ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (έκτο τμήμα)

της 6ης Απριλίου 2000 *

Στην υπόθεση C-443/97,

Βασίλειο της Ισπανίας, εκπροσωπούμενο από τη R. Silva de Lapuerta, abogado del Estado, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο την Πρεσβεία της Ισπανίας, 4-6, boulevard E. Servais,

προσφεύγον,

υποστηριζόμενο από την

Ιταλική Δημοκρατία, εκπροσωπούμενη από τον καθηγητή U. Leanza, προϊστάμενο της υπηρεσίας διπλωματικών διαφορών του Υπουργείου Εξωτερικών, επικουρούμενο από τον G. De Bellis, avvocato dello Stato, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο την Πρεσβεία της Ιταλίας, 5, rue Marie-Adélaïde,

και την

Πορτογαλική Δημοκρατία, εκπροσωπούμενη από τους L. Fernandes, διευθυντή της Νομικής Υπηρεσίας της γενικής διευθύνσεως Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων του

* Γλώσσα διαδικασίας: η ισπανική.

Υπουργείου Εξωτερικών, P. Borges, νομικό στην ίδια υπηρεσία, και J. Viegas Ribeiro, επιθεωρητή-διευθυντή της γενικής διευθύνσεως οικονομικών, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο την Πρεσβεία της Πορτογαλίας, 33, allée Scheffer,

παρεμβαίνουσες,

κατά

Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπουμένης από τους M. Díaz-Llanos και P. Oliver, νομικούς συμβούλους, και C. Gómez de la Cruz, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον τελευταίο, Centre Wagner, Kirchberg,

καθής,

που έχει ως αντικείμενο προσφυγή ακυρώσεως των εσωτερικών προσανατολισμών της Επιτροπής, της 15ης Οκτωβρίου 1997, αφορωσών τις αμιγείς οικονομικές διορθώσεις στο πλαίσιο 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 υφιστάμενων χρηματοδοτικών οργάνων, αφετέρου (ΕΕ L 374, σ. 1), όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2082/93 του Συμβουλίου, της 20ής Ιουλίου 1993 (ΕΕ L 193, σ. 20),

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (έκτο τμήμα),

συγκείμενο από τους P. J. G. Kapteyn (εισηγητή), προεδρεύοντα του έκτου τμήματος, G. Hirsch και H. Ragnemalm, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: A. La Pergola,
γραμματέας: D. Louterman-Hubeau, κύρια υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις αγορεύσεις των διαδίκων κατά τη συνεδρίαση της 1ης Ιουλίου 1999,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 28ης Οκτωβρίου 1999,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 23 Δεκεμβρίου 1997, το Βασίλειο της Ισπανίας ζήτησε, δυνάμει του άρθρου 173 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρου 230 ΕΚ), την ακύρωση των εσωτερικών προσανατολισμών της Επιτροπής, της 15ης Οκτωβρίου 1997, αφορωσών τις αμιγείς

οικονομικές διορθώσεις στο πλαίσιο 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 (ΕΕ L 374, σ. 1), όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2082/93 του Συμβουλίου, της 20ής Ιουλίου 1993 (ΕΕ L 193, σ. 20, στο εξής: κανονισμός περί συντονισμού).

2 Με διάταξη του Προέδρου του Δικαστηρίου της 25ης Ιουνίου 1998, επετράπη στην Ιταλική Δημοκρατία και στην Πορτογαλική Δημοκρατία να παρέμβουν προς στήριξη των αιτημάτων του Βασιλείου της Ισπανίας.

Οι κοινοτικές διατάξεις

3 Το άρθρο 205 ττης Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 274 ΕΚ) προβλέπει ότι: «Η Επιτροπή εκτελεί τον προϋπολογισμό, σύμφωνα με τις διατάξεις του κανονισμού που εκδίδεται σε εκτελέση του άρθρου 209, με δική της ευθύνη και εντός των ορίων των πιστώσεων που εγκρίθηκαν, σύμφωνα με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχειρίσεως».

