ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ GIUSEPPE TESAURO της 19ης Σεπτεμβρίου 1991 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Με την παρούσα προσφυγή η Γαλλική Δημοκρατία ζητεί, δυνάμει του άρθρου 173, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΟΚ, την ακύρωση μιας πράξης της Επιτροπής, η οποία επιγράφεται « κώδικας συμπεριφοράς σχετικά με τις λεπτομέρειες εφαρμογής του άρθρου 23, παράγραφος 1, του κανονισμού 4253/88 του Συμβουλίου όσον αφορά τις παρατυπίες και την οργάνωση ενός συστήματος ενημέρωσης σ' αυτόν τον τομέα » [1].

Ο εν λόγω κώδικας συμπεριφοράς μεταβάλλει, κατά τη Γαλλική Κυβέρνηση, τη φύση της υποχρεώσεως των κρατών μελών να ενημερώνουν, κατ' εφαρμογή της ισχύουσας νομοθεσίας, την Επιτροπή σχετικά με τις παρατυπίες που τελούνται σε βάρος του κοινοτικού προϋπολογισμού σε σχέση με τα προγράμματα που χρηματοδοτούν τα διαρθρωτικά ταμεία. Εν πάση δε περιπτώσει, η Επιτροπή δεν είχε αρμοδιότητα να θεσπίσει μια τέτοια ρύθμιση.

Το ιστορικό της διαφοράς εντάσσεται επομένως στο πλαίσιο της κοινοτικής νομοθεσίας που αφορά τα διαρθρωτικά ταμεία.

2. Συναφώς, κρίσιμες είναι καταρχάς οι διατάξεις της Συνθήκης περί της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής (άρθρα 130 Α μέχρι 130 Ε), οι οποίες θέτουν τις γενικές αρχές για τη δράση των ταμείων και για τη χρησιμοποίηση των άλλων χρηματοδοτικών μέσων και επιβάλλουν στα κοινοτικά όργανα την υποχρέωση να εφαρμόσουν στην πράξη τις αρχές αυτές.

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 καθώς και με τις παρεμβάσεις της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων και των άλλων υφισταμένων χρηματοδοτικών οργάνων [2], και ο κανονισμός (ΕΟΚ) 4253/88 [3], ο οποίος θέσπισε τις εκτελεστικές του πρώτου κανονισμού διατάξεις, περιέχουν τη βασική ρύθμιση εν προκειμένω.

Ειδικότερα, σημασία έχει εν προκειμένω το άρθρο 23, παράγραφος 1, του κανονισμού 4253/88, το οποίο προβλέπει, με το πρώτο εδάφιο, την υποχρέωση των κρατών μελών να λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα για: α) να εξακριβώνεται τακτικά ότι οι ενέργειες που χρηματοδοτούνται από την Κοινότητα έχουν διεξαχθεί σωστά, β) την πρόληψη και δίωξη των αντικανονικοτήτων, και γ) την ανάκτηση

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ιταλική.

1 — ΕΕ 1990, C 200, σ. 3.

2 — ΕΕ 1988, L 185, σ. 9.

3 — Κανονισμός 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 καθώς και με τις παρεμβάσεις της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων και των λοιπών υφισταμένων χρηματοδοτικών οργάνων (ΕΕ 1988, L 374, σ. 1).

των απολεσθέντων κεφαλαίων λόγω κατάχρησης ή παράλειψης. Το κράτος μέλος ευθύνεται επικουρικά για την επιστροφή των αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών, εκτός αν το ίδιο το κράτος και/ή ο ενδιάμεσος και/ή ο επιχειρηματικός φορέας αποδείξουν ότι δεν ευθύνονται για την κατάχρηση ή την παράλειψη. Δυνάμει του δευτέρου εδαφίου της ίδιας παραγράφου, τα κράτη μέλη οφείλουν να ενημερώνουν την Επιτροπή ως προς τα μέτρα που έχουν λάβει για τον σκοπό αυτό, και ειδικότερα για την πρόοδο των διοικητικών και δικαστικών διώξεων.

3. Στο πλαίσιο ακριβώς αυτό των ανωτέρω διατάξεων γεννήθηκε η προκειμένη διαφορά. Κατά τη θέσπιση του κανονισμού 4253/88 η Επιτροπή ζήτησε να καταχωριστεί στα πρακτικά η δήλωσή της ότι προετίθετο να λάβει, *στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της,* όλα τα αναγκαία μέτρα για να εξασφαλίσει την εντός των κρατών μελών εφαρμογή ομοιόμορφων μεθόδων για τον έλεγχο των παρατυπιών που τελούνται σε σχέση με τις κοινοτικές παρεμβάσεις. Λίγους μήνες αργότερα η Επιτροπή ανήγγειλε την πρόθεσή της να καταρτίσει έναν κώδικα συμπεριφοράς και προς τούτο δημιούργησε μια ομάδα εργασίας, στην οποία ανέθεσε ακριβώς να προσδιορίσει τους τρόπους εφαρμογής των διατάξεων του άρθρου 23, παράγραφος 1, του ανωτέρω κανονισμού.

Στις 18 Δεκεμβρίου 1989 η Επιτροπή ενέκρινε το σχέδιο που είχε καταρτίσει η ανωτέρω ομάδα εργασίας και το υπέβαλε στην Κοινοτική Συντονιστική Επιτροπή για την Καταπολέμηση της Απάτης (στο εξής: Συντονιστική Επιτροπή). Το ζήτημα της νομικής μορφής του κώδικα συζητήθηκε από τις αντιπροσωπείες των κρατών μελών στο πλαίσιο τόσο της Συντονιστικής Επιτροπής όσο και του Συμβουλίου των Υπουργών Οικονομίας και Οικονομικών· μολονότι υπήρχαν ορισμένες επιφυλάξεις ως προς τη νομιμότητα του κώδικα, οι αντιπροσωπείες συμφώνησαν ότι ο κώδικας, όπως είχε καταρτιστεί, καθόριζε απλώς τους τρόπους εφαρμογής του άρθρου 23, παράγραφος 1, του κανονισμού 4253/88. Όπως όμως προέκυψε κατά την προφορική διαδικασία, ορισμένα κράτη μέλη επέμεναν να λάβει ο κώδικας τη μορφή κανονισμού, με σκοπό κυρίως να υπάρχει μια αναμφισβήτητα υποχρεωτική ρύθμιση, που θα δέσμευε ομοιόμορφα όλα τα κράτη μέλη, ενόψει του ότι το ζήτημα είναι ιδιαίτερα σημαντικό και λεπτό. Η Γαλλία συγκεκριμένα, μολονότι δήλωσε ότι συμφωνεί επί του περιεχομένου του σχεδίου του κώδικα, εξέφρασε επιφυλάξεις ως προς τη νομική μορφή του, τις οποίες εξήγησε στη συνέχεια με τηλετύπημα της μόνιμης αντιπροσωπείας της. Τελικά ο κώδικας κοινοποιήθηκε επισήμως στα κράτη μέλη με έγγραφο της 30ής Ιουλίου 1990 και στη συνέχεια δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα, σειρά C.

