ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ ANTONIO SAGGIO

της 11ης Μαρτίου 1999 *

1. Με την υπό κρίση προσφυγή, η Επιτροπή ζητεί την ακύρωση του κανονισμού (ΕΚ) 515/97 του Συμβουλίου, της 13ης Μαρτίου 1997, περί της αμοιβαίας συνδρομής μεταξύ των διοικητικών αρχών των κρατών μελών και της συνεργασίας των αρχών αυτών με την Επιτροπή με σκοπό τη διασφάλιση της ορθής εφαρμογής των τελωνειακών και γεωργικών ρυθμίσεων [1] (στο εξής: κανονισμός). Η Επιτροπή βάλλει κατά της νομικής βάσεως του κανονισμού, ο οποίος εκδόθηκε βάσει των άρθρων 43 και 235 της Συνθήκης ΕΚ. Κατά την άποψη της προσφεύγουσας, η προσβαλλόμενη πράξη έπρεπε, αντιθέτως, να εκδοθεί βάσει των άρθρων 43 και 100 Α της Συνθήκης αυτής. Με διατάξεις του Προέδρου του Πρωτοδικείου της 29ης Σεπτεμβρίου 1997 και της 1ης Δεκεμβρίου 1997, επετράπη στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στη Γαλλική Δημοκρατία να παρέμβουν στην υπό κρίση υπόθεση υπέρ της Επιτροπής και του Συμβουλίου αντιστοίχως.

2. Ο καθορισμός της ορθής νομικής βάσεως της προσβαλλομένης πράξεως δεν αποτελεί απλώς και μόνον ένα αμιγώς τυπικό στοιχείο. Χρησιμεύει κατ' ουσίαν για να διευκρινισθεί ποια διαδικασία πρέπει να ακολουθηθεί εν προκειμένω, από πλευράς τόσον του ρόλου που ανατίθεται στα διάφορα θεσμικά όργανα τα οποία μετέχουν στη νομοθετική διαδικασία, όσον και των διαφόρων πλειοψηφιών που απαιτούνται για την έκδοση της πράξεως. Συγκεκριμένα, ως γνωστόν, το άρθρο 235 προβλέπει απλή διαβούλευση με το Κοινοβούλιο και ομόφωνη απόφαση του Συμβουλίου· το άρθρο 100 Α προβλέπει ότι το Συμβούλιο αποφασίζει σύμφωνα με τη διαδικασία της συναποφάσεως, πράγμα το οποίο, σύμφωνα με το άρθρο 189 Β της Συνθήκης ΕΚ, συνεπάγεται όχι μόνο σημαντικότερη συμμετοχή του Κοινοβουλίου στη διαδικασία εκδόσεως της πράξεως, αλλά και λήψη αποφάσεως με ειδική πλειοψηφία. Συνεπώς είναι προφανές ότι, υπό τις συνθήκες αυτές, η επιλογή της νομικής βάσεως ασκεί επιρροή στη διαδικασία καταρτίσεως της πράξεως και μπορεί, εκ του λόγου αυτού, να έχει αντίκτυπο στο περιεχόμενο της πράξεως αυτής. Κατά συνέπεια, κατά παγία νομολογία, η ενδεχόμενη διαπίστωση εσφαλμένης επιλογής της νομικής βάσεως θεμελιώνει παράβαση ουσιώδους τύπου συνεπαγόμενη το παράνομο της πράξεως σύμφωνα με το άρθρο 173 της Συνθήκης ΕΚ.

Το νομικό πλαίσιο

3. Στις 13 Μαρτίου 1997 το Συμβούλιο εξέδωσε τον κανονισμό ο οποίος κατάργησε,

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ιταλική.

1 — ΕΕ L 82, σ. 1.

με ρητή διάταξη στο άρθρο 52, τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1468/81 του Συμβουλίου, της 19ης Μαΐου 1981 [2], ο οποίος έφερε τον ίδιο τίτλο και είχε εκδοθεί βάσει των άρθρων 43 και 235 της Συνθήκης ΕΟΚ.

