ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ JEAN MISCHO της 22ας Φεβρουαρίου 1989 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να ακυρώσει την προσθήκη του άρθρου 235 της Συνθήκης ΕΟΚ στο νόμιμο έρεισμα της αποφάσεως 87/327/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Ιουνίου 1987, για τη θέσπιση του κοινοτικού προγράμματος δράσης σχετικά με την κινητικότητα των φοιτητών (Erasmus)[1], καθώς και την τελευταία αιτιολογική σκέψη της εν λόγω αποφάσεως, με την οποία δικαιολογείται η προσθήκη αυτή. Επικουρικώς, για την περίπτωση κατά την οποία το Δικαστήριο δεν θα αποφάσιζε τη μερική αυτή ακύρωση, η Επιτροπή ζητεί την ακύρωση της όλης αποφάσεως, κατά το μέτρο που στηρίζεται στο εν λόγω άρθρο 235.

2. Η Επιτροπή φρονεί ότι το άρθρο 128 της Συνθήκης, σε συνδυασμό με την απόφαση 63/266/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 2ας Απριλίου 1963, περί θεσπίσεως των γενικών αρχών για την εφαρμογή κοινής πολιτικής επαγγελματικής καταρτίσεως[2], αποτελεί το μόνο ορθό νόμιμο έρεισμα για την απόφαση Erasmus, πράγμα που σημαίνει ότι η χρησιμοποίηση του άρθρου 235 συνιστά παράβαση της Συνθήκης. Η Επιτροπή προσθέτει ότι η προσφυγή στο άρθρο αυτό βασίζεται, εν πάση περιπτώσει, σε ανεπαρκή και ασαφή αιτιολογία.

3. Με την απόφασή του σχετικά με το σύστημα των γενικευμένων προτιμήσεων (SPG)[3], το Δικαστήριο επιβεβαίωσε ότι « όπως προκύπτει από το ίδιο το γράμμα του άρθρου 235, η χρησιμοποίηση του άρθρου αυτού ως νομικής βάσεως μιας πράξεως δικαιολογείται μόνον όταν καμία άλλη διάταξη της Συνθήκης δεν παρέχει στα κοινοτικά όργανα την αναγκαία αρμοδιότητα για την έκδοση της πράξεως αυτής ».

4. Εξάλλου, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι εν προκειμένω η διαφωνία ως προς το ορθό νόμιμο έρεισμα δεν είναι απλώς και μόνο τυπική, εφόσον τα άρθρα 128 και 235 περιέχουν διαφορετικούς κανόνες ως προς τον σχηματισμό της βουλήσεως του Συμβουλίου. Επομένως, η επιλογή του νομίμου ερείσματος μπορούσε να έχει συνέπειες ως προς τη διαμόρφωση του περιεχομένου της προσβαλλόμενης απόφασης.

5. Όσον αφορά την απόφαση 63/266/ΕΟΚ, δεν θα επεκταθώ επί της — μάλλον φαινομενικής παρά πραγματικής — διαφωνίας των διαδίκων ως προς τη σημασία που θα έπρεπε να αποδοθεί στην απόφαση αυτή, δηλαδή αν αποτελεί απλό προηγούμενο ή νόμιμο έρεισμα της προσβαλλόμενης απόφασης, δεδομένου ότι η απόφαση αυτή δεν μπορούσε, εν πάση περιπτώσει, να μεταβάλει το πεδίο εφαρμογής και το περιεχόμενο του άρθρου 128 της Συνθήκης[4].

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

1 — ΕΕ L 166 της 25.6.1987, σ. 20.

2 — ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 12.

3 — Απόφαση της 26ης Μαρτίου 1987, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, υπόθεση 45/86, σκέψη 13.

4 — Με την απόφαση « ορμόνες » της 23ης Φεβρουαρίου 1988, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου, υπόθεση 68/86, το Δικαστήριο δέχτηκε, αφενός, ότι μια απλή πρακτική του Συμβουλίου δεν μπορεί να συνιστά παρέκκλιση από τους κανόνες της Συνθήκης και συνεπώς να δημιουργεί προηγούμενο που να δεσμεύει τα όργανα της Κοινότητας ως προς το νόμιμο έρεισμα (σκέψη 24) και, αφετέρου, ότι οι κανόνες που διέπουν το σχηματισμό της βούλησης των κοινοτικών οργάνων διατυπώνονται στη Συνθήκη και δεν τελούν στη διάθεση ούτε των κρατών μελών ούτε των ίδιων των οργάνων (σκέψη 38).

6. Το άρθρο αυτό ορίζει ότι

« το Συμβούλιο, προτάσει της Επιτροπής και κατόπιν διαβουλεύσεως με την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, θεσπίζει τις γενικές αρχές για την εφαρμογή κοινής πολιτικής επαγγελματικής εκπαιδεύσεως, ικανής να συμβάλει στην αρμονική ανάπτυξη τόσο των εθνικών οικονομιών όσο και της κοινής αγοράς ».

7. Κατά το Συμβούλιο και τους παρεμβαίνοντες, η διάταξη αυτή δεν αποτελεί επαρκές νόμιμο έρεισμα για την έκδοση μιας απόφασης όπως η απόφαση Erasmus. Ισχυρίζονται αφενός ότι οι ενέργειες που συνεπάγεται το πρόγραμμα Erasmus υπερβαίνουν τα όρια των αρμοδιοτήτων που έχουν απονεμηθεί στο Συμβούλιο με το άρθρο 128 και, αφετέρου, ότι το πρόγραμμα αυτό καλύπτει τομείς που δεν εμπίπτουν στην επαγγελματική εκπαίδευση.

1. Η έκταση των εξουσιών του Συμβουλίου

8. Εν προκειμένω, δεν αμφισβητείται ότι το πρόγραμμα Erasmus αποτελεί, όπως αναφέρεται και στον τίτλο της προσβαλλόμενης απόφασης, « κοινοτικό πρόγραμμα δράσης », το οποίο πρόκειται να εφαρμοστεί από την Επιτροπή σύμφωνα με το παράρτημα της απόφασης (βλ. το άρθρο 3).

9. Οι ενέργειες που προσδιορίζονται στο παράρτημα αυτό καθιστούν αναγκαίες τις άμεσες επαφές μεταξύ του αρμόδιου για την εφαρμογή του προγράμματος κοινοτικού οργάνου και

— των πανεπιστημίων (ενέργειες 1, 3 και 4),

— των ενώσεων πανεπιστημίων (ενέργεια 4),

— του διδακτικού και διοικητικού προσωπικού των πανεπιστημίων (ενέργεια 1),

— των εθνικών κέντρων πληροφόρησης για την αναγνώριση των διπλωμάτων και των περιόδων σπουδών (ενέργεια 3),

— των αρμόδιων για την προώθηση κοινών προγραμμάτων σπουδών μεταξύ των πανεπιστημίων (ενέργεια 3).

10. Όλοι αυτοί οι φορείς θα μπορούν να τύχουν ενισχύσεων από την Κοινότητα, κατόπιν αποφάσεως της Επιτροπής. Η τελευταία ενδέχεται επίσης να χρηματοδοτεί δημοσιεύσεις που θα έχουν ως σκοπό να κάνουν ευρύτερα γνωστές τις δυνατότητες σπουδών και διδασκαλίας στα άλλα κράτη μέλη (ενέργεια 4) και να απονέμει « βραβεία Erasmus » σε φοιτητές ή σε μέλη του διδακτικού προσωπικού (ενέργεια 4).

11. Οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών δεν διαχειρίζονται παρά μόνο τις υποτροφίες που χορηγεί η Κοινότητα στους φοιτητές πανεπιστημίων που φοιτούν για ένα χρονικό διάστημα σε άλλο κράτος μέλος (ενέργεια 2).

12. Επομένως, το πρόβλημα είναι αν στην εξουσία του Συμβουλίου να θεσπίζει « τις γενικές αρχές για την εφαρμογή κοινής πολιτικής επαγγελματικής εκπαιδεύσεως » συμπεριλαμβάνεται και η δυνατότητα καταρτίσεως κοινοτικού προγράμματος δράσεως που θα προβλέπει τέτοιες συγκεκριμένες ενέργειες και θα πρέπει να εφαρμοστεί από την Επιτροπή σε

άμεση συνεργασία με τα πανεπιστήμια και το διδακτικό προσωπικό.

...

13. Η διαφωνία οφείλεται στο ότι το άρθρο 128 χρησιμοποιεί έννοιες που, εκ πρώτης όψεως, συμβιβάζονται δυσχερώς μεταξύ τους. Αφενός αφορά την « κοινή πολιτική επαγγελματικής εκπαιδεύσεως » και αφετέρου αναφέρεται στις αρμοδιότητες των κοινοτικών οργάνων μόνο σε σχέση με τη θέσπιση « γενικών αρχών για την εφαρμογή (της) ».

β) τη θέσπιση κοινού δασμολογίου και κοινής εμπορικής πολιτικής έναντι των τρίτων χωρών,

...

δ) τη θέσπιση κοινής πολιτικής στον τομέα της γεωργίας,

14. Ανάλογα με τις απόψεις που υποστηρίζουν, οι διάδικοι δίδουν μεγαλύτερο ή μικρότερο βάρος στο ένα ή το άλλο από τα δύο αυτά στοιχεία. Ωστόσο, έχω τη γνώμη ότι δεν πρέπει τα δυο αυτά στοιχεία να εξεταστούν τόσο αντιθετικά. Η διάταξη αυτή πρέπει να εξεταστεί στο σύνολό της. « Η θέσπιση των γενικών αρχών » πρέπει να καταλήγει στην « εφαρμογή κοινής πολιτικής », πράγμα που αποτελεί τον προς επίτευξη στόχο.

ε) τη θέσπιση κοινής πολιτικής στον τομέα των μεταφορών,

...

θ) τη δημιουργία Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου, με σκοπό τη βελτίωση των δυνατοτήτων απασχολήσεως των εργαζομένων και τη συμβολή στην ανύψωση του βιοτικού τους επιπέδου.

15. Είναι όμως παρ' όλα αυτά βέβαιο ότι από το άρθρο 128 προκύπτει ότι η κοινή αυτή πολιτική μπορεί να εφαρμόζεται απευθείας από τα όργανα της Κοινότητας, και μάλιστα υπό τη μορφή συγκεκριμένων ενεργειών όπως η χορήγηση επιχορηγήσεως στην τάδε ένωση πανεπιστημίων ή στον δείνα πανεπιστημιακό διδάσκαλο;

... »

16. Για να δοθεί απάντηση στο ερώτημα αυτό,πρέπει καταρχάς το άρθρο 128 να τοποθετηθεί εκ νέου στο πλαίσιο του συστήματος της Συνθήκης και να εξεταστούν προσεκτικά οι διατάξεις όπου τίθεται θέμα « εφαρμογής κοινής πολιτικής ».

18. Νομίζω ότι δύσκολα θα μπορούσε να αμφισβητηθεί ότι, αν η κοινή πολιτική σχετικά με την επαγγελματική εκπαίδευση είχε την ίδια έκταση και σημασία επί κοινοτικού επιπέδου όσο και η κοινή πολιτική στους τομείς της γεωργίας, των μεταφορών και του εξωτερικού εμπορίου, τότε θα αναφερόταν στο άρθρο 3, το οποίο απαριθμεί τους μεγάλους στόχους της Κοινότητας.

17. Κατά το άρθρο 3, « η δράση της Κοινότητας περιλαμβάνει, σύμφωνα με τους όρους και το ρυθμό που προβλέπει η παρούσα Συνθήκη:

19. Η κοινή μάλιστα γεωργική πολιτική και η κοινή πολιτική επί των μεταφορών αποτελούν

δύο από τις « βάσεις » της Κοινότητας (τίτλος του δευτέρου μέρους της Συνθήκης). Μολονότι η κοινή εμπορική πολιτική, όπως και η κοινή πολιτική επαγγελματικής εκπαιδεύσεως, αποτελεί τμήμα του τρίτου μέρους της Συνθήκης, με τον απλό τίτλο « η πολιτική της Κοινότητος », ωστόσο με την πρώτη ασχολείται ένα ολόκληρο χωριστό κεφάλαιο, ενώ στη δεύτερη δεν αναφέρεται παρά ένα και μόνο συγκεκριμένο άρθρο στον τίτλο III, ο οποίος είναι αφιερωμένος στην « κοινωνική πολιτική » εν γένει, και μάλιστα σε θέση που έχει γεννήσει πολλά ερωτηματικά. Πράγματι, η πολιτική αυτή βρίσκεται στο τέλος του κεφαλαίου που αφορά το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, του οποίου η δημιουργία και μόνο περιλαμβάνεται μεταξύ των απαριθμούμενων στο άρθρο 3 στόχων. Φρονώ ότι ορθώς ο Stabenow θεωρεί [5] ότι η θέση του άρθρου 128 στο σημείο αυτό της Συνθήκης αποτελεί ένδειξη ότι κατά τη σύνταξη της Συνθήκης η ενθάρρυνση της επαγγελματικής εκπαίδευσης θεωρούνταν ως η κύρια αποστολή του Κοινωνικού Ταμείου και ότι οι « γενικές αρχές » έπρεπε να παρέχουν για το σκοπό αυτό ένα πλαίσιο αναφοράς (« Bezugsrahmen »). Πράγματι, η επαγγελματική εκπαίδευση ανέκαθεν υπήρξε μια από τις κύριες δραστηριότητες του Κοινωνικού Ταμείου.

20. Δεύτερον, πρέπει να αναγνωριστεί ότι, αντίθετα με το άρθρο 128, τα άρθρα 43, 75 και 113 προβλέπουν, παράλληλα με τη θέσπιση κατευθυντήριων γραμμών (άρθρο 43, παράγραφος 1) ή την ανάπτυξη ενιαίων αρχών (άρθρο 113, παράγραφος 1), την υποβολή από την Επιτροπή προτάσεων που έχουν ως άμεσο αντικείμενο την εφαρμογή της οικείας κοινής πολιτικής. Τα μέτρα αυτά θεσπίζονται, στην περίπτωση της κοινής γεωργικής πολιτικής και της πολιτικής επί των μεταφορών, ύστερα από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

5 — Wolfgang Stabenow στο Groeben, Boeck, Thiesing, Ehlermann, *Kommentar zum EWG-Vertrag*, 3η έκδοση, 1983, τόμος I, σχόλια στο άρθρο 128, σ. 2087, αριθ. 2.

21. Τα εν λόγω μέτρα θεσπίστηκαν ομόφωνα κατά τα δύο πρώτα στάδια της μεταβατικής περιόδου και, στη συνέχεια, με ειδική πλειοψηφία (άρθρο 43, παράγραφος 2, άρθρο 75, παράγραφος 1, άρθρο 111, παράγραφος 3, άρθρο 113, παράγραφος 4, άρθρο 114). Τέλος, το άρθρο 116, το οποίο προβλέπει ότι για όλα τα ζητήματα που έχουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την κοινή αγορά τα κράτη μέλη δεν ενεργούν πλέον, από του τέλους της μεταβατικής περιόδου, παρά μόνο *από κοινού* στους διεθνείς οργανισμούς οικονομικού χαρακτήρα, επιτάσσει και αυτό στην Επιτροπή να υποβάλλει στο Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία, προτάσεις σχετικά με την *έκταση* και την *εκτέλεση* της κοινής αυτής δράσης.

