ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ GIUSEPPE TESAURO της 12ης Ιουλίου 1990 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Με την παρούσα προσφυγή η Γαλλική Δημοκρατία ζητεί, βάσει του άρθρου 173, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΟΚ, την ακύρωση μιας πράξεως της Επιτροπής που φέρει τον τίτλο « Υπηρεσιακές οδηγίες εσωτερικής χρήσης σχετικά με ορισμένες διοικητικές και τεχνικές λεπτομέρειες που πρέπει να εφαρμόζονται από υπαλλήλους οι οποίοι έχουν εξουσιοδοτηθεί από την Επιτροπή για τη λήψη δειγμάτων και την ανάλυση των προϊόντων που εμπίπτουν στο πεδίο διαχειρίσεως και ελέγχου του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Προσανατολισμού και Εγγυήσεων » [1].

Κατά τη Γαλλική Κυβέρνηση, οι εν λόγω εσωτερικές οδηγίες δίδουν την εξουσία στους υπαλλήλους της Επιτροπής να διεξάγουν ελέγχους (δειγματοληψία και ανάλυση των προϊόντων) που δεν προβλέπονται από την ισχύουσα κοινοτική νομοθεσία και η ρύθμιση των οποίων δεν εμπίπτει σε καμία περίπτωση στις αρμοδιότητες της Επιτροπής.

Η αιτία επομένως της διαφοράς εντάσσεται στο πλαίσιο της κοινοτικής νομοθεσίας που ρυθμίζει τους ελέγχους των δαπανών που χρηματοδοτούνται από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (στο εξής: ΕΓΤΠΕ).

2. Ο κανονισμός (ΕΟΚ) 729/70 του Συμβουλίου, της 21ης Απριλίου 1970, περί χρηματοδοτήσεως της κοινής γεωργικής πολιτικής [2], έθεσε σε ισχύ, παράλληλα με την καθιέρωση του συστήματος των ιδίων πόρων, ένα σύστημα άμεσης χρηματοδοτήσεως εκ μέρους της Κοινότητας. Η Επιτροπή θέτει στη διάθεση των κρατών μελών τις πιστώσεις που είναι αναγκαίες για την πραγματοποίηση των πληρωμών εκ μέρους των εθνικών οργανισμών. Είναι προφανές ότι κατά τη διαχείριση των ανωτέρω πληρωμών εκ μέρους των κρατών μελών για λογαριασμό της Κοινότητας μπορούν να σημειωθούν διάφορες παρατυπίες και απάτες. Για τον σκοπό ακριβώς αυτό τα άρθρα 8 και 9 του ανωτέρω κανονισμού προβλέπουν ένα σύστημα ελέγχων και επιτηρήσεως.

Το άρθρο 8 επιβάλλει στα κράτη μέλη τη γενική υποχρέωση να λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα για την εξασφάλιση της νομιμότητας των πράξεων που χρηματοδοτούνται από το ΕΓΤΠΕ, να προλαμβάνουν και να διώκουν τις ανωμαλίες, καθώς και να αναζητούν τα απολεσθέντα εξαιτίας ανωμαλιών ή αμελειών ποσά. Κατά συνέπεια, τα κράτη μέλη έχουν την υποχρέωση να οργανώσουν ένα σύστημα αποτελεσματικών ελέγχων των επιχειρηματιών και των αρμόδιων για τις πληρωμές εθνικών φορέων.

Το άρθρο 9 ρυθμίζει στη συνέχεια την εξουσία της Επιτροπής να διεξάγει, συμπληρωματικά προς τους ελέγχους που πραγματοποιούν τα κράτη μέλη, επιτόπιους ελέγχους, καθώς και τη δυνατότητα της Επιτροπής να συνεργάζεται με

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ιταλική.

1 — ΕΕ C 264 της 11.10.1988, σ. 3.

2 — ΕΕ ειδ. έκδ. 03/005, σ. 93.

τα κράτη αυτά ζητώντας τους τη διεξαγωγή συμπληρωματικών ελέγχων (πρβλ. σχετικά την όγδοη αιτιολογική σκέψη).

Το άρθρο 9, παράγραφος 1, προβλέπει ειδικότερα την υποχρέωση των κρατών μελών να θέτουν στη διάθεση της Επιτροπής *όλα τα στοιχεία τα αναγκαία για την καλή λειτουργία του Ταμείου* και να λαμβάνουν *κάθε μέτρο που μπορεί να διευκολύνει τους ελέγχους τους οποίους η Επιτροπή θεωρεί χρήσιμο να ενεργήσει* στο πλαίσιο της διαχειρίσεως της κοινοτικής χρηματοδοτήσεως, συμπεριλαμβανομένων των *επιτοπίων ελέγχων*.

Οι επιτόπιοι αυτοί έλεγχοι ρυθμίζονται από την παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου, το οποίο ορίζει ότι οι εντεταλμένοι από την Επιτροπή υπάλληλοι *έχουν δικαίωμα ελέγχου των βιβλίων και κάθε άλλου εγγράφου που έχει σχέση με τις δαπάνες τις χρηματοδοτούμενες από το Ταμείο*. Οι υπάλληλοι αυτοί μπορούν, μεταξύ άλλων, να ελέγχουν:

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

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

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

Τέλος, κατά την παράγραφο 3 του ίδιου άρθρου, *το Συμβούλιο, εκδίδοντας απόφαση με ειδική πλειοψηφία και κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής, θεσπίζει, εφόσον είναι αναγκαίο, τους γενικούς κανόνες εφαρμογής του ίδιου αυτού άρθρου.*

3. Από το άρθρο αυτό ακριβώς ανέκυψε το ζήτημα που μας απασχολεί εν προκειμένω. Η Επιτροπή δηλαδή, κρίνοντας ότι οι παράγραφοι 1 και 2 του άρθρου 9 του κανονισμού 729/70 παρείχαν στους υπαλλήλους της *την εξουσία να προβαίνουν αυτοτελώς στη δειγματοληψία* των προϊόντων που χρηματοδοτούνται από το ΕΓΤΠΕ και στις σχετικές αναλύσεις και κατόπιν των διαφωνιών της επί του ζητήματος αυτού με ορισμένα κράτη μέλη (και συγκεκριμένα με τη Γαλλία), συνέστησε στις 7 Ιανουαρίου 1987 μια διυπηρεσιακή ομάδα εργασίας, η οποία συνέταξε τις επίμαχες εσωτερικές οδηγίες. Στις 15 Σεπτεμβρίου 1988 ενημερώθηκε σχετικά η επιτροπή ΕΓΤΠΕ και έναν περίπου μήνα αργότερα οι οδηγίες δημοσιεύτηκαν στη σειρά C της Επίσημης Εφημερίδας.

4. Με βάση τα δεδομένα αυτά (για περαιτέρω στοιχεία παραπέμπω στην έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση), πρέπει να τονιστεί ότι η προσφεύγουσα υποστηρίζει καταρχάς ότι η προσβαλλόμενη πράξη υποκρύπτει στην πραγματικότητα έναν κανονισμό εφαρμογής του άρθρου 9 του ανωτέρω κανονισμού, δηλαδή πράξη που η Επιτροπή δεν ήταν αρμόδια να εκδώσει, δεδομένου ότι η παράγραφος 3 απονέμει ρητά στο Συμβούλιο, και μόνο στο Συμβούλιο, την αρμοδιότητα να θεσπίζει γενικούς κανόνες εφαρμογής. Επομένως, κατά το προσφεύγον κράτος, η Επιτροπή, εκδίδοντας τις επίμαχες εσωτερικές οδηγίες, άσκησε εξουσίες τις οποίες δεν έχει βάσει της εφαρμοστέας κοινοτικής ρυθμίσεως: άρα συντρέχει αναρμοδιότητα, αυτό δε το ελάττωμα συνεπάγεται την ακυρότητα της πράξεως.

5. Με το υπόμνημα αντικρούσεως η Επιτροπή πρότεινε ένσταση απαραδέκτου, ισχυριζόμενη ότι οι επίμαχες εσωτερικές οδηγίες δεν αποτελούν πράξη κατά της οποίας να μπορεί να ασκηθεί προσφυγή κατά το άρθρο 173 της Συν-

θήκης. Επικουρικά η Επιτροπή ζητεί την απόρριψη της προσφυγής ως αβάσιμης.

Επί του παραδεκτού

6. Στην παρούσα διαφορά οι περισσότεροι ισχυρισμοί αφορούν την εξέταση του παραδεκτού της προσφυγής. Το ζήτημα δηλαδή είναι αν οι επίμαχες εσωτερικές οδηγίες έχουν τα χαρακτηριστικά πράξης κατά της οποίας μπορεί να ασκηθεί προσφυγή κατά το άρθρο 173.

Είναι παγκοίνως γνωστό ότι κατά το άρθρο 173, πρώτο εδάφιο, επιτρέπεται η άσκηση αγωγής ακυρώσεως κατά των πράξεων του Συμβουλίου και της Επιτροπής που δεν είναι συστάσεις ή γνώμες. Από τη διατύπωση αυτή θα μπορούσε να συναχθεί το συμπέρασμα ότι ο όρος « πράξεις » αναφέρεται μόνο στις δεσμευτικές πράξεις, τις οποίες πραγματεύεται το άρθρο 189. Και πράγματι, τα άρθρα 173 και 189 αποτελούν ένα ενιαίο σύνολο, καθόσον ο όρος « πράξη » που εμφανίζεται στο άρθρο 173 δεν μπορεί να διευρύνει την αρμοδιότητα του κοινοτικού δικαστή, ώστε να επιλαμβάνεται και των δηλώσεων βουλήσεως που δεν συγκεκριμενοποιούνται με την έκδοση κανονισμών, οδηγιών ή αποφάσεων.