4. Κατά τη διαδικασία που κατέληξε στην έκδοση της πράξεως, το Συμβούλιο επέφερε πλείονες τροποποιήσεις στο κείμενο της προτάσεως της Επιτροπής και συγχρόνως αποφάσισε ομοφώνως να τροποποιήσει την υποδειχθείσα με την πρόταση νομική βάση, αντικαθιστώντας συγκεκριμένα το άρθρο 100 Α με το άρθρο 235. Συνεπώς, η πράξη εκδόθηκε σύμφωνα με τη διαδικασία της διαβουλεύσεως την οποία προβλέπει το άρθρο 189 Α της Συνθήκης ΕΚ αντί της διαδικασίας της συναποφάσεως την οποία καθιερώνει το άρθρο 189 Β.

5. Πλείονα στοιχεία που συνάγονται από το προοίμιο της πράξεως είναι σημαντικά εν προκειμένω. Κατά την πρώτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού, «για να καταπολεμηθεί το φαινόμενο της απάτης στα πλαίσια της τελωνειακής ένωσης και της κοινής γεωργικής πολιτικής, απαιτείται στενή συνεργασία μεταξύ των διοικητικών αρχών κάθε κράτους μέλους στις οποίες έχει ανατεθεί η εκτέλεση των διατάξεων που θεσπίζονται στους δύο αυτούς τομείς· (...) επίσης απαιτεί κατάλληλη συνεργασία μεταξύ των εθνικών αυτών αρχών και της Επιτροπής, στην οποία έχει ανατεθεί η μέριμνα για την εφαρμογή της Συνθήκης και των διατάξεων που θεσπίζονται δυνάμει αυτής· (...) μια αποτελεσματική συνεργασία σ' αυτό τον τομέα μπορεί να ενδυναμώσει την προστασία των δημοσιονομικών συμφερόντων της Κοινότητας».

Η επόμενη αιτιολογική σκέψη προσθέτει ότι «κατά συνέπεια, πρέπει να οριστούν οι κανόνες, σύμφωνα με τους οποίους οι διοικητικές αρχές των κρατών μελών οφείλουν να παρέχουν μεταξύ τους αμοιβαία συνδρομή και να συνεργάζονται με την Επιτροπή για τη διασφάλιση της ορθής εφαρμογής των τελωνειακών και γεωργικών ρυθμίσεων και της νομικής προστασίας των δημοσιονομικών συμφερόντων της Κοινότητας, ιδίως με την πρόληψη και την έρευνα των παραβάσεων των ρυθμίσεων αυτών και όλων των ενεργειών που είναι ή εμφανίζονται αντίθετες προς τις ρυθμίσεις αυτές».

Η δωδέκατη αιτιολογική σκέψη διευκρινίζει ότι, «για την ταχεία και συστηματική ανταλλαγή των πληροφοριών που κοινοποιούνται στην Επιτροπή, είναι απαραίτητο να δημιουργηθεί σε κοινοτικό επίπεδο ένα αυτοματοποιημένο τελωνειακό σύστημα πληροφοριών· ότι, στο πλαίσιο αυτό, είναι ουσιώδες οι σημαντικές πληροφορίες που αφορούν απάτες και παρατυπίες στον τελωνειακό και γεωργικό τομέα να συγκεντρώνονται σε μια κεντρική βάση δεδομένων στην οποία να έχουν πρόσβαση τα κράτη μέλη, ενώ συχρόνως πρέπει να διασφαλίζεται ο εμπιστευτικός χαρακτήρας των πληροφοριών που ανταλλάσσονται, ιδίως των δεδομένων προσωπικού

2 — ΕΕ L 144, σ. 1· κανονισμός τροποποιηθείς με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 945/87 του Συμβουλίου, της 30ής Μαρτίου 1987.

χαρακτήρα· ότι πρέπει να θεσπιστούν σαφείς και διαφανείς κανόνες επειδή το θέμα αυτό είναι ιδιαίτερα λεπτό, προκειμένου να διασφαλιστούν οι ατομικές ελευθερίες». Η επόμενη αιτιολογική σκέψη προσθέτει ότι «οι τελωνειακές διοικήσεις καλούνται καθημερινά να εφαρμόζουν τόσο κοινοτικές όσο και μη κοινοτικές διατάξεις, και ότι, κατά συνέπεια, πρέπει να υπάρχει ενιαία υποδομή για την εφαρμογή των διατάξεων αυτών».

