείσες από τα κράτη μέλη παρατυπίες σε συγκεκριμένες περιπτώσεις που *διαφέρουν* από τις προβλεπόμενες στο άρθρο 24. Επομένως, λόγω του ότι επεκτείνουν το πεδίο εφαρμογής της ως άνω διατάξεως, οι εσωτερικοί προσανατολισμοί συνιστούν πράξη σκοπούσα στην παραγωγή ιδίων εννόμων αποτελεσμάτων, οπότε η διαπίστωση αυτή αρκεί για τη συναγωγή του συμπεράσματος ότι μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο προσφυγής ακυρώσεως.

25. Απομένει να διευκρινιστεί το ερώτημα της φερόμενης ελλείψεως αρμοδιότητας της Επιτροπής να θεσπίσει την εν λόγω πράξη. Εξαιρουμένων των άρθρων 23 και 24 του συντονιστικού κανονισμού, η καθής δεν προσδιόρισε καμία συγκεκριμένη διάταξη που της παρέχει την εξουσία να δράσει [24]. Κατά τα λοιπά, όπως παρατήρησε ορθά η Ισπανική Κυβέρνηση, το άρθρο 7, παράγραφος 2, του κανονισμού-πλαισίου παρέχει στο Συμβούλιο — και όχι στην Επιτροπή — την εξουσία εκδόσεως των «εναρμονισμένων κανόνων που σκοπούν στην ενδυνάμωση του ελέγχου των διαρθρωτικών παρεμβάσεων». Η ως άνω διάταξη παραπέμπει ιδίως στο άρθρο 3, παράγραφος 5, του κανονισμού, ήτοι στη νομική βάση του συντονιστικού κανονισμού, δυνάμει του οποίου «το Συμβούλιο (...) εκδίδει τις αναγκαίες διατάξεις προκειμένου να διασφαλίσει τον συντονισμό μεταξύ των παρεμβάσεων των διαφόρων διαρθρωτικών ταμείων (...)». Άρα, δεν είναι τυχαίο ότι το Συμβούλιο — μέσω του κανονισμού 1260/99 — εμπλούτισε τις περιπτώσεις που η Επιτροπή διαθέτει την εξουσία εφαρμογής των δημοσιονομικών διορθώσεων λόγω παρατυπιών διαπραχθεισών από τα κράτη μέλη. Η παρέμβαση του Συμβουλίου επιβεβαιώνει ότι εναπόκειται σ' αυτό — και μόνον σ' αυτό — να επεκτείνει την εφαρμογή των δημοσιονομικών διορθώσεων σε διαφορετικές περιπτώσεις από εκείνες που προβλέπει το άρθρο 24 του συντονιστικού κανονισμού. Τέλος, προσθέτω ότι, σε αντίθεση με τον κανονισμό-πλαίσιο και τον συντονιστικό κανονισμό, ο κανονισμός 1260/99 προβλέπει εντέλει την εξουσία της Επιτροπής να θεσπίζει τις λεπτομέρειες εφαρμογής του άρθρου 39 (βλ. άρθρο 53), μεταξύ των οποίων καταλέγονται και οι δημοσιονομικές διορθώσεις λόγω παρατυπιών που παρατηρούνται στα καθεστώτα παρατηρήσεως και ελέγχου των κρατών μελών. Ενόψει της σαφούς κατανομής αρμοδιοτήτων στην οποία αναφέρθηκα, η Επιτροπή δεν διέθετε την εξουσία εκδόσεως της επίδικης πράξεως. Επομένως, συντρέχει λόγος ακυρώσεως των εσωτερικών προσανατολισμών.

26. Λαμβάνοντας υπόψη το παραδεκτό της προσφυγής και το γεγονός ότι, κατά την άποψή μου, πρέπει να γίνει δεκτός ο πρώτος λόγος ακυρώσεως, ως περιεκτικότερος, που προέβαλε η Ισπανική Κυβέρνηση, παρέλκει εξέταση του δευτέρου λόγου που αφορά τη φερόμενη έλλειψη αιτιολογίας.

23 — Οι υποχρεώσεις των κρατών μελών παραμένουν ίδιες με τις προβλεπόμενες στο άρθρο 23, παράγραφος 1, του συντονιστικού κανονισμού.

24 — Αντίθετα, υφίσταται συγκεκριμένη νομική βάση όσον αφορά την εφαρμογή του άρθρου 23, παράγραφος 1, του συντονιστικού κανονισμού: «από της ενάρξεως ισχύος του παρόντος κανονισμού, η Επιτροπή θεσπίζει τις λεπτομέρειες εφαρμογής της παρούσας παραγράφου» (άρθρο 23, παράγραφος 1, τελευταίο εδάφιο). Κάνοντας χρήση των ανατεθειμένων σ' αυτήν εξουσιών, η Επιτροπή εξέδωσε τον κανονισμό 2064/97 (βλ. σημείο 5), στις 15 Οκτωβρίου 1997, ήτοι την ίδια ημέρα με την έκδοση των εσωτερικών προσανατολισμών.

VII — Συμπεράσματα

27. Ενόψει των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να κηρύξει την προσφυγή παραδεκτή, να ακυρώσει τους εσωτερικούς προσανατολισμούς στο πλαίσιο της εφαρμογής του άρθρου 24 του κανονισμού (ΕΟΚ) 4253/88 του Συμβουλίου, της 19ης Δεκεμβρίου 1988, για τις διατάξεις εφαρμογής του κανονισμού (ΕΟΚ)) 2052/88 όσον αφορά τον συντονισμό των παρεμβάσεων των διαφόρων διαρθρωτικών ταμείων μεταξύ τους, αφενός, και μεταξύ αυτών και των παρεμβάσεων της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων και των λοιπών υφισταμένων χρηματοδοτικών οργάνων, αφετέρου, και να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.