Ο χαρακτηρισμός όμως της πράξεως εναπόκειται καταρχήν στον δικαστή, και μάλιστα ανεξάρτητα από τη « νομική ονομασία » που έχει δοθεί στην πράξη. Πρόκειται εδώ για μια πάγια αρχή του δικαίου των περισσοτέρων κρατών μελών, η οποία μάλιστα έχει εφαρμοστεί επανειλημμένα από το Δικαστήριό μας, ιδίως σε σχέση με την ανάγκη εξασφαλίσεως επαρκούς έννομης προστασίας στους διοικουμένους. Με λίγα λόγια, ο νομικός χαρακτηρισμός μιας δηλώσεως βουλήσεως εξαρτάται από την ουσία της πράξης, το περιεχόμενό της και τα αποτελέσματά της· μικρότερη σημασία έχει αντίθετα, υπό την οπτική αυτή γωνία, η μορφή που της έχει δοθεί.

7. Το Δικαστήριο έχει επανειλημμένα κληθεί να εξετάσει το περιεχόμενο του όρου « πράξεις » του άρθρου 173. Σχετικά νομίζω ότι δεν είναι περιττό να τονίσω ότι η νομολογία αυτή αναπτύχθηκε κυρίως σε σχέση με το *δεύτερο* εδάφιο του άρθρου 173 (καθώς και με το άρθρο 33, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚΑΧ) και επομένως έχουν προσδιοριστεί τα στοιχεία που είναι αναγκαία για τον χαρακτηρισμό των πράξεων των οργάνων ως « αποφάσεων » κατά την έννοια της Συνθήκης.

Στην υπόθεση π.χ. 54/65 [3], που αφορούσε τη Συνθήκη ΕΚΑΧ, το Δικαστήριο έκρινε ότι « η απόφαση πρέπει πράγματι να εμφανίζεται ως πράξη του αρμοδίου οργάνου, η οποία αποσκοπεί στην παραγωγή νομικών αποτελεσμάτων, αποτελεί την τελική φάση της εσωτερικής διαδικασίας και περιέχει οριστική κρίση υπό μορφή που παρέχει τη δυνατότητα προσδιορισμού της φύσης της πράξης ».

Από το ανωτέρω χωρίο προκύπτει με σαφήνεια ότι το Δικαστήριο, μολονότι έλαβε υπόψη την ουσία της πράξης, προσδιόρισε τα τυπικά στοιχεία που είναι αναγκαία ή τουλάχιστον επαρκή ώστε η πράξη να χαρακτηρίζεται ως απόφαση κατά της οποίας μπορεί να ασκηθεί προσφυγή.

8. Αντίθετα, η νομολογία σε σχέση με τη Συνθήκη ΕΟΚ εμφανίζεται να αποδίδει μικρότερη σημασία στα τυπικά κριτήρια και μεγαλύτερη στην ανάγκη εξασφαλίσεως στους διοικουμένους της όσο το δυνατόν ευρύτερης προστα-

3 — Απόφαση της 16ης Ιουνίου 1966, Forges de Châtillon κατά Ανωτάτης Αρχής, Racc. 1966, σ. 381, ιδίως σσ. 394 και 395· βλέπε σχετικά και απόφαση της 5ης Δεκεμβρίου 1963, συνεκδ. υποθ. 23/63, 24/63 και 52/63, Usines Henricot κατά Ανωτάτης Αρχής, Racc. 1963, σ. 439, ειδικότερα σ. 450.

σίας. Ήδη στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 8/66 έως 11/66 [4], στις οποίες ασχολήθηκε για πρώτη φορά — στο πλαίσιο της ΕΟΚ — με το πρόβλημα που καλείται να επιλύσει εν προκειμένω, το Δικαστήριο έκρινε ότι, για να υπάρχει δυνατότητα προσφυγής, αρκεί να πρόκειται για πράξεις που επηρεάζουν τα συμφέροντα των διοικουμένων, « καθόσον επιφέρουν ουσιώδεις μεταβολές στη νομική τους κατάσταση ». Υπό την οπτική αυτή γωνία, το γεγονός ότι η προσβαλλόμενη πράξη δεν χαρακτηριζόταν ως απόφαση και αποτελούσε προσωρινή πράξη δεν θεωρήθηκε ότι είχε αποφασιστική σημασία, καθόσον επρόκειτο *κατ' ουσίαν* για απόφαση, με την οποία είχε περατωθεί μια ειδική διαδικασία και η οποία επομένως μπορούσε να παραγάγει οριστικά έννομα αποτελέσματα. Επιπλέον, το Δικαστήριο έκρινε ότι το γεγονός ότι μια διαδικαστική πράξη κρίνεται προσβλητή, μολονότι αυτό επιβραδύνει τη διαδικασία, « δεν έχει εν πάση περιπτώσει καμία σημασία σε σχέση με τις εγγυήσεις που παρέχει η Συνθήκη στους ιδιώτες και οι οποίες υπερισχύουν όλων των κανονιστικών κειμένων ».

Στην υπόθεση 60/81 [5], το Δικαστήριο διευκρίνισε εξάλλου, γενικότερα, ότι « ... συνιστά πράξη... η οποία δύναται να αποτελέσει αντικείμενο προσφυγής ακυρώσεως... κάθε μέτρο του οποίου τα έννομα αποτελέσματα είναι δεσμευτικά και ικανά να επηρεάσουν τα συμφέροντα του προσφεύγοντος, μεταβάλλοντας κατά τρόπο σαφή τη νομική του θέση. Αντιθέτως, η μορφή υπό την οποία λαμβάνονται οι εν λόγω πράξεις ή αποφάσεις είναι καταρχήν αδιάφορη, όσον αφορά τη δυνατότητα προσβολής τους με προσφυγή ακυρώσεως » (σκέψη 9).

9. Αντίθετα, σπανιότερες είναι οι περιπτώσεις στις οποίες ζητήθηκε από το Δικαστήριο να αποφανθεί επί του όρου « πράξεις » κατά την έννοια του *πρώτου* εδαφίου του άρθρου 173 [6], το οποίο δεν αφορά μόνο τις αποφάσεις, και μάλιστα σπάνιες ήταν οι περιπτώσεις που η προσβαλλόμενη πράξη δεν είχε ατομική, αλλά γενική και αφηρημένη ισχύ. Σχετικά θα ήθελα να υπενθυμίσω κυρίως τη γνωστή απόφαση της 31ης Μαρτίου 1971 [7], στην οποία το Δικαστήριο δέχτηκε ότι « σκοπός της προσφυγής είναι η εξασφάλιση, σύμφωνα με το άρθρο 164, της τηρήσεως του δικαίου κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή της Συνθήκης. Προς το σκοπό αυτό θα αντέβαινε η στενή ερμηνεία των προϋποθέσεων του παραδεκτού της προσφυγής και ο περιορισμός του δικαιώματος ασκήσεως προσφυγής στις κατηγορίες μόνο των πράξεων που αναφέρονται στο άρθρο 189. Κατά συνέπεια, η προσφυγή ακυρώσεως πρέπει να μπορεί να ασκείται κατά οποιουδήποτε μέτρου των οργάνων (ανεξαρτήτως της φύσεως ή της μορφής του) με το οποίο επιδιώκεται η παραγωγή εννόμων αποτελεσμάτων » (σκέψεις 38 έως 43).

Ιδιαίτερα σημαντική μου φαίνεται εδώ η έκφραση « επιδιώκεται η παραγωγή εννόμων αποτελεσμάτων », έκφραση στην οποία δόθηκε μια κάπως διαφορετική χροιά με την απόφαση στην υπόθεση 114/86 [8], με την οποία το Δικαστήριο δέχτηκε ότι « καμία πράξη δεν μπορεί να προσβληθεί με προσφυγή ακυρώσεως, αν δεν προορίζεται να παραγάγει έννομα αποτελέσματα »· η έκφραση αυτή όμως νομίζω ότι δείχνει σαφώς τη διαφορά μεταξύ των αποτελεσμάτων μιας ατομικής ισχύος πράξεως και των αποτελεσμάτων των πράξεων γενικής και αφηρημένης ισχύος.

4 — Απόφαση της 15ης Μαρτίου 1967, Cimenteries κατά Επιτροπής, Racc. 1967, σ. 83, ειδικότερα σσ. 85 και 86.

5 — Απόφαση της 11ης Νοεμβρίου 1981, IBM κατά Επιτροπής, Συλλογή 1981, σ. 2639.

6 — Στο πλαίσιο αυτό ιδιαίτερη σημασία έχουν οι αποφάσεις με τις οποίες αναγνωρίστηκε η παθητική νομιμοποίηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου: απόφαση της 10ης Φεβρουαρίου 1983, υπόθεση 230/81, Λουξεμβούργο κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Συλλογή 1983, σ. 255, απόφαση της 10ης Απριλίου 1984, υπόθεση 108/83, Λουξεμβούργο κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Συλλογή 1984, σ. 1945, απόφαση της 23ης Απριλίου 1986, υπόθεση 294/83, « Les Verts » κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Συλλογή 1986, σ. 1339, απόφαση της 25ης Φεβρουαρίου 1988, υπόθεση 190/84, « Les Verts » κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Συλλογή 1988, σ. 1017. Σε όλες αυτές τις υποθέσεις το Δικαστήριο έκρινε ότι προσφυγή μπορεί να ασκηθεί και κατά πράξεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (π.χ. των ψηφισμάτων), εφόσον σκοπός τους είναι να παραγάγουν έννομα αποτελέσματα έναντι τρίτων.

7 — Υπόθεση 22/70, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, Racc. 1971, σ. 276.

8 — Απόφαση της 27ης Σεπτεμβρίου 1988, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής, Συλλογή 1988, σ. 5289.