4 Το άρθρο 209 Α, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 280, παράγραφος 2, ΕΚ) ορίζει ότι τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα ίδια μέτρα καταπολεμήσεως της απάτης κατά των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας με εκείνα που λαμβάνουν για την καταπολέμηση της απάτης κατά των ιδίων οικονομικών συμφερόντων. Το δεύτερο εδάφιο της ως άνω διατάξεως (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 280, παράγραφος 3, ΕΚ) προβλέπει ότι, υπό την επιφύλαξη άλλων διατάξεων της Συνθήκης, τα κράτη μέλη συντονίζουν τη δράση τους σχετικά

με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας κατά της απάτης. Για τον σκοπό αυτό, διοργανώνουν, μαζί με την Επιτροπή, στενή και τακτική συνεργασία μεταξύ των αρμοδίων αρχών τους.

5 Ο κανονισμός (ΕΟΚ) 2052/88 του Συμβουλίου, της 24ης Ιουνίου 1988, για την αποστολή των διαρθρωτικών ταμείων, την αποτελεσματικότητά τους και τον συντονισμό των παρεμβάσεών τους μεταξύ τους και μεταξύ αυτών και εκείνων της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων και των άλλων υφισταμένων χρηματοδοτικών οργάνων (ΕΕ L 185, σ. 9), όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2081/93 του Συμβουλίου, της 20ής Ιουλίου 1993 (ΕΕ L 193, σ. 5), προβλέπει στο άρθρο 3, παράγραφος 5, πρώτο εδάφιο:

«Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας με βάση το άρθρο 130 Ε της Συνθήκης, θεσπίζει τις απαραίτητες διατάξεις για τον συντονισμό των παρεμβάσεων των διαφόρων διαρθρωτικών ταμείων αυτών μεταξύ τους, αφενός, και των παρεμβάσεων των ταμείων με τις παρεμβάσεις της ΕΤΕπ και των λοιπών υφιστάμενων χρηματοδοτικών οργάνων, αφετέρου. Η Επιτροπή και η ΕΤΕπ καθορίζουν, με κοινή συμφωνία, τις πρακτικές λεπτομέρειες συντονισμού των παρεμβάσεών τους.»

6 Ο κανονισμός περί συντονισμού θέσπισε τις αναγκαίες διατάξεις. Το άρθρο 21, παράγραφος 1, του ως άνω κανονισμού, το οποίο διέπει τις λεπτομέρειες πληρωμών, ορίζει:

«Η πληρωμή της χρηματοδοτικής συνδρομής πραγματοποιείται σύμφωνα με τις αναλήψεις των υποχρεώσεων από τον προϋπολογισμό και απευθύνεται στην εθνική, περιφερειακή ή τοπική αρχή ή οργανισμό που ορίζεται στην αίτηση που υποβάλλει το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος, εντός προθεσμίας που δεν υπερβαίνει, κατά κανόνα, τους δύο μήνες από την ημερομηνία παραλαβής παραδεκτής αιτήσεως. Μπορεί να έχει τη μορφή είτε προκαταβολών είτε οριστικών πληρωμών που αφο-

ρούν πραγματοποιηθείσες δαπάνες. Για δράσεις διαρκείας ίσης ή ανώτερης της διετούς, οι πληρωμές αφορούν τις ετήσιες δόσεις των αναλήψεων υποχρεώσεων που αναφέρονται στο άρθρο 20, παράγραφος 2.»

7 Κατά το άρθρο 23, παράγραφος 1, του κανονισμού περί συντονισμού, το οποίο εγκαθιδρύει καθεστώς δημοσιονομικού ελέγχου:

«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 εκτελεσθεί ορθά,

— να προλαμβάνονται και να διώκονται οι παρατυπίες,

— να ανακτώνται τα απολεσθέντα κεφάλαια λόγω καταχρήσεως ή παραλείψεως. Το κράτος μέλος ευθύνεται επικουρικά για την επιστροφή των αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών, εκτός αν το κράτος μέλος και/ή ο ενδιάμεσος και/ή ο επιχειρηματικός φορέας αποδείξουν ότι δεν ευθύνονται για την κατάχρηση ή την παράλειψη. Για τις συνολικές επιχορηγήσεις, ο ενδιάμεσος μπορεί, με τη σύμφωνη γνώμη του κράτους μέλους και της Επιτροπής, να προσφεύγει σε τραπεζική εγγύηση ή σε οποιαδήποτε άλλη ασφάλιση η οποία καλύπτει τον κίνδυνο αυτό.