4. Κατόπιν αυτών, θα ήθελα για τα λοιπά στοιχεία να παραπέμψω στην έκθεση ακροατηρίου και να τονίσω ότι η προσφεύγουσα υποστηρίζει καταρχάς ότι η προσβαλλόμενη πράξη είναι κατ' ουσία κανονισμός που καθορίζει τους τρόπους εφαρμογής του άρθρου 23, παράγραφος 1, του κανονισμού 4253/88 και ότι οπωσδήποτε η Επιτροπή δεν ήταν αρμόδια να εκδώσει την πράξη αυτή, δεδομένου ότι η ανωτέρω διάταξη δεν προβλέπει καμία αρμοδιότητα της Επιτροπής και το άρθρο 3, παράγραφος 4, του κανονισμού 2052/88 ορίζει ότι οι ειδικές διατάξεις για τη ρύθμιση της δράσης κάθε διαρθρωτικού ταμείου, καθώς και οι διατάξεις περί των διαδικασιών παρακολουθήσεως, αξιολογήσεως, *χρηματοοικονομικής διαχειρίσεως και ελέγχου των ενεργειών,* καθορίζονται με τις εκτελεστικές αποφάσεις που εκδίδονται δυνάμει του άρθρου 130 Ε της Συνθήκης· η δε τελευταία αυτή διάταξη προβλέπει ότι αρμόδιο είναι μόνο το Συμβούλιο.

5. Με το υπόμνημα αντικρούσεως η Επιτροπή προέτεινε ένσταση απαραδέκτου, ισχυριζόμενη ότι ο εν λόγω κώδικας συμπεριφοράς δεν αποτελεί πράξη υποκείμενη σε προσφυγή κατά την έννοια του άρθρου 173 της Συνθήκης. Επικουρικά, η Επιτροπή ζητεί την απόρριψη της προσφυγής ως αβάσιμης.

Επί του παραδεκτού

6. Η ένσταση απαραδέκτου που προβάλλει η Επιτροπή στηρίζεται στον ισχυρισμό ότι ο επίμαχος κώδικας συμπεριφοράς αποτελεί *μη δεσμευτική πράξη* και επομένως πράξη που δεν υπόκειται στην άσκηση προσφυγής κατά το άρθρο 173, πρώτο εδάφιο, το οποίο απονέμει στο Δικαστήριο, ως γνωστόν, την εξουσία ελέγχου της νομιμότητας κοινοτικών πράξεων, «εκτός των συστάσεων και γνωμών».

Στην παρούσα περίπτωση όμως πρόκειται για πράξη που χαρακτηρίζεται ως κώδικας συμπεριφοράς και στερείται νομικής βάσεως, δεν φέρει την υπογραφή κανενός μέλους της Επιτροπής, αλλά εκδόθηκε συλλογικά από το όργανο αυτό, δημοσιεύθηκε στη σειρά C της Επίσημης Εφημερίδας και απευθύνεται σε όλα τα κράτη μέλη. Ας προστεθεί δε, πράγμα που αποτελεί σημαντικότατο στοιχείο, ότι η πράξη αυτή κοινοποιήθηκε σε κάθε κράτος μέλος με έγγραφο του αρμόδιου επιτρόπου, στο οποίο αναφερόταν ότι η πράξη αυτή *αρχίζει να ισχύει από την ημέρα της κοινοποιήσεώς της* και ότι, «αφού στις διατάξεις του κώδικα συμπεριφοράς αποτυπώνονται οι υποχρεώσεις που απορρέουν από το άρθρου 23, παράγραφος 1, του κανονισμού 4253/88, *η τήρηση του άρθρου αυτού απαιτεί,* κατά την άποψη της Επιτροπής, *τον πλήρη σεβασμό των διατάξεων του κώδικα*».

7. Κατόπιν αυτών θα ήθελα να υπενθυμίσω ότι, κατά τη σχετική νομολογία, προκειμένου να υπάρχει δυνατότητα δικαστικού ελέγχου, μικρή μόνο σημασία έχει η εξωτερική μορφή της πράξεως, ενώ πρέπει να εξακριβώνονται τα αποτελέσματα και το περιεχόμενο της πράξεως [4].

Ειδικότερα, όσον αφορά την έννοια των πράξεων κατά των οποίων μπορεί να ασκηθεί προσφυγή κατά το άρθρο 173, πρώτο εδάφιο, το Δικαστήριο έχει διευκρινίσει, για πρώτη φορά με την απόφαση AETR [5], ότι η προσφυγή ακυρώσεως πρέπει να επιτρέπεται να ασκείται κατά «οποιωνδήποτε πράξεων των κοινοτικών οργάνων, όποια και αν είναι η φύση ή η μορφή τους, οι οποίες αποσκοπούν στη δημιουργία εννόμων αποτελεσμάτων». Η θεώρηση αυτή επιβεβαιώθηκε πρόσφατα με την απόφαση *«υπηρεσιακές οδηγίες εσωτερικής χρήσεως»*, της 9ης Οκτωβρίου 1990 [6], με την οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι μπορούσε να ασκηθεί προσφυγή κατά των επίδικων στην υπόθεση εκείνη «υπηρεσιακών οδηγιών εσωτερικής χρήσεως» που είχε εκδώσει η Επιτροπή, επειδή οι οδηγίες αυτές προορίζονταν να παραγάγουν έννομα αποτελέσματα.

8. Εξάλλου, με τις προτάσεις ακριβώς που ανέπτυξα στην ανωτέρω υπόθεση, πρότεινα στο Δικαστήριο να δώσει σαφή απάντηση στο εξής προκαταρκτικό ερώτημα: κατά πόσον *η πράξη μπορεί να παραγάγει έννομα αποτελέσματα, όταν λείπουν ορισμένοι τουλάχιστον ουσιώδεις*

4 — Με αυτή την προοπτική το Δικαστήριο θεώρησε ότι επιτρεπόταν η άσκηση προσφυγής π. χ. κατά ψηφίσματος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που παρήγε έννομα αποτελέσματα έναντι τρίτων (απόφαση της 10ης Απριλίου 1984, υπόθ. 108/83, Λουξεμβούργο κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Συλλογή 1984, σ. 1945), κατά άτυπης αποφάσεως του Κοινοβουλίου, η οποία αποσκοπούσε στην παραγωγή εννόμων αποτελεσμάτων (απόφαση της 31ης Μαρτίου 1971, υπόθ. 22/70, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, Racc. 1971, σ. 263), ή ακόμα κατά προφορικής αποφάσεως που αφορούσε υπάλληλο (απόφαση της 9ης Φεβρουαρίου 1984, συνεκδ. υποθ. 316/82 και 40/83, Kohler κατά Ελεγκτικού Συνεδρίου, Συλλογή 1984, σ. 641).

5 — Απόφαση της 31ης Μαρτίου 1971, υπόθ. 22/70, όπ.π., σκέψεις 38 έως 43.

6 — Υπόθεση 366/88, Γαλλική Δημοκρατία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1990, σ. I-3571, σκέψη 8). Όσον αφορά τη λεπτομερέστερη εξέταση της σχετικής νομολογίας, ας μου επιτραπεί να παραπέμψω στις προτάσεις που ανέπτυξα στην ανωτέρω υπόθεση (Συλλογή 1990, σ. 3579, συγκεκριμένα σημεία 7 έως 9).

τύποι, και μάλιστα ανεξάρτητα από το γεγονός ότι κατόπιν της συγκεκριμένης εξετάσεως του περιεχομένου της πράξεως προκύπτει ότι η πράξη προορίζεται να παραγάγει έννομα αποτελέσματα [7].

Το Δικαστήριο, μολονότι δεν αποφάνθηκε ρητά επί του ερωτήματος αυτού, επιβεβαίωσε ότι το τυπικό κριτήριο δεν έχει καμία σημασία και ότι επομένως ο χαρακτηρισμός της πράξεως πρέπει να βασίζεται αποκλειστικά και μόνο στο περιεχόμενό της.