22. Επιπλέον, το άρθρο 41, στοιχείο α), προβλέπει τον αποτελεσματικό συντονισμό των προσπαθειών στους τομείς της επαγγελματικής εκπαιδεύσεως, της έρευνας και της διαδόσεως των γεωργικών γνώσεων, συντονισμό ο οποίος μπορεί να περιλαμβάνει *κοινή χρηματοδότηση* σχεδίων ή οργανισμών.

23. Έστω και αν είναι βέβαιο ότι το άρθρο αυτό, το οποίο αφορά τον τομέα της γεωργίας, δεν αποσκοπεί μόνο στην προώθηση της επαγγελματικής εκπαιδεύσεως, εξίσου αληθές είναι ότι δεν θα ήταν ανάγκη να προβλεφθεί στο άρθρο αυτό η δυνατότητα θεσπίσεως προγραμμάτων χρηματοδοτούμενων από κοινού, αν η δυνατότητα αυτή ήδη προέκυπτε από το άρθρο 128, το οποίο αποτελεί γενική διάταξη σχετικά με την επαγγελματική εκπαίδευση.

24. Εν όψει της ανωτέρω γενικής εικόνας, που χαρακτηρίζεται αναμφισβήτητα από συνοχή,

δεν μπορεί να οφείλεται σε αμέλεια ή απροσεξία το γεγονός ότι οι συντάκτες της Συνθήκης παρέλειψαν, στο άρθρο 128, να αναθέσουν στο Συμβούλιο τη θέσπιση, κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής, των *μέτρων που είναι αναγκαία για την εφαρμογή* μιας κοινής πολιτικής επαγγελματικής εκπαιδεύσεως. Δεν είναι δυνατόν να ερμηνευθεί το άρθρο αυτό υπό την έννοια ότι παρέχει *έμμεσα* στο Συμβούλιο την αρμοδιότητα να θεσπίζει, με απλή πλειοψηφία και χωρίς υποχρεωτική διαβούλευση με το Κοινοβούλιο, τέτοια μέτρα. Επομένως, σύμφωνα με το πνεύμα των συντακτών της Συνθήκης, αυτή η εφαρμογή έπρεπε να αφεθεί σε άλλους, οι οποίοι δεν μπορεί να είναι παρά τα κράτη μέλη.

25. Ωστόσο, όπως διαπιστώθηκε ανωτέρω, η απόφαση Erasmus έχει ως αντικείμενο τέτοια *συγκεκριμένα μέτρα*. Το ίδιο ισχύει και για το πρόγραμμα Commet I, το οποίο επίσης στηρίζεται στα άρθρα 128 και 235 [6], και για το πρόγραμμα Commet II [7], που ερείδεται μόνο στο άρθρο 128. Το τελευταίο αυτό πρόγραμμα επιτρέπει επίσης στην Επιτροπή να λαμβάνει μέτρα τα οποία « αφορούν τα καταρτιζόμενα πρόσωπα, συμπεριλαμβανομένων και εκείνων που έχουν περατώσει την αρχική επιμόρφωσή τους καθώς και τα πρόσωπα που ασκούν ήδη επαγγελματική δραστηριότητα, συμπεριλαμβανομένων των ενδιαφερομένων κοινωνικών εταίρων και των εκπαιδευτών » (παράρτημα της απόφασης, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο). Το ίδιο πρόγραμμα επιτρέπει στην Επιτροπή να παρέχει οικονομική ενίσχυση μέχρι το 50 % των δαπανών, η οποία όμως μπορεί να φθάσει το 100 %, στις « συμπράξεις συνεργασίας πανεπιστημίων και επιχειρήσεων για επιμόρφωση (ΣΠΕΕ) ». Αντίθετα με ό,τι συμβαίνει στο πρόγραμμα Erasmus, η Επιτροπή μπορεί επίσης να χορηγεί απευθείας υποτροφίες σε φοιτητές και άλλα πρόσωπα που πραγματοποιούν περίοδο επιμορφώσεως τριών μέχρι δώδεκα μηνών σε επιχειρήσεις άλλων κρατών μελών, καθώς και στο προσωπικό των πανεπιστημίων και των επιχειρήσεων· το εν λόγω κοινοτικό όργανο μπορεί να βοηθεί στη διοργάνωση τμημάτων επιμορφώσεως στην τεχνολογία και στην κατάρτιση, την ανάπτυξη και την πειραματική εφαρμογή επί ευρωπαϊκού επιπέδου κοινών σχεδίων επιμορφώσεως στην τεχνολογία κτλ. Επομένως, η απόφαση Commet II παρουσιάζει μεγάλο ενδιαφέρον όσον αφορά την παρούσα υπόθεση, διότι επιτρέπει να γίνει καλύτερα αντιληπτή η έκταση των αρμοδιοτήτων που το άρθρο 128, κατά την άποψη των υποστηρικτών μιας ευρείας ερμηνείας της διάταξης αυτής, παρέχει στο Συμβούλιο και του επιτρέπει να μεταβιβάζει στην Επιτροπή.

26. Προς στήριξη της ευρείας αυτής ερμηνείας, η Επιτροπή επικαλείται επίσης την αρχή « της πρακτικής αποτελεσματικότητας ». Ισχυρίζεται ότι, έστω και αν το άρθρο 128 δεν αναφέρει τα συγκεκριμένα μέτρα για την εφαρμογή της κοινής πολιτικής επαγγελματικής εκπαιδεύσεως, δεν επιτρέπεται ωστόσο να δοθεί στη διάταξη αυτή ερμηνεία η οποία θα είχε ως αποτέλεσμα να μην παρέχονται στην Κοινότητα τα μέσα δράσεως που είναι αναγκαία για τη λυσιτελή άσκηση της πολιτικής αυτής.

27. Στο σημείο αυτό η Επιτροπή υπαινίσσεται αναμφίβολα την απόφαση του Δικαστηρίου « μεταναστευτική πολιτική », της 9ης Ιουλίου 1987 [8], με την οποία το Δικαστήριο τόνισε ότι

« όταν ένα άρθρο της Συνθήκης ΕΟΚ, εν προκειμένω το άρθρο 118, *αναθέτει στην Επιτροπή συγκεκριμένη αποστολή*, πρέπει να

6 — Απόφαση του Συμβουλίου, της 24ης Ιουλίου 1986, για την έγκριση του προγράμματος συνεργασίας μεταξύ των πανεπιστημίων και των επιχειρήσεων όσον αφορά την κατάρτιση στον τομέα της τεχνολογίας (Commet), ΕΕ L 222 της 8.8.1986, σ. 17.

7 — Απόφαση του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 1988, για την έγκριση της δεύτερης φάσης του κοινοτικού προγράμματος συνεργασίας μεταξύ πανεπιστημίων και επιχειρήσεων όσον αφορά την κατάρτιση στον τομέα της τεχνολογίας (Commet II) (1990-1994), ΕΕ L 13 της 17.1.1989, σ. 28.

8 — Γερμανία, Γαλλία, Κάτω Χώρες, Δανία και Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής, συνεκδικαζόμενες υποθέσεις 281, 283, 284, 285 και 287/85, Συλλογή 1987, σ. 3203.