Τα κράτη μέλη ενημερώνουν την Επιτροπή για τα μέτρα που λαμβάνονται προς τον σκοπό αυτό και, κυρίως, κοινοποιούν στην Επιτροπή την περιγραφή των

συστημάτων ελέγχου και διαχειρίσεως που θεσπίζονται για να εξασφαλιστεί η αποτελεσματική υλοποίηση των ενεργειών. Ενημερώνουν τακτικά την Επιτροπή για την πορεία των διοικητικών και νομικών διώξεων.

Τα κράτη μέλη θέτουν στη διάθεση της Επιτροπής όλες τις κατάλληλες εθνικές εκθέσεις σχετικά με τον έλεγχο των μέτρων που προβλέπονται στα σχετικά προγράμματα ή ενέργειες.

Από την έναρξη ισχύος του παρόντος κανονισμού, η Επιτροπή θεσπίζει τις λεπτομέρειες εφαρμογής της παρούσας παραγράφου, σύμφωνα με τις διαδικασίες που προβλέπονται στον τίτλο VIII, και τις ανακοινώνει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο προς ενημέρωση.»

8 Το άρθρο 24 του κανονισμού περί συντονισμού, σχετικά με τη μείωση, αναστολή και ακύρωση της χρηματοδοτικής συνδρομής, ορίζει:

«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, 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.

3. Κάθε ποσό το οποίο αποτελεί αντικείμενο απαιτήσεως ως αχρεωστήτως καταβληθέν πρέπει να επιστρέφεται στην Επιτροπή. Τα ποσά που δεν επιστρέφονται προσαυξάνονται με τόκους υπερημερίας βάσει των διατάξεων του δημοσιονομικού κανονισμού και των διαδικασιών που πρόκειται να εγκριθούν από την Επιτροπή, σύμφωνα με τις διαδικασίες του τίτλου VIII.»

9 Ο τίτλος VIII του κανονισμού περί συντονισμού προβλέπει τη σύσταση διαφόρων συμβουλευτικών επιτροπών στις οποίες πρέπει να απευθύνεται η Επιτροπή στις απαριθμούμενες με το άρθρο 30 του ως άνω κανονισμού περιπτώσεις.

10 Η Επιτροπή, αφού διαβουλεύθηκε με τη συμβουλευτική επιτροπή για την ανάπτυξη και τη μετατροπή των περιφερειών και την προβλεπόμενη στο άρθρο 124 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 147 ΕΚ) επιτροπή, και στηριζόμενη στο άρθρο 23 του κανονισμού περί συντονισμού, εξέδωσε σειρά εκτελεστικών κανονισμών, μεταξύ των οποίων ο κανονισμός (ΕΚ) 1681/94, της 11ης Ιουλίου 1994, για τις παρατυπίες και την ανάκτηση των αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών στα πλαίσια της χρηματοδοτήσεως των διαρθρωτικών πολιτικών, καθώς και την οργάνωση ενός συστήματος πληροφορήσεως στον τομέα αυτό (ΕΕ L 178, σ. 43), και 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 (ΕΕ L 290, σ. 1).

11 Το πρώτο σχέδιο των εσωτερικών προσανατολισμών που ενέκρινε η Επιτροπή συζητήθηκε κατ' αρχάς στα πλαίσια της ομάδας των προσωπικών αντιπροσώπων των Υπουργών Οικονομικών των κρατών μελών επί της χρηστής δημοσιονομικής διαχειρίσεως, ακολούθως δε στα πλαίσια διαφόρων επιτροπών που προβλέπει ο τίτλος VIII του κανονισμού περί συντονισμού.