Σε τελική ανάλυση και λαμβανομένου υπόψη ότι η συγκεκριμένη διατύπωση που χρησιμοποιείται σε δεδομένο πλαίσιο δεν έχει κατ' ανάγκη την ίδια σημασία σε μια διαφορετική πραγματική κατάσταση, δηλαδή ότι δεν είναι δυνατόν να συναχθούν γενικώς ισχύοντα συμπεράσματα, προκύπτει από την ανωτέρω νομολογία ότι για την άσκηση του δικαστικού ελέγχου μικρή σημασία έχει η μορφή υπό την οποία εμφανίζεται η πράξη προς τα έξω: αυτό που έχει κυρίως σημασία είναι το περιεχόμενο και τα αποτελέσματα της πράξης. Ειδικότερα, δύο είναι οι προϋποθέσεις τις οποίες πρέπει να πληροί η πράξη για να μπορεί να ασκηθεί κατ' αυτής προσφυγή ακυρώσεως:

α) πρέπει να παράγει έννομα αποτελέσματα που να μεταβάλλουν τη νομική κατάσταση των αποδεκτών [9] και

β) πρέπει να πρόκειται για οριστικό μέτρο, υπό την έννοια δηλαδή ότι δεν μπορεί να ασκείται προσφυγή κατά διαδικαστικών πράξεων που εκδίδονται κατά τη διάρκεια της διαδικασίας που καταλήγει στη θέσπιση του τελικού μέτρου ή, εν πάση περιπτώσει, κατά των προπαρασκευαστικών πράξεων [10].

10. Η ανωτέρω νομολογία του Δικαστηρίου όμως, μολονότι χωρίς αμφιβολία δίνει το προβάδισμα στην ουσία έναντι της μορφής της πράξης, με σκοπό την προστασία των διοικουμένων, δεν έχει δώσει, κατά τη γνώμη μου, σαφή απάντηση σε ένα κατά κάποιο τρόπο προκαταρκτικό ερώτημα: κατά πόσον *η πράξη μπορεί να παραγάγει έννομα αποτελέσματα*, όταν υπάρχουν ή λείπουν ορισμένοι τουλάχιστον ουσιώδεις τύποι, ανεξάρτητα από το γεγονός ότι κατόπιν της συγκεκριμένης εξετάσεως του περιεχομένου της πράξεως προκύπτει ότι υφίστανται έννομα αποτελέσματα, και ειδικότερα βλαπτικά αποτελέσματα.

Θα πρέπει δε να προστεθεί ότι σε ορισμένες περιπτώσεις το Δικαστήριο όχι μόνο αντιμετώπισε το ανωτέρω ζήτημα, αλλά εξέτασε προς τούτο και ένα στοιχείο, την αρμοδιότητα του οργάνου, το οποίο δεν αφορά, υπό αυστηρή έννοια, τόσο τη δυνατότητα ασκήσεως προσφυγής κατά της πράξεως, όσο τη νομιμότητά της.

Από την άποψη αυτή σημαντική είναι, εκτός από την προαναφερθείσα απόφαση στην υπόθεση 54/65, και μία πρόσφατη απόφανση του Δικαστηρίου, το οποίο, με Διάταξη της 17ης Μαΐου 1989 [11], έκρινε ότι το γεγονός ότι η πράξη δεν μπορεί να παραγάγει έννομα αποτελέσματα αποτελεί λόγο απαραδέκτου της προσφυγής. Στην υπόθεση εκείνη επρόκειτο για ένα τηλετύπημα της Επιτροπής με το οποίο ερμηνεύονταν οι κοινοτικές διατάξεις περί των ενισχύσεων στην παραγωγή σπόρων σόγιας και το οποίο είχε προσβληθεί από την Ιταλική Κυβέρνηση· το Δικαστήριο έκρινε ότι το τηλετύπημα αυτό δεν μπορεί « να παράγει έννομα αποτελέσματα », αφού « καμία διάταξη των προαναφερθέντων σχετικών κανονισμών δεν παρέχει στην Επιτροπή αρμοδιότητα να εκδίδει αποφάσεις ως προς την ερμηνεία τους. Η τελευταία έχει απλώς τη δυνατότητα να εκφράζει τη γνώμη της, η οποία ουδέποτε δεσμεύει τις εθνικές αρχές ».

11. Υπό το φως των ανωτέρω φρονώ ότι πρέπει να εξακριβωθεί καταρχάς — και υπό αφηρημένη καταρχήν έννοια — αν οι προσβαλλόμενες « εσωτερικές οδηγίες » μπορούν να παράγουν έννομα αποτελέσματα

9 — Βλέπε απόφαση της 15ης Μαρτίου 1967, συνεκδ. υπόθεση 8/66 έως 11/66, Cimenteries κατά Επιτροπής, όπ. π., σ. 105, απόφαση της 24ης Ιουνίου 1986, υπόθεση 53/85, AKZO κατά Επιτροπής, Συλλογή 1986, σ. 1965, απόφαση της 27ης Σεπτεμβρίου 1988, υπόθεση 114/86, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής, όπ. π., σκέψη 12.

10 — Βλέπε απόφαση της 16ης Ιουνίου 1966, υπόθεση 54/65, Forges de Châtillon κατά Ανωτάτης Αρχής, όπ. π., σ. 395, απόφαση της 11ης Νοεμβρίου 1981, IBM, όπ. π., σκέψη 9.

11 — Διάταξη της 17ης Μαΐου 1989, υπόθεση 151/88, Ιταλική Δημοκρατία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1989, σ. 1255.

έναντι των κρατών μελών, πριν ακόμα αναλυθεί το περιεχόμενο των οδηγιών αυτών και πριν εξακριβωθεί αν και ποια αποτελέσματα παράγουν ή αποσκοπούν στο να παραγάγουν.

α) *Επί της μορφής της προσβαλλόμενης πράξης*

12. Η πράξη που μας ενδιαφέρει εν προκειμένω φέρει τον τίτλο « Οδηγίες εσωτερικής χρήσεως » (ο δε χαρακτηρισμός αυτός χρησιμοποιείται και στα δικόγραφα του οργάνου που την εξέδωσε), στερείται νομικής βάσεως, δεν φέρει την υπογραφή κανενός μέλους της Επιτροπής, δημοσιεύτηκε στη σειρά C της Επίσημης Εφημερίδας και οι μόνοι αποδέκτες στους οποίους φαίνεται να απευθύνεται είναι οι υπάλληλοι του οργάνου.

Θα μπορούσε βέβαια να προβληθεί ο ισχυρισμός ότι στην υπό κρίση πράξη δόθηκε υπερβολική και ασυνήθης για πράξη εσωτερικής χρήσεως δημοσιότητα. Είναι όμως προφανές ότι η Επιτροπή είναι ελεύθερη να επιλέγει τις μορφές που προτιμά για να κάνει γνωστή μια πράξη καθαρά εσωτερικής φύσεως. Εξάλλου, η δημοσίευση στην Επίσημη Εφημερίδα δεν είναι κρίσιμο στοιχείο για την επίλυση του προβλήματος. Ακόμη και αν η πράξη δεν είχε δημοσιευτεί, θα αντιμετωπίζαμε τα ίδια προβλήματα σχετικά με τη φύση της, όπως και σε άλλες περιπτώσεις (π.χ. στην υπόθεση 114/86 [12]).

13. Με βάση τα δεδομένα αυτά, θα ήθελα να υπενθυμίσω καταρχάς στον ίδιο τον εαυτό μου ότι χαρακτηρίζονται ως πράξεις εσωτερικής χρήσεως οι πράξεις εκείνες που παράγουν αποτελέσματα στο εσωτερικό του οργάνου που τις έχει εκδώσει: είτε επειδή αφορούν τις σχέσεις μεταξύ προϊσταμένου και υφισταμένων είτε επειδή αποτελούν οδηγίες που πρέπει να εφαρμοστούν εντός του οργάνου για την έκδοση της τελικής πράξης ή, τέλος, επειδή αποτελούν πράξεις για την οργάνωση των εσωτερικών υπηρεσιών. Πρόκειται δηλαδή για πράξεις που δεν παρουσιάζουν κανένα ενδιαφέρον προς τα έξω, και συγκεκριμένα για τους διοικουμένους και για τα κράτη μέλη.

Κατόπιν αυτών αναρωτιέμαι κατά πόσον μια πράξη που χαρακτηρίζεται από το όργανο που την εξέδωσε ως πράξη εσωτερικής χρήσεως και η οποία δεν πληροί καμία από τις απαιτούμενες τυπικές προϋποθέσεις των δεσμευτικών πράξεων είναι εντούτοις δεσμευτική για τους τρίτους ή μπορεί πάντως να τους αντιταχθεί, καθόσον συνεπάγεται την εκ μέρους τους τήρηση ορισμένων υποχρεώσεων. Επιπλέον δε: χρειάζεται μια πράξη όπως η προσβαλλόμενη εν προκειμένω, η οποία αποτελεί, κατά τη μορφή της, χωρίς αμφιβολία πράξη εσωτερικής χρήσεως, να εξεταστεί ως προς την ουσία της, το αντικείμενό της, το περιεχόμενό της, προκειμένου να κριθεί κατά πόσον μπορεί να ασκηθεί κατ' αυτής προσφυγή;

Η απάντηση υπέρ της οποίας θα έκλινα είναι αρνητική. Δεν θα απέκλεια δηλαδή το ενδεχόμενο να μην μπορεί μια πράξη όπως η υπό εξέταση εν προκειμένω να παραγάγει σε καμία περίπτωση δεσμευτικά αποτελέσματα για τους τρίτους, ανεξάρτητα από το γεγονός ότι θα μπορούσε να θεωρηθεί ενδεχομένως ικανή να δημιουργήσει υποχρεώσεις και για όσους δεν είναι οι προφανείς αποδέκτες της ή, εν πάση περιπτώσει, να επηρεάσει τα συμφέροντά τους. Το μόνο που μπορεί να λεχθεί είναι ότι η Επιτροπή μπορεί να πιστεύει ό,τι θέλει σε σχέση με τους δειγματοληπτικούς ελέγχους των προϊόντων: ανεξάρτητα από το αν η άποψή της είναι ορθή ή εσφαλμένη, παραμένει, όπως και στην υπόθεση Ιταλία κατά Επιτροπής, μια ερμηνεία του άρθρου 9 του κανονισμού 729/70 που απευθύνεται στους υπαλλήλους της και δεν δεσμεύει τις εθνικές αρχές και τους επιχειρηματίες.