γίνεται δεκτό ότι αυτόματα της παρέχει όλες τις εξουσίες που χρειάζεται για να φέρει σε πέρας την αποστολή της αυτή » (σκέψη 28).

28. Οπωσδήποτε αναγνωρίζω ότι αυτό που ισχύει στο πλαίσιο του άρθρου 118 για την Επιτροπή *ισχύει γενικά για τα κοινοτικά όργανα*. Υπό την έννοια αυτή, δικαίως η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι με το άρθρο 128 η Συνθήκη δεν είναι δυνατόν να έθεσε απλώς ένα στόχο (την κοινή πολιτική) χωρίς να προβλέψει τα αναγκαία για την εφαρμογή της μέσα δράσεως.

29. Εξ αυτού αναμφίβολα έπεται ότι οι γενικές αρχές που μπορεί να θεσπίζει το Συμβούλιο δεν είναι απλές κατευθυντήριες γραμμές, αλλά δεσμευτικοί νομικοί κανόνες.

30. Ωστόσο, η αναφορά στην « πρακτική αποτελεσματικότητα » του άρθρου 128 δεν πρέπει να καταλήξει στην υποκατάσταση των μέσων δράσεως που ρητώς προβλέπει το άρθρο αυτό ή την προσθήκη άλλων μέσων διαφορετικής φύσεως, έστω και αν τα τελευταία επέτρεπαν την ευχερέστερη και αποτελεσματικότερη επίτευξη των επιδιωκόμενων στόχων. Για την πλήρωση ακριβώς τέτοιων κενών και για να μπορέσει η Κοινότητα να πραγματοποιήσει πλήρως τους σκοπούς της, έστω και αν η Συνθήκη δεν της έχει παράσχει τις προς τούτο απαιτούμενες εξουσίες δράσεως, θεσπίστηκε το άρθρο 235.

31. Η διάκριση αυτή απαντά και στην προαναφερθείσα απόφαση « μεταναστευτική πολιτική ». Η « πρακτική αποτελεσματικότητα » του άρθρου 118 ώθησε το Δικαστήριο να αναγνωρίσει στην Επιτροπή την εξουσία να υποχρεώνει τα κράτη μέλη να συμμετέχουν στις διαδικασίες διαβουλεύσεως που αποφασίζει να οργανώσει (σκέψη 28), χωρίς να μπορεί ωστόσο να τους επιβάλλει το αποτέλεσμα που πρέπει να επιτευχθεί με τις διαβουλεύσεις αυτές ούτε να απαγορεύει στα κράτη μέλη να εφαρμόζουν σχέδια, συμφωνίες ή μέτρα που η ίδια θεωρεί ότι δεν συμβιβάζονται με τις κοινοτικές πολιτικές και ενέργειες (σκέψη 34).

32. Είναι γεγονός ότι το άρθρο 118 αναθέτει μόνο στην Επιτροπή την προώθηση της στενής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών στον κοινωνικό τομέα. Το άρθρο 128 κάνει κατά κάποιο τρόπο ένα ακόμα βήμα, ορίζοντας ως στόχο « τη θέσπιση κοινής πολιτικής ικανής να συμβάλει στην αρμονική ανάπτυξη τόσο των εθνικών οικονομιών όσο και της κοινής αγοράς ». Επομένως, καίτοι η αρχή της πρακτικής αποτελεσματικότητας απαιτεί την επίτευξη αποτελέσματος σύμφωνου προς τον ορισμό αυτό, το άρθρο 128, προβλέποντας αποκλειστικά τη θέσπιση γενικών αρχών, δεν επιτάσσει ότι η πολιτική αυτή πρέπει να καταλήξει σε πραγματική εναρμόνιση των σχετικών με την επαγγελματική εκπαίδευση εθνικών διατάξεων[9] και δεν αναθέτει στα όργανα της Κοινότητας την εφαρμογή της κοινής πολιτικής.

33. Πράγματι, ο επιδιωκόμενος σκοπός μπορεί να επιτευχθεί με το να καθίστανται οι γενικές αρχές όσο το δυνατόν περισσότερο συγκεκριμένες και να προσαρμόζονται περιοδικώς στα νέα προβλήματα που αναφύονται, καθώς και με την κατάρτιση συγκριτικών μελετών και την οργάνωση τακτικών υποχρεωτικών διαβουλεύσεων, κατά τις οποίες αντιπαρατίθενται οι εθνικές εμπειρίες και συνάγονται κοινά συμπεράσματα.

34. Εξάλλου, έργο της Επιτροπής είναι να παρακολουθεί προσεκτικά την εφαρμογή από τα κράτη μέλη των γενικών αρχών, να τους εφιστά την προσοχή όσον αφορά ενδεχόμενα ασυμβίβαστα και να κινεί κατ' αυτών, εφόσον

9 — Βλέπε σχετικά Stabenow στο προαναφερθέν σχόλιο, σ. 2088.

είναι αναγκαίο, τη διαδικασία του άρθρου 169, αφού οι γενικές αρχές δεσμεύουν τα κράτη μέλη. Το άρθρο 128, σε συνδυασμό με το άρθρο 155, επιτρέπει επίσης στην Επιτροπή να συνιστά στα κράτη μέλη τις ενέργειες που πρέπει να αναλαμβάνουν παράλληλα. Εφόσον οι ενέργειες αυτές επιλέγονται ορθολογικά, τα κράτη μέλη δεν θα παραλείψουν να συμμορφωθούν, κατά το μέτρο που οι ενέργειες αυτές αφορούν το καθένα τους.

35. Η αντίληψη αυτή ανταποκρίνεται στον ορισμό της κοινής πολιτικής επαγγελματικής εκπαιδεύσεως που έδωσε το Συμβούλιο με την απόφαση 63/266/ΕΟΚ. Σύμφωνα με την πρώτη αρχή της απόφασης αυτής, « ως κοινή πολιτική επαγγελματικής καταρτίσεως νοείται η κοινή, συνεπής και προοδευτική δράση η οποία προϋποθέτει ότι *κάθε κράτος μέλος καταρτίζει* προγράμματα *και διασφαλίζει* ό,τι πραγματοποιήθηκε σύμφωνα με τις γενικές αυτές αρχές και τα μέτρα εφαρμογής που θα προκύψουν από αυτές ».

36. Μπορεί η αναφορά σε ενδεχόμενα μέτρα εφαρμογής να αποδείξει ότι κατά το 1963 τουλάχιστον το Συμβούλιο θεωρούσε ότι οι γενικές αρχές μπορούσαν επίσης να εφαρμοστούν πράγματι με ενέργειες της Κοινότητας; Δεν το νομίζω. Το κείμενο που προανέφερα έχει σαφώς συνταχθεί με το πνεύμα ότι όχι μόνο « τα επιτεύγματα » αλλά και τα « προγράμματα » υπάγονται στην αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών. Φρονώ ότι εξ αυτού καλώς συμπεραίνω ότι κατά την αντίληψη του Συμβουλίου τα « μέτρα εφαρμογής που προκύπτουν από τις γενικές αρχές » θα έπρεπε απλώς να συνίστανται στον προσδιορισμό της εκτάσεως εφαρμογής των γενικών αρχών σε σχέση με την τάδε ή δείνα συγκεκριμένη πτυχή της πολιτικής της επαγγελματικής εκπαιδεύσεως.

