

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ

ANTONIO LA PERGOLA

της 23ης Σεπτεμβρίου 1997 *

1. Με την υπό κρίση προσφυγή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ζητεί την ακύρωση της αποφάσεως 95/468/ΕΚ του Συμβουλίου, της 6ης Νοεμβρίου 1995, για την κοινοτική συμβολή [στην τηλεματική ανταλλαγή] δεδομένων μεταξύ των δημόσιων διοικήσεων στην Κοινότητα (ΙΔΑ)¹. Ο λόγος ακυρώσεως αφορά τη νομική βάση αυτής της αποφάσεως, η οποία εκδόθηκε βάσει του άρθρου 235 της Συνθήκης ΕΚ. Σύμφωνα με τους ισχυρισμούς του Κοινοβουλίου, το προσβαλλόμενο μέτρο έπρεπε, αντιθέτως, να στηριχθεί στο άρθρο 129 Δ. Η Επιτροπή, η οποία παρενέβη στην παρούσα δίκη υπέρ του προσφεύγοντος, ζητεί και αυτή την ακύρωση της αποφάσεως, υποστηρίζοντας ότι η επίδικη πράξη έπρεπε να εκδοθεί βάσει της τελευταίας αυτής διατάξεως.

2. Προτού προβώ στην ανάλυση των επιχειρημάτων των διαδίκων, σκόπιμο θα ήταν να περιγράψω τη διαδικασία που κατέληξε στην έκδοση της αποφάσεως.

πούσε στον καθορισμό ενός συνόλου «προσανατολισμών» όσον αφορά τα διευρωπαϊκά τηλεματικά δίκτυα μεταξύ των δημοσίων διοικήσεων². η δεύτερη αφορούσε μια πολυετή κοινοτική δράση για τη λειτουργία διευρωπαϊκών τηλεματικών δικτύων ανταλλαγής δεδομένων μεταξύ δημοσίων διοικήσεων (στο εξής: σχέδιο ΙΔΑ)³. Αμφότερες οι προτάσεις ανέφεραν αρχικά το άρθρο 235 ως νομική βάση της αποφάσεως. Μετά την έναρξη της ισχύος της Συνθήκης του Μάαστριχτ, επελέγη ως νομική βάση το άρθρο 129 Δ. Ειδικότερα, αναφέρονταν το πρώτο εδάφιο — το οποίο προβλέπει εφαρμογή της λεγομένης διαδικασίας «συναποφάσεως» — όσον αφορά τον καθορισμό των προσανατολισμών, και το τρίτο εδάφιο — το οποίο προβλέπει εφαρμογή της διαδικασίας συνεργασίας — όσον αφορά την πολυετή δράση ΙΔΑ. Ωστόσο, παρά την αντίθετη γνώμη του Κοινοβουλίου, το Συμβούλιο εξέδωσε την επίδικη απόφαση βάσει του άρθρου 235.

Στις 12 Μαρτίου 1993, η Επιτροπή υπέβαλε στο Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ανακοίνωση σχετικά με τα διευρωπαϊκά τηλεματικά δίκτυα μεταξύ των δημοσίων διοικήσεων. Το εν λόγω έγγραφο περιείχε δύο προτάσεις αποφάσεως: η πρώτη αποσκο-

πώσεως είναι να διευκρινιστεί ότι οι αρχικές προτάσεις της Επιτροπής ήταν δύο: η μία σχετική με τους προσανατολισμούς και η άλλη σχετική με το σχέδιο ΙΔΑ. Αντιθέτως, το Συμβούλιο περιέλαβε στην ουσία σε μία και μόνη πράξη — την επίδικη από-

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ιταλική.

1 — ΕΕ L 269, σ. 23.

2 — ΕΕ C 105 της 16ης Απριλίου 1993, σ. 10.

3 — ΕΕ C 105 της 16ης Απριλίου 1993, σ. 12.

φραση — το περιεχόμενο αμφοτέρων των προτάσεων⁴. Ασφαλώς, το τελικό αποτέλεσμα διαφέρει σημαντικά από έναν απλό συνδυασμό των αρχικών προτάσεων. Ωστόσο, από ουσιαστικής απόψεως, η προσβαλλόμενη πράξη περιέχει και τις δύο προτάσεις⁵.

3. Τούτων λεχθέντων, θα προχωρήσω στην εξέταση της ουσίας της υποθέσεως. Όπως ανέφερα ανωτέρω, η προσβαλλόμενη απόφαση εκδόθηκε βάσει του άρθρου 235. Κατά πάγια νομολογία, «η επίκληση του άρθρου 235 της Συνθήκης, ως νομικής βάσεως μιας πράξεως, δικαιολογείται μόνον εφόσον καμιά άλλη διάταξη της Συνθήκης δεν απονέμει στα κοινοτικά όργανα την αναγκαία αρμοδιότητα προς έκδοσή της»⁶. Πρόκειται, συνεπώς, για επικουρική διάταξη, η επίκληση της οποίας είναι δυνατή μόνον ελλείψει άλλης ειδικότερης διατάξεως απονέμουσας αρμοδιότητα. Προς αιτιολόγηση της επιλογής του άρθρου 235, το Συμβούλιο εκκινεί ακριβώς από τη σκέψη ότι, στην υπό κρίση περίπτωση, η κοινοτική αρμοδιότητα δεν μπορούσε να στηριχθεί σε άλλη βάση, διαφορετική από τη γενική και επικουρική βάση του άρθρου 235.