Είναι πράγματι αναμφισβήτητο ότι οι επίμαχες εσωτερικές οδηγίες δεν εμφανίζουν προς τα

12 — Απόφαση της 27ης Σεπτεμβρίου 1988, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής, όπ. π., σ. 5289.

έξω κανένα τυπικό στοιχείο το οποίο να μπορεί να οδηγήσει τους τρίτους, ανεξάρτητα από το περιεχόμενό τους, στο συμπέρασμα ότι βρίσκονται ενώπιον μιας πράξεως που θα μπορούσε να επηρεάσει κατά κάποιο τρόπο τις έννομες σχέσεις τους.

14. Επιπλέον, υπάρχει και ένα άλλο στοιχείο, το οποίο το Δικαστήριο έλαβε υπόψη κατά την έκδοση της Διατάξεως στην προαναφερθείσα υπόθεση Ιταλία κατά Επιτροπής. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι το άρθρο 9 του κανονισμού 729/70 δεν απονέμει καμία αρμοδιότητα στην Επιτροπή να θεσπίζει πράξεις για τη ρύθμιση του ζητήματος που μας απασχολεί, και ειδικότερα των διαδικασιών ελέγχου, και μάλιστα πράξεις που να δεσμεύουν τα κράτη μέλη· ούτε βέβαια « αποφάσεις ως προς την ερμηνεία » του υπό κρίση κανονισμού που να δεσμεύουν τους τρίτους, όπως στην υπόθεση που μόλις αναφέρθηκε. Και είναι πράγματι χαρακτηριστικό ότι οι διάδικοι επιχειρηματολόγησαν εν εκτάσει σε σχέση με την εξουσία της Επιτροπής να προβαίνει σε δειγματοληψίες, αλλά όχι και σε σχέση με την εξουσία της να εκδίδει σχετικά κανονιστικές πράξεις, για την οποία κανείς ποτέ δεν θεώρησε — ούτε μπορούσε ευλόγως να θεωρήσει — ότι είχε απονεμηθεί στην Επιτροπή.

Κατά συνέπεια, η προσβαλλόμενη πράξη, ακόμη και αν από το περιεχόμενό της συναγόταν ότι υπήρχε σκοπός να επιβληθούν δεσμεύσεις στους τρίτους, δεν θα μπορούσε σε καμία περίπτωση να επιτύχει το σκοπό αυτό και να επηρεάσει τη νομική κατάσταση των κρατών μελών ή των επιχειρηματιών του οικείου τομέα.

Με άλλα λόγια, η πράξη η οποία, όπως η προσβαλλομένη εν προκειμένω, δεν έχει κανένα από τα απαιτούμενα τυπικά χαρακτηριστικά μιας δεσμευτικής πράξεως και επιπλέον έχει εκδοθεί από όργανο που δεν έχει καμία αρμοδιότητα να εκδίδει δεσμευτικές πράξεις στον οικείο τομέα δεν μπορεί να επιβάλλει καμία υποχρέωση στα κράτη μέλη και δεν παράγει κανένα έννομο αποτέλεσμα έναντι των κρατών αυτών. Σχετικά δεν χρειάζεται να εξακριβωθεί αν η αυτοτελής διενέργεια δειγματοληψίας εκ μέρους της Επιτροπής εμπίπτει στις εξουσίες που της απονέμει ήδη το άρθρο 9 του κανονισμού 729/70, δεδομένου ότι η Επιτροπή οπωσδήποτε δεν έχει αρμοδιότητα να εκδίδει δεσμευτικές πράξεις που να ρυθμίζουν γενικά τον τρόπο διεξαγωγής των εργασιών ελέγχου, αλλά το πολύ « οδηγίες εσωτερικής χρήσης », οι οποίες ακριβώς είναι καθαρά ερμηνευτικές (δεν έχει σημασία αν είναι ορθές ή εσφαλμένες) και οπωσδήποτε δεν είναι δεσμευτικές ούτε για τις εθνικές αρχές ούτε για τους διοικουμένους.

Επομένως, αν το ζήτημα εξεταστεί υπό το ανωτέρω πρίσμα, συνάγεται ότι, επειδή η προσβαλλόμενη πράξη δεν μπορεί να παράγει έννομα αποτελέσματα έναντι των τρίτων προς τους οποίους δεν απευθύνεται εμφανώς, λόγω ελλείψεως ουσιωδών τύπων και πλήρους αναρμοδιότητας του οργάνου που την εξέδωσε, δεν πρόκειται για πράξη κατά της οποίας μπορεί να ασκηθεί προσφυγή βάσει του άρθρου 173 της Συνθήκης και επομένως η προσφυγή της Γαλλικής Κυβερνήσεως πρέπει να κηρυχθεί απαράδεκτη.

15. Νομίζω ότι ορισμένα προβλήματα που ανακύπτουν σχετικά (και δεν μπορώ να υπερηφανευτώ ότι εγώ τα έχω λύσει όλα) θα μπορούσαν πάντως να επιλυθούν.

Ειδικότερα, δεν νομίζω ότι η λύση αυτή είναι αντίθετη προς την ανάγκη εξασφαλίσεως επαρκούς δικαστικής προστασίας στους διοικουμένους (και τα κράτη μέλη). Το πρόβλημα επιλύεται στη ρίζα του, καθόσον η Επιτροπή δεν θα μπορούσε σε καμία περίπτωση να αξιώσει την εκπλήρωση υποχρεώσεων που θα ήταν ανύπαρκτες για τους τρίτους, καθόσον θα απέρρεαν από την επίμαχη πράξη. Εξάλλου, η ενδεχόμενη άρνηση του κράτους μέλους να

δεχθεί την « αυτοτελή » διεξαγωγή δειγματοληψίας εκ μέρους των υπαλλήλων της Επιτροπής θα μπορούσε να οδηγήσει την τελευταία να κινήσει τη διαδικασία του άρθρου 169, όχι βέβαια για παράβαση των « εσωτερικών οδηγιών », αλλά του άρθρου 9 του κανονισμού 729/70: και στην περίπτωση αυτή δεν θα είχε σημασία αν η αιτίαση της Επιτροπής είναι βάσιμη ή όχι.

Εξάλλου, η προτεινόμενη λύση έχει αναμφίβολα το πλεονέκτημα να ανταποκρίνεται περισσότερο προς την αρχή της ασφάλειας του δικαίου, καθόσον με τη λύση αυτή αποφεύγεται το ενδεχόμενο να υποχρεώνονται οι διοικούμενοι και τα κράτη μέλη να εμπλέκονται στον λαβύρινθο όλων των εγγράφων και των εσωτερικών μέτρων που θα μπορούσαν να υποκρύπτουν κάποιον κανονισμό, αποτέλεσμα του οποίου θα ήταν να τους υποχρεώνει και η παραμικρή ακόμη αβεβαιότητα να προσφύγουν στο Δικαστήριο (στην προκειμένη περίπτωση η έρευνα διευκολύνθηκε από τη δημοσίευση στην Επίσημη Εφημερίδα). Ούτε επιτρέπεται να λησμονείται η βασική αρχή κατά την οποία « η ομοιόμορφη εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου εξασφαλίζεται μόνο με την έκδοση τυπικών πράξεων βάσει της Συνθήκης » [13]: η αρχή δε αυτή δεν αποκλείεται να εφαρμοστεί ήδη κατά την εξακρίβωση του αν η πράξη υπόκειται σε προσφυγή.

16. Ούτε λείπει εν προκειμένω, στην ιστορία της νομολογίας του Δικαστηρίου, ένα συγκεκριμένο προηγούμενο: η απόφαση στην υπόθεση 20/58 [14], η οποία αφορούσε εσωτερικές οδηγίες, και συγκεκριμένα ένα έγγραφο που είχε αποστείλει η Ανωτάτη Αρχή σε έναν βοηθητικό οργανισμό και είχε δημοσιευτεί στην Επίσημη Εφημερίδα. Στην υπόθεση εκείνη το Δικαστήριο τόνισε καταρχάς ότι η Ανωτάτη Αρχή δεν είχε την πρόθεση να εκδώσει απόφαση, αλλά « απλώς να επαναλάβει ορισμένες αρχές που θεωρούσε, *καλώς ή κακώς*, ότι λογικά απέρρεαν από τη βασική απόφαση » και στη συνέχεια έκρινε ότι η προσβαλλόμενη πράξη « έχει τον χαρακτήρα εσωτερικού μέτρου που έλαβε ένας προϊστάμενος με σκοπό να δώσει ορισμένες κατευθύνσεις στις υφιστάμενες υπηρεσίες και επομένως δημιουργεί άμεσες υποχρεώσεις μόνο για την υπηρεσία στην οποία απευθύνεται και όχι για τις επιχειρήσεις που καταναλώνουν παλαιοσίδηρο ».

17. Η λύση αυτή εξάλλου δεν θα έπρεπε κανονικά να συναντήσει εμπόδια στη νομολογία του Δικαστηρίου με την οποία δίνεται προτεραιότητα στη δυνατότητα ασκήσεως προσφυγής κατά των ατομικής ισχύος πράξεων, δηλαδή των πράξεων των οποίων οι αποδέκτες είναι συγκεκριμένοι και μπορούν αμέσως να εξατομικευτούν. Η τάση αυτή εκδηλώθηκε κυρίως σε περιπτώσεις στις οποίες η ένσταση απαραδέκτου της προσφυγής στηριζόταν στο ότι δεν είχαν τηρηθεί ορισμένες προϋποθέσεις ως προς τον τύπο, αλλ' όμως δεν είχε αμφισβητηθεί καθόλου το γεγονός ότι η ίδια η πράξη είχε τον χαρακτήρα αποφάσεως [15].