37. Είναι γεγονός ότι η τελευταία παράγραφος της πρώτης αρχής της αποφάσεως του 1963 ορίζει επίσης ότι « η εφαρμογή των γενικών αρχών εμπίπτει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών και των αρμοδίων οργάνων της Κοινότητος στο πλαίσιο της Συνθήκης ». Αλλά η προσθήκη της φράσης « στο πλαίσιο της Συνθήκης » δεν θα ήταν αναγκαία, αν το Συμβούλιο είχε θεωρήσει ότι το άρθρο 128 επέτρεπε ήδη, από μόνο του, στα όργανα τη λήψη όλων των μέτρων εφαρμογής που θα κρίνονταν αναγκαία. Η φράση αυτή πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι τα όργανα μπορούν να εφαρμόζουν τις γενικές αρχές, εφόσον άλλες διατάξεις της Συνθήκης τους παρέχουν τις αναγκαίες προς τούτο εξουσίες.

38. Όμως, οι μόνες διατάξεις που θα μπορούσαν να ληφθούν εν προκειμένω υπόψη είναι αυτές που αφορούν το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το άρθρο 235 (ενδεχομένως και το άρθρο 100, αν οι διαφορές μεταξύ των εθνικών πολιτικών μπορούν να έχουν άμεση επίπτωση στην εγκαθίδρυση και τη λειτουργία της κοινής αγοράς).

39. Στο πλαίσιο της υπό κρίση υποθέσεως, ο εκπρόσωπος του Συμβουλίου θεώρησε ότι το εν λόγω κοινοτικό όργανο είχε επίσης το δικαίωμα να αναλάβει, βάσει αποκλειστικά του άρθρου 128, ενέργειες αποσκοπούσες στον προσανατολισμό και την ενθάρρυνση των δραστηριοτήτων των κρατών μελών, οι οποίες όμως δεν θα έφθαναν να είναι « κοινοτική δράση », της οποίας οι στόχοι και οι μηχανισμοί καθορίζονται από μια κοινοτική νομική πράξη και η οποία εκτελείται από την Επιτροπή. Φρονώ ότι αυτό αποτελεί ήδη μια αρκετά τολμηρή ερμηνεία του άρθρου 128 και θα έπρεπε να εξεταστεί ενδελεχώς, κατά περίπτωση, σε τι θα μπορούσαν να συνίστανται οι « ενέργειες » αυτές. Αλλά το πρόβλημα αυτό δεν είναι του παρόντος. Εδώ πρόκειται για την εξέταση των προβλεπόμενων από το πρόγραμμα Erasmus μέτρων.

40. Όμως, δεν μπορώ να συμφωνήσω με την Επιτροπή, όταν η τελευταία υποστηρίζει ότι οι προβλεπόμενες από το πρόγραμμα Erasmus κοινοτικές ενέργειες δεν αποτελούν για την ακρίβεια παρά « ενέργειες προωθήσεως της κινητικότητας των φοιτητών », οι οποίες ενθαρρύνουν μάλλον τα κράτη μέλη παρά τους επιβάλλουν άμεσα νέες νομικές δεσμεύσεις, δεδομένου ότι οι προβλεπόμενες ενέργειες προϋποθέτουν την εκούσια συμμετοχή των δυνητικώς ωφελουμένων.

41. Εν προκειμένω, πρόκειται πράγματι για συγκεκριμένα μέτρα που πρέπει να εφαρμοστούν άμεσα και « επί τόπου ». Το πρόγραμμα δεν ενθαρρύνει απλώς τα κράτη μέλη, αλλά τους επιβάλλει άμεσες σε σχέση με τα συγκεκριμένα αυτά μέτρα υποχρεώσεις. Έτσι, έχει ρητώς ανατεθεί στις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών η διαχείριση των υποτροφιών που χορηγούνται στους φοιτητές σύμφωνα με την Ενέργεια 2 καθώς και η στενή συνεργασία για την πραγματοποίηση των δραστηριοτήτων που προβλέπονται στην ενέργεια 3 για την προώθηση της κινητικότητας μέσω της ακαδημαϊκής αναγνωρίσεως των διπλωμάτων και των περιόδων σπουδών.

42. Εξάλλου, έστω και αν το Συμβούλιο επέλεξε την έκδοση μιας πράξεως ιδιάζουσας φύσεως, συγκεκριμένα μιας απόφασης sui generis (« Beschluß »), που δεν περιλαμβάνεται μεταξύ των πράξεων που ρητώς απαριθμούνται στο άρθρο 189 της Συνθήκης, η πράξη αυτή μοιάζει πολύ, ως προς την πραγματική της φύση, με κανονισμό, εφόσον παρέχει άμεσα σε ιδιώτες, π. χ. σε πανεπιστήμια, εκπαιδευτικό προσωπικό ή φοιτητές, το δικαίωμα να υπαχθούν στις ευεργετικές της διατάξεις. Το γεγονός ότι αυτοί οι δυνητικώς ωφελούμενοι δεν υπάγονται στις ευεργετικές διατάξεις της παρά μόνο εφόσον οι ίδιοι το επιθυμούν και γίνει δεκτή η σχετική τους αίτηση δεν αποτελεί χαρακτηριστικό μόνο των προγραμμάτων του τύπου Ερασμθσ· αυτό συμβαίνει για μια ολόκληρη σειρά ενισχύσεων και πριμοδοτήσεων που χορηγούνται π. χ. στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής, και μάλιστα γενικά βάσει κανονισμών.

43. Τέλος, ένα πρόσθετο επιχείρημα από το οποίο καταδεικνύεται ότι το πρόγραμμα Erasmus δεν περιορίζεται σε « ενέργειες προωθήσεως » της κινητικότητας των φοιτητών με τις οποίες ενθαρρύνονται τα κράτη μέλη αντλείται από το γεγονός ότι για την άμεση διαχείριση του προγράμματος και τη χορήγηση των ενισχύσεων στους δικαιούχους (με εξαίρεση τις υποτροφίες για τους φοιτητές) αρμόδια είναι η Επιτροπή.

44. Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι ένα « κοινοτικό πρόγραμμα δράσεως » όπως το πρόγραμμα Erasmus δεν μπορούσε να θεσπιστεί βάσει μόνο του άρθρου 128 και ότι το Συμβούλιο έπρεπε κατ' ανάγκη να στηριχθεί και στο άρθρο 235.

45. Δυο λόγια ακόμα όσον αφορά τις δαπάνες που συνεπάγεται το πρόγραμμα αυτό για τον κοινοτικό προϋπολογισμό. Σχετικά, αρκεί η διαπίστωση ότι εφόσον το άρθρο 128 δεν αρκεί για να δοθεί στα όργανα της Κοινότητας η εξουσία να αναλαμβάνουν τα ίδια ή να ενθαρρύνουν και να χρηματοδοτούν συγκεκριμένα μέτρα για την « επί τόπου » εφαρμογή της κοινής πολιτικής επαγγελματικής εκπαιδεύσεως, το εν λόγω άρθρο δεν μπορεί να χρησιμεύσει ούτε για να δικαιολογηθούν οι δημοσιονομικές δαπάνες που συνεπάγεται η χρηματοδότηση των ενεργειών αυτών.

46. Ας εξετάσω τώρα το δεύτερο επιχείρημα που προβάλλει το Συμβούλιο για να δικαιολογήσει τη χρησιμοποίηση του άρθρου 235 ως νομίμου ερείσματος, δηλαδή ότι όλα τα προβλεπόμενα με το πρόγραμμα Erasmus μέτρα δεν εμπίπτουν στον τομέα της επαγγελματικής εκπαιδεύσεως.