Τέλος, η τελευταία αιτιολογική σκέψη επισημαίνει ότι «οι διατάξεις του παρόντος κανονισμού αφορούν τόσο στην εφαρμογή των κανόνων της κοινής γεωργικής πολιτικής, όσο και στην εφαρμογή τελωνειακών ρυθμίσεων· ότι το σύστημα που δημιουργεί αποτελεί ολοκληρωμένη κοινοτική οντότητα· ότι οι ειδικές τελωνειακές διατάξεις που περιέχει η Συνθήκη δεν αναγνωρίζουν στην Κοινότητα την αρμοδιότητα να συστήσει παρόμοιο σύστημα και είναι, συνεπώς, απαραίτητο να γίνει χρήση του άρθρου 235».

6. Κατά το άρθρο 1, παράγραφος 1, του κανονισμού, «ο παρών κανονισμός προσδιορίζει τους όρους σύμφωνα με τους οποίους οι διοικητικές αρχές οι επιφορτισμένες στα κράτη μέλη με την εφαρμογή των τελωνειακών και γεωργικών ρυθμίσεων συνεργάζονται μεταξύ τους καθώς και με την Επιτροπή, προκειμένου να εξασφαλίσουν την εφαρμογή των εν λόγω ρυθμίσεων, στα πλαίσια κοινοτικού μηχανισμού».

Για την επίτευξη των αποτελεσμάτων αυτών, ο κανονισμός θεσπίζει σειρά κανόνων σχετικών με τη συνδρομή κατόπιν αιτήσεως (τίτλος Ι) και την αυτεπάγγελτη συνδρομή (τίτλος ΙΙ). Οι επόμενοι τίτλοι ΙΙΙ και IV αφορούν αντιστοίχως τις σχέσεις μεταξύ των εθνικών διοικητικών αρχών και της Επιτροπής και τις σχέσεις με τις τρίτες χώρες. Ο τίτλος V, ο οποίος διαιρείται σε οκτώ κεφάλαια, προβλέπει τη δημιουργία ενός αυτοματοποιημένου συστήματος πληροφοριών, το οποίο καλείται «τελωνειακό σύστημα πληροφοριών» (στο εξής: ΤΣΠ). Κατά το άρθρο 23, παράγραφος 1, το σύστημα αυτό «ανταποκρίνεται στις ανάγκες των διοικητικών αρχών που είναι υπεύθυνες για την εφαρμογή των τελωνειακών ή γεωργικών ρυθμίσεων, καθώς και στις ανάγκες της Επιτροπής». Η παράγραφος 2 του ίδιου αυτού άρθρου διευκρινίζει ότι το ΤΣΠ έχει ως σκοπό «να συμβάλει στην πρόληψη, την έρευνα και τη δίωξη των πράξεων που είναι ή φαίνονται αντίθετες προς τις τελωνειακές ή γεωργικές ρυθμίσεις, ενισχύοντας, χάρη στην ταχύτερη διαβίβαση των πληροφοριών, την αποτελεσματικότητα των διαδικασιών συνεργασίας και ελέγχου των αρμόδιων αρχών που αναφέρονται στον παρόντα κανονισμό». Η παράγραφος 3 προσθέτει ότι «οι τελωνειακές αρχές των κρατών μελών μπορούν να χρησιμοποιούν την υλική υποδομή του ΤΣΠ στα πλαίσια της τελωνειακής συνεργασίας περί της οποίας το άρθρο Κ.1, σημείο 8, της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση». Τέλος, η παράγραφος 6 διευκρινίζει ότι τα κράτη μέλη και η Επιτροπή είναι «εταίροι του ΤΣΠ».

7. Η λειτουργία και η οργάνωση του ΤΣΠ διέπονται από τα άρθρα 24 έως 42. Το ΤΣΠ αποτελείται από μια κεντρική βάση δεδομένων, στην οποία η πρόσβαση επιτυγχάνεται μέσω τερματικών που τοποθετούνται σε κάθε κράτος μέλος και στην Επιτροπή. Περιλαμβάνει αποκλειστικά τα δεδομένα, συμπεριλαμβανομένων των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, τα οποία είναι αναγκαία για την εκπλήρωση των σκοπών του άρθρου 23. Η άμεση πρόσβαση στα δεδομένα του ΤΣΠ επιτρέπεται μόνο στις εθνικές αρχές που ορίζονται από κάθε κράτος μέλος και στις υπηρεσίες της Επιτροπής (άρθρο 29, παράγραφος 1). Τα προσωπικού χαρακτήρα δεδομένα που εισάγονται στο σύστημα πρέπει να προστατεύονται με εθνική νομοθεσία ή με ισχύοντες για την Επιτροπή εσωτερικούς κανόνες που «να εξασφαλίζουν την προστασία των δικαιωμάτων και ελευθεριών των ατόμων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα» (άρθρο 34, παράγραφος 1).