Με άλλες λέξεις, το καθού όργανο υποστηρίζει ότι, εν προκειμένω, δεν μπορούν να

τύχουν εφαρμογής οι διατάξεις του τίτλου XII περί διευρωπαϊκών δικτύων, τις οποίες επικαλούνται το Κοινοβούλιο και η Επιτροπή ως νομική βάση για τη θέσπιση της ελδίκης πράξεως. Κατά την άποψη του Συμβουλίου, η προσβαλλόμενη απόφαση προέβλεπε τη χρηματοδοτική συνδρομή σε ορισμένα σχέδια στον τομέα της τηλεματικής μεταδόσεως δεδομένων μεταξύ των δημοσίων διοικήσεων· η κοινοτική αυτή δράση χρηματοδοτήσεως των διευρωπαϊκών δικτύων, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 129 Γ, παράγραφος 1, τρίτη παύλα, προϋποθέτει, ωστόσο, τον καθορισμό του προγραμματικού πλαισίου που προβλέπεται στην πρώτη παύλα της ίδιας διατάξεως. Στην υπό κρίση περίπτωση — υποστηρίζει το καθού — δεν έχει καθοριστεί τέτοιο προγραμματικό πλαίσιο. Το Συμβούλιο υποστηρίζει, ως εκ τούτου, ότι δεν θέσπισε την απόφαση IDA βάσει του άρθρου 129 Δ, καθόσον προηγουμένως ούτε είχαν θεσπιστεί «προσανατολισμοί» ούτε είχαν προσδιοριστεί «σχέδια κοινού ενδιαφέροντος», που θα αποτελούσαν το υποχρεωτικό πλαίσιο αναφοράς κάθε χρηματοδοτικής επεμβάσεως της Κοινότητας. Ούτε μπορεί να υποστηριχθεί, πάντοτε κατά την άποψη του Συμβουλίου, ότι η προσβαλλόμενη διάταξη καθορίζει «προσανατολισμούς», υπό την έννοια του άρθρου 129 Γ, παράγραφος 1, πρώτη παύλα, ή προβλέπει δράσεις για την εξασφάλιση της «διαλειτουργικότητας των δικτύων», όπως προβλέπεται στη δεύτερη παύλα της ίδιας διατάξεως. Εξ ου και η ανάγκη επιλογής του άρθρου 235 ως βάσεως της προσβαλλομένης αποφάσεως.

Ωστόσο, το Κοινοβούλιο και η Επιτροπή υποστηρίζουν αντίθετη άποψη. Ισχυρίζονται ότι στην ελδίκη απόφαση ενσωματώνονται και οι δύο προτάσεις της Επιτροπής, οι οποίες αφορούν, αντίστοιχα, τους «προσανατολισμούς» και το πρόγραμμα IDA, και, συνεπώς, η απόφαση αυτή αποτελεί εφαρμογή και των δύο αρμοδιοτήτων που αναγνωρίζονται υπέρ των κοινοτικών

4 — Το ότι η προσβαλλόμενη απόφαση περιέχει αμφοτέρους τις προτάσεις μπορεί να διαπιστωθεί και από το τυπικό γεγονός ότι το προοίμιο, επικυλούμενο την πρόταση της Επιτροπής, αναφέρεται όχι μόνον στην πρόταση σχετικά με τη δράση IDA, αλλά και στην πρόταση σχετικά με τους προσανατολισμούς· πράγματι, περιλαμβάνει στη σελίδα 10 της ΕΕ C 105, η οποία αφορά ακριβώς αυτή την πρόταση.

5 — Κατά τα λοιπά, οι διάδικοι εμφανίζουν ως προς το ότι οι τροποποιήσεις που επενέχθηκαν στην απόφαση αντιστοιχούν στην άσκηση της εξουσίας τροποποιήσεως που αναγνωρίζεται υπέρ του Συμβουλίου από το άρθρο 189 Α της Συνθήκης.

6 — Βλ. απόφαση της 26ης Μαρτίου 1996, C-271/94, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1996, σ. I-1689, σκέψη 13).

οργάνων εν προκειμένω: η πρώτη πρόταση της Επιτροπής καθορίζει τους «προσανατολισμούς», ενώ η δεύτερη αποβλέπει στη θέσπιση των μέτρων υλοποίησής τους. Επομένως, η απόφαση ανταποκρίνεται στις προϋποθέσεις των τριών διαφορετικών περιπτώσεων επεμβάσεως που προβλέπονται στο άρθρο 129 Γ, παράγραφος 1: τον καθορισμό των προσανατολισμών με τον προσδιορισμό των σχεδίων κοινού ενδιαφέροντος (άρθρο 129 Γ, παράγραφος 1, πρώτη παύλα), τη δράση για την εξασφάλιση της διαλειτουργικότητας των δικτύων (άρθρο 129 Γ, παράγραφος 1, δεύτερη παύλα), και την κοινοτική χρηματοδότηση των με τον τρόπο αυτόν καθοριζόμενων σχεδίων (άρθρο 129 Γ, παράγραφος 1, τρίτη παύλα). Η νομική βάση της αποφάσεως, αν αναλυθεί ως ανωτέρω, θα έπρεπε να αναζητηθεί στο πλαίσιο του τίτλου XII της Συνθήκης και όχι στο άρθρο 235.

4. Το κριτήριο που πρέπει να εφαρμοστεί για την ορθή αντιμετώπιση του επιδίκου ζητήματος είναι αυτό που απορρέει από την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου⁷: για να εκτιμηθεί κατά πόσον το Συμβούλιο μπορούσε ή όχι να στηρίξει την έκδοση του μέτρου στο άρθρο 235 πρέπει να ληφθούν υπόψη ο σκοπός και το περιεχόμενο της προσβαλλομένης αποφάσεως. Θα εξηγήσω κατωτέρω τους λόγους για τους οποίους συμφωνώ με το προσφεύγον ότι η προσβαλλόμενη πράξη εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του τίτλου XII της Συνθήκης που αφορά τα διευρωπαϊκά δίκτυα.