2. Η έννοια της «επαγγελματικής εκπαιδεύσεως»

47. Κατά το Συμβούλιο και τους παρεμβαίνοντες, η προσβαλλόμενη απόφαση καλύπτει και άλλους εκτός της επαγγελματικής εκπαιδεύσεως τομείς, αφενός επειδή δεν εμπίπτουν κατ' ανάγκη σ' αυτήν όλα τα είδη της πανεπιστημιακής εκπαιδεύσεως και αφετέρου επειδή ορισμένοι από τους επιδιωκόμενους με το πρόγραμμα Erasmus στόχους είναι άσχετοι προς αυτή.

48. Σχετικά, πρέπει κατ' αρχάς να υπογραμμιστεί ότι από την απόφαση Blaizot της 22ας Φεβρουαρίου 1988 [10] προκύπτει όντως ότι, αν και οι πανεπιστημιακές σπουδές εμπίπτουν γενικά στην επαγγελματική εκπαίδευση, δεν συμβαίνει το ίδιο με ορισμένους κύκλους ειδικών σπουδών οι οποίοι, λόγω της ιδιάζουσας φύσης τους, απευθύνονται σε πρόσωπα τα οποία επιθυμούν μάλλον να εμβαθύνουν τις γενικές τους γνώσεις παρά να ασκήσουν κάποιο επάγγελμα.

49. Περαιτέρω επιβάλλεται η διαπίστωση ότι, καίτοι με την απόφασή Gravier της 13ης Φεβρουαρίου 1985 [11] το Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι «οι όροι προσβάσεως στην επαγγελματική εκπαίδευση εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της Συνθήκης» (σκέψη 25), είχε φροντίσει προηγουμένως να διευκρινίσει ότι

«*η εκπαίδευση* και η περί παιδείας *πολιτική* δεν ανήκουν άνευ ετέρου στους τομείς που η Συνθήκη ανέθεσε στην αρμοδιότητα των κοινοτικών οργάνων» (σκέψη 19) [12].

10 — Βλαιζοτ κατά Πανεπιστημίου της Λιέγης και λοιπών, υπόθεση 24/86, συγκεκριμένα σκέψη 20.

11 — Gravier κατά Δήμου Λιέγης, υπόθεση 293/83, Συλλογή 1985, σ. 593.

12 — Βλέπε ομοίως την απόφαση Forcheri κατά Βελγίου, της 13ης Ιουλίου 1983, υπόθεση 152/82, Συλλογή 1983, σ. 2323.

50. Επομένως, με την απόφαση αυτή, το Δικαστήριο ασχολήθηκε άμεσα μόνο με την «πρόσβαση και συμμετοχή σε κύκλους εκπαιδεύσεως και μαθητείας» (σκέψη 19) και όχι με την ίδια την οργάνωση των μαθημάτων αυτών, η οποία εμπίπτει στην πολιτική της εκπαίδευσης και της επαγγελματικής κατάρτισης.

51. Τέλος, με την απόφαση Casagrande της 3ης Ιουλίου 1974 [13] το Δικαστήριο δέχθηκε ότι

«καίτοι η πολιτική της εκπαίδευσης και της επαγγελματικής κατάρτισης δεν εμπίπτει, αυτή καθεαυτή, στους τομείς που η Συνθήκη έχει υπαγάγει στην αρμοδιότητα των κοινοτικών οργάνων, δεν έπεται εξ αυτού ότι η άσκηση των αρμοδιοτήτων που έχουν μεταβιβαστεί στην Κοινότητα θα περιοριζόταν καθ' οποιονδήποτε τρόπο σε περίπτωση που η άσκηση αυτή θα μπορούσε *να επηρεάσει τα μέτρα που λαμβάνονται για την εφαρμογή μιας πολιτικής* όπως η εκπαιδευτική πολιτική» (σκέψη 6).

52. Απ' όλες αυτές τις αποφάσεις συνάγεται ότι ο ορισμός της εκπαιδευτικής πολιτικής, περιλαμβανομένης και της οργάνωσης της παιδείας, εξακολουθεί πάντοτε να υπάγεται στην αρμοδιότητα των κρατών μελών, έστω και αν το κοινοτικό δίκαιο μπορεί να επηρεάζει ορισμένα «μέτρα που λαμβάνονται για την εφαρμογή» της πολιτικής αυτής.

53. Αλλά, η απόφαση Erasmus, αφενός, δεν κάνει διάκριση μεταξύ των διαφόρων κλάδων πανεπιστημιακής εκπαιδεύσεως ανάλογα με το αν εμπίπτουν στην επαγγελματική εκπαίδευση ή στη γενική παιδεία και, αφετέρου, *προβλέπει μέτρα που επηρεάζουν άμεσα την ίδια την οργάνωση* της εν λόγω εκπαιδεύσεως στα διάφορα κράτη μέλη.

13 — Casagrande κατά Landeshauptstadt München, υπόθεση 9/74, Rec. 1974, σ. 773.

54. Κατά το άρθρο της 1, παράγραφος 1, η εν λόγω απόφαση αποσκοπεί όχι μόνο στην σημαντική αύξηση *της κινητικότητας των φοιτητών*, αλλά και στην προώθηση της *στενότερης συνεργασίας μεταξύ των πανεπιστημίων*.

55. Η παράγραφος 2 του ίδιου άρθρου δίνει ένα εξαιρετικά ευρύ ορισμό του όρου « πανεπιστήμιο » στο πλαίσιο του προγράμματος, και, επομένως, και της έννοιας της πανεπιστημιακής εκπαίδευσης. Ο όρος αυτός « καλύπτει *όλους* τους τύπους ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και κατάρτισης που παρέχουν, ενδεχομένως στο πλαίσιο προηγμένης κατάρτισης, προσόντα ή *τίτλους* του επιπέδου αυτού, ανεξάρτητα από την αντίστοιχη ονομασία τους στα κράτη μέλη ».

56. Έτσι, ο ορισμός αυτός καλύπτει και τις πανεπιστημιακές σπουδές που, κατά την προαναφερθείσα απόφαση Blaizot, δεν υπάγονται στην επαγγελματική εκπαίδευση.

57. Το συμπέρασμα αυτό δεν αναιρείται από τον ισχυρισμό της Επιτροπής ότι « το πρόγραμμα Erasmus εκπονήθηκε ως πρόγραμμα επαγγελματικής εκπαιδεύσεως » και ότι « η κινητικότητα των σπουδαστών αντιμετωπίζεται στο πρόγραμμα Erasmus σε συνάρτηση με την επαγγελματική εκπαίδευση » (σημείο 37 του υπομνήματος απαντήσεως). Πράγματι, από τις σκέψεις 16 και 20 της απόφασης Blaizot προκύπτει ότι, αν οι πανεπιστημιακές σπουδές πληρούν, γενικά, τα κριτήρια της επαγγελματικής εκπαίδευσης, αυτό συμβαίνει « ως εκ της φύσεώς τους » και ότι, αν ορισμένοι ειδικοί κύκλοι σπουδών δεν εμπίπτουν στην επαγγελματική εκπαίδευση, αυτό συμβαίνει « λόγω της ιδιάζουσας φύσης τους ».

58. Επομένως, προκειμένου να διαπιστωθεί αν ένας συγκεκριμένος κύκλος σπουδών εμπίπτει στην επαγγελματική εκπαίδευση, δεν απαιτείται βεβαίως να ληφθεί υπόψη ούτε αν όσοι παρακολουθούν τις σπουδές αυτές έχουν σκοπό να ασκήσουν συγκεκριμένο επάγγελμα ούτε αν ο σκοπός ορισμένων από τα μέτρα που λαμβάνονται στην πανεπιστημιακή εκπαίδευση είναι η άσκηση συγκεκριμένου επαγγέλματος, *εφόσον όλες οι σπουδές*, ακόμα και αυτές που δεν προετοιμάζουν εξ αντικειμένου τους φοιτητές για την άσκηση επαγγελματικών δραστηριοτήτων, *μπορούν εν προκειμένω να επηρεαστούν*.