9. Είναι αλήθεια ότι σε ορισμένες περιπτώσεις, στις οποίες πάντως υπήρχε κάποια ουσιαστική ιδιαιτερότητα λόγω της οποίας εξετάστηκε διαφορετικά το πρόβλημα του παραδεκτού, το Δικαστήριο έλαβε υπόψη την έλλειψη των στοιχείων που είναι αναγκαία για να χαρακτηριστεί η πράξη ως υποκείμενη σε προσφυγή και θεώρησε κατόπιν αυτού απαράδεκτη τη σχετική προσφυγή. Αν όμως οι περιπτώσεις αυτές εξεταστούν ενδελεχέστερα, προκύπτει ότι στις περιπτώσεις αυτές το Δικαστήριο έλαβε υπόψη τόσο τα τυπικά στοιχεία όσο και το περιεχόμενο της πράξης και κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η πράξη *προφανώς* δεν προοριζόταν για (ούτε απέβλεπε) την παραγωγή εννόμων αποτελεσμάτων [8]. Υπό την ίδια οπτική γωνία το Δικαστήριο εξέτασε επίσης την προφανή αναρμοδιότητα της Επιτροπής να εκδώσει την προσβαλλόμενη πράξη ως στοιχείο που επιρρωννύει την άποψη ότι η πράξη δεν μπορούσε να παραγάγει έννομα αποτελέσματα.

10. Όσον αφορά εξάλλου το τελευταίο αυτό σημείο, θα ήθελα να παρατηρήσω ότι δεν μπορεί να γίνει δεκτό το άλλο επιχείρημα που προέβαλε η Επιτροπή υπέρ της απόψεώς της ότι η προσφυγή είναι απαράδεκτη, δηλαδή ότι η ίδια είναι αναρμόδια για την έκδοση δεσμευτικών πράξεων στον οικείο τομέα (βλ. σελ. 3 και 4 του υπομνήματος ανταπαντήσεως). Η αναρμοδιότητα αποτελεί πλημμέλεια που αφορά την ουσία και όχι το παραδεκτό.

11. Κατόπιν των ανωτέρω θα ήθελα να υπενθυμίσω ότι η επίμαχη εν προκειμένω πράξη κοινοποιήθηκε σε κάθε κράτος μέλος, δηλαδή οι αποδέκτες της έλαβαν επισήμως γνώση της πράξεως. Επιπλέον, στο έγγραφο της κοινοποιήσεως αναφέρεται ρητά ότι η τήρηση του άρθρου 23, παράγραφος 1, του κανονισμού 4253/88 απαιτεί τον πλήρη σεβασμό των διατάξεων του κώδικα και έτσι καθίσταται σαφές στα κράτη μέλη ότι η παράβαση του κώδικα μεταφράζεται αυτόματα, κατά την άποψη της Επιτροπής, σε παράβαση του εν λόγω άρθρου.

Στην ουσία δηλαδή υποβάλλεται στην κρίση μας μια πράξη, της οποίας ο τρόπος καταρτίσεως και δημοσιότητας μαρτυρεί σαφώς τη βούληση δεσμεύσεως των αποδεκτών. Συνεπώς είναι αναγκαίο να εξεταστεί το περιεχόμενο της πράξεως, προκειμένου να εξακριβωθεί κατά πόσον η πράξη συνεπάγεται νέες έννομες υποχρεώσεις, πέραν των προβλεπομένων από το άρθρο 23, παράγραφος 1, του κανονισμού 4253/88· με αυτή την προοπτική τα

7 — Η ανάγκη να δοθεί απάντηση στο ερώτημα αυτό απέρρεε από την πεποίθηση ότι, μολονότι η επιλογή της μορφής δεν μπορεί να μεταβάλει τη φύση της πράξης, εντούτοις η έλλειψη ορισμένων τουλάχιστον ουσιωδών τύπων, από τους οποίους προκύπτει η δεσμευτικότητα της πράξης, έχει ως αποτέλεσμα ότι, ακόμη και αν από την εξέταση του περιεχομένου της πράξης προκύπτει ότι η πράξη προορίζεται να δημιουργήσει έννομες υποχρεώσεις, οι υποχρεώσεις αυτές δεν μπορούν να αντιταχθούν έναντι των τρίτων. Πρόκειται δηλαδή κατ' ουσία για πράξεις που στερούνται οπωσδήποτε εννόμων αποτελεσμάτων έναντι των διοικουμένων και των κρατών μελών, και μάλιστα ανεξάρτητα από το αν η Επιτροπή έχει την εξουσία να εκδίδει δεσμευτικές πράξεις στο οικείο τομέα.

8 — Βλ. απόφαση της 27ης Μαρτίου 1980, υπόθ. 133/79, Sucrimex κατά Επιτροπής (Racc 1980, σ. 1299, σκέψη 16), απόφαση της 4ης Μαρτίου 1982, υπόθ. 182/80, Gauff κατά Επιτροπής (Συλλογή 1982, σ. 799, σκέψεις 16 έως 18), Διάταξη της 17ης Μαΐου 1989, υπόθ. 151/88, Ιταλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1989, σ. 1255, σκέψεις 21 και 22), καθώς και, τελευταία, τη Διάταξη της 13ης Ιουνίου 1991, υπόθ. C-50/90, Sunzest κατά Επιτροπής (Συλλογή 1991, σ. I-2917, σκέψη 13).

προβλήματα του παραδεκτού πρέπει να συνεξεταστούν με την ουσία της υποθέσεως.

Επί της ουσίας

12. Η επίμαχη εν προκειμένω πράξη αφορά τους τρόπους εφαρμογής του άρθρου 23, παράγραφος 1, του κανονισμού 4253/88: τούτο προκύπτει από τον ίδιο τον τίτλο της πράξης, επ' αυτού συμφωνούν τόσο η Επιτροπή, όσο και η Γαλλική Κυβέρνηση, όπως υποστήριξαν επανειλημμένα με τα δικόγραφά τους και κατά την προφορική διαδικασία, το γεγονός δε αυτό επιβεβαιώνεται από την εξέταση του περιεχομένου της πράξης, όπως θα δούμε παρακάτω.

Πριν προχωρήσω στην εξέταση αυτή, θα ήθελα να διατυπώσω ορισμένες προκαταρκτικές παρατηρήσεις που αφορούν γενικότερα τους τρόπους εφαρμογής μιας διατάξεως. Ο ίδιος ο λόγος υπάρξεως των τρόπων ή μεθόδων εφαρμογής μιας διατάξεως συνίσταται, κατά τη γνώμη μου, στο γεγονός ακριβώς ότι η διάταξη αυτή μπορεί να εκτελεστεί με διάφορους τρόπους· επομένως, η πράξη που προβλέπει τους τρόπους αυτούς, *αν μη τι άλλο,* περιορίζει καταρχήν τη διακριτική ευχέρεια την οποία συνεπάγεται το γράμμα της εν λόγω διατάξεως. Είναι επίσης βέβαιο ότι οι τρόποι εφαρμογής μιας διατάξεως περιλαμβάνουν *εξ ορισμού* τον προσδιορισμό τουλάχιστον των υποχρεώσεων που επιβάλλει η πράξη αυτή και επομένως περιλαμβάνουν λεπτομερή ρύθμιση που εξειδικεύεται κατ' ανάγκη σε μια σειρά υποχρεώσεων. Συνεπώς, ο κύριος σκοπός μιας πράξεως που ρυθμίζει τους τρόπους εφαρμογής συνίσταται ουσιαστικά στην εξειδίκευση και εναρμόνιση των υποχρεώσεων των κρατών μελών, υποχρεώσεων των οποίων την ύπαρξη προϋποθέτει η βασική διάταξη, αλλ' οι οποίες δεν προκύπτουν βεβαίως από τη διάταξη αυτή αυτόματα ή έστω κατ' ανάγκη. Σε αντίθετη περίπτωση, θα ήταν περιττή η έκδοση εκτελεστικών διατάξεων.