Η ανάλυση του κανονισμού

8. Θα ήθελα τώρα να εξετάσω επί της ουσίας την προσφυγή. Παρατηρείται εκ προοιμίου ότι, κατά παγία νομολογία του Δικαστηρίου, στο πλαίσιο του συστήματος αρμοδιοτήτων της Κοινότητας, η επιλογή της νομικής βάσεως μιας πράξεως δεν μπορεί να εξαρτάται μόνον από την πεποίθηση ενός οργάνου ως προς τον επιδιωκόμενο σκοπό, αλλά πρέπει να στηρίζεται σε δεκτικά δικαστικού ελέγχου αντικειμενικά στοιχεία. Μεταξύ των στοιχείων αυτών περιλαμβάνονται, ιδίως, ο σκοπός και το περιεχόμενο της πράξεως [3]. Συνεπώς, το ζήτημα είναι να ελεγχθεί αν οι σκοποί τους οποίους επιδιώκει ο κανονισμός καθώς και το περιεχόμενο του κανονισμού αυτού μπορούν να δικαιολογήσουν τη χρήση του άρθρου 235 της Συνθήκης, διάταξη η οποία, όπως προκύπτει από το γράμμα καθαυτό του εν λόγω άρθρου, έχει επικουρικό χαρακτήρα. Συνεπώς, τα θεσμικά όργανα μπορούν να επικαλούνται το άρθρο αυτό ως νομική βάση μόνον εφόσον καμιά άλλη διάταξη της Συνθήκης δεν απονέμει την αναγκαία αρμοδιότητα προς έκδοση της εν λόγω πράξεως [4].

9. Η Επιτροπή και το Συμβούλιο διαφωνούν ως προς τα δύο στοιχεία που υπενθύμισα ανωτέρω. Το Συμβούλιο φρονεί ότι η πράξη αποβλέπει στην καταπολέμηση της απάτης στο πλαίσιο της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας και ότι το περιεχόμενό της έγκειται στη δημιουργία μιας αυτοτελούς κοινοτικής οντότητας. Η Επιτροπή φρονεί ότι ο κανονισμός πραγμα-

3 — Βλ. αποφάσεις της 11ης Ιουνίου 1991, C-300/89, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1991, σ. I-2867, σκέψη 10), της 7ης Ιουλίου 1992, C-295/90, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1992, σ. I-4193, σκέψη 13), της 17ης Μαρτίου 1993, C-155/91, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1993, σ. I-939, σκέψη 7), και της 26ης Μαρτίου 1996, C-271/94, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1996, σ. I-1689, σκέψη 14).

4 — Στο πλαίσιο παγίας νομολογίας, βλ. αποφάσεις της 13ης Ιουλίου 1995, C-350/92, Ισπανία κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1995, σ. I-1985), και της 26ης Μαρτίου 1996, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 3, σκέψη 13).

τοποιεί μια μορφή εναρμονίσεως των νομοθεσιών, τουλάχιστον όσον αφορά την προστασία των προσωπικών δεδομένων, και ότι ο ίδιος αυτός κανονισμός σκοπεί στην εύρυθμη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς.