Στην προκειμένη υπόθεση αντίθετα, η έλλειψη των ελάχιστων τυπικών προϋποθέσεων που πρέπει να συντρέχουν για να υπάρχει δεσμευτική πράξη, συνδυαζόμενη με το γεγονός ότι το όργανο που την εξέδωσε ήταν απολύτως αναρμόδιο να ρυθμίσει το ζήτημα με την έκδοση πράξεως κανονιστικής φύσεως, αποκλείει εκ των προτέρων το ενδεχόμενο να μπορεί η ίδια αυτή πράξη να παράγει έννομα αποτελέσματα έναντι των τρίτων: άρα, το περιεχόμενό της, από το οποίο θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι απορρέουν υποχρεώσεις

13 — Απόφαση της 18ης Ιουνίου 1970, υπόθεση 74/69, Krohn, Racc. 1970, σ. 451, σκέψη 9.

14 — Απόφαση της 17ης Ιουλίου 1959, Phoenix-Rheinrohr κατά Ανωτάτης Αρχής, Racc. 1958-1959, σ. 155· την ίδια ημέρα και με παρόμοιο περιεχόμενο, βλέπε συνεκδ. υποθ. 20/58 έως 23/58 και 32/58 και 33/58, Racc. 1958-1959, σ. 163.

15 — Απόφαση της 15ης Μαρτίου 1967, συνεκδ. υποθ. 8/66 έως 11/66, Cimenteries, όπ. π. Ακόμη περισσότερο χαρακτηριστική από την άποψη αυτή είναι (μολονότι εκδόθηκε επί διαφοράς που αφορούσε τη νομοθεσία για το προσωπικό) η απόφαση της 9ης Φεβρουαρίου 1984 στις συνεκδ. υποθ. 316/82 και 40/83, Nelly Kholer κατά Ελεγκτικού Συνεδρίου, Συλλογή 1984, σ. 641, με την οποία το Δικαστήριο έκρινε παραδεκτή την προσφυγή που είχε ασκηθεί κατά προφορικής αποφάσεως.

για τους τρίτους, δεν έχει καμία σημασία από νομική άποψη.

18. Η αναρμοδιότητα της Επιτροπής όμως συνιστά, υπό αυστηρή έννοια, πλημμέλεια της πράξης, η βαρύτητα της οποίας σταθμίζεται κατά την εκτίμηση της νομιμότητας και όχι της δυνατότητας προσβολής της πράξης· αν δηλαδή χρησιμοποιηθεί δικονομική ορολογία, η αναρμοδιότητα αφορά την ουσία και όχι το παραδεκτό.

Εντούτοις, μολονότι δεν θα μπορούσα να αγνοήσω την προαναφερθείσα Διάταξη του Δικαστηρίου στην υπόθεση Ιταλία κατά Επιτροπής, καθώς και την απόφαση στην υπόθεση 54/65, φρονώ ότι στις περιπτώσεις όπως η υπό κρίση η αναρμοδιότητα μπορεί να έχει σημασία και για την εξέταση του παραδεκτού, πράγμα που έχει γίνει δεκτό και από ορισμένα γαλλικά και ιταλικά διοικητικά δικαστήρια. Εξάλλου, στην προκειμένη περίπτωση πρέπει καταρχάς να τονιστεί ότι η αναρμοδιότητα δεν είναι το μόνο κρίσιμο σημείο, αλλά προστίθεται στην παντελή έλλειψη των βασικών τυπικών χαρακτηριστικών των πράξεων που παράγουν αποτελέσματα προς τα έξω. Με άλλα λόγια η αναρμοδιότητα δεν αποτελεί αποφασιστικής σημασίας στοιχείο το οποίο να πρέπει να ληφθεί υπόψη κατά την εξέταση του ζητήματος αν η πράξη μπορεί να παραγάγει έννομα αποτελέσματα για τους τρίτους. Από την άποψη αυτή έχει ιδιαίτερη σημασία το γεγονός ότι η πράξη δεν έχει φαινομενικά άλλους αποδέκτες από τους υπαλλήλους της Επιτροπής, ενώ μόνο από το ουσιαστικό περιεχόμενο της πράξης μπορεί να συναχθεί ότι αφορά και τα κράτη μέλη και τους επιχειρηματίες του οικείου τομέα.

Δεύτερον, βρισκόμαστε ενώπιον μιας περιπτώσεως πλήρους και όχι μόνο σχετικής ελλείψεως αρμοδιότητας, πράγμα που θα μπορούσε μάλιστα να θεωρηθεί ότι καθιστά την πράξη ανυπόστατη (ή, αν προτιμάτε, πλήρως άκυρη) έναντι των τρίτων προς τους οποίους δεν απευθύνεται εμφανώς· συνεπώς, δεν θα επιτρεπόταν να τους επιβληθεί καμία υποχρέωση που θα μπορούσε ενδεχομένως να θεωρηθεί ότι απορρέει αποκλειστικά και μόνο από την πράξη.

β) *Επί του περιεχομένου της προσβαλλόμενης πράξης*

19. Κατόπιν των ανωτέρω, σε περίπτωση κατά την οποία το Δικαστήριο δεν θα δεχθεί τη λύση που προτείνω και κρίνει ότι πρέπει να προχωρήσει στον χαρακτηρισμό της επίδικης πράξης βάσει του περιεχομένου της και μόνο και χωρίς να λάβει καθόλου υπόψη το σύνολο των στοιχείων από τα οποία προκύπτει αναμφίβολα ότι αποτελεί εσωτερική πράξη, φρονώ ότι πρέπει να προβώ στην εξέταση και του περιεχομένου της προσβαλλόμενης πράξης, προκειμένου να εξακριβώσω αν σκοπός της είναι πράγματι, όπως υποστηρίζει η προσφεύγουσα κυβέρνηση, να παράγει έννομα αποτελέσματα έναντι των τρίτων και επομένως αν μπορεί να ασκηθεί κατ' αυτής προσφυγή.

20. Η Επιτροπή υποστηρίζει καταρχάς ότι οι επίμαχες οδηγίες αποτελούν, ακόμη και από άποψη ουσίας, μια απλή εσωτερική πράξη, καθόσον δεν έχουν κανένα νομικό ή οικονομικό αποτέλεσμα για τα κράτη μέλη ή για τους επιχειρηματίες. Προς επίρρωση της απόψεώς της η Επιτροπή διευκρινίζει ότι, βάσει των εσωτερικών οδηγιών, τα έξοδα των δειγματοληψιών βαρύνουν την ίδια, οι ποσότητες των δειγμάτων περιορίζονται στο απολύτως αναγκαίο και τα μη χρησιμοποιηθέντα δείγματα επιστρέφονται στον κύριό τους (σσ. 3 και 4 του υπομνήματος αντικρούσεως). Πρόκειται δηλαδή για καθαρά δηλωτική πράξη, η οποία εκδόθηκε προς χρήση των υπαλλήλων της και για να αποφευχθεί το ενδεχόμενο εφαρμογής διαφορετικών μεθόδων κατά τη διενέργεια των σχετικών υλικών πράξεων. Επομένως, η επί-

μαχη πράξη περιορίζεται στη διασαφήνιση υποχρεώσεων που απορρέουν ήδη από το άρθρο 9 του κανονισμού 729/70· ειδικότερα, οι οδηγίες *προϋποθέτουν* την ύπαρξη των υποχρεώσεων που απορρέουν, κατά την Επιτροπή, από το άρθρο 9, αλλά *δεν καθιερώνουν καμία νέα υποχρέωση.*

21. Σε σχέση με το περιεχόμενο και την ουσία της πράξης επιβάλλεται καταρχάς η παρατήρηση ότι στο προοίμιό της παρατίθενται τέσσερις αιτιολογικές σκέψεις, στις οποίες γίνεται αναφορά στον κανονισμό 729/70, και συγκεκριμένα στο άρθρο 9, παράγραφος 1 (δεύτερη αιτιολογική σκέψη). Στη συνέχεια αναφέρεται ότι η λήψη δειγμάτων και οι συναφείς αναλύσεις των προϊόντων που χρηματοδοτούνται από το ΕΓΤΠΕ αποτελούν ολοένα και περισσότερο απαραίτητη προϋπόθεση για τη διενέργεια των ελέγχων που προβλέπει το άρθρο 9 (τρίτη αιτιολογική σκέψη)· για τον λόγο αυτό θεσπίζεται μια σειρά υπηρεσιακών « οδηγιών », που απευθύνονται προς τους υπαλλήλους της Επιτροπής και των οποίων σκοπός είναι να εξασφαλιστεί ότι οι εν λόγω εργασίες θα πραγματοποιούνται « κάτω από τις καλύτερες δυνατές συνθήκες ».

Οι οδηγίες αυτές, που αφορούν « ορισμένες διοικητικές και τεχνικές λεπτομέρειες που *πρέπει να εφαρμόζονται* από τους υπαλλήλους της Επιτροπής », προβλέπουν καταρχάς ότι οι υπάλληλοι αυτοί έχουν *δικαίωμα προσβάσεως* σε μια σειρά εγκαταστάσεων που απαριθμούνται σε έναν μη εξαντλητικό πίνακα, με σκοπό « την πραγματοποίηση ή την ανάθεση » της πραγματοποιήσεως δειγματοληψιών (σημείο 1). Οι υπηρεσίες της Επιτροπής έχουν την υποχρέωση να ενημερώνουν το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος 48 τουλάχιστον ώρες πριν από την πραγματοποίηση της δειγματοληψίας, χωρίς πάντως να έχουν την υποχρέωση να παράσχουν τον κατάλογο των εγκαταστάσεων που θα ελεγχθούν (σημείο 3).