13. Κατόπιν των ανωτέρω θα εξετάσω συνοπτικά το περιεχόμενο της επίμαχης πράξης, αφού υπενθυμίσω ότι το άρθρο 23, παράγραφος 1, του κανονισμού 4253/88 επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να ανακοινώνουν στην Επιτροπή όλα τα μέτρα που λαμβάνουν για να εξακριβώνουν την ορθή διεξαγωγή των ενεργειών που χρηματοδοτούνται από την Κοινότητα, για να αναζητούν τα απολεσθέντα κεφάλαια λόγω καταχρήσεως ή παραλείψεως και για να προλαμβάνουν και να διώκουν τις παρατυπίες, καθώς και την υποχρέωση ενημερώσεως της Επιτροπής για την πρόοδο των διοικητικών και δικαστικών διαδικασιών.

Ο κώδικας συμπεριφοράς ορίζει καταρχάς το πεδίο εφαρμογής του, προβλέποντας ότι η υποχρέωση ανακοινώσεως αφορά μόνο τις περιπτώσεις παρατυπιών, το ποσό των οποίων υπερβαίνει τα 4 000 Ecu (σημείο 1). Στη συνέχεια ορίζεται η έννοια της παρατυπίας ως « κάθε παράβαση κοινοτικής ή εθνικής διάταξης που διαπράττεται από φυσικό ή νομικό πρόσωπο σε βάρος του κοινοτικού προϋπολογισμού » (σημείο 2).

Στο σημείο 3 προβλέπεται ότι τα κράτη μέλη ανακοινώνουν στην Επιτροπής, *εντός προθεσμίας τριών μηνών μετά την κοινοποίηση του κώδικα συμπεριφοράς,* όχι μόνο τις διατάξεις που έχουν θεσπιστεί για την πρόληψη και την καταστολή των παρατυπιών (η υποχρέωση αυτή προβλέπεται ρητά από το άρθρο 23, παράγραφος 1), αλλά και τις υπηρεσίες που είναι υπεύθυνες για την πρόληψη και την καταστολή των παρατυπιών, καθώς και τις διαδικαστικές διατάξεις που εφαρμόζουν τα διοικητικά τους όργανα.

Το δε σημείο 4 αφορά ειδικότερα την ανακοίνωση των περιπτώσεων παρατυπιών, η ανακοίνωση δε αυτή πραγματοποιείται ανά τετράμηνο και αφορά τόσο τις περιπτώσεις παρατυπιών που έχουν διαπιστωθεί από τις διοικητικές αρχές όσο και τις περιπτώσεις για τις οποίες έχει ασκηθεί δίωξη. Προς τούτο ζητείται από τα κράτη μέλη να ανακοινώνουν μια ολόκληρη σειρά στοιχείων: τα στοιχεία για τον προσδιορισμό της εν λόγω πράξεως, την περίοδο ή το χρονικό σημείο κατά το οποίο τελέστηκε η παρατυπία, τον προσδιορισμό της ταυτότητας των δικαιούχων και των φυσικών και νομικών προσώπων που ενέχονται στην παρατυπία, τις μεθόδους που χρησιμοποιήθηκαν για την τέλεση της παρατυπίας, τον τρόπο με τον οποίο αποκαλύφθηκε η παρατυπία, τις οικονομικές συνέπειες και τις δυνατότητες αναζητήσεως του ποσού κ.λπ.

Επιπλέον, προβλέπεται ότι τα κράτη μέλη κοινοποιούν στην Επιτροπή αμελλητί τις παρατυπίες που συνίστανται στη χρήση νέας μεθόδου εξαπατήσεως και αυτές για τις οποίες υπάρχει κίνδυνος να έχουν συνέπειες εκτός της επικράτειάς τους (σημείο 5). Όλα τα στοιχεία που διαβιβάζονται στην Επιτροπή εξετάζονται από κοινού από την ίδια την Επιτροπή και από τους αντιπροσώπους των κρατών μελών, κατά τη διάρκεια περιοδικών συσκέψεων, με σκοπό κυρίως τη συναγωγή συγκεκριμένων συμπερασμάτων σχετικά με τα μέτρα προλήψεως (σημείο 6)· τα στοιχεία σχετικά με τον αριθμό των υποθέσεων που έχουν γνωστοποιηθεί ή έχουν τεθεί στο αρχείο, καθώς και τα προς αναζήτηση ή αναζητηθέντα ποσά, ανακοινώνονται στη Συντονιστική Επιτροπή και στις συμβουλευτικές επιτροπές των ενδιαφερομένων διαρθρωτικών ταμείων (σημείο 8). Τέλος, προβλέπεται ότι τα κράτη μέλη και η Επιτροπή λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα, ώστε οι ανταλλασσόμενες πληροφορίες να παραμένουν εμπιστευτικές (σημείο 7).

14. Το περιεχόμενο του κώδικα συμπεριφοράς επιβεβαιώνει ότι πρόκειται οπωσδήποτε για διατάξεις εφαρμογής του άρθρου 23, παράγραφος 1, του κανονισμού 4253/88. Πράγματι, ακόμη και από μια επιφανειακή εξέταση των διατάξεων του κώδικα αποδεικνύεται ότι πρόκειται για ειδικές υποχρεώσεις που απορρέουν από τη γενικότερη υποχρέωση ενημερώσεως που προβλέπει η βασική διάταξη. Από άποψη περιεχομένου ο κώδικας ρυθμίζει λεπτομερώς την υποχρέωση ενημερώσεως, προβλέποντας ειδικότερα ποια στοιχεία πρέπει να ανακοινώνονται, καθώς και τις προθεσμίες και τους τρόπους της ανακοινώσεως.

Τώρα, αν δεν θεωρηθεί ότι οι εκτελεστικές διατάξεις είναι πάντοτε και οπωσδήποτε απλώς δηλωτικές και ότι επομένως δεν είναι αναγκαία η έκδοση κανονισμού, καθόσον η βασική διάταξη προϋποθέτει την ύπαρξη των υποχρεώσεων που επιβάλλουν, πρέπει να εξεταστεί αν εν προκειμένω οι υποχρεώσεις που προβλέπει ο κώδικας συμπεριφοράς απορρέουν αυτόματα από το άρθρο 23, παράγραφος 1, ή αν αντίθετα πρόκειται μάλλον για ερμηνεία που δεν περιορίζεται στη διασαφήνιση των υποχρεώσεων που είναι εγγενείς στη βασική διάταξη (δηλαδή στη διασαφήνιση του ουσιώδους τουλάχιστον περιεχομένου που χαρακτηρίζει τη διάταξη αυτή), αλλά μεταβάλλει ή τουλάχιστον καθιστά επαχθέστερη για τα κράτη μέλη την υποχρέωση που προβλέπει η βασική διάταξη. Υπό το πρίσμα ακριβώς αυτό αναπτύσσονται οι ακόλουθες παρατηρήσεις.