10. Πιο συγκεκριμένα, όσον αφορά τον σκοπό της πράξεως, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι ο κανονισμός σκοπεί στην ορθή εφαρμογή της τελωνειακής και της γεωργικής ρυθμίσεως και, επομένως, εξ ορισμού, στην εύρυθμη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς και ότι για τον λόγο αυτό υπάρχει ανάγκη να γίνει χρήση του άρθρου 100 Α της Συνθήκης. Προσθέτει ότι η καταπολέμηση της απάτης και, συνεπώς, η προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας δεν αποτελούν αυτοτελή στόχο, αλλ' απλή συνέπεια της τελωνειακής ενώσεως. Εξάλλου, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι το περιεχόμενο της πράξεως περιλαμβάνει δύο μέρη, αφενός, το μέρος που σκοπεί στη βελτίωση της αμοιβαίας συνδρομής μεταξύ των κρατών μελών και, αφετέρου, το μέρος που σκοπεί στη δημιουργία του ΤΣΠ. Τόσο για το ένα όσο και για το έτερο μέρος, η χρήση του άρθρου 235 δεν είναι δικαιολογημένη: όσον αφορά το πρώτο μέρος, πρόκειται περί προσεγγίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών περί της αμοιβαίας συνδρομής μεταξύ των διοικητικών αρχών με σκοπό τη διασφάλιση της ορθής εφαρμογής της κοινοτικής ρυθμίσεως στον τελωνειακό και στον γεωργικό τομέα· όσον αφορά το ΤΣΠ, η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι η λειτουργία και η χρήση του συστήματος αυτού βασίζονται στην εναρμονισμένη δράση των κρατών μελών, ενώ η Επιτροπή, η οποία είναι βεβαίως εταίρος του συστήματος όπως και τα κράτη μέλη, έχει ρόλο περιοριζόμενο στον απλό συντονισμό των δραστηριοτήτων των εθνικών διοικητικών αρχών. Εν πάση περιπτώσει, ακόμη και αν θεωρηθεί αναγκαία η χρήση του άρθρου 235 για τη δημιουργία του ΤΣΠ, η ορθή νομική βάση είναι το άρθρο 100 Α, δεδομένου ότι δεν είναι δυνατόν να σωρεύονται οι νομικές βάσεις οσάκις η μία από αυτές προβλέπει μάλλον την εφαρμογή της διαδικασίας συνεργασίας και όχι της διαβουλεύσεως. Η Επιτροπή καταλήγει ζητώντας από το Δικαστήριο να ακυρώσει τον προσβαλλόμενο κανονισμό λόγω παραβάσεως ουσιώδους τύπου. Το Κοινοβούλιο υποβάλλει το ίδιο αίτημα και παρατηρεί ότι ο εν λόγω κανονισμός σκοπεί στην προσέγγιση των εθνικών νομοθεσιών, ενώ το ΤΣΠ δεν αποτελεί αυτοτελή οντότητα, αλλ' απλό βοήθημα στην υπηρεσία της Κοινότητας, η δημιουργία του οποίου δεν έπρεπε να ασκεί επιρροή στην επιλογή της νομικής βάσεως.

11. Το Συμβούλιο παρατηρεί ότι ο επίμαχος κανονισμός σκοπεί στη δημιουργία μιας αυτοτελούς νομικής οντότητας σε κοινοτικό επίπεδο. Η σύγκριση μεταξύ του εν λόγω κανονισμού και του προηγουμένου κανονισμού 1468/81, τον οποίο αντικατέστησε,

εμφαίνει ότι δεν υπήρξε πρόθεση να ανασυνταχθεί το κείμενο και να καθορισθεί ως μοναδικός στόχος ολοκλήρου του συστήματος η προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας. Εξάλλου, ο στόχος αυτός προβλέπεται ρητώς στο άρθρο 209 Α της Συνθήκης ΕΚ, το οποίο θεσπίσθηκε με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, το οποίο ωστόσο, ως έχει σήμερα, δεν απονέμει στα κοινοτικά όργανα τις αναγκαίες εξουσίες για την επίτευξη του εν λόγω στόχου. Επομένως, η χρήση του άρθρου 235 της Συνθήκης ήταν αναγκαία. Το Συμβούλιο διευκρινίζει ότι η προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας δεν αποτελεί απλή συνέπεια της τελωνειακής ενώσεως, αλλ' αυτοτελή στόχο. Προς τούτο συνηγορεί αυτή καθαυτή η θέση του άρθρου 209 Α στο κείμενο της Συνθήκης, δηλαδή όχι μεταξύ των διατάξεων που αφορούν την τελωνειακή ένωση αλλά μεταξύ των δημοσιονομικών διατάξεων. Όσον αφορά το περιεχόμενο της πράξεως, ο κανονισμός δημιούργησε, κατά το Συμβούλιο, ένα νέο πλήρες σύστημα για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας, το οποίο στηρίζεται στη συντονισμένη δραστηριότητα των εθνικών διοικητικών αρχών και της Επιτροπής, καθώς και στη λειτουργία της υποδομής του ΤΣΠ. Συνεπώς, πρόκειται περί αυτοτελούς κοινοτικής οντότητας, η δημιουργία της οποίας δεν εμπίπτει στην απλή δραστηριότητα της εναρμονίσεως των εθνικών νομοθεσιών: σε τούτο οφείλεται η ανάγκη χρήσεως του άρθρου 235 της Συνθήκης. Όσον αφορά, αφετέρου, τις διατάξεις που σκοπούν στην προστασία των προσωπικού χαρακτήρα δεδομένων, οι διατάξεις αυτές δεν αποτελούν αυτοτελές μέρος του κανονισμού, δεν επιδιώκουν αυτοτελείς στόχους, αλλά συνδέονται με το γενικό σύστημα στο οποίο εντάσσονται. Η Γαλλική Δημοκρατία, η οποία παρενέβη υπέρ των ισχυρισμών του Συμβουλίου, παρατηρεί ότι ο κανονισμός δεν σκοπεί στην προσέγγιση των νομοθεσιών, αλλά στην καταπολέμηση της απάτης στον τελωνειακό και στον γεωργικό τομέα, και ότι η καθιέρωση του ΤΣΠ συνιστά τη μείζονα συμβολή του προσβαλλομένου κανονισμού.