Επιπλέον, οι υπάλληλοι αυτοί « ζητούν » όλα τα *στοιχεία* που κρίνουν αναγκαία *σχετικά με τη μέθοδο κατασκευής ή παρασκευής* και τις δοκιμές των προϊόντων που πρόκειται να ελεγχθούν (σημείο 8).

Όσον αφορά τις οικονομικές συνέπειες των επίμαχων οδηγιών, επιβάλλεται η παρατήρηση ότι η Επιτροπή αναλαμβάνει διάφορα έξοδα (σημείο 2, δεύτερο εδάφιο). Εντούτοις, ορισμένες *πρόσθετες δαπάνες θα βαρύνουν τους επιχειρηματίες.* Το σημείο 2, τρίτο εδάφιο, προβλέπει συγκεκριμένα ότι « η μεταφορά και η μεταχείριση [φόρτωση και εκφόρτωση] των εμπορευμάτων στον τόπο όπου πραγματοποιούνται η δειγματοληψία, οι ενέργειες αφαίρεσης της συσκευασίας και ανασυσκευασίας [η αποσυσκευασία και ανασυσκευασία] γίνονται υπ' ευθύνη του ιδιοκτήτη ή του αντιπροσώπου του ». Επιπλέον, *δεν παρέχεται κανένα δικαίωμα αποζημιώσεως* για τα προϊόντα που χάνουν λόγω του ελέγχου ολόκληρη ή ένα μέρος της εμπορικής τους αξίας (σημείο 7, δεύτερο εδάφιο).

Φρονώ ότι επί του παρόντος μπορώ να αρκεστώ στην εξέταση των σημείων αυτών για να κρίνω αν οι οδηγίες αυτές προορίζονται να παράγουν έννομα αποτελέσματα.

22. Θα αρχίσω με την παρατήρηση ότι οι επίμαχες εσωτερικές οδηγίες δεν αποτελούν σε καμία περίπτωση « κλασικές » εσωτερικές οδηγίες (όπως αντίθετα τις χαρακτήρισε η Επιτροπή κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση), καθόσον ο όρος αυτός χαρακτηρίζει συνήθως τις καθαρά εσωτερικές πράξεις που εξαντλούν τα αποτελέσματά τους εντός του οργάνου που τις έχει εκδώσει, διότι αφορούν τις σχέσεις μεταξύ προϊσταμένων και υφισταμένων, και επομένως δεν έχουν καμία σημασία προς τα έξω για τους διοικουμένους.

Νομίζω ότι πρέπει να γίνει δεκτό ότι οι επίμαχες εσωτερικές οδηγίες μπορούν τουλάχιστον να παραγάγουν έννομα αποτελέσματα προς τα έξω. Το γεγονός και μόνο ότι οι υπάλληλοι της Επιτροπής *πρέπει να εφαρμόζουν* τις οδηγίες αυτές οδηγεί κατ' ανάγκη, νομίζω, στο

ανωτέρω συμπέρασμα. Η *υποχρέωση* δηλαδή αυτοτελούς *διεξαγωγής της δειγματοληψίας* καθώς και η *υποχρέωση μεταβάσεως* στις εγκαταστάσεις προϋποθέτουν κατ' ανάγκη το αντίστοιχο καθήκον των κρατών μελών και των επιχειρηματιών αφενός να επιτρέπουν την (αιφνίδια επιπλέον) είσοδο στις εγκαταστάσεις αυτές και αφετέρου να επιτρέπουν στους υπαλλήλους της Επιτροπής να διεξάγουν αυτοτελώς τη δειγματοληψία. Αν τα πράγματα δεν ήταν έτσι, τότε η πράξη δεν θα είχε οπωσδήποτε καμία έννοια, ούτε όσον αφορά τα ενδοϋπηρεσιακά της αποτελέσματα.

Από την άποψη αυτή, ακόμη και η δημοσίευση (στη σειρά C έστω) αποτελεί σημαντική, μολονότι όχι κρίσιμη, ένδειξη ότι η επίμαχη πράξη μπορεί να παραγάγει αποτελέσματα προς τα έξω.

Είναι επιπλέον προφανές ότι μια καθαρά εσωτερική πράξη δεν μπορεί να έχει για τους επιχειρηματίες — και εδώ αναφέρομαι στο σημείο 8 των οδηγιών — συνέπειες σε σχέση με το απόρρητο των μεθόδων παραγωγής των προϊόντων, όταν, όπως εν προκειμένω, δεν υπάρχει κανόνας που να τους εγγυάται την τήρηση του απορρήτου των σχετικών στοιχείων.

Όσον αφορά στη συνέχεια τις ανωτέρω παρατεθείσες «διατάξεις» των σημείων 2 και 7, οφείλω να ομολογήσω ότι δύσκολα θα μπορούσα να τις ερμηνεύσω ως καθαρά υπηρεσιακές οδηγίες της Επιτροπής προς τους υπαλλήλους της. Με ποια δηλαδή λογική (για να μην αναφερθώ στη νομική άποψη του ζητήματος) θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι ένα μέτρο που αποκλείει την αποκατάσταση της ζημίας δεν απευθύνεται και σε αυτόν που υφίσταται τη ζημία, αλλά μόνο σε αυτόν που την προκαλεί, είναι μυστήριο. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ο εκπρόσωπος της Επιτροπής διευκρίνισε ότι οι δαπάνες που βαρύνουν τους επιχειρηματίες είναι τόσο μικρές, ώστε να μπορεί να θεωρηθεί ότι δεν θα ευδοκιμούσε η προσφυγή που θα ασκούνταν ενδεχομένως ενώπιον του Δικαστηρίου. Εγώ πάντως δεν θα τολμούσα να κάνω προβλέψεις σχετικά, ούτε ως προς το ύψος των δαπανών ούτε ως προς οτιδήποτε άλλο. Θα αρκεστώ όμως στη διαπίστωση ότι καμία οικονομική επιβάρυνση όπως η ανωτέρω δεν προβλέπεται από το άρθρο 9 του κανονισμού 729/70.

23. Κατόπιν των ανωτέρω παρατηρήσεων, φρονώ ότι δεν χρειάζεται να εξετάσω περαιτέρω το ζήτημα αν με την επίμαχη πράξη «επιδιώκεται η παραγωγή εννόμων αποτελεσμάτων» [16].

Αυτό που επιβάλλεται πάντως στο σημείο αυτό είναι να εξακριβωθεί αν οι υποχρεώσεις που δημιουργούνται από την εφαρμογή της εν λόγω πράξεως απορρέουν από το άρθρο 9 του κανονισμού 729/70 (όπως ισχυρίζεται η Επιτροπή) ή αν πρόκειται για νέες υποχρεώσεις, οι οποίες μεταβάλλουν τη νομική κατάσταση των κρατών μελών και/ή των επιχειρηματιών: αν δηλαδή η επίμαχη πράξη αποτελεί πράξη καθαρά ερμηνευτική του άρθρου 9 ή προσθέτει νέες υποχρεώσεις στις υποχρεώσεις που προβλέπει η εφαρμοστέα νομοθεσία.

Από το γράμμα βέβαια του άρθρου 9 συνάγεται ότι η Επιτροπή έχει την εξουσία να προβαίνει η ίδια, μέσω των υπαλλήλων της, σε ελέγχους, αλλά το κείμενο σιωπά σε σχέση με τους δειγματοληπτικούς ελέγχους των προϊ-

16 — Απόφαση της 31ης Μαρτίου 1971, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, όπ. π., σ. 276. Αξίζει να σημειωθεί ότι η προσφυγή είχε ασκηθεί και στην υπόθεση εκείνη, όπως και στην προκειμένη, βάσει του άρθρου 173, πρώτο εδάφιο. Στην υπόθεση εκείνη το Δικαστήριο έκρινε ότι η έννοια της «πράξεως» καλύπτει και τις αποφάσεις του Συμβουλίου που αφορούν τη διαπραγμάτευση και τη σύναψη συμφωνίας (η απόφαση στην υπόθεση εκείνη έθετε κανόνες συμπεριφοράς καθώς και διαδικαστικούς κανόνες).

όντων. Επιπλέον, οι έλεγχοι της Επιτροπής αποβλέπουν ρητά στην εξακρίβωση της ορθότητας των ελέγχων των κρατών μελών, πράγμα που επιβεβαιώνεται από τη γενικότερη φιλοσοφία του συστήματος των ελέγχων, όπως προκύπτει π.χ. από την όγδοη αιτιολογική σκέψη του ανωτέρω κανονισμού, με την οποία αιτιολογείται το άρθρο 9.

Μολονότι τα κράτη μέλη οφείλουν να λαμβάνουν όλα τα μέτρα που είναι αναγκαία για να διευκολύνουν τους ελέγχους που θεωρεί σκόπιμους η Επιτροπή, περιλαμβανομένων και των επιτοπίων ελέγχων (άρθρο 9, παράγραφος 1), οι επιτόπιοι αυτοί έλεγχοι δεν περιλαμβάνουν τη διεξαγωγή δειγματοληψίας εκ μέρους της Επιτροπής (παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο). Αντίστροφα, κατά την παράγραφο 2, δεύτερο εδάφιο, του ανωτέρω άρθρου, *η Επιτροπή μπορεί να ζητεί από τα κράτη μέλη να διεξάγουν συμπληρωματικούς ελέγχους, στους οποίους μπορούν να μετέχουν και οι υπάλληλοί της*. Βάσει δε ακριβώς της διατάξεως αυτής έχουν διεξαχθεί μέχρι σήμερα, όπως χαρακτηριστικά προέκυψε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, οι — σπάνιες εξάλλου — δειγματοληψίες από τα κράτη μέλη κατόπιν αιτήσεως της Επιτροπής· συνεπώς έχουν εφαρμοστεί οι εθνικές διαδικασίες ελέγχου.