Ο σκοπός που επιδιώκει η απόφαση που αποτελεί το αντικείμενο της παρούσας προ-

σφυγής εκτίθεται στο προοίμιο της αποφάσεως. Η απόφαση αποβλέπει στην εξασφάλιση, χάρη στη «χρησιμοποίηση τηλεματικών τεχνικών»⁸, «της [στενής συνεργασίας] των αρμοδίων διοικήσεων των κρατών μελών μεταξύ τους, καθώς και με τα κοινοτικά όργανα»⁹. Ειδικότερα, τα τηλεματικά συστήματα των κρατών μελών πρέπει να «[διασφαλίζουν τη] διαλειτουργικότητα μεταξύ αυτών των τηλεματικών συστημάτων»¹⁰. Ενόψει του αναγκαίου της κοινοτικής χρηματοδοτικής συνδρομής¹¹, η έκτη αιτιολογική σκέψη τονίζει την ανάγκη καθορισμού «[των προϋποθέσεων] υπό τις οποίες η εφαρμογή ορισμένων συγκεκριμένων σχεδίων μπορεί να τύχει κοινοτικής υποστήριξης».

Εξάλλου, όσον αφορά το περιεχόμενο του προσβαλλομένου μέτρου, το άρθρο 1 έχει επί λέξει ως εξής: «Η παρούσα απόφαση αποβλέπει στον καθορισμό της κοινοτικής συμβολής σε ορισμένα σχέδια στον τομέα της τηλεματικής ανταλλαγής δεδομένων μεταξύ δημοσίων διοικήσεων προκειμένου να διευκολυνθεί η συνεργασία τους. Για τον σκοπό αυτόν, καταρτίζεται για τα έτη 1995, 1996 και 1997 πίνακας σχεδίων, για τα οποία διαπιστώνεται και αναγνωρίζεται ότι υπάρχει ειδική ανάγκη και ότι απαιτείται κοινοτική συμβολή προκειμένου να μπορέσουν να καταστούν λειτουργικά σε κοινοτική κλίμακα».

Ο πίνακας των σχεδίων για τα οποία αναγνωρίζεται η ανάγκη «κοινοτικής συμβο-

7 — Βλ. αποφάσεις της 11ης Ιουνίου 1991, C-300/89, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1991, σ. I-2867, σκέψη 10), και της 9ης Νοεμβρίου 1995, C-426/93, Γερμανία κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1995, σ. I-3723, σκέψη 29), καθώς και προμνησθείσα απόφαση Κοινοβουλίου κατά Συμβουλίου (σκέψη 14).

8 — Βλ. δεύτερη αιτιολογική σκέψη.

9 — Βλ. πρώτη αιτιολογική σκέψη.

10 — Βλ. τρίτη αιτιολογική σκέψη.

11 — Βλ. πέμπτη αιτιολογική σκέψη.

λής» περιέχεται στο άρθρο 2¹². Ορισμένες από τις πρωτοβουλίες αυτές αφορούν την πρακτική εφαρμογή ειδικώς προσδιοριζομένων τομεακών σχεδίων¹³.

Το άρθρο 3, παράγραφος 1, καθορίζει «το ποσό δημοσιονομικής αναφοράς για την εκτέλεση της (...) δράσης» IDA για τα έτη 1995 και 1996, καθώς και τον τρόπο καθορισμού του ποσού αυτού για το 1997.

Η εφαρμογή της απόφασης εναπόκειται στην Επιτροπή¹⁴ και μπορεί να περιλαμβάνει

νει, μεταξύ άλλων, τις ακόλουθες μορφές δράσεως: «παρουσίαση τεχνικών λύσεων για τη διασύνδεση που θα καταστήσουν δυνατή την επικοινωνία μεταξύ των αυτόνομων συστημάτων πληροφόρησης των δημοσίων διοικήσεων· επεξεργασία και [έλεγχο] αποτελεσματικότητας κοινών κανόνων για μια αρχιτεκτονική των επικοινωνιών· (...)· συμβολή στον καθορισμό νομικού πλαισίου, ιδίως με την εκπόνηση πρότυπων συμφωνιών· (...)»¹⁵.

Τέλος, καθορίζονται οι «όροι-πλαίσια» που πρέπει να πληρούνται σε περίπτωση «συμβολής της Κοινότητας»¹⁶.

12 — Άρθρο 2, παράγραφος 1: «Ως σχέδια για την τηλεματική ανταλλαγή δεδομένων μεταξύ δημοσίων διοικήσεων τα οποία χρειάζονται υποστήριξη από την Κοινότητα αναγνωρίζονται τα εξής:
— η εισαγωγή ηλεκτρονικού ταχυδρομείου στην πράξη με βάση το σύστημα X.400,
— η βελτίωση της τηλεματικής ανταλλαγής δεδομένων μεταξύ των κρατιών μελών και μεταξύ των κρατιών μελών και των κοινοτικών οργάνων,
— η διευκόλυνση της κοινοτικής διαδικασίας λήψης αποφάσεων, δηλαδή κυρίως η ανακίνηση και διαχείριση επίσημων εγγράφων,
— πρόσδος στον τομέα των ακολουθιών οριζόντιων δραστηριοτήτων,
— παροχή γενικών υπηρεσιών όπως η διαβίβαση μηνυμάτων, η διαβίβαση αρχείων και η πρόσβαση σε βάσεις δεδομένων,
— διάθρωση δεδομένων και υποδείγμα αναφοράς που συνεπάγεται ορισμό κοινών αρχιτεκτονικών κανόνων, δραστηριότητες τυποποίησης και σχετικές πρακτικές εφαρμογές, ιδίως το NSPP,
— νομικό και συμβετακό πλαίσιο και ποιοτικός έλεγχος,
— η στήριξη των προκταταρκτικών δράσεων για την τηλεματική ανταλλαγή δεδομένων του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Περιβάλλοντος, του Γραφείου Εναρμόνισης στο πλαίσιο της εσωτερικής αγοράς (εμπορικά σήματα, σχέδια και υποδείγματα), του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Αξιολόγησης των Φαρμάκων, του Ευρωπαϊκού Κέντρου Παρακολούθησης Ναρκωτικών και Τοξικομανίας, του Μεταφραστικού Κέντρου για τα όργανα της Ένωσης, καθώς και απτήσεως αυτών των οργανισμών (...)».