12. Φρονώ ότι η ορθή άποψη είναι η υποστηριζόμενη από το Συμβούλιο και τη Γαλλική Δημοκρατία. Συγκεκριμένα, όσον αφορά τους σκοπούς της πράξεως, από το προοίμιό της (πρώτη και εικοστή αιτιολογική σκέψη) προκύπτει σαφώς ότι το πλήρες σύστημα που καθιερώνει ο κανονισμός σκοπεί στην ενίσχυση της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας. Πρόκειται περί στόχου ο οποίος, στο σύστημα της Συνθήκης, είναι προφανώς εντελώς αυτοτελής ως προς τη λειτουργία της τελωνειακής ενώσεως και, συνεπώς, της εσωτερικής αγοράς. Συναφώς, αρκεί να εξετασθεί η θέση την οποία κατέχει το άρθρο 209 Α στο κείμενο της Συνθήκης: υπάγεται στον τίτλο ΙΙ (δημοσιονομικές διατάξεις) του πέμπτου μέρους της Συνθήκης (τα όργανα της Κοινότητας) και όχι στο σχετικό με την τελωνειακή ένωση κεφάλαιο Ι του τίτλου Ι του τρίτου μέρους. Επομένως, η προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας αποτελεί στόχο οριζόντιας φύσεως ο οποίος, μέσω του επιμάχου κανονισμού, τυγχάνει συγκεκριμένης υλοποιήσεως όσον αφορά την καταπολέμηση της απάτης στον τελωνειακό και στον γεωργικό τομέα. Αφετέρου, το γεγονός ότι η προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας αποτελεί αυτοτελή στόχο, εντελώς ανεξάρτητο από τη λειτουργία της τελωνειακής ενώσεως, επιβεβαιώνεται από την προγενέστερη του κανονισμού νομοθετική

πρακτική, ιδίως δε από την έκδοση ωσαύτως «οριζοντίων» κανονισμών με νομική βάση τους το άρθρο 235 [5].

Μολονότι είναι αληθές ότι η συνεργασία μεταξύ των διοικητικών αρχών των κρατών μελών και μεταξύ των αρχών αυτών και της Επιτροπής μπορεί να ασκεί θετική επιρροή στην εύρυθμη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, πρόκειται παρά ταύτα περί εντελώς έμμεσης σχέσεως η οποία, καθαυτή, δεν μπορεί να δικαιολογήσει τη χρήση διατάξεως, δηλαδή του άρθρου 100 Α, η οποία, αντιθέτως, αφορά τα μέτρα τα οποία έχουν *ως αντικείμενο* την εγκαθίδρυση και τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Πράγματι, από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι η χρήση του άρθρου 100 Α δεν δικαιολογείται όταν η εναρμόνιση των όρων της αγοράς εντός της Κοινότητας αποτελεί παρακαλουθηματικού και μόνον χαρακτήρα αποτέλεσμα της προς έκδοση πράξεως. Το γεγονός και μόνον ότι η πράξη αυτή αφορά την εγκαθίδρυση ή τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς δεν αρκεί για να τύχει εφαρμογής το άρθρο 100 Α της Συνθήκης [6]. Στην υπό εξέταση περίπτωση, πρόκειται περί κανονισμού ο οποίος έχει ως αντικείμενο την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας και του οποίου η επιρροή στις συνθήκες της αγοράς είναι μόνον έμμεση. Κατά συνέπεια, ακόμη και αν θεωρηθεί ότι ο κανονισμός, κατά το μέτρο που συντονίζει τη δράση των εθνικών διοικητικών αρχών για να διασφαλίσει την ορθή εφαρμογή της τελωνειακής και της γεωργικής κανονιστικής ρυθμίσεως, εξυπηρετεί και τους στόχους της εσωτερικής αγοράς, οι στόχοι αυτοί είναι μόνον παρακολουθηματικού χαρακτήρα σε σχέση με το κύριο αντικείμενο της πράξεως, με αποτέλεσμα το άρθρο 100 Α να μη μπορεί να συνιστά την ενδεδειγμένη νομική βάση προς έκδοσή της [7]. Αντιθέτως, ο στόχος που έγκειται στην προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας προβλέπεται ρητώς στο άρθρο 209 Α το οποίο, ως έχει σήμερα [8], εκφράζει βεβαίως τον προς επίτευξη στόχο, αλλά δεν απονέμει στα κοινοτικά όργανα τις αναγκαίες εξουσίες ενεργείας: σε τούτο οφείλεται η ανάγκη χρήσεως του άρθρου 235.