12 Ακολούθως, οι ανωτέρω προσανατολισμοί υποβλήθηκαν εκ νέου στην ολομέλεια των επιτρόπων υπό μορφή ανακοινώσεως στην Επιτροπή εκ μέρους των έξι ενδιαφερομένων επιτρόπων, σε συμφωνία με τον πρόεδρο, ο οποίος καλούσε την Επιτροπή να «λάβει υπό σημείωση» τους ως άνω «εσωτερικούς προσανατολισμούς περί των αμιγών οικονομικών διορθώσεων στο πλαίσιο εφαρμογής του άρθρου 24 του κανονισμού (...) και να επιφορτίσει τις οικείες υπηρεσίες με την εφαρμογή των ως άνω προσανατολισμών».

13 Η ανωτέρω ανακοίνωση περιελάμβανε συνοπτική περιγραφή των προσανατολισμών και υπογράμμιζε επίσης ότι το σχέδιο «είχε προσαρμοστεί κατά κάποιον τρόπο προκειμένου να ικανοποιήσει τις ανησυχίες που εξέφρασαν τα κράτη μέλη», αλλ' ότι «ορισμένα κράτη μέλη διατηρούν επιφυλάξεις».

14 Η Επιτροπή θέσπισε στις 15 Οκτωβρίου 1997 τους εσωτερικούς προσανατολισμούς ως προς τις αμιγείς οικονομικές διορθώσεις στο πλαίσιο εφαρμογής του άρθρου 24 του κανονισμού περί συντονισμού (στο εξής: εσωτερικοί προσανατολισμοί). Αφού κοινοποιήθηκαν στα κράτη μέλη στις 23 Οκτωβρίου 1997, οι εσωτερικοί αυτοί προσανατολισμοί εξετάστηκαν από το Συμβούλιο Ecofin στις 17 Νοεμβρίου 1997.

15 Κατά τη συζήτηση του σχεδίου περί των εσωτερικών προσανατολισμών, ορισμένες αντιπροσωπείες διευκρίνισαν ότι ήταν αναγκαία η συνέχιση των διαβουλεύσεων μεταξύ των κρατών μελών και της Επιτροπής πριν από τη χάραξη των κατευθυντηρίων γραμμών, προκειμένου να επανεξεταστούν τα νομικά θεμέλιά τους. Ομοίως, η ισπανική αντιπροσωπεία προέβη σε δήλωση, η οποία επισυνάφθηκε στα πρακτικά του Συμβουλίου Ecofin της 17ης Νοεμβρίου 1997, με την οποία αντιτάχθηκε στο σχέδιο με το αιτιολογικό ότι η έγκρισή του στερούνταν νομικής βάσεως. Η Ελληνική Δημοκρατία και η Πορτογαλική Δημοκρατία προέβησαν σε ανάλογες δηλώσεις, ενώ η Ιταλική Δημοκρατία στήριξε ρητώς την ισπανική δήλωση.

16 Κατά την Επιτροπή, οι εσωτερικοί προσανατολισμοί αποσκοπούν στην αποσαφήνιση των περιστάσεων υπό τις οποίες η Επιτροπή σχεδιάζει να προβαίνει σε αμιγείς οικονομικές διορθώσεις δυνάμει του άρθρου 24 του κανονισμού περί συντονισμού ώστε οι διάφορες εμπλεκόμενες υπηρεσίες να προβαίνουν σε συνεκτική αντιμετώπιση, πράγμα αναγκαίο λόγω του ότι οι ανωτέρω υπηρεσίες εμπίπτουν στις αρμοδιότητες διαφόρων επιτρόπων. Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 205 της Συνθήκης, η Επιτροπή οφείλει να εκτελεί τον προϋπολογισμό σύμφωνα με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχειρίσεως, ενώ, δυνάμει του άρθρου 209 Α, τα κράτη μέλη οφείλουν να καταπολεμούν την απάτη εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας.

17 Θεσπίζοντας τους εσωτερικούς προσανατολισμούς, η Επιτροπή θέλησε ειδικότερα να λάβει υπόψη το γεγονός ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Ελεγκτικό Συνέδριο την προέτρεψαν, ήδη από το έτος 1995, να επαγρυπνεί περισσότερο όσον αφορά τις πραγματοποιούμενες στα πλαίσια των διαρθρωτικών ταμείων οικονομικές διορθώσεις.