13 — Άρθρο 2, παράγραφος 1, έκτη παύλα: «Δασμοί και φόροι: VIES/SITES, Excises Control, Quota, Scent-CIS/Fiscal, Taric, EBTI, Transis· Αλιεία: Fides· Γεωργία: Animo, Physan, Shift· Κοινωνική Ασφάλιση: Sosenet, Eures· Δημόσιες συμβάσεις: Simar· Υγεία: Care (σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης και φαρμακολογική επαγρύπνηση), Reiox· Στατιστικές: SISR/DSIS (επιλαμβανόμενων Exitacom και SERT)· Εμπροική πολιτική: SIGL· Πολιτική ανταγωνισμού: Fourcom· Πολιτιστικά: ITCC (παράνομη διακίνηση πολιτιστικών αγαθών)».

14 — Η Επιτροπή ειδικοποιείται από [ειδική] επιτροπή και λειτουργεί σύμφωνα με τους διαδικαστικούς κανόνες που καθορίζονται στο άρθρο 4.

5. Λαμβανομένων υπόψη του σκοπού και του περιεχομένου της απόφασης, καθίσταται σαφές ότι η επέμβαση του κοινοτικού νομοθέτη προβλέπεται στο πλαίσιο των διευρωπαϊκών τηλεματικών δικτύων. Το γεγονός ότι η ένατη αιτιολογική σκέψη της απόφασης αναφέρει ότι «κύριος στόχος» της πράξεως «είναι να διευκολυνθεί η συνεργασία μεταξύ δημοσίων διοικήσεων» δεν νομίζει ότι έχει αποφασιστική σημασία. Συγκεκριμένα, το αποτέλεσμα αυτό αποτελεί απλή συνέπεια της δημιουργίας τηλεματικών δικτύων. Τελικά, ο άμεσος σκοπός του μέτρου είναι η προώθηση της τηλεματικής ως μέσου ανταλλαγής των δεδομένων που αφορούν τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, η δε Συνθήκη προβλέπει, σχετικά με τον σκοπό αυτόν, ειδική κοινοτική πολιτική και δράση, οι οποίες διέπονται από ιδιαίτερο τίτλο. Θεωρώ, εξάλλου, φυσικό ότι η δημιουργία διαλειτουργικών δικτύων εξυπηρετεί και άλλους σκοπούς και διευκο-

15 — Βλ. άρθρο 5, παράγραφος 1.
16 — Βλ. άρθρο 5, παράγραφος 2.

λύνει, στην υπό κρίση περίπτωση, τη συν-εργασία μεταξύ δημοσίων διοικήσεων. Η παρατήρηση, ωστόσο, αυτή ουδόλως αναιρεί το γεγονός ότι η απόφαση εμπίπτει στο πλαίσιο της κοινοτικής δράσεως στον τομέα των διευρωπαϊκών δικτύων.

Πρέπει, ενδεχομένως, να καθοριστεί ποια ειδική πτυχή των ρυθμίσεων του τίτλου XII αφορά το προσβαλλόμενο μέτρο, δηλαδή το αν πρόκειται για καθορισμό προσανατολισμών (άρθρο 129 Γ, παράγραφος 1, πρώτη παύλα), για δράση προς εξασφάλιση της διαλειτουργικότητας των δικτύων (άρθρο 129 Γ, παράγραφος 1, δεύτερη παύλα), ή απλώς για χρηματοδοτική συνδρομή εκ μέρους της Κοινότητας (άρθρο 129 Γ, παράγραφος 1, τρίτη παύλα). Το ζήτημα αυτό — θα πρέπει να τονιστεί — δεν στερείται πρακτικής σημασίας, δεδομένου ότι η νομοθετική διαδικασία που πρέπει να ακολουθηθεί για την έκδοση της σχετικής πράξεως διαφέρει αναλόγως του αντικειμένου της επεμβάσεως.

6. Συναφώς, μια πρώτη παρατήρηση μου φαίνεται αναμφισβήτητη: μια πτυχή της αποφάσεως αφορά την κοινοτική χρηματοδότηση των διευρωπαϊκών τηλεματικών δικτύων. Το στοιχείο αυτό, εξάλλου, δεν αμφισβητείται και αναγνωρίζεται και από το ίδιο το Συμβούλιο. Πράγματι, το καθού όργανο δεν αμφισβητεί ότι πρόκειται για χρηματοδότηση σχετική με σχέδια αφορώντα διευρωπαϊκά τηλεματικά δίκτυα υποστηρίζει, ωστόσο, ότι τα σχέδια αυτά δεν είχαν εκ των προτέρων ενταχθεί σε ένα σύνολο «προσανατολισμών» υπό την έννοια του άρθρου 129 Γ, παράγραφος 1, πρώτη παύλα. Γι' αυτόν ακριβώς τον λόγο, αποκλείεται η δυνατότητα υιοθέτησεως του προσβαλλόμενου μέτρου βάσει της τρίτης παύλας της ίδιας αυτής διατάξεως.