15. Καταρχάς επιβάλλεται η διαπίστωση ότι το άρθρο 23, παράγραφος 1, του κανονισμού 4253/88 περιορίζεται, καθόσον ενδιαφέρει εν προκειμένω, να επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση ανακοινώσεως των μέτρων που λαμβάνουν για την πρόληψη και δίωξη των

παρατυπιών, καθώς και της προόδου των διοικητικών και δικαστικών διώξεων. Αντίθετα, ο κώδικας συμπεριφοράς ορίζει τις ημερομηνίες στις οποίες πρέπει να ανακοινώνονται τα στοιχεία αυτά και απαιτεί μία ολόκληρη σειρά πρόσθετων στοιχείων, καθώς και λεπτομερή στοιχεία σχετικά με τις ίδιες τις παρατυπίες.

Η υποχρέωση ανακοινώσεως των μέτρων για την πρόληψη και δίωξη των παρατυπιών δεν συνεπάγεται κατ' ανάγκη την υποχρέωση ανακοινώσεως του πίνακα των υπηρεσιών που είναι υπεύθυνες για την εφαρμογή των μέτρων αυτών ούτε την υποχρέωση ανακοινώσεως των βασικών διαδικαστικών κανόνων που εφαρμόζουν οι διοικήσεις τους. Εξάλλου, είναι θεμιτό να τεθεί το ερώτημα αν η ανακοίνωση των στοιχείων σχετικά με την πρόοδο των διοικητικών και δικαστικών διαδικασιών μπορεί να εξατομικευθεί ή, εν πάση περιπτώσει, μπορεί να περιλαμβάνει αυτόματα μια σειρά λεπτομερών στοιχείων σχετικά με τις περιπτώσεις παρατυπιών, κυρίως δε μια αρκετά λεπτομερή περιγραφή κάθε παρατυπίας που διαπιστώνεται. Ειδικότερα, αναφέρομαι σε ορισμένα στοιχεία όπως η ταυτότητα των δικαιούχων, οι μέθοδοι που χρησιμοποιήθηκαν για τη διάπραξη της παρατυπίας, οι υπηρεσίες ή οι οργανισμοί που προέβησαν στη διαπίστωση της παρατυπίας. Δεν νομίζω δηλαδή ότι μπορεί να θεωρηθεί ότι τα στοιχεία αυτά εμπεριέχονται ήδη στην υποχρέωση ενημερώσεως την οποία προβλέπει η βασική διάταξη.

Βέβαια είναι δυνατό να υποστηριχθεί ότι τα στοιχεία αυτά απορρέουν από την υποχρέωση ενημερώσεως της Επιτροπής ως προς την πρόοδο των εκκρεμών διοικητικών και δικαστικών διαδικασιών, αλλ' είναι εξίσου προφανές ότι δεν μπορούν να θεωρηθούν ως απλή διασαφήνιση της εν λόγω υποχρεώσεως. Με άλλα λόγια, δεν νομίζω ότι μπορεί να υποστηριχθεί ότι η υποχρέωση ενημερώσεως την οποία προβλέπει η βασική διάταξη θα καθίστατο κενή περιεχομένου, αν δεν ανακοινωνόταν η ταυτότητα των δικαιούχων ή ο τρόπος με τον οποίο αποκαλύφθηκε η παρατυπία. Το συμπέρασμα αυτό επιβεβαιώνεται εξάλλου από την ίδια την Επιτροπή, η οποία κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση υποστήριξε ότι ενδέχεται να υπάρχει παράβαση του κώδικα συμπεριφοράς εκ μέρους κράτους μέλους χωρίς να συντρέχει παράλληλα παράβαση του άρθρου 23, παράγραφος 1, του κανονισμού 4253/88. Είναι προφανές ότι τούτο ισοδυναμεί με ομολογία ότι οι « υποχρεώσεις » τις οποίες προβλέπει ο κώδικας βαίνουν πέραν των όσων προβλέπει η ανωτέρω διάταξη, αποτελεί δε αντίφαση προς τον ισχυρισμό ότι η τήρηση του άρθρου 23, παράγραφος 1, απαιτεί τον πλήρη σεβασμό των διατάξεων του κώδικα, ισχυρισμό που περιέχεται στο προαναφερθέν έγγραφο κοινοποιήσεως προς τα κράτη μέλη.

16. Κατόπιν των ανωτέρω διευκρινίσεων, νομίζω ότι δεν στερείται ενδιαφέροντος, προκειμένου να προσδιοριστούν με σαφήνεια ορισμένα προβλήματα που θέτει ο κώδικας συμπεριφοράς, η συνοπτική εξέταση ορισμένων παρεμφερών προς την επίμαχη ρυθμίσεων. Συναφώς αναφέρομαι κυρίως στον κανονισμό (ΕΟΚ) 595/91 [9], ο οποίος αντικατέστησε πρόσφατα τον κανονισμό (ΕΟΚ) 283/72 (στον οποίο αναφέρθηκαν επανειλημμένα οι διάδικοι με τα δικόγραφά τους και κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση), ο οποίος προβλέπει τους τρόπους εφαρμογής του άρθρου 8, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 729/70 [10], το οποίο έχει σχεδόν το ίδιο περιεχόμενο με το άρθρο 23, παράγραφος 1, του κανονισμού 4253/88. Ο κανονισμός 595/91, ο οποίος προβλέπει ένα ανάλογο προς το σύστημα του κώδικα σύστημα πληροφορήσεως σε σχέση με τις

9 — Κανονισμός του Συμβουλίου της 4ης Μαρτίου 1991 περί των ανωμαλιών και της ανακτήσεως των αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών στα πλαίσια της χρηματοδοτήσεως της κοινής γεωργικής πολιτικής ως και της οργανώσεως ενός συστήματος πληροφορήσεως στον τομέα αυτό και περί καταργήσεως του κανονισμού (ΕΟΚ) 283/72 (ΕΕ 1991, L 67, σ. 11).

10 — Κανονισμός του Συμβουλίου της 21ης Απριλίου 1970 περί χρηματοδοτήσεως της κοινής γεωργικής πολιτικής (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/005, σ. 93).

παρατυπίες που τελούνται εις βάρος του ΕΓΤΠΕ, Τμήμα Εγγυήσεων, απαριθμεί καταρχάς τα στοιχεία που τα κράτη οφείλουν να ανακοινώνουν στην Επιτροπή (και τα οποία συμπίπτουν με τα προβλεπόμενα από τον κώδικα) και στη συνέχεια ορίζει ότι τα στοιχεία αυτά, εφόσον καλύπτονται από το απόρρητο της ανακρίσεως κατά το εθνικό δίκαιο, ανακοινώνονται μόνο κατόπιν άδειας της αρμόδιας δικαστικής αρχής[11]. Ο ίδιος αυτός κανονισμός καθιστά στη συνέχεια χαλαρότερη την υποχρέωση ανακοινώσεως της ταυτότητας των ενεχόμενων στην παρατυπία προσώπων, προβλέποντας στο άρθρο 3, παράγραφος 1, τελευταία περίπτωση, ότι δεν υφίσταται η υποχρέωση αυτή, εφόσον το εν λόγω στοιχείο δεν μπορεί να αποβεί χρήσιμο για την καταπολέμηση των ανωμαλιών.