18 Οι εσωτερικοί προσανατολισμοί προβλέπουν τέσσερις μορφές διορθώσεων: μία αμιγή διόρθωση, μία σημαντικότερη οικονομική διόρθωση από εκείνη που συνδέεται ευθέως με τη συγκεκριμένη παρατυπία ή με τις συγκεκριμένες παρατυπίες που έχουν διαπιστωθεί, μία εφ' άπαξ διόρθωση και, τέλος, μία προσωρινή αμιγή διόρθωση.

19 Όπως προκύπτει από τη δικογραφία, οι διορθώσεις αυτές θα έπρεπε να χωρούν στο στάδιο της πληρωμής των οφειλομένων από την Επιτροπή στο κράτος μέλος ποσών, δυνάμει του άρθρου 21 του κανονισμού περί συντονισμού, για την αντίστοιχη μορφή παρεμβάσεως.

20 Όπως προκύπτει επίσης από τη δικογραφία, η Επιτροπή οφείλει, προτού καταστεί εφικτό να μειώσει ή να αναστείλει τη συνδρομή δυνάμει του άρθρου 24, παράγραφος 2, του κανονισμού περί συντονισμού, εφαρμόζοντας οικονομική διόρθωση σύμφωνα με τους εσωτερικούς προσανατολισμούς, να εκδώσει συγκεκριμένη και αιτιολογημένη απόφαση, αφού προηγουμένως διαβουλευθεί με τις διάφορες εμπλεκόμενες υπηρεσίες και εξετάσει τον φάκελο στο πλαίσιο του συστήματος της εταιρικής σχέσεως.

21 Οι διάφορες περιπτώσεις διορθώσεως μπορούν να περιγραφούν ως εξής:

1. Αμιγής διόρθωση (σημεία 3 και 4 των εσωτερικών προσανατολισμών)

Η δυνατότητα της Επιτροπής να προβεί σε αμιγή διόρθωση έγκειται στον μη, κατά συνήθη χρήση, δημοσιονομικό ανακαταλογισμό των κεφαλαίων σε περίπτωση

σημαντικής αθετήσεως των απορρεουσών από το άρθρο 23, παράγραφος 1, του κανονισμού περί συντονισμού υποχρεώσεων.

Προκειμένου να ελέγξει αν υπήρξε «σημαντική αθέτηση», η Επιτροπή εξετάζει αν η/οι παρατυπία(ίες) πρέπει ενδεχομένως να αποδοθεί(ούν) σε σημαντικό κενό, για το οποίο ευθύνονται οι οικείες δημόσιες αρχές του κράτους μέλους ανεξαρτήτως επιπέδου, σχετικά με

— την καθιέρωση ή την εφαρμογή διαδικασιών και δοκιμασμένων συστημάτων οικονομικής διαχειρίσεως, ελέγχου ή ελέγχου εκ μέρους ελεγκτών,

— την ορθή εφαρμογή των συναφών διατάξεων, συμπεριλαμβανομένων όχι μόνον των εφαρμοστέων δημοσιονομικών κανόνων αλλά και της νομοθεσίας που αφορά επί παραδείγματι την τήρηση των λοιπών κοινοτικών πολιτικών και την κοινοποίηση των παρατυπιών δυνάμει του κανονισμού 1681/94. Οι «λοιπές κοινοτικές πολιτικές» που εμπλέκονται περιλαμβάνουν, επί παραδείγματι, και τις αφορώσες το περιβάλλον ή τις δημόσιες συμβάσεις. Σε παρόμοιες περιπτώσεις, η Επιτροπή θα μπορούσε να δρα παραλλήλως στηριζόμενη στις διατάξεις της Συνθήκης περί παραβάσεων, πλην όμως ο τύπος αυτός δράσεως δεν οδηγεί αφεαυτού ταχέως στις αναγκαίες οικονομικές διορθώσεις,

— τη συνεργασία με την Επιτροπή.

Η Επιτροπή κρίνει αν συντρέχει ανάγκη αμιγούς διορθώσεως λαμβάνοντας υπόψη όχι μόνον τη φύση της πλάνης ή της παρατυπίας αλλά και άλλα αδύνατα σημεία των συστημάτων διαχειρίσεως και ελέγχου που οδήγησαν στην πλάνη ή την παρατυπία.