Σχετικά η Επιτροπή τονίζει ότι « τα κράτη μέλη θέτουν στη διάθεση της Επιτροπής κάθε πληροφορία αναγκαία για την καλή λειτουργία του Ταμείου » (άρθρο 9, παράγραφος 1) και ότι οι υπάλληλοί της μπορούν να ελέγχουν, μεταξύ άλλων, « τους όρους υπό τους οποίους διενεργούνται και ελέγχονται οι πράξεις που χρηματοδοτούνται από το Ταμείο » [άρθρο 9, παράγραφος 2, στοιχείο γ)]. Κατά την Επιτροπή, η τελευταία αυτή διάταξη, συνδυαζόμενη με την πρώτη, επιτρέπει την αυτοτελή διεξαγωγή δειγματοληψίας. Προφανώς, κατά την ερμηνεία αυτή, οι « πληροφορίες » περιλαμβάνουν και τα δείγματα. Το γεγονός όμως ότι τα κράτη μέλη είναι αυτά που « θέτουν στη διάθεση » της Επιτροπής τις πληροφορίες επιβεβαιώνει το ότι οι έλεγχοι, οι πληροφορίες και επομένως οι δειγματοληψίες αποτελούν αντικείμενο μιας εξουσίας-υποχρεώσεως των κρατών μελών και ότι η Επιτροπή όχι μόνο δεν έχει αυτοτελή εξουσία σχετικά, αλλά πρέπει να περιορίζεται στον έλεγχο της συγκεκριμένης τηρήσεως των υποχρεώσεων που υπέχουν τα κράτη μέλη.

24. Εξάλλου, δεν νομίζω ότι μπορεί να αποδείξει οτιδήποτε ο ισχυρισμός της Επιτροπής ότι οι έλεγχοι, για να είναι αποτελεσματικοί, πρέπει να βαίνουν πέραν του καθαρά λογιστικού πλαισίου και ότι επομένως θα ήταν « αδιανόητο » να θεωρηθεί ότι το Συμβούλιο ήθελε να της αναθέσει μόνο τέτοιους ελέγχους.

Αντίθετα, θα ήταν τουλάχιστον περίεργο να συναχθεί έμμεσα η ύπαρξη της επίμαχης εξουσίας, μολονότι όχι μόνο δεν προβλέπεται ρητά, αλλά το συμπέρασμα αυτό είναι προφανές ότι αντιβαίνει, πρώτον, στην ανάθεση μόνο μιας εξουσίας ελέγχου ... των ελέγχων των κρατών μελών (μεταξύ των οποίων και οι δειγματοληπτικοί έλεγχοι), δεύτερον, στην αποκλειστική αρμοδιότητα του Συμβουλίου να θεσπίζει τους γενικούς εκτελεστικούς κανόνες και, τρίτον, στο κριτήριο από το οποίο εμπνέεται το όλο σύστημα.

Πράγματι, μολονότι πρέπει να αναγνωριστεί ότι η τεχνική του δειγματοληπτικού ελέγχου αποτελεί ένα χρήσιμο μέσο για να εξακριβωθεί η εύρυθμη λειτουργία του συστήματος και για να αξιολογηθεί η διαχείρισή του εκ μέρους των κρατών μελών, δεν θα μπορούσε λογικά να θεωρηθεί ασήμαντο το γεγονός ότι για την

καθιέρωση και τη ρύθμιση της χρήσεως του μέσου αυτού, η οποία μπορεί να οδηγήσει στην επιβολή οικονομικών κυρώσεων, δεν τηρήθηκαν οι αναγκαίοι τύποι και δεν ασκήθηκαν οι ειδικώς και εγκύρως ανατεθείσες αρμοδιότητες.

Οι εφαρμοζόμενες μέθοδοι (τόσο για τη δειγματοληψία όσο και για τις σχετικές αναλύσεις) πρέπει να είναι γνωστές εκ των προτέρων στους υποβαλλόμενους στον έλεγχο επιχειρηματίες, προφανώς δε και στα κράτη, καθόσον άλλωστε η ύπαρξη εθνικών διαδικασιών ελέγχου (η οποία προβλέπεται από την ίδια την κοινοτική νομοθεσία: άρθρο 8 του κανονισμού 729/70) ενδέχεται να είναι αντίθετη προς τις διαδικασίες που εφαρμόζονται σε κοινοτικό επίπεδο: μια ειδική ρύθμιση μάλιστα θα μπορούσε να εξαλείψει ή τουλάχιστον να περιορίσει τις διαφορές που προκαλούν οι αναπόφευκτες αμφισβητήσεις των αποτελεσμάτων εκ μέρους των κρατών.

25. Προς περαιτέρω επιβεβαίωση του γεγονότος ότι η Επιτροπή δεν έχει αυτοτελή εξουσία να προβαίνει στη λήψη δειγμάτων, είναι σκόπιμο επιπλέον να υπενθυμιστεί η πρόταση κανονισμού σχετικά με τους ελέγχους και τις κυρώσεις στους τομείς της κοινής γεωργικής και αλιευτικής πολιτικής [17], την οποία η Επιτροπή υπέβαλε στο Συμβούλιο στις 21 Μαΐου 1990. Η πρόταση αυτή, η οποία στηρίζεται στο άρθρο 43 της Συνθήκης και καλύπτει όλα τα γεωργικά προϊόντα, αναφέρει ρητά, μεταξύ των ελέγχων που μπορούν να πραγματοποιούν οι υπάλληλοι της Επιτροπής, τη λήψη και τον έλεγχο αντιπροσωπευτικών δειγμάτων (άρθρο 3, παράγραφος 2). Η ίδια όμως προβλέπει χαρακτηριστικά τη δυνατότητα της Επιτροπής να θεσπίζει διατάξεις περί των ελέγχων *μόνο στις περιπτώσεις στις οποίες η ειδική νομοθεσία του συγκεκριμένου τομέα της απονέμει την εξουσία καθορισμού του τρόπου διενέργειας των ελέγχων* βάσει μιας από τις διαδικασίες που προβλέπει η απόφαση περί « επιτροπολογίας » (άρθρο 2, παράγραφος 1).

26. Άλλη μία επιβεβαίωση των ανωτέρω, σε έναν ειδικό έστω τομέα και συνεπώς σε διαφορετικό εν μέρει πλαίσιο, απορρέει από τη σύγκριση του κανονισμού (ΕΟΚ) 2048/89 του Συμβουλίου, της 19ης Ιουνίου 1989, περί των γενικών κανόνων σχετικά με την άσκηση ελέγχων στον αμπελοοινικό τομέα [18], προς τη σχετική πρόταση της Επιτροπής [19]. Στην τελευταία αυτή πρόταση προβλεπόταν η εξουσία των υπαλλήλων της Επιτροπής να πραγματοποιούν οι ίδιοι τη δειγματοληψία (άρθρο 6, παράγραφος 3), καθώς και η αρμοδιότητα της Επιτροπής να εκδίδει τους σχετικούς εκτελεστικούς κανόνες (άρθρο 16). Στον κανονισμό 2048/89 όχι μόνο έχουν εξαφανιστεί οι δύο αυτές διατάξεις, αλλά αντίθετα επαναλαμβάνεται η αρχή ότι τα κράτη μέλη είναι αυτά που πραγματοποιούν, κατόπιν αιτήσεως της Επιτροπής, τη δειγματοληψία (άρθρο 12).

27. Επομένως, οι επίμαχες εσωτερικές οδηγίες, δεδομένου ότι αποτελούν πράξη με την οποία ρυθμίζεται μονομερώς ο τρόπος δειγματοληψίας και η οποία είναι κατ' ουσία κανονισμός εκτελεστικός του άρθρου 9 του κανονισμού 729/70, έχουν ως σκοπό να προσθέσουν « υπογείως » νέες διατάξεις στις ήδη υφιστάμενες. Κατά συνέπεια, επιτρέπεται η άσκηση προσφυγής κατ' αυτών.

28. Κατόπιν των ανωτέρω διαπιστώσεων, είναι σκόπιμο να εξακριβωθεί εδώ αν οι επίμαχες οδηγίες αποτελούν *οριστική* δήλωση βουλήσεως. Η εξακρίβωση αυτή είναι εν προ-

17 — ΕΕ C 137 της 6.6.1990, σ. 10.

18 — ΕΕ L 202 της 14.7.1989, σ. 32.

19 — ΕΕ C 24 της 29.1.1988, σ. 8.

κειμένω ιδιαίτερα σημαντική, αφού η Επιτροπή υποστήριξε, προκειμένου να στηρίξει την ένσταση απαραδέκτου, ότι, σύμφωνα και κατ' αναλογία προς όσα δέχθηκε το Δικαστήριο στην υπόθεση 60/81 [20] και στην υπόθεση 114/86 [21], οι εσωτερικές οδηγίες έχουν τη φύση προπαρασκευαστικής πράξεως και συνεπώς δεν ανήκουν στην κατηγορία των πράξεων κατά των οποίων μπορεί να ασκηθεί προσφυγή.

29. Η άποψη της Επιτροπής είναι κατ' ουσία ότι η άσκηση προσφυγής από τη Γαλλία είναι πρόωρη: αντικείμενο προσφυγής ακυρώσεως θα μπορούσαν να είναι όχι οι επίμαχες εσωτερικές οδηγίες, αλλά το πολύ οι μεταγενέστερες ατομικές αποφάσεις περί δειγματοληψίας και αναλύσεως των δειγμάτων.