Η άποψη του Συμβουλίου δεν μπορεί, ωστόσο, να γίνει δεκτή. Αναγνωρίζω, βεβαίως, ότι η κοινοτική δράση όσον αφορά τη χρηματοδότηση τηλεματικών δικτύων εξαρτάται από προηγούμενο καθορισμό των «προσανατολισμών». Μου δόθηκε ήδη η ευκαιρία να εκφράσω επ' αυτού την άποψή μου με τις προτάσεις που σε άλλη υπόθεση μεταξύ Κοινοβουλίου και Συμβουλίου¹⁷: με την ευκαιρία εκείνη, είχα διατυπώσει την άποψη ότι οι εκτελεστικές παρεμβάσεις όσον αφορά τη χρηματοδότηση «εξαρτώνται κατ' ανάγκη από τις διατάξεις περί προγραμματισμού που πρέπει να προηγούνται, δεδομένου ότι μόνο τα σχέδια κοινού ενδιαφέροντος, όπως συγκεκριμενοποιούνται με τους προσανατολισμούς, τυγχάνουν της χρηματοδοτικής συμμετοχής της Κοινότητας δυνάμει της ρητής διατάξεως της τρίτης [παύλας]. Διακρίνεται σαφώς εν προκειμένω η υφισταμένη, στα πλαίσια της οικονομίας του άρθρου 129 Γ, παράγραφος 1, εξάρτηση της ασκήσεως στην πράξη της προβλεπόμενης στην τρίτη [παύλα] αρμοδιότητας από τον προηγούμενο καθορισμό των προσανατολισμών».

Πάντως, ουδόλως αποκλείεται η δυνατότητα να καθοριστεί το προγραμματικό πλαίσιο με την ίδια νομοθετική πράξη η οποία προβλέπει και τη χρηματοδότηση. Η ραίιο του άρθρου 129 Γ, παράγραφος 1, συνίσταται απλώς στο να παρέχεται η κοινοτική συνδρομή σε στόχους καθοριζόμενους με προγραμματικό πλαίσιο και εντασόμενους, ούτως ειπείν, σε μια λογική σχεδιασμού. Δεν απαιτείται να έχει καθοριστεί προηγούμενως το προγραμματικό πλαίσιο με επί τούτου εκδοθείσα πράξη, αντί να καθορίζεται συγχρόνως με την έκδοση της αποφάσεως περί παροχής της

17 — Προμνησθείσα ανωτέρω στην υποσημείωση 6, συγκεκριμένα στη Συλλογή 1996, σ. I-1697 και I-1698.

κοινοτικής χρηματοδοτικής συνδρομής. Ο κοινοτικός νομοθέτης μπορεί με μία και μόνη πράξη να καθορίσει τους προσανατολισμούς, να προσδιορίσει τα σχέδια κοινού ενδιαφέροντος και να αποφασίσει ποια, μεταξύ των σχεδίων αυτών, θα τύχουν χρηματοδότησης. Αυτό συμβαίνει στην υπό κρίση περίπτωση.

7. Όπως ήδη ανέφερα, η απόφαση προέρχεται, μεταξύ άλλων, και από την πρόταση της Επιτροπής για τον καθορισμό «προσανατολισμών»¹⁸. Το σύνολο των στοιχείων που χαρακτηρίζουν τους «προσανατολισμούς», υπό την έννοια του άρθρου 129 Γ, παράγραφος 1, πρώτη παύλα, απαντάται και στην επίδικη απόφαση. Πράγματι, σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, οι προσανατολισμοί καλύπτουν «τους στόχους, τις προτεραιότητες και τις γενικές γραμμές των μελετωμένων δράσεων στον τομέα των διευρωπαϊκών δικτύων· στους εν λόγω προσανατολισμούς προσδιορίζονται σχέδια κοινού ενδιαφέροντος»¹⁹.

Οι «στόχοι» της κοινοτικής δράσεως καθορίζονται, στην υπό κρίση περίπτωση, από τις αιτιολογικές σκέψεις της αποφάσεως, από τις οποίες προκύπτει εμμέσως πλην σαφώς ο σκοπός τον οποίο επιδιώκει ο νομοθέτης: επιθυμεί να διευκολύνει την ανταλλαγή, μεταξύ δημοσίων διοικήσεων, όλων των πληροφοριών που άπτονται της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς. Αυτός ο σκοπός πρέπει να επιδιώκεται στο εξής, δεδομένου του σταδίου στο οποίο βρίσκεται η διαδικασία ολοκλήρωσεως της εσωτερικής αγοράς, που απαιτεί, όπως αναφέρεται στην πρώτη αιτιολογική σκέψη, «στενή συνεργασία των αρμοδίων διοικήσεων των κρατών μελών μεταξύ τους, καθώς και με τα κοινοτικά όργανα». Η τεχνική πρόοδος, η πολυπλοκότητα και ο αριθμός των διαβιβαστέων στοιχείων απαιτούν, εξάλλου, την ανταλλαγή τους μέσω τηλεματικών τεχνικών.