17. Άξιο προσοχής είναι και ένα άλλο σημείο. Το σημείο 7 του κώδικα προβλέπει ότι «τα κράτη μέλη και η Επιτροπή λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα ασφαλείας, ώστε οι μεταξύ τους ανταλλαγείσες πληροφορίες να παραμείνουν εμπιστευτικές». Η ύπαρξη μιας τέτοιας διατάξεως είναι απόλυτα κατανοητή, λόγω της φύσεως των αιτουμένων στοιχείων, αλλά και από μια επιφανειακή ακόμη εξέταση προκύπτει ότι είναι ανεπαρκής για να εξασφαλίσει την επίτευξη του σκοπού της. Πράγματι, αν πρόκειται, όπως ισχυρίζεται η Επιτροπή, για μη δεσμευτική πράξη, η οποία επομένως μπορεί να παραβιάζεται χωρίς να συντρέχει συγχρόνως παράβαση του άρθρου 23 (πράγμα που οπωσδήποτε θα συνέβαινε, σε περίπτωση παραβάσεως της ανωτέρω διατάξεως του κώδικα), τότε θα ήταν δυνατόν να μην παραμένουν εμπιστευτικές οι ανωτέρω πληροφορίες, πράγμα που θα είχε σημαντικές συνέπειες, κυρίως για τους ενεχόμενους ιδιώτες.

Αντίθετα, όλες οι παρεμφερείς νομοθετικές πράξεις αναγνωρίζουν τη σπουδαιότητα και τη λεπτότητα του προβλήματος αυτού. Το άρθρο 10 του προαναφερθέντος κανονισμού 595/91 π.χ. δεν περιορίζεται στη διακήρυξη της αρχής ότι οι πληροφορίες αυτές πρέπει να παραμένουν εμπιστευτικές (παράγραφος 1), αλλά ρυθμίζει λεπτομερώς το σημείο αυτό, προβλέποντας ειδικότερα ότι οι πληροφορίες που ανακοινώνονται «καλύπτονται από το επαγγελματικό απόρρητο και τυγχάνουν της προστασίας που παρέχεται στις ανάλογες πληροφορίες από την εθνική νομοθεσία του κράτους μέλους που τις παρέσχε καθώς και από τις αντίστοιχες διατάξεις που εφαρμόζονται στα θεσμικά όργανα της Κοινότητας» (παράγραφος 4). Το ίδιο αυτό άρθρο προβλέπει επίσης μια σειρά εγγυήσεων για τους ιδιώτες, π.χ. τις εξής: τα ονόματα των φυσικών ή νομικών προσώπων που ενέχονται σε παρατυπίες είναι δυνατό να κοινοποιούνται σε άλλο κράτος μέλος ή σε άλλο κοινοτικό θεσμικό όργανο, μόνο εφόσον η ανακοίνωση αυτή μπορεί να χρησιμεύσει για την πρόληψη ή τη δίωξη ανωμαλιών ή για τη διαπίστωση πιθανολογουμένων ανωμαλιών (παράγραφος 3)· αν, κατόπιν συμπληρωματικής έρευνας, αποδειχθεί ότι ένα πρόσωπο, το οποίο αρχικά είχε θεωρηθεί ότι ενέχεται σε απάτη, δεν έχει καμία σχέση με την απάτη αυτή, ενημερώνονται αμελλητί τα πρόσωπα στα οποία έχει κοινοποιηθεί το όνομά του (παράγραφος 6).

18. Θα ήθελα επιπλέον να προσθέσω, χάριν πληρότητας, ότι στα κράτη μέλη έχει αποσταλεί, βάσει των σημείων 4 και 5 του κώδικα

11 — Η σπουδαιότητα της διατάξεως αυτής επιβεβαιώνεται από την ίδια τη νομολογία του Δικαστηρίου, το οποίο, με την απόφαση της 10ης Ιανουαρίου 1980, 267/78, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Rec. 1980, σ. 31, σκέψη 22), δέχθηκε τα εξής: «οι κανόνες οι οποίοι, στις ποινικές εθνικές νομοθεσίες, εμποδίζουν την ανακοίνωση σε ορισμένα πρόσωπα πράξεων της ποινικής δικονομίας μπορούν να αντιταχθούν στην Επιτροπή, κατά το μέτρο που οι ίδιοι αυτοί περιορισμοί μπορούν να αντιτάσσονται στην εθνική διοίκηση». Κατόπιν τούτου το Δικαστήριο έκρινε ότι η Ιταλία, μη ανακοινώνοντας στην Επιτροπή τα στοιχεία που καλύπτονταν από το απόρρητο της ανακρίσεως, δεν είχε παραβεί τις υποχρεώσεις της.

συμπεριφοράς, ένα έντυπο που προορίζεται να διευκολύνει την αποστολή των αιτουμένων στοιχείων, έντυπο που πρέπει να συμπληρώνεται από τα κράτη μέλη και να αποστέλλεται στην Επιτροπή κατά τα προβλεπόμενα διαστήματα. Το έντυπο αυτό θεωρείται από την προσφεύγουσα ως περαιτέρω αποδεικτικό στοιχείο του ότι η προσβαλλόμενη πράξη δεν αποτελεί απλή σύσταση. Αντίθετα, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι πρόκειται για συνηθισμένο έντυπο, που μοιάζει καθ' όλα με τα έντυπα που υπάρχουν σε άλλους τομείς.

Συναφώς αρκούμαι στην παρατήρηση ότι, όσον αφορά το έντυπο για τις παρατυπίες σε σχέση με το ΕΓΤΠΕ, Τμήμα Εγγυήσεων, τα στοιχεία που ζητούνται είναι τα ειδικά στοιχεία που προβλέπονται ρητά από τον κανονισμό 595/91 ή προβλέπονταν προηγουμένως από τον κανονισμό (ΕΟΚ) 283/72.

Όσον αφορά εξάλλου το έντυπο σχετικά με τις παρατυπίες που διαπράττονται σε βάρος των ιδίων πόρων, θα ήθελα να τονίσω ότι το έντυπο αυτό βασίζεται στο άρθρο 6, παράγραφος 3, του κανονισμού 1552/89 [12], το οποίο ορίζει ρητά ότι τα κράτη μέλη διαβιβάζουν στην Επιτροπής, ανά εξάμηνο και για τα ποσά που υπερβαίνουν τα 10 000 Ecu, μια συνοπτική περιγραφή των περιπτώσεων απάτης και παρατυπιών, καθώς και των μέτρων που έχουν λάβει ή προτίθενται να λάβουν για να αποφευχθεί η επανάληψη των περιπτώσεων αυτών. Το έντυπο επιβάλλει την υποχρέωση ανακοινώσεως μόνο σε σχέση με τα στοιχεία αυτά· πράγματι, η αίτηση πρόσθετων στοιχείων συνοδεύεται από τη διευκρίνιση ότι δεν πρόκειται για υποχρεωτική ανακοίνωση στοιχείων κατά την έννοια του άρθρου 6, παράγραφος 3, του κανονισμού 1552/89: τα κράτη μέλη *καλούνται* να τα παράσχουν, καθόσον είναι χρήσιμα για την αποτελεσματική πάταξη των απατών.

19. Οι προηγούμενες παρατηρήσεις επιβεβαιώνουν ότι ο κώδικας συμπεριφοράς δεν περιορίζεται στη διασαφήνιση των υποχρεώσεων που προβλέπει το άρθρο 23, παράγραφος 1, του κανονισμού 4253/88, αλλά τις ερμηνεύει και τις διευρύνει, χωρίς όμως να προβλέπει αντίστοιχα τις αναγκαίες εγγυήσεις, ιδιαίτερα όσον αφορά την προστασία των ιδιωτών.

Συνεπώς πρέπει να εξεταστεί το πρόβλημα της αρμοδιότητας της Επιτροπής να εκδώσει την επίμαχη πράξη.