Από την άποψη αυτή, πρέπει καταρχάς να αποκλειστεί η δυνατότητα χαρακτηρισμού της προσβαλλόμενης πράξης ως προπαρασκευαστικής πράξης υπό στενή έννοια, δηλαδή υπό τη συνήθη έννοια του κλάσματος μιας διαδικασίας που καταλήγει στην έκδοση πράξεως που παράγει αποτελέσματα προς τα έξω. Δεν είναι αυτή η περίπτωσή μας, όπως άλλωστε εξήγησε η ίδια η Επιτροπή κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση. Δεν έχει επομένως καμία αξία η επίκληση της αποφάσεως στην υπόθεση 60/81, στην οποία αντικείμενο της προσφυγής ήταν μια γνωστοποίηση αιτιάσεων στον τομέα του ανταγωνισμού και το Δικαστήριο τόνισε ακριβώς ότι « ... όταν πρόκειται για πράξεις ή αποφάσεις που λαμβάνονται κατόπιν διαδικασίας, η οποία περιλαμβάνει περισσότερα στάδια, ιδίως εφόσον αποτελούν κατάληξη μιας εσωτερικής διαδικασίας, ... συνιστά πράξη προσβλητή μόνο το μέτρο το οποίο καθορίζει οριστικώς τη θέση της Επιτροπής ή του Συμβουλίου κατά το πέρας της εν λόγω διαδικασίας και όχι το ενδιάμεσο μέτρο, σκοπός του οποίου είναι η προετοιμασία της τελικής αποφάσεως » [22].

30. Κατά την άποψη της Επιτροπής αντίθετα, πρόκειται για πράξη η οποία, καθόσον *προαναγγέλλει* την έκδοση ατομικών αποφάσεων ή τη διενέργεια υλικών πράξεων, δεν βλάπτει συμφέροντα και επομένως δεν συνιστά προσβλητή πράξη. Επιπλέον, κατά την Επιτροπή, νομική βάση των μεταγενέστερων ατομικών αποφάσεων, οι οποίες και μόνο θα ήταν βλαπτικές, θα ήταν το άρθρο 9 του κανονισμού 729/70 και όχι οι προσβαλλόμενες εσωτερικές οδηγίες. Για το λόγο αυτό η Επιτροπή επικαλείται την απόφαση στην υπόθεση 114/86.

Η άποψη αυτή, μολονότι έχει κάποια γοητεία, είναι τελείως αβάσιμη και δεν νομίζω ότι θα ήταν λογικό να γίνει δεκτή από το Δικαστήριο. Στην υπόθεση 114/86 η κατάσταση ήταν τελείως διαφορετική, καθόσον επρόκειτο για οδηγίες προς τους υπαλλήλους σε σχέση με τα κριτήρια που έπρεπε να λαμβάνουν — ενδεικτικώς — υπόψη κατά την κατάρτιση των « περιορισμένων » καταλόγων υποψηφίων για τη σύναψη συμβάσεων υπηρεσιών στο πλαίσιο της συνεργασίας που καθιερώνεται με τη Σύμβαση της Λομέ. Το Δικαστήριο, χωρίς καν να χαρακτηρίσει την πράξη ως « προπαρασκευαστική », αποφάνθηκε ότι « ... έννομα αποτελέσματα μπορεί να παραγάγει... η κατάρτιση των ίδιων των καταλόγων, υπό την έννοια ότι μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα να αποκλείει ορισμένες επιχειρήσεις από τους καταλόγους αυτούς και να τις στερεί έτσι από τη δυνατότητα συμμετοχής στις εν λόγω συμβάσεις ». Πρόσθεσε δε τα εξής: « Αυτό επιβεβαιώνεται επιπλέον από το γεγονός ότι... οι εν λόγω κατάλογοι δεν καταρτίζονται, κατά γενικό κανόνα, σε πλήρη συμφωνία με τα κριτήρια που έχει καθιερώσει η Επιτροπή » [23].

20 — Απόφαση της 11ης Νοεμβρίου 1981, IBM κατά Επιτροπής, όπ. π., σκέψη 21.

21 — Απόφαση της 27ης Σεπτεμβρίου 1988, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής, όπ. π., σκέψη 13.

22 — Απόφαση της 11ης Νοεμβρίου 1981, IBM κατά Επιτροπής, όπ. π., σκέψη 10.

23 — Απόφαση της 27ης Σεπτεμβρίου 1988, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής, όπ. π., σκέψεις 13 και 14.

Νομίζω ότι στην προκειμένη υπόθεση μπορεί να γίνει λόγος περισσότερο για *κατ' ουσία* εσωτερική πράξη παρά για προπαρασκευατική. Σύμφωνα με την αντίληψη που επικρατεί και στο διοικητικό δίκαιο, οι οδηγίες που δίδει ο προϊστάμενος προς τους υφισταμένους του με σκοπό να κατευθύνει τις δραστηριότητές τους σε ορισμένο τομέα, αφήνοντάς τους ορισμένα περιθώρια διακριτικής ευχέρειας, δεν μπορούν να προκαλέσουν άμεση βλάβη συμφερόντων: προσφυγή μπορεί να ασκηθεί μόνο κατά της πράξεως που συμμορφώνεται με αυτές και τις εφαρμόζει.

31. Αντίθετα, στην προκειμένη διαδικασία βρισκόμαστε ενώπιον μιας πράξεως κανονιστικού χαρακτήρα, καθόσον η πράξη αυτή, εκκινώντας από την υπόθεση ότι η Επιτροπή έχει εξουσία διεξαγωγής δειγματοληψιών ανεξάρτητα από τα κράτη μέλη, ρυθμίζει τους κυριότερους τρόπους ασκήσεως της εξουσίας αυτής: οι τρόποι αυτοί όμως καθιερώνουν, όπως τόνισα παραπάνω, υποχρεώσεις για τα κράτη μέλη, και ακόμη περισσότερες για τους επιχειρηματίες, υποχρεώσεις που δεν προβλέπονται από τον κανονισμό 729/70. Δεν πρόκειται επομένως για κατευθυντήριες γραμμές προς τους υπαλλήλους, αλλά για μεταβολή της νομικής καταστάσεως ορισμένων τρίτων, οι οποίοι φαινομενικά δεν είναι οι αποδέκτες της πράξης. Επομένως, η ίδια η πράξη αυτή βλάπτει τα συμφέροντα των τρίτων.

Αν γινόταν δεκτή η άποψη της Επιτροπής, αυτό θα σήμαινε ότι προσφυγή δεν μπορεί να ασκηθεί κατά καμιάς πράξεως κανονιστικής φύσεως, εφόσον προαναγγέλλει την έκδοση ατομικών αποφάσεων ή τη διεξαγωγή υλικών πράξεων, και ότι μπορούν να προσβληθούν μόνο οι μεταγενέστερες αποφάσεις.

Εγώ πάντως δεν μπορώ να συμφωνήσω με την εν λόγω άποψη, μέχρις ότου τουλάχιστον τροποποιηθεί το άρθρο 173 της Συνθήκης ΕΟΚ: ακόμη και αν δεν ληφθεί υπόψη κανένα άλλο στοιχείο, νομίζω ότι η άποψη αυτή δεν συμβιβάζεται προς τις αρχές της οικονομίας της δίκης, της ασφάλειας των εννόμων σχέσεων και της ομοιόμορφης εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου. Εν πάση περιπτώσει, η αποδοχή της απόψεως αυτής θα δημιουργούσε αμφιβολίες για τη δυνατότητα ασκήσεως προσφυγής κατά οποιουδήποτε κανονισμού ή κατά οποιασδήποτε πράξεως γενικής και όχι ατομικής ισχύος.

32. Για όλους τους ανωτέρω λόγους νομίζω επομένως ότι, εφόσον το Δικαστήριο επιλέξει να προβεί στον χαρακτηρισμό της πράξεως βάσει μόνο του περιεχομένου των διατάξεών της, το συμπέρασμα πρέπει να είναι ότι οι προσβαλλόμενες εσωτερικές οδηγίες έχουν σκοπό να παράγουν έννομα αποτελέσματα έναντι των κρατών μελών και των επιχειρηματιών του οικείου τομέα και ότι επομένως η προσφυγή της Γαλλικής Κυβερνήσεως είναι παραδεκτή.

Επί της ουσίας

33. Εφόσον η προσφυγή της Γαλλικής Κυβερνήσεως κριθεί παραδεκτή, νομίζω ότι είναι αναπόφευκτο να γίνει και κατ' ουσία δεκτή. Οι προβαλλόμενοι λόγοι ακυρώσεως στηρίζονται στην αναρμοδιότητα της Επιτροπής να εκδώσει την πράξη και στην κατάχρηση εξουσίας.

Η απάντηση περιέχεται στις σκέψεις που αναπτύσσονται ανωτέρω. Το άρθρο 9 του κανονισμού 729/70 απονέμει στο Συμβούλιο, και μόνο στο Συμβούλιο, την αρμοδιότητα να θεσπίζει « τους γενικούς κανόνες εφαρμογής του παρόντος άρθρου ». Σε καμία άλλη σχετική διάταξη δεν απονέμεται στην Επιτροπή ανάλογη αρμοδιότητα. Κατά συνέπεια, χωρίς να χρειάζονται περαιτέρω σχόλια, οι « εσωτερικές οδηγίες » πρέπει να ακυρωθούν λόγω πλήρους αναρμοδιότητας της Επιτροπής.

Πρόταση

Τελικά προτείνω στο Δικαστήριο να κρίνει την προσφυγή απαράδεκτη, καθόσον στην περίπτωση της προσβαλλόμενης πράξης δεν συντρέχουν οι βασικές προϋποθέσεις που τίθενται ως προς τον τύπο των δεσμευτικών πράξεων, να καταδικάσει δε κάθε διάδικο στα δικαστικά του έξοδα, ενόψει της αβεβαιότητας που δημιουργεί αντικειμενικά η πράξη ως προς τη δυνατότητα προσβολής της από τα κράτη μέλη.

Εφόσον το Δικαστήριο κρίνει ότι πρέπει οπωσδήποτε να εξετάσει το περιεχόμενο της προσβαλλόμενης πράξης, προτείνω στο Δικαστήριο να δεχθεί τυπικά και ουσιαστικά την προσφυγή και να ακυρώσει την πράξη λόγω πλήρους αναρμοδιότητας της Επιτροπής, να καταδικάσει δε την τελευταία αυτή στα δικαστικά έξοδα.