Πάντοτε σύμφωνα με το προοίμιο της αποφάσεως, η κοινοτική συμβολή στην τηλεματική διαβίβαση πληροφοριών μεταξύ των δημοσίων διοικήσεων αποτελεί πρωταρχικό στόχο, ο οποίος, ως εκ τούτου, πρέπει να υλοποιηθεί αμέσως. Η πέμπτη αιτιολογική σκέψη αναφέρεται στην ανάγκη «[συνεισφοράς] της Κοινότητας (...), στο μέτρο που οι στόχοι της σχεδιαζόμενης δράσης δεν μπορούν να υλοποιηθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη (...)». Εξάλλου, στην έβδομη αιτιολογική σκέψη τονίζεται ότι, «ελλείψει μιας τέτοιας κοινοτικής συμβολής, θα υπήρχε κίνδυνος να μην εξασφαλιστούν επαρκώς οι ανταλλαγές δεδομένων μεταξύ των διαφόρων διοικητικών συστημάτων σε εθνικό και κοινοτικό επίπεδο». Ακριβώς βάσει αυτού μπορεί να εκτιμηθεί η κρίση του νομοθέτη όσον αφορά την «προτεραιότητα» της κοινοτικής επεμβάσεως, δεδομένου ότι το καθεστώς που εγκαθιδρύεται με την προσβαλλόμενη εν προκειμένω απόφαση αποσκοπεί στην εξασφάλιση μιας ουσιαστικής — και, του λοιπού, επιβαλλομένης από την εξέλιξη της τηλεματικής

18 — Πράγματι, πολυάριθμα είναι τα στοιχεία της αποφάσεως που επαναλαμβάνουν στοιχεία της προτάσεως της Επιτροπής σχετικά με τους «προσανατολισμούς»:

— άρθρο 2, παράγραφος 1, πρώτη παύλα (εισαγωγή ηλεκτρονικού ταχυδρομείου): βλ. άρθρα 3, έβδομη παύλα, και 4, οριζόντιες δράσεις, δεύτερη παύλα.
— άρθρο 2, παράγραφος 1, δεύτερη παύλα (βελτίωση της τηλεματικής ανταλλαγής δεδομένων): πρόκειται για γενική διατύπωση που συνοψίζει το σύνολο των «οριζόντιων δράσεων» του άρθρου 4 της προτάσεως.
— άρθρο 2, παράγραφος 1, τέταρτη παύλα (καινοί αρχιτεκτονικοί κανόνες, δραστηριότητες τυποποίησης): βλ. άρθρα 3, πέμπτη και έκτη παύλα, και 4, οριζόντιες δράσεις, πρώτη παύλα.
— άρθρο 2, παράγραφος 1, τέταρτη παύλα (νομικό πλαίσιο): η Επιτροπή είχε προτείνει τη ρύθμιση του ζητήματος αυτού στο πλαίσιο της δεύτερης προτάσεως αποφάσεως (IDA): το Συμβούλιο θεώρησε, αναθέτως, ότι επρόκειτο για προβληματική γενική φύσεως η οποία, ως εκ τούτου, έπρεπε να περιληφθεί στα σχέδια κοινού ενδιαφέροντος.
Εξάλλου, και οι πρωτοβουλίες που αναφέρονται στο άρθρο 2, παράγραφος 1, τρίτη, πέμπτη και έκτη παύλα, έχουν ουσιαστικές αντιστοιχίες με στοιχεία της προτάσεως αποφάσεως περί «προσανατολισμών»: η μόνη διαφορά, όπως παρατηρεί η Επιτροπή, έγκειται στην παρουσίαση: ενώ στην πρόταση περιλαμβάνονταν κατάλογος των τομέων, η απόφαση αναφέρεται στα ήδη υπάρχοντα δίκτυα στους τομείς αυτούς.

19 — Η υπογράμμιση με πλάγιους χαρακτήρες δική μου.

τεχνολογίας — προϋποθέσεως για την προ-
σήκουσα λειτουργία της εσωτερικής αγο-
ράς.

Στο άρθρο 5 της αποφάσεως αναφέρονται
οι «γενικές γραμμές των μελετώμενων δρά-
σεων». Η παράγραφος 1 της διατάξεως
αυτής προβλέπει τις «μορφές δράσης» που
μπορούν να αναληφθούν για την εφαρμογή
των «αναγνωρισμένων σχεδίων που αναφέ-
ρονται στο άρθρο 2». Εξάλλου, η παρά-
γραφος 2 διευκρινίζει τους «όρους-
πλαίσια» που πρέπει να πληρούνται «σε
περίπτωση συμβολής της Κοινότητας».

Τέλος, τα «σχέδια κοινού ενδιαφέροντος»
καθορίζονται στο άρθρο 2, όπου απαριθ-
μούνται όλες οι πρωτοβουλίες οι οποίες
«αναγνωρίζονται» ως «σχέδια (...) τα οποία
χρειάζονται υποστήριξη από την Κοινότη-
τα».

8. Κατ' ουσίαν, όπως απορρέει από τη
μέχρι τούδε ανάλυση, η επίδικη απόφαση
καθορίζει «προσανατολισμούς» υπό την έν-
νοια του άρθρου 129 Γ, παράγραφος 1,
πρώτη παύλα, και, επιπλέον, αναγνωρίζει
την ανάγκη κοινοτικής συνδρομής σε
σχέδια κοινού ενδιαφέροντος, σύμφωνα με
τους όρους της τρίτης παύλας της ίδιας
διατάξεως. Από την οπτική αυτή γωνία, η
κοινοτική επέμβαση δικαιολογείται βάσει
των διατάξεων που μόλις ανέφερα και όχι
βάσει του άρθρου 235.