20. Η άποψη της Επιτροπής επί του προβλήματος αυτού είναι πολύ ασαφής. Μολονότι δηλαδή ισχυρίζεται ότι ο κώδικας δεν παράγει κανένα δεσμευτικό αποτέλεσμα, εντούτοις υποστηρίζει παράλληλα ότι έχει την εξουσία και επομένως την αρμοδιότητα να εκδίδει τέτοιες πράξεις βάσει αφενός του άρθρου 155 της Συνθήκης, αφετέρου δε του άρθρου 4, παράγραφος 2, του κανονισμού 2052/88.

Δεν νομίζω ότι μπορώ να συμφωνήσω με την άποψη αυτή. Υπενθυμίζω ότι οι μη δεσμευτικές πράξεις προβλέπονται από τη Συνθήκη στο άρθρο 189, το δε άρθρο 155 της Συνθήκης απονέμει στην Επιτροπή την εξουσία να διατυπώνει συστάσεις ή γνώμες όχι μόνο στις περιπτώσεις που προβλέπονται ρητά από τη Συνθήκη, αλλά και οποτεδήποτε το κρίνει σκόπιμο. Επομένως, η Επιτροπή δεν χρειάζεται να αποδείξει σε καμία περίπτωση ότι έχει αρμοδιότητα να συνιστά ορισμένη συμπεριφορά και όχι κάποια άλλη: δεν αμφισβητείται ότι έχει την αρμοδιότητα αυτή. Αν όμως, όπως

12 — Κανονισμός του Συμβουλίου της 29ης Μαΐου 1989 για την εφαρμογή της απόφασης 88/376/ΕΟΚ, Ευρατόμ για το σύστημα των ιδίων πόρων των Κοινοτήτων (ΕΕ 1989, L 155, σ. 1).

υποστήριξε επανειλημμένα η Επιτροπή με τα δικόγραφά της, η επίμαχη πράξη δεν αποτελεί παρά σύσταση, γνώμη απευθυνόμενη στα κράτη μέλη σχετικά με τον τρόπο εφαρμογής του άρθρου 23, παράγραφος 1, του κανονισμού 4253/88, δεν μπορώ να καταλάβω γιατί η ίδια η Επιτροπή δεν τη χαρακτήρισε, ήδη στην επικεφαλίδα, ως σύσταση ή γνώμη και δεν την παρουσίασε κατά τρόπο που να καθίσταται σαφές, και μάλιστα όχι μόνο λόγω του νομικού χαρακτηρισμού της, ότι πρόκειται μόνο για σύσταση προς τα κράτη μέλη [13], ώστε να αποφευχθούν πιθανές συγχύσεις και αβεβαιότητες, καθώς και η ύπαρξη τεχνητών διαφορών.

Γενικότερα προκαλεί έκπληξη το γεγονός ότι η Επιτροπή, κατά την ανάπτυξη έστω των αμυντικών ισχυρισμών της ενώπιον του Δικαστηρίου, εμμένει στην άποψη ότι θέσπισε, σ' ένα τόσο λεπτό τομέα όσο ο επίμαχος εν προκειμένω, στον οποίο μάλιστα πρέπει να ενισχυθούν η αυστηρότητα και η δεσμευτικότητα των προς εκπλήρωση υποχρεώσεων, μια πράξη που δεν είναι καθόλου δεσμευτική για τα κράτη μέλη: δηλαδή μια πράξη που, αν η άποψη της Επιτροπής ευσταθούσε, δεν θα ήταν μόνο περιττή, αλλά και εξ αυτού του λόγου επιζήμια, καθότι θα μπορούσε να δημιουργήσει συγχύσεις και διαφοροποιήσεις στη συμπεριφορά των κρατών μελών.

13 — Ας μου επιτραπεί να προσθέσω, έστω και αν φαίνεται περιττό, ότι η Επιτροπή κατά κανόνα εκδίδει, εφόσον έχει αρμοδιότητα, τυπικές πράξεις βάσει του άρθρου 189 της Συνθήκης, πράγμα ορθό και προφανές. Αντίστροφα, οι πράξεις των οποίων ο νομικός χαρακτηρισμός είναι άτυπος αποτελούν, κατά την άποψή μου, ένδειξη κάποιας αβεβαιότητας, κυρίως δε όταν το προς ρύθμιση ζήτημα είναι τόσο συνηθισμένο, ώστε να μη χρειάζεται άτυπη πράξη. Συναφώς θα ήθελα να υπενθυμίσω την απόφαση της 13ης Δεκεμβρίου 1989, 322/88, Grimaldi, με την οποία το Δικαστήριο δέχθηκε ότι οι συστάσεις « εκδίδονται κατά κανόνα από τα όργανα της Κοινότητας όταν τα εν λόγω όργανα δεν διαθέτουν, δυνάμει της Συνθήκης, την εξουσία να θεσπίσουν δεσμευτικές πράξεις ή όταν κρίνουν ότι η θέσπιση περισσότερο δεσμευτικών κανόνων δεν είναι απαραίτητη » (Συλλογή 1989, σ. 4407, σκέψη 13). Η φράση αυτή του Δικαστηρίου νομίζω ότι ισχύει καταρχήν και για τις απειράριθμες άτυπες πράξεις που υφίστανται στην πράξη.

21. Ούτε θεωρώ ότι η επίκληση του άρθρου 5 της Συνθήκης από την Επιτροπή μπορεί να μεταβάλει τους όρους του προβλήματος. Θα ήθελα σχετικά να παρατηρήσω ότι η υποχρέωση που επιβάλλει το άρθρο αυτό στα κράτη μέλη να « διευκολύνουν την Κοινότητα στην εκτέλεση της αποστολής της » αποτελεί γενική υποχρέωση, της οποίας η επίκληση δεν επιτρέπεται, κατά το Δικαστήριο, « ελλείψει σχετικής διατάξεως στη Συνθήκη ή στις αναγκαστικού χαρακτήρα πράξεις των κοινοτικών οργάνων » [14], υπό την έννοια ότι δεν επιτρέπεται η επίκληση της υποχρεώσεως αυτής των κρατών μελών, προκειμένου να εκδοθούν πράξεις κανονιστικού χαρακτήρα. Σε τελική ανάλυση, η Επιτροπή μπορεί οπωσδήποτε να ζητεί από τα κράτη μέλη, βάσει του άρθρου 5 της Συνθήκης, την παροχή ειδικών στοιχείων επί συγκεκριμένων περιπτώσεων, καθώς και να κινεί τη διαδικασία λόγω παραβάσεως, εφόσον υπάρξει άρνηση παροχής των στοιχείων αυτών, αλλ' οπωσδήποτε δεν μπορεί να χρησιμοποιεί το άρθρο αυτό ως νομική βάση για την προς τον σκοπό της εναρμονίσεως εξειδίκευση και διεύρυνση των υποχρεώσεων που επιβάλλει μια διάταξη, εν προκειμένω το άρθρο 23, παράγραφος 1, του κανονισμού 4253/88.