2. Σημαντικότερη οικονομική διόρθωση από εκείνη που συνδέεται ευθέως με τη συγκεκριμένη παρατυπία ή με τις συγκεκριμένες παρατυπίες που έχουν διαπιστωθεί (σημεία 5 και 6 των εσωτερικών προσανατολισμών)

Κατά παρέκκλιση από τον κανόνα ότι οποιαδήποτε αμιγής οικονομική διόρθωση αφορά αποκλειστικά την ή τις παρατυπίες που επισημάνθηκαν, προβλέπεται σημαντικότερη οικονομική διόρθωση μολοντούτο σε περίπτωση κατά την οποία η Επιτροπή έχει βασίμους λόγους να θεωρεί ότι η παρατυπία ήταν συστηματική και ότι, συνακόλουθα, απηχούσε συστηματική ανεπάρκεια διαχειρίσεως, ελέγχου ή ελέγχου εκ μέρους ελεγκτών που μπορεί να συναντηθεί σε ολόκληρη σειρά παρεμφερών περιπτώσεων.

Για τον ποσοτικό υπολογισμό μιας τέτοιας σημαντικότερης οικονομικής διορθώσεως, η Επιτροπή λαμβάνει υπόψη τον βαθμό και την ιδιομορφία της εμπλεκομένης στην ως άνω υστέρηση διοικητικής δομής καθώς και την πιθανή έκταση της καταχρήσεως.

3. Εφ' άπαξ διόρθωση (σημεία 6 και 7 των εσωτερικών προσανατολισμών)

Προβλέπεται εφ' άπαξ διόρθωση, αφενός, ελλείψει λυσιτελών πληροφοριακών στοιχείων εκ μέρους του ενδιαφερομένου κράτους μέλους για την εκτίμηση της σημασίας των σημειωθεισών καταχρήσεων και, αφετέρου, οσάκις οι παρατυπίες δεν έχουν συγκεκριμένη οικονομική αξία.

Η διόρθωση αυτή στηρίζεται σε μία κατ' εύλογη κρίση εκτίμηση της πιθαναλογήσεως της σημασίας των καταχρήσεων

4. Προσωρινή αμιγής διόρθωση (σημείο 9 των εσωτερικών προσανατολισμών)

Τέλος, οι εσωτερικοί προσανατολισμοί προβλέπουν τη δυνατότητα προσωρινής αμιγούς διορθώσεως οσάκις κράτος μέλος δεν εκπληροί τις υποχρεώσεις του κατά τρόπο λιγότερο κατάφωρο ή μπορεί να επικαλεστεί ελαφρυντικές περιστάσεις.

Επί του παραδεκτού της προσφυγής

22 Η Επιτροπή προέβαλε ένσταση απαραδέκτου αμφισβητώντας ότι οι εσωτερικοί προσανατολισμοί είναι πράξη δυναμένη να προσβληθεί κατά την έννοια του άρθρου 173 της Συνθήκης.

23 Κατά την Επιτροπή, οι εσωτερικοί προσανατολισμοί προορίζονται για αυστηρά εσωτερική χρήση εκ μέρους των υπηρεσιών της, επιπλέον δε ουδόλως τροποποιούν την προϋφισταμένη έννομη κατάσταση, οπότε δεν παράγουν αφ' εαυτών έννομα αποτελέσματα έναντι τρίτων. Περιορίζονται στο να υποδείξουν τον τρόπο με τον οποίο οι υπηρεσίες της Επιτροπής οφείλουν κάθε φορά να εφαρμόζουν τις οικονομικές διορθώσεις προκειμένου να μειώνουν ή να αναστέλλουν τις συνδρομές των διαρθρωτικών ταμείων βάσει του άρθρου 24, παράγραφος 2, του κανονισμού περί συντονισμού.

24 Η Ισπανική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι, αντίθετα προς την ονομασία τους, οι εσωτερικοί προσανατολισμοί αποτελούν πράξη δυναμένη να αποτελέσει αντικείμενο προσφυγής κατά την έννοια του άρθρου 173 της Συνθήκης.