13. Το περιεχόμενο της πράξεως προφανώς συμβιβάζεται πλήρως προς τους προεκτε-

5 — Βλ. τον κανονισμό (ΕΚ, Ευρατόμ) 2988/95 του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 1995, σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΕΕ L 312, σ. 1) και τον κανονισμό (Ευρατόμ, ΕΚ) 2185/96 του Συμβουλίου, της 11ης Νοεμβρίου 1996, σχετικά με τους ελέγχους και εξακριβώσεις που διεξάγει επιτοπίως η Επιτροπή με σκοπό την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων από απάτες και λοιπές παρατυπίες (ΕΕ L 292, σ. 2).

6 — Αποφάσεις της 4ης Οκτωβρίου 1991, C-70/88, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, (Συλλογή 1991, σ. I-4529, σκέψη 17), και της 17ης Μαρτίου 1993, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 3, σκέψη 19), καθώς και προτάσεις του γενικού εισαγγελέα G. Tesauro στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η δεύτερη αυτή απόφαση, σημείο 4, στις οποίες εκτίθεται ότι «το άρθρο 100 Α δεν πρέπει να θεωρείται ως κατάλληλο για την έκδοση κάποιας πράξεως παρά μόνον αν η ίδια η πράξη έχει ως *αντικείμενο* την εγκαθίδρυση και τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, κατά συνέπεια μόνον αν ρυθμίζει ειδικά τους όρους του ανταγωνισμού ή τις συναλλαγές στο εσωτερικό της Κοινότητας».

7 — Απόφαση της 26ης Μαρτίου 1996, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 3, σκέψη 32).

8 — Το άρθρο 209 Α (νέο άρθρο 280) τροποποιήθηκε, πράγματι, με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, η οποία προσθέτει δύο νέες παραγράφους (τις παραγράφους 4 και 5). Η πρώτη απονέμει στο Συμβούλιο την εξουσία να θεσπίζει, αποφαινόμενο σύμφωνα με τη διαδικασία της συναποφάσεως και κατόπιν διαβουλεύσεως με το Ελεγκτικό Συνέδριο, «τα απαραίτητα μέτρα στους τομείς της πρόληψης και της καταπολέμησης της απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας με σκοπό την παροχή αποτελεσματικής και ισοδύναμης προστασίας στα κράτη μέλη. Τα μέτρα αυτά δεν αφορούν την εφαρμογή του εθνικού ποινικού δικαίου ούτε την απονομή της δικαιοσύνης στα κράτη μέλη». Κατά συνέπεια, κατόπιν της ενάρξεως ισχύος της συνθήκης αυτής δεν θα είναι πλέον αναγκαία η χρήση του άρθρου 235 για τη έκδοση πράξεων στον τομέα της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας.