59. Τέλος, η διαπανεπιστημιακή συνεργασία την οποία αποσκοπεί να προωθήσει το πρόγραμμα Erasmus και η οποία περιλαμβάνεται μεταξύ των στόχων που απαριθμούνται στο άρθρο 2 της επίδικης απόφασης πρέπει να συγκεκριμενοποιηθεί, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στην ενέργεια 1 του παραρτήματος της απόφασης, μέσω της θεσπίσεως ενός « ευρωπαϊκού δικτύου », το οποίο θα αποτελείται από τα πανεπιστήμια που θα έχουν συνάψει με τα πανεπιστήμια άλλων κρατών μελών συμφωνίες ανταλλαγής φοιτητών και διδακτικού προσωπικού. Οι συμφωνίες αυτές πρέπει να έχουν ως αντικείμενο την « παροχή στους φοιτητές ενός πανεπιστημίου της δυνατότητας να φοιτήσουν για μια πλήρως αναγνωρισμένη περίοδο σε ένα τουλάχιστον άλλο κράτος μέλος ως τμήμα του πτυχίου τους ή του ακαδημαϊκού τους τίτλου ». Στο πλαίσιο αυτό θα δοθεί προτεραιότητα στην εκπόνηση ολοκληρωμένων προγραμμάτων σπουδών, στο πλαίσιο των οποίων θα αναγνωρίζονται πλήρως οι περίοδοι σπουδών που πραγματοποιήθηκαν στα σχετικά πανεπιστήμια.

60. Η διαπανεπιστημιακή συνεργασία, όπως έχει σχεδιαστεί, θα έχει αναμφίβολα ως συνέπεια τροποποιήσεις στην οργάνωση της εκπαίδευσης, κατά το μέτρο που η εν λόγω συνεργασία προορίζεται να δημιουργήσει ειδικούς κύκλους εκπαιδεύσεως, που θα εξαρτώνται από δύο ή περισσότερα πανεπιστήμια διαφόρων κρατών μελών και για τους οποίους θα καταρτιστούν ειδικά εκπαιδευτικά προγράμματα.

61. Τα ανωτέρω αρκούν για να συναχθεί το συμπέρασμα ότι το Συμβούλιο δικαιολογημένα θεώρησε, στην τελευταία αιτιολογική σκέψη της επίδικης απόφασης, ότι

« αυτό το πρόγραμμα δράσης περιλαμβάνει πλευρές σχετικές με την εκπαίδευση οι οποίες στο σημερινό στάδιο ανάπτυξης του κοινοτικού δικαίου μπορεί να θεωρηθεί ότι υπερβαίνουν τα πλαίσια της κοινής πολιτικής για την επαγγελματική εκπαίδευση, όπως αυτή προβλέπεται από το άρθρο 128 της Συνθήκης ».

62. Επιπλέον, και άλλοι στόχοι και στοιχεία του προγράμματος Erasmus μπορούν να θεωρηθούν ότι δεν εμπίπτουν αποκλειστικά στο άρθρο 128. Εν πάση περιπτώσει, η ίδια η διατύπωση της απόφασης Erasmus δεν συντελεί στη διάλυση κάθε σχετικής αμφιβολίας.

63. Δεν αμφισβητείται ότι το πρόγραμμα Erasmus έλκει την πολιτική του καταγωγή από τις εργασίες της ad hoc επιτροπής σχετικά με την Ευρώπη των Πολιτών, και ιδίως από την έκθεσή της προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Μιλάνου της 28ης και 29ης Ιουνίου 1985 [14]. Στις αιτιολογικές σκέψεις 8 και 9 της προσβαλλόμενης απόφασης γίνεται ρητή μνεία της Ευρώπης των Πολιτών, ενώ ένας από τους απαριθμούμενους στο άρθρο 2 στόχους είναι ακριβώς « να ενισχυθούν οι σχέσεις μεταξύ των πολιτών των διαφόρων κρατών μελών, προκειμένου να παγιωθεί η ιδέα της Ευρώπης των Πολιτών ».

64. Στο κεφάλαιο 5 της εν λόγω εκθέσεως, με τον τίτλο « Νεότητα, Παιδεία, ανταλλαγές και αθλητισμός » αφιερώνεται μια πολύ μικρή παράγραφος στην επαγγελματική εκπαίδευση (5.7.), όπου περιλαμβάνεται η εξής μοναδική πρόταση:

« Τα κράτη μέλη, ει δυνατόν από κοινού με τις επιχειρήσεις και τους κοινωνικούς εταίρους, καταβάλλουν κάθε δυνατή προσπάθεια στο πλαίσιο της εθνικής τους πολιτικής, προκειμένου να εξασφαλίσουν στους νέους που το επιθυμούν τη δυνατότητα επαγγελματικής εκπαιδεύσεως διάρκειας ενός και ει δυνατόν δύο ετών μετά το πέρας του κύκλου των υποχρεωτικών σπουδών ».

65. Αυτές είναι ακριβώς οι ενέργειες των κρατών μελών τις οποίες αποσκοπεί να στηρίξει και να συμπληρώσει η απόφαση 87/569/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 1ης Δεκεμβρίου 1987 [15], που προσβλήθηκε στο πλαίσιο της υποθέσεως 56/88.

66. Κατά τα λοιπά, το κεφάλαιο 5 της εν λόγω εκθέσεως αφορά κυρίως τις ανταλλαγές νέων, ασχέτως του αν πρόκειται περί μαθητών (5.2 και 5.3), περί φοιτητών (5.6) ή περί εργαζομένων (5.8). Η ίδια η διαπανεπιστημιακή συνεργασία (5.6) προτεινόταν να αφορά κατά κύριο λόγο τις ανταλλαγές αυτές.

67. Το λιγότερο που θα μπορούσε να λεχθεί είναι ότι η σημασία που είχε προσδοθεί έτσι στις ανταλλαγές αντικατοπτρίζεται στη διατύπωση της απόφασης Erasmus, η οποία, σύμφωνα με τον τίτλο της, ορίζεται ως πρόγραμμα κοινοτικής δράσης σχετικά με την *κινητικότητα* των φοιτητών, στη « σημαντική αύξηση » της οποίας και προορίζεται να συμβάλει (άρθρο 1, παράγραφος 1). Στην ανακοίνωση 88/C240/03, που δημοσιεύθηκε στην ΕΕ C 240 της 15.9.1988, σ. 3 [16], η προώθηση της κινητικότητας αυτής παρουσιάζεται ως ο « κύριος στόχος » του προγράμματος Erasmus.

14 — Βλέπε το *Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, συμπλήρωμα 7/85, σ. 19 και επόμενες.

15 — Απόφαση σχετικά με πρόγραμμα δράσης για την επαγγελματική κατάρτιση των νέων και την προετοιμασία τους για τη ζωή του ενηλίκου και την επαγγελματική ζωή, ΕΕ L 346 της 10.12.1987, σ. 31.

16 — Erasmus, οικονομικές ενισχύσεις συνεργασίας και κινητικότητας στο χώρο της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα (Ακαδημαϊκό Έτος 1989 — 1990).

68. Ομοίως, το μεγαλύτερο μέρος των ενεργειών που περιγράφονται στο παράρτημα της απόφασης Erasmus αποσκοπούν στη « δραστηριοποίηση των ανταλλαγών σπουδαστών σε κοινοτική κλίμακα » (ενέργεια 1, παράγραφος 1).

69. Αφήνοντας κατά μέρος τις επαφές που η απόφαση σκοπεύει να καθιερώσει μεταξύ του διοικητικού και του εκπαιδευτικού προσωπικού των πανεπιστημίων για τη σύγκριση των αντίστοιχων μεθόδων τους, δεν θεωρώ υπερβολική την άποψη ότι κύριος και πρωταρχικός σκοπός του προγράμματος Erasmus δεν είναι η άμεση βελτίωση της επαγγελματικής κατάρτισης των φοιτητών που θα μπορούσαν να επωφεληθούν από το πρόγραμμα αυτό αλλά η προώθηση των επαφών μεταξύ φοιτητών υπηκόων διαφόρων κρατών μελών και η διεύρυνση των προσωπικών τους μάλλον παρά των επαγγελματικών τους γνώσεων. Το πρόγραμμα Erasmus δεν διασφαλίζει, εν πάση περιπτώσει, ότι η απόκτηση « άμεσης εμπειρίας της οικονομικής και κοινωνικής ζωής άλλων κρατών μελών » (άρθρο 2, i) συμβαδίζει πάντοτε με τη βελτίωση της επαγγελματικής κατάρτισης. Ως εκ τούτου, το εν λόγω πρόγραμμα δεν αποκλείει να είναι δυνατόν οι περίοδοι διαμονής στην αλλοδαπή να αποτελούν αυτοσκοπό, ανεξάρτητο από κάθε σκέψη επαγγελματικής εκπαίδευσης.

70. Είναι όμως βέβαιο ότι αυτές καθεαυτές οι ανταλλαγές προσώπων δεν εμπίπτουν στο άρθρο 128 και φαίνεται ότι δεν μπορούν να προωθηθούν παρά μόνο βάσει του άρθρου 235, όπως καταφαίνεται και από την απόφαση 88/348/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 16ης Ιουνίου 1988, για την έγκριση προγράμματος δράσης για την προώθηση των ανταλλαγών νέων μέσα στην Κοινότητα -πρόγραμμα « νεολαία για την Ευρώπη » (ΕΕ L 158 της 25.6.1988, σ. 42).

71. Εν όψει της αλληλουχίας αυτής, θεωρώ ότι δυσχερώς μπορεί να γίνει δεκτό ότι το πρόγραμμα Erasmus έχει ως άμεσο και βραχυπρόθεσμο στόχο τη βελτίωση της επαγγελματικής εκπαίδευσης επί πανεπιστημιακού επιπέδου και ότι η προώθηση της κινητικότητας των φοιτητών δεν αποτελεί παρά ένα μέσο για την πραγματοποίηση του σκοπού αυτού. Μολονότι δεν θα ήθελα οπωσδήποτε να φθάσω μέχρι του σημείου να επικρίνω την Επιτροπή διότι εσκεμμένα προσέδωσε στον στόχο της προωθήσεως της κινητικότητας αυτής μια « χροιά » επαγγελματικής εκπαιδεύσεως, ώστε να υπαχθεί η επίδικη απόφαση στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 128, είμαι πεπεισμένος ότι η απόφαση επιδιώκει τόσο την κινητικότητα των προσώπων όσο και την επαγγελματική εκπαίδευση των πανεπιστημιακών φοιτητών. Και για το λόγο αυτό φρονώ ότι η χρησιμοποίηση των άρθρων 128 και 235 ως διπλού ερείσματος ήταν αναγκαία [17].

3. Η αιτιολογία της χρησιμοποιήσεως του άρθρου 235 ως νομίμου ερείσματος

72. Για να είναι το Συμβούλιο υποχρεωμένο να χρησιμοποιήσει το άρθρο 235, αρκεί η σχετική πράξη να εμπεριέχει έστω και ένα στοιχείο το οποίο δεν θα μπορούσε να θεμελιωθεί επί άλλης διατάξεως της Συνθήκης.

73. Όπως προανέφερα, οι λόγοι των οποίων γίνεται επίκληση στην τελευταία αιτιολογική σκέψη (πτυχές της εκπαίδευσης που μπορούν να θεωρηθούν ότι υπερβαίνουν τα πλαίσια της κοινής πολιτικής για την επαγγελματική εκπαίδευση) παραπέμπουν σ' ένα τέτοιο στοιχείο.

74. Κατά συνέπεια, η απόφαση πρέπει να θεωρηθεί ως επαρκώς αιτιολογημένη, έστω και αν θα μπορούσαν να μνημονευθούν και άλλες πτυχές της απόφασης για να δικαιολογηθεί η

17 — Στην απόφαση της 27ης Σεπτεμβρίου 1988, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, υπόθ. 165/87, το Δικαστήριο αναγνώρισε ρητώς ότι, « καθόσον η αρμοδιότητα ενός θεσμικού οργάνου στηρίζεται σε δύο διατάξεις της Συνθήκης, το όργανο αυτό υποχρεούται να εκδίδει τις αντίστοιχες πράξεις στηριζόμενο στις δύο εν λόγω διατάξεις » (σκέψη 11).

χρησιμοποίηση του άρθρου αυτού. Ως εκ τούτου, η αιτίαση περί ανεπαρκούς αιτιολογίας δεν ευσταθεί.

75. Όλως επικουρικώς, δηλαδή για την περίπτωση κατά την οποία το Δικαστήριο δεν θα συμμεριζόταν την άποψή μου και θα έκρινε ότι το άρθρο 128 παρέχει στο Συμβούλιο τις αρμοδιότητες που ήταν αναγκαίες για τη θέσπιση του προγράμματος Erasmus, δεν μου μένει παρά να λάβω θέση ως προς το ζήτημα αν είναι δυνατόν, όπως ζητεί με το κύριο αίτημά της η Επιτροπή, να « ακυρωθεί η προσθήκη του άρθρου 235 στο νόμιμο έρεισμα της απόφασης 87/327/ΕΟΚ του Συμβουλίου, καθώς και η τελευταία αιτιολογική σκέψη της απόφασης αυτής, με την οποία αιτιολογείται το εν λόγω νόμιμο έρεισμα ».

76. Η λύση αυτή δεν μου φαίνεται δυνατή, δεδομένου ότι η προσθήκη του άρθρου 235, κατόπιν της οποίας προϋπόθεση για την έκδοση της απόφασης ήταν η ομοφωνία όλων των κρατών μελών, επηρέασε το ίδιο το περιεχόμενο της απόφασης. Αν η χρησιμοποίηση του άρθρου 235 δεν ήταν δικαιολογημένη, τότε θα έπρεπε να ακυρωθεί ολόκληρη η απόφαση.

Συμπέρασμα

77. Από τις σκέψεις που ανέπτυξα προηγουμένως προκύπτει δηλαδή ότι το Συμβούλιο δεν μπορούσε να αντλήσει απο το άρθρο 128 όλες τις εξουσίες δράσεως που ήταν αναγκαίες για την έκδοση της απόφασης 87/327/ΕΟΚ και ορθώς βάσισε την απόφαση αυτή και στο άρθρο 235. Εξάλλου, η προσθήκη του άρθρου αυτού αιτιολογείται αρκούντως με την τελευταία αιτιολογική σκέψη. Κατά συνέπεια, προτείνω στο Δικαστήριο να απορρίψει την προσφυγή και να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα, περιλαμβανομένων και των εξόδων των παρεμβαινόντων.