25 Συγκεκριμένα, εκκινώντας από την ερμηνεία του περιεχομένου των εσωτερικών προσανατολισμών, η ως άνω κυβέρνηση συνάγει ότι αυτοί παράγουν υποχρεωτικά

έννομα αποτελέσματα και θίγουν τα συμφέροντα των κρατών μελών, τροποποιώντας σημαντικά τη νομική κατάστασή τους, οπότε μπορούν να αμφισβητηθούν στο πλαίσιο προσφυγής ακυρώσεως.

26 Η Ιταλική Δημοκρατία και η Πορτογαλική Δημοκρατία ισχυρίζονται ότι οι εσωτερικοί προσανατολισμοί αποτελούν πράξη δυναμένη να προσβληθεί δυνάμει του άρθρου 173 της Συνθήκης.

27 Προκαταρκτικώς, πρέπει να υπομνηστεί κατ' αρχάς ότι, κατά πάγια νομολογία, η προσφυγή ακυρώσεως μπορεί να στραφεί κατά οποιασδήποτε πράξεως των θεσμικών οργάνων, ανεξαρτήτως της φύσεως ή της μορφής της, η οποία σκοπεί στην παραγωγή εννόμων αποτελεσμάτων (βλ. απόφαση της 31ης Μαρτίου 1971 στην υπόθεση 22/70, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 729, σκέψη 42, και απόφαση της 9ης Οκτωβρίου 1990 στην υπόθεση C-366/88, Γαλλία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1990, σ. I-3571, σκέψη 8).

28 Ακολούθως, επιβάλλεται η παρατήρηση ότι οι εσωτερικοί προσανατολισμοί παράγουν αποτελέσματα μόνον εντός των διοικητικών υπηρεσιών και δεν γεννούν δικαιώματα ή υποχρεώσεις έναντι των τρίτων. Επομένως, παρόμοιες πράξεις δεν συνιστούν βλαπτικές πράξεις κατά των οποίων μπορεί συνακόλουθα να ασκηθεί προσφυγή ακυρώσεως βάσει του άρθρου 173 της Συνθήκης (βλ. απόφαση της 25ης Φεβρουαρίου 1988 στην υπόθεση 190/84, Κόμμα Οικολόγων «Les Verts» κατά Κοινοβουλίου, Συλλογή 1988, σ. 1017, σκέψη 8, και προαναφερθείσα απόφαση Γαλλία κατά Επιτροπής, σκέψη 9).

29 Στην προκειμένη περίπτωση, η προσβαλλομένη πράξη τιτλοφορείται «Εσωτερικοί προσανατολισμοί αφορώντες τις αμιγείς οικονομικές διορθώσεις στο πλαίσιο εφαρμογής του άρθρου 24 του κανονισμού (ΕΟΚ) 4253/88».

30 Δυνάμει του άρθρου 24, παράγραφος 2, του κανονισμού περί συντονισμού, η Επιτροπή έχει τη δυνατότητα να μειώσει ή να αναστείλει τη συνδρομή για τη συναφή

δράση ή το σχετικό μέτρο εφόσον η κατά την παράγραφο 1 της εν λόγω διατάξεως εξέταση επιβεβαιώσει την ύπαρξη παρατυπίας ή σημαντικής αλλαγής θίγουσας τη φύση η τις συνθήκες υλοποιήσεως της δράσεως ή του μέτρου, για την οποία δεν ζητήθηκε η έγκριση της Επιτροπής.

31 Ουδαμώς απαγορεύεται στην Επιτροπή, προκειμένου να κάνει πλήρως χρήση της μνημονευθείσας στην προηγούμενη σκέψη δυνατότητας, να εκδώσει εσωτερικούς προσανατολισμούς σχετικά με τις οικονομικές διορθώσεις στο πλαίσιο εφαρμογής του άρθρου 24 του κανονισμού περί συντονισμού και να αναθέσει στις οικείες υπηρεσίες την αποστολή εκτελέσεώς τους.