θέντες στόχους. Ο κανονισμός καθιερώνει ένα πολύπλοκο σύστημα με σκοπό την πρόληψη και την πάταξη των παραβάσεων της τελωνειακής και της γεωργικής κανονιστικής ρυθμίσεως της Κοινότητας. Το σύστημα αυτό στηρίζεται, αφενός, στη συνεργασία των διοικητικών αρχών των κρατών μελών μεταξύ τους και με την Επιτροπή σύμφωνα με τη διαδικασία που καθορίζει ο κανονισμός· αφετέρου, στηρίζεται στην ουσιώδη προς τούτο υποδομή, δηλαδή στο ΤΣΠ, το οποίο δημιουργήθηκε ειδικώς για να επικουρεί τόσον τις εθνικές διοικητικές αρχές όσον και την Επιτροπή στη δραστηριότητά τους. Στη γενική οικονομία του συστήματος αυτού, η Επιτροπή έχει ένα ρόλο κάθε άλλο παρά περιθωριακό, όπως προκύπτει από σειρά διατάξεων του κανονισμού (άρθρα 23, παράγραφοι 3 και 4, 29, 30 κ.λπ.). Εξάλλου, στον τίτλο IV, ο κανονισμός ρυθμίζει επίσης τις σχέσεις με τις τρίτες χώρες, επισημαίνοντας υπό ποιες προϋποθέσεις μπορούν να διεξάγονται συντονισμένες ενέργειες μεταξύ των εθνικών διοικητικών αρχών, της Επιτροπής και των διοικητικών αρχών των εν λόγω τρίτων κρατών (άρθρα 19 επ.).

14. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω στοιχείων, προφανώς είναι απολύτως δικαιολογημένα τα εκτιθέμενα στην τελευταία αιτιολογική σκέψη του κανονισμού, ότι δηλαδή το σύστημα που δημιούργησε ο κανονισμός αποτελεί «ολοκληρωμένη κοινοτική οντότητα» αυτοτελούς χαρακτήρα, της οποίας η θέσπιση δεν προϋποθέτει καμία δραστηριότητα «προσεγγίσεως των εθνικών νομοθεσιών», υπό την έννοια του άρθρου 100 Α της Συνθήκης.

15. Τέλος, όσον αφορά τις διατάξεις του κανονισμού οι οποίες, στο πλαίσιο των κανόνων σχετικά με τη λειτουργία των ΤΣΠ, αφορούν την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, αρκεί η παρατήρηση ότι ο κανονισμός δεν συνεπάγεται καμία εναρμόνιση των νομοθεσιών στον τομέα αυτόν. Εντός ενός πλαισίου στο οποίο η λειτουργία του διοικητικού συστήματος ελέγχου της τηρήσεως της γεωργικής και της τελωνειακής κανονιστικής ρυθμίσεως μπορεί να ενέχει κινδύνους για τις ατομικές ελευθερίες, ο κανονισμός απαιτεί από τους εταίρους του ΤΣΠ (τα κράτη μέλη και την Επιτροπή) να θεσπίσουν διατάξεις που «να εξασφαλίζουν την προστασία των δικαιωμάτων και ελευθεριών των ατόμων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα» (άρθρο 34). Όσον αφορά τη χρήση των δεδομένων αυτών, ο κανονισμός επιβάλλει στους εταίρους του ΤΣΠ την τήρηση ορισμένων κανόνων σχετικών, ιδίως, με το δικαίωμα προσβάσεως των ιδιωτών στα στοιχεία που εισάγονται στο ΤΣΠ. Είναι προφανές ότι οι επιταγές αυτές, ακόμη και αν έχουν απ' ευθείας εφαρμογή, αποτελούν παρακολουθηματικού χαρακτήρα μέτρα, απαραίτητα για την εύρυθμη λειτουργία ενός συστήματος από το οποίο δεν μπορούν να διαχωρισθούν για να εκτιμηθεί αν η νομική τους βάση είναι ορθή [9].

9 — Εξάλλου, το συμπέρασμα αυτό, ότι δηλαδή τα μέτρα που σκοπούν στη ρύθμιση της επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, στο πλαίσιο ενός πολύπλοκου συστήματος ελέγχου της τηρήσεως της τελωνειακής κανονιστικής ρυθμίσεως, δεν μπορούν να εκτιμηθούν διαχωριζόμενα από το σύστημα αναπόσπαστο μέρος του οποίου αποτελούν, επιβεβαιώνεται από την πρακτική που ακολουθεί το ίδιο το προσφεύγον κοινοτικό όργανο. Βλ. το άρθρο 6 της προτάσεως κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) του Συμβουλίου, για την ίδρυση Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Ερευνών για την καταπολέμηση της απάτης (ΕΕ 1999, C 21, σ. 10), νομική βάση της οποίας είναι το άρθρο 235 της Συνθήκης.

Πρόταση

16. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω σκέψεων, προτείνω κατά συνέπεια στο Δικαστήριο τα ακόλουθα:

— να απορρίψει την προσφυγή·

— να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα·

— να αποφανθεί ότι κάθε παρεμβαίνων φέρει τα δικά του δικαστικά έξοδα.