Θα προσθέσω και κάτι ακόμα. Κατά την
άποψή μου, η απόφαση που αποτελεί το
αντικείμενο της υπό κρίση προσφυγής περι-
λαμβάνει ορισμένες πτυχές που μπορούν να
χαρακτηριστούν ως δράσεις «[που αποβλέ-

πουν στην εξασφάλιση της διαλειτουργικό-
τητας των δικτύων», όπως προβλέπεται στο
άρθρο 129 Γ, παράγραφος 1, δεύτερη
παύλα. Το συμπέρασμα αυτό νομίζω ότι
απορρέει, εκτός από τις αιτιολογικές σκέ-
ψεις της αποφάσεως, στις οποίες τονίζεται
η ανάγκη διασφάλισης της διαλειτουργι-
κότητας των εθνικών τηλεματικών συστη-
μάτων²⁰, και από τη σαφή διατύπωση της
ίδιας της αποφάσεως. Προπαντός, το
άρθρο 4, παράγραφος 3, στοιχείο α', τέ-
ταρτη παύλα, προβλέπει ότι η ειδική διαδι-
κασία που θεσπίζεται με την ίδια διάταξη
εφαρμόζεται για «τη θέσπιση κοινών
κανόνων και διαδικασιών για την επίτευξη
τεχνικής και διοικητικής διαλειτουργικότη-
τας». Αυτό επιβεβαιώνει ότι η δράση που
καθιερώνει η επίδικη απόφαση αφορά και
τη διαλειτουργικότητα των δικτύων. Το
ίδιο πνεύμα εκφράζει, εξάλλου, και το επό-
μενο άρθρο 5, παράγραφος 1: συγκεκρι-
μένα, μεταξύ των δράσεων τις οποίες η
Επιτροπή μπορεί να αναλάβει για την υλο-
ποίηση των «σχεδίων κοινού ενδιαφέρο-
ντος» του άρθρου 2 αναφέρονται και οι
δράσεις που αφορούν την «παρουσίαση
τεχνικών λύσεων για τη διασύνδεση που θα
καταστήσουν δυνατή την επικοινωνία
μεταξύ των αυτόνομων συστημάτων πληρο-
φόρησης των δημοσίων διοικήσεων», καθώς
και την «επεξεργασία και [τον έλεγχο] απο-
τελεσματικότητας κοινών κανόνων για μια
αρχιτεκτονική των πληροφοριών». Τέλος, η
διαλειτουργικότητα προβλέπεται μεταξύ
των προϋποθέσεων που πρέπει να πληρού-
νται σε περίπτωση συμβολής της Κοινότη-
τας²¹.

Συνεπώς, η έκδοση της προσβαλλομένης
πράξεως μπορεί να εμπίπτει και στις κοινο-
τικές αρμοδιότητες που προβλέπονται από
το άρθρο 129 Γ, παράγραφος 1, δεύτερη
παύλα, όσον αφορά τη διαλειτουργικότητα
των δικτύων.

20 — Βλ. τρίτη αιτιολογική σκέψη.

21 — Βλ. άρθρο 5, παράγραφος 2, δεύτερη παύλα.

9. Θεωρώ τελικά, ενόψει των σκέψεων που εξέθεσα ανωτέρω, ότι το περιεχόμενο της επίδικης αποφάσεως εμπίπτει στις κοινοτικές αρμοδιότητες που προβλέπει το άρθρο 129 Γ, παράγραφος 1, πρώτη, δεύτερη και τρίτη παύλα. Πράγματι, η πράξη αυτή καθορίζει «προσανατολισμούς», εξασφαλίζει τη «διαλειτουργικότητα των δικτύων» και προβλέπει χρηματοδοτική συνδρομή εκ μέρους της Κοινότητας. Συνεπώς, το άρθρο 129 Γ, παράγραφος 1, έπρεπε να διέπει τα της θεσπίσεως της επίδικης αποφάσεως. Αντιθέτως, το Συμβούλιο δεν μπορούσε να την εκδώσει βάσει του άρθρου 235. Ως εκ τούτου, το προσβαλλόμενο μέτρο δεν ερείδεται επί της προσήκουσας νομικής βάσεως και πρέπει για τον λόγο αυτό να ακυρωθεί.

Απομένει να εξεταστεί με ποια διαδικασία έπρεπε να εκδοθεί η προσβαλλόμενη απόφαση. Το πνεύμα της νομολογίας του Δικαστηρίου είναι 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»²².

Στην υπό κρίση, ωστόσο, περίπτωση, η προσφυγή σε πολλές νομικές βάσεις δεν είναι στην πράξη δυνατή, καθόσον οι συναφείς διατάξεις προβλέπουν την τήρηση διαφορετικών νομοθετικών διαδικασιών: της λεγομένης διαδικασίας «συναποφάσεως» για τον καθορισμό των προσανατολισμών²³. της διαδικασίας συνεργασίας, αντιθέτως, για τις δράσεις που αφορούν τη διαλειτουργικότητα των δικτύων και την

κοινοτική χρηματοδοτική συνδρομή²⁴. Στην περίπτωση αυτή, φρονώ ότι πρέπει να προκριθεί η διαδικασία της συναποφάσεως, η οποία προβλέπει ουσιαστικότερη συμμετοχή του Κοινοβουλίου κατά την κατάρτιση της πράξεως.

10. Η Επιτροπή ζήτησε, επιπλέον, από το Δικαστήριο να ακυρώσει μερικώς την επίδικη απόφαση, ιδίως το άρθρο 2, παράγραφος 2, της αποφάσεως. Εφόσον η απόφαση πρέπει να ακυρωθεί στο σύνολό της λόγω ελλείψεως της προσήκουσας νομικής βάσεως, το αίτημα της μερικής ακυρώσεως της αποφάσεως καθίσταται άνευ αντικειμένου.

