

**ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
F. G. JACOBS**

της 3ης Οκτωβρίου 2002¹

Περιεχόμενα

Εισαγωγή	I-7156
Ιστορικό	I-7157
Οι σχετικές κοινοτικές διατάξεις	I-7159
Διατάξεις της Συνθήκης ΕΚ	I-7159
Η απόφαση για την ίδρυση Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης ..	I-7162
Ο κανονισμός σχετικά με τις έρευνες που πραγματοποιούνται από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης	I-7163
Η διοργανική συμφωνία σχετικά με τις εσωτερικές έρευνες που πραγματοποιούνται από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης	I-7168
Η προσβαλλόμενη απόφαση	I-7168
Διαδικασία και αιτήματα των διαδίκων	I-7171
Προσδιορισμός των ζητημάτων	I-7171
Έχει ο κανονισμός 1073/1999 εφαρμογή στην ΕΚΤ;	I-7172
Αντιβαίνει η προσβαλλόμενη απόφαση στον κανονισμό 1073/1999;	I-7176
Σύνοψη των επιχειρημάτων	I-7176
Παραδεκτό	I-7178
Κατ' ουσίαν	I-7178
Συμπέρασμα	I-7184
Πρέπει ο κανονισμός 1073/1999 να κριθεί ανεφάρμοστος βάσει του άρθρου 241 ΕΚ; ...	I-7185
Παραδεκτό	I-7185
Νομική βάση	I-7186
— Ο πρώτος ισχυρισμός: μέτρα για την καταπολέμηση της απάτης στα κράτη μέλη	I-7186
— Ο δεύτερος ισχυρισμός: τα οικονομικά συμφέροντα της Κοινότητας	I-7189

¹ — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

Η κατά το άρθρο 105, παράγραφος 4, ΕΚ γνώμη της ΕΚΤ	I - 7193
Ανεξαρτησία	I - 7199
Αναλογικότητα	I - 7208
Παραδεκτό βάσει του άρθρου 241 ΕΚ	I - 7211
Πρόταση	I - 7214

Εισαγωγή

1. Στην υπό κρίση υπόθεση η Επιτροπή ζητεί την ακύρωση της απόφασης 1999/726/ΕΚ της 7ης Οκτωβρίου 1999² με την οποία η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (στο εξής: ΕΚΤ) ίδρυσε την επιτροπή καταπολέμησης της απάτης με σκοπό την ενίσχυση των δραστηριοτήτων της Διεύθυνσης Εσωτερικής Επιθεώρησης της ΕΚΤ στον τομέα της πρόληψης της απάτης και άλλων παράνομων δραστηριοτήτων που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΚΤ. Η Επιτροπή —υποστηριζόμενη από το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Κυβέρνηση των Κάτω Χωρών— υποστηρίζει ότι η απόφαση αντιβαίνει στον κανονισμό (ΕΚ) 1073/1999 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Μαΐου 1999, σχετικά με τις έρευνες που πραγματοποιούνται από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF)³. Η ΕΚΤ απαντά ότι η προσβαλλόμενη απόφαση επιδιώκει τον ίδιο σκοπό όπως και ο κανονισμός 1073/1999, στον οποίο και δεν αντιβαίνει, και ότι ο κανονισμός πρέπει να ερμηνευθεί κατά την έννοια ότι δεν έχει εφαρμογή στις δραστηριότητές της. Επικουρικώς ζητεί από το Δικαστήριο να κηρύξει τον κανονισμό ανεφάρμοστο σύμφωνα με το άρθρο 241 ΕΚ

λόγω ελλείψεως νομικής βάσεως, παράβασης ουσιώδους τύπου και παραβίασης της ανεξαρτησίας της ΕΚΤ καθώς και της αρχής της αναλογικότητας.

2. Η υπόθεση θέτει ορισμένα σημαντικά προβλήματα που αφορούν ειδικότερα την έκταση της αρμοδιότητας της Κοινότητας να λαμβάνει μέτρα βάσει του άρθρου 280 ΕΚ με σκοπό την καταπολέμηση της απάτης και άλλων παρανόμων δραστηριοτήτων κατά των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας, την υποχρέωση των κοινοτικών οργάνων και των κρατών μελών να σέβονται την ανεξαρτησία της ΕΚΤ, όπως ορίζει το άρθρο 108 ΕΚ, και το καθήκον διαβουλεύσεως με την ΕΚΤ όταν πρόκειται για προτάσεις κοινοτικών μέτρων που εμπίπτουν στους τομείς του άρθρου 105 ΕΚ. Πρέπει επίσης να εξετασθεί το ζήτημα αν η ΕΚΤ μπορεί να επικαλεσθεί το ανεφάρμοστο του κανονισμού βάσει του άρθρου 241 ΕΚ, καίτοι δεν το προσέβαλε εντός της προθεσμίας του άρθρου 230, πέμπτο εδάφιο, ΕΚ.

2 — Απόφαση της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας της 7ης Οκτωβρίου 1999 σχετικά με την πρόληψη της απάτης (ΕΚΤ/1999/5) (ΕΕ 1999, L 291, σ. 36, στο εξής: προσβαλλόμενη απόφαση).

3 — ΕΕ 1999, L 136, σ. 1.

Ιστορικό

3. Είναι γνωστό ότι κάθε χρόνο χάνονται μεγάλα ποσά των κοινοτικών κονδυλίων από απάτες και άλλες παρατυπίες που διαπράττουν φυσικά και νομικά πρόσωπα. Το 2000 η Επιτροπή και οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών αντιμετώπισαν 6 915 νέες περιπτώσεις απάτης και άλλων παρατυπιών με υπολογιζόμενο αντίκτυπο στον προ-υπολογισμό ύψους 2 030 εκατομμυρίων ευρώ⁴. Τα κοινοτικά όργανα αντέδρασαν στο πρόβλημα αυτό με την έκδοση διαφόρων νομοθετικών πράξεων με ειδικό σκοπό την καταπολέμηση της απάτης⁵.

4. Οι ιδρυτικές Συνθήκες δεν πρόβλεψαν ειδική νομική βάση για τη λήψη μέτρων στον τομέα της πρόληψης της απάτης και της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας. Το άρθρο 209 Α της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως άρθρο 280 ΕΚ), που προστέθηκε με τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να λάβουν τα ίδια μέτρα για την καταπολέμηση της απάτης κατά των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας με τα μέτρα που λαμβάνουν κατά της απάτης εις βάρος των δικών τους οικονομικών συμφερόντων⁶ και να συντονίσουν τη δράση τους για την προστασία των

οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας κατά της απάτης, αλλά δεν χορήγησε στην Κοινότητα νέες νομοθετικές αρμοδιότητες. Ωστόσο, η Συνθήκη του Άμστερνταμ τροποποίησε ουσιαστικά τη διάταξη αυτή παρέχοντας ρητά στην Κοινότητα αρμοδιότητα να λάβει «τα απαραίτητα μέτρα στους τομείς της πρόληψης και της καταπολέμησης της απάτης».

5. Πριν από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ οι Κοινότητες έλαβαν διάφορα μέτρα με σκοπό την καταπολέμηση της απάτης που διαπράττεται από πρόσωπα τα οποία λαμβάνουν κοινοτικά κονδύλια στα κράτη μέλη βάσει του άρθρου 308 ΕΚ⁷. Στην ουσία, τα μέτρα αυτά παρέχουν στην Επιτροπή το δικαίωμα να διεξάγει επιτόπιους ελέγχους και επιθεωρήσεις στα κράτη μέλη και