32 Αντίθετα, οι ως άνω εσωτερικοί προσανατολισμοί συμβάλλουν στη διασφάλιση ότι, οσάκις η Επιτροπή λαμβάνει αποφάσεις κατ' εφαρμογήν της ανωτέρω διατάξεως, τα κράτη μέλη ή οι αρχές που αυτά έχουν ορίσει απολαύουν, επί συγκρισίμων καταστάσεων, ταυτόσημης μεταχειρίσεως. Επίσης, οι προσανατολισμοί αυτοί ενδέχεται να ενισχύουν τη διαφάνεια των ατομικών αποφάσεων που απευθύνονται στα κράτη μέλη.

33 Οι εσωτερικοί προσανατολισμοί διευκρινίζουν λοιπόν τις γενικές γραμμές βάσει των οποίων η Επιτροπή μελετά, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 24 του κανονισμού περί συντονισμού, την έκδοση μεταγενεστέρως ατομικών πράξεων, η νομιμότητα των οποίων μπορεί να αμφισβητηθεί εκ μέρους του ενδιαφερομένου κράτους μέλους ενώπιον του Δικαστηρίου σύμφωνα με την προβλεπόμενη στο άρθρο 173 της Συνθήκης διαδικασία.

34 Παρόμοια πράξη της Επιτροπής, η οποία απηχεί απλώς την πρόθεσή της να ακολουθήσει συγκεκριμένη γραμμή συμπεριφοράς κατά την άσκηση της αρμοδιότητας που της απένειμε το άρθρο 24 του κανονισμού περί συντονισμού, δεν μπορεί επομένως να θεωρηθεί ως σκοπούσα στην παραγωγή εννόμων αποτελεσμάτων

(απόφαση της 27ης Σεπτεμβρίου 1988 στην υπόθεση 114/86, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής, Συλλογή 1988, σ. 5289, σκέψη 13, και απόφαση της 5ης Μαΐου 1998 στην υπόθεση C-180/96, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής, Συλλογή 1998, σ. I-2265, σκέψη 28).

35 Το συμπέρασμα αυτό δεν αναιρείται από τις περιστάσεις υπό τις οποίες θεσπίστηκαν οι εσωτερικοί προσανατολισμοί. Πράγματι, όπως υπογράμμισε η Επιτροπή, οι προηγηθείσες συζητήσεις στα πλαίσια της ομάδας των προσωπικών αντιπροσώπων των Υπουργών Οικονομικών των κρατών μελών και η διαβούλευση με τις προβλεπόμενες στον τίτλο VIII του κανονισμού περί συντονισμού επιτροπές συνιστούν διαδικασίες που κίνησε η ίδια τηρώντας την αρχή της εταιρικής σχέσεως, βάσεως της οικονομικής διαχειρίσεως των διαφόρων διαρθρωτικών ταμείων. Υπό το πνεύμα αυτό, η Επιτροπή κοινοποίησε τους εσωτερικούς προσανατολισμούς μετά την έγκρισή τους στα κράτη μέλη, στο Κοινοβούλιο και στο Ελεγκτικό Συνέδριο.

36 Έπεται ότι οι εσωτερικοί προσανατολισμοί δεν μπορούν να θεωρηθούν ως πράξη προορισμένη να παραγάγει έννομα αποτελέσματα, οπότε η προσφυγή είναι απορριπτέα ως απαράδεκτη.

Επί των δικαστικών εξόδων

37 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπήρξε σχετικό αίτημα του νικήσαντος αντιδίκου. Επειδή το Βασίλειο της Ισπανίας ηττήθηκε και η Επιτροπή ζήτησε την καταδίκη του, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα. Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 4, πρώτο εδάφιο, του Κανονισμού Διαδικασίας, η Ιταλική Δημοκρατία και η Πορτογαλική Δημοκρατία φέρουν τα δικαστικά έξοδά τους.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (έκτο τμήμα)

αποφασίζει:

1) Απορρίπτει την προσφυγή ως απαράδεκτη.

2) Καταδικάζει το Βασίλειο της Ισπανίας στα δικαστικά έξοδα.

3) Η Ιταλική Δημοκρατία και η Πορτογαλική Δημοκρατία φέρουν τα δικαστικά έξοδά τους.

Kapteyn Hirsch Ragnemalm

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 6 Απριλίου 2000.

Ο Γραμματέας

R. Grass

Ο Πρόεδρος του έκτου τμήματος

J. C. Moitinho de Almeida