22. Όσον αφορά εξάλλου την αρμοδιότητα που η Επιτροπή αντλεί από το άρθρο 4, παράγραφος 2, του κανονισμού 2052/88, δεν χρειάζεται νομίζω να υπογραμμιστεί ότι η διάταξη αυτή αναφέρεται στη λεγόμενη « εταιρική σχέση », η οποία ορίζεται στον ίδιο αυτό κανονισμό ως η « στενή συνεργασία ανάμεσα στην Επιτροπή, το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος και τις αρμόδιες αρχές που ορίζονται από αυτό, σε εθνικό,περιφερειακό, τοπικό ή άλλο επίπεδο· όλα τα μέρη αποτελούν εταίρους κατά την επιδίωξη ενός κοινού σκοπού ». Κατά τον ίδιο πάντα κανονισμό, « η εταιρική σχέση καλύπτει την προετοιμασία, τη χρηματοδότηση, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των ενεργειών ».

14 — Διάταξη της 30ής Σεπτεμβρίου 1987, υπόθ. 229/86, Brother Industries κατά Επιτροπής (Συλλογή 1987, σ. 3757, συγκεκριμένα σ. 3763).

Με αφετηρία δηλαδή το γεγονός ότι η δράση της Επιτροπή μέσω των διαρθρωτικών ταμείων αποτελεί συμπλήρωμα ή συμβολή στις αντίστοιχες δράσεις των κρατών μελών, έχει θεσμοθετηθεί ένα είδος μονίμου διαλόγου μεταξύ Επιτροπής και ενδιαφερομένου κράτους μέλους για την κατανομή των καθηκόντων, προς επίτευξη μεγαλύτερης αποτελεσματικότητας, και για την από κοινού αξιοποίηση των ανθρώπινων πόρων με τους οποίους πραγματοποιείται η κοινοτική διαρθρωτική δράση. Συνεπώς, η έννοια της εταιρικής σχέσης δεν συνεπάγεται ότι οι εταίροι μπορούν να θεσπίζουν, κατόπιν κοινής συμφωνίας, δεσμευτικές πράξεις ή να προβαίνουν έστω σε δεσμευτικές ερμηνείες υφισταμένων πράξεων και κανόνων. Επιπλέον, η συνεργασία βάσει της εταιρικής αυτής σχέσης δεν αφορά τον έλεγχο των ενεργειών, αλλά, όπως ήδη ανέφερα, μόνο την προετοιμασία, τη χρηματοδότηση, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των ενεργειών. Κατά συνέπεια, η επίμαχη νομική βάση δεν επιτρέπει την έκδοση δεσμευτικών πράξεων, αλλά προβλέπει απλώς τη στενή συνεργασία μεταξύ όλων των ενδιαφερομένων, με σκοπό την επιτυχία κάθε ενέργειας που αναλαμβάνεται.

23. Απομένει να εξεταστεί ένα τελευταίο στοιχείο: η Επιτροπή υποστήριξε επανειλημμένα, τόσο με τα δικόγραφά της όσο και στο ακροατήριο, ότι η προσβαλλόμενη πράξη θεσπίστηκε κατόπιν κοινής συμφωνίας, ότι δηλαδή πρόκειται για νέο τύπο πράξεων, τον οποίο η ίδια όρισε ως ένα είδος « συμφωνίας κυρίων ». Η ερμηνεία αυτή δεν νομίζω ότι μπορεί να γίνει δεκτή, οπωσδήποτε δε δεν μπορεί να μεταβάλει τη νομική κατάσταση, ενώ δεν χρειάζεται καν να εξακριβωθεί αν η επίμαχη πράξη αποτελεί πραγματικά απόρροια διαπραγματεύσεων. Πράγματι, τα κράτη μέλη, αν δεν τηρήσουν ενδεχομένως τις διατάξεις μιας τέτοιας πράξεως, αναλαμβάνουν απλώς την πολιτική ευθύνη, χωρίς να μπορεί ταυτόχρονα να θεωρηθεί ότι δεν έχουν εκπληρώσει τις υποχρεώσεις που τους επιβάλλει η κοινοτική ρύθμιση που ισχύει στον οικείο τομέα· το χειρότερο όμως είναι ότι θα επρόκειτο για πράξη ξένη προς το σύστημα που καθιερώνει η Συνθήκη, η οποία ουδόλως προβλέπει τη δυνατότητα εκδόσεως *κανονιστικών πράξεων που έχουν συμφωνηθεί* μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών ή γενικότερα συνάψεως συμφωνιών μεταξύ Επιτροπής και κρατών μελών, έστω και υπό ιδιαίτερα απλοποιημένη μορφή. Νομίζω ότι η πρωτοφανής και αντιφατική αυτή άποψη της Επιτροπής δεν αξίζει να σχολιαστεί περαιτέρω.

24. Κατόπιν των ανωτέρω, ο ισχυρισμός της Επιτροπής, ότι ουδέποτε θα κινήσει τη διαδικασία λόγω παραβάσεως για μη τήρηση του κώδικα συμπεριφοράς και μόνο, δεν έχει καμία απολύτως σημασία· έρχεται δε σε προφανή αντίφαση προς το περιεχόμενο του εγγράφου κοινοποιήσεως, στο οποίο θα ήθελα να υπενθυμίσω ότι αναφέρεται ρητά ότι η τήρηση του άρθρου 23, παράγραφος 1, του κανονισμού 4253/88 απαιτεί τον πλήρη σεβασμό του κώδικα συμπεριφοράς. Επομένως, το σημείο αυτό δεν χρειάζεται να εξεταστεί περαιτέρω, δεδομένου ότι από την ανάλυση του περιεχομένου της πράξεως προκύπτει, όπως είδαμε, ότι πρόκειται για διατάξεις εφαρμογής που δημιουργούν για τα κράτη μέλη υποχρεώσεις που δεν προβλέπονται από τη βασική διάταξη.

25. Το κρίσιμο όμως εν προκειμένω σημείο είναι ότι η προσβαλλόμενη πράξη, που αφορά τους τρόπους εφαρμογής του άρθρου 23, παράγραφος 1, του κανονισμού 4253/88, καθιστά επαχθέστερες για τα κράτη μέλη τις υποχρεώσεις που επιβάλλει η εν λόγω διάταξη, καθόσον τις διευρύνει και τις εξειδικεύει λεπτομερώς.

Το άρθρο 23 όμως περιορίζεται στην αναφορά των υποχρεώσεων των κρατών μελών, χωρίς να παρέχει καμία εξουσία στην Επιτροπή: ούτε ως προς τον προσδιορισμό ούτε ως προς την ερμηνεία ούτε ως προς τη διεύρυνση των εν λόγω υποχρεώσεων. Ανάλογη αρμοδιότητα δεν παρέχεται στην Επιτροπή ούτε από καμία άλλη σχετική διάταξη. Αντίθετα, το άρθρο 3, παράγραφοι 4 και 5, του κανονισμού 2052/88 προβλέπει ότι οι τρόποι ελέγχου των ενεργειών καθορίζονται με τις εκτελεστικές αποφάσεις που εκδίδονται δυνάμει του άρθρου 130 Ε της Συνθήκης. Επιπλέον, το άρθρο 7, παράγραφος 2, του ίδιου κανονισμού επιβεβαιώνει ότι οι εναρμονισμένοι κανόνες που αποσκοπούν στην ενίσχυση του ελέγχου των διαρθρωτικών παρεμβάσεων καθορίζονται βάσει των διατάξεων που αναφέρονται στο άρθρο 3, παράγραφοι 4 και 5. Συνεπώς ο επίμαχος κώδικας συμπεριφοράς πρέπει να ακυρωθεί λόγω αναρμοδιότητας της Επιτροπής, καθόσον προορίζεται να παράγει έννομα αποτελέσματα.

Πρόταση

Κατόπιν των ανωτέρω σκέψεων, προτείνω στο Δικαστήριο να δεχθεί την προσφυγή και να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.