11. Θα αναφερθώ, τέλος, με συντομία στο αίτημα της διατηρήσεως των αποτελεσμάτων της αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 174, δεύτερο εδάφιο. Το Συμβούλιο ζητεί από το Δικαστήριο, σε περίπτωση ακυρώσεως της αποφάσεως, να διατηρήσει τουλάχιστον τα αποτελέσματά της. Από την πλευρά της, η Επιτροπή προσυπογράφει το αίτημα αυτό. Αντιθέτως, το Κοινοβούλιο διατυπώνει διαφορετική άποψη²⁵.

24 — Βλ. τις συνδυασμένες διατάξεις του άρθρου 129 Γ, παράγραφος 1, δεύτερη και τρίτη παύλα, και του άρθρου 129 Α, δεύτερο εδάφιο.

25 — Το Κοινοβούλιο φαίνεται, επιπλέον, να εκφράζει αμφιβολίες ως προς το νομότυπο του αιτήματος της Επιτροπής, λαμβανομένου υπόψη του άρθρου 37, τρίτο εδάφιο, του Οργανισμού ΕΚ του Δικαστηρίου. Κατά τη γνώμη μου, το παρεμβάνον όργανο υπερβή τα όρια που καθορίζονται από τη διάταξη αυτή, στο μέτρο που ο διάδικος υπέρ του οποίου παρενέβη, ήτοι το Κοινοβούλιο, δεν διατύπωσε αίτημα εφαρμογής του άρθρου 174, δεύτερο εδάφιο. Συνεπώς, ούτε η Επιτροπή μπορεί να υποβάλει τέτοιο αίτημα με την παρέμβασή της. Η παρατήρηση αυτή δεν μου φαίνεται, ωστόσο, ότι ευσταθεί. Το αίτημα της Επιτροπής δεν πρέπει, κατά τη γνώμη μου, να εκληφθεί ως «αίτημα» υπό την τεχνική του όρου έννοια· σινοστά μάλλον παρακλήση προς το Δικαστήριο να κάνει χρήση μιας εξουσίας που του αναγνωρίζεται ευθέως από τη Συνθήκη. Εν πάση περιπτώσει, το ζήτημα στερείται πρακτικής σημασίας, καθόσον το Συμβούλιο ζήτησε απλώς την εφαρμογή του άρθρου 174, δεύτερο εδάφιο, και το Δικαστήριο υποχρεούται, ούτως ή άλλως, να αποφανθεί επί του σημείου αυτού.

22 — Απόφαση της 27ης Σεπτεμβρίου 1988, 165/87, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1988, σ. 5545, σκέψη 11).

23 — Βλ. τις συνδυασμένες διατάξεις του άρθρου 129 Γ, παράγραφος 1, πρώτη παύλα, και του άρθρου 129 Α, πρώτο εδάφιο.

Προς στήριξη του αιτήματος αυτού υποστηρίζεται ότι η ακύρωση της προσβαλλομένης πράξεως με αναδρομικό αποτέλεσμα θα επηρέαζε σοβαρά την εξέλιξη της σχέσεως συνεργασίας που υφίσταται μεταξύ των εθνικών δημοσίων διοικήσεων όσον αφορά τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Επισημαίνεται, ιδιαίτερα, ότι προγράμματα ουσιάδους σημασίας, όπως τα προγράμματα VIES και ANIMO, δεν θα μπορέσουν να συνεχιστούν σε περίπτωση ακυρώσεως της επίδικης αποφάσεως ex tunc.

Είμαι της γνώμης ότι το Δικαστήριο οφείλει να κάνει χρήση της δυνατότητας που του παρέχει το άρθρο 174, δεύτερο εδάφιο και τούτο, προκειμένου να αποφευχθεί η πρόκληση, με την αναδρομική ακύρωση της

αποφάσεως, σοβαρής ζημίας στους επιχειρηματίες, τα κράτη μέλη, καθώς και στην ίδια την Κοινότητα. Πρέπει, περαιτέρω, να προσδιοριστεί ποια αποτελέσματα της αποφάσεως πρέπει να θεωρηθούν οριστικά. Οι διάδικοι, και ιδίως η Επιτροπή, διευκρίνισαν τους λόγους για τους οποίους είναι σκόπιμο να διατηρηθεί η ισχύς των αποτελεσμάτων των δράσεων που έχουν ήδη αναληφθεί βάσει της επίδικης αποφάσεως. Σιωπούν, ωστόσο, όσον αφορά τα λοιπά αποτελέσματα. Προτείνω, κατά συνέπεια, να οριστεί, όπως ορίστηκε και με την προμνησθείσα απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου²⁶, ότι διατηρούνται μόνον τα αποτελέσματα των δράσεων που έχουν ήδη αναληφθεί βάσει του ακυρουμένου μέτρου.

Πρόταση

Ενόψει των ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο:

- να ακυρώσει την απόφαση 95/468/EΚ του Συμβουλίου, της 6ης Νοεμβρίου 1995, για την κοινοτική συμβολή [στην τηλεματική ανταλλαγή] δεδομένων μεταξύ των δημόσιων διοικήσεων στην Κοινότητα (IDA).
- να ορίσει ότι, έως ότου τεθεί σε ισχύ η απόφαση που θα εκδοθεί με την ορθή νομική βάση, διατηρούνται σε ισχύ τα αποτελέσματα των δράσεων που έχουν ήδη αναληφθεί από την Επιτροπή βάσει της ακυρουμένης αποφάσεως.
- να καταδικάσει το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα, πλην των δικαστικών εξόδων της Επιτροπής.

26 — Βλ. ανωτέρω υποσημείωση 6, σκέψεις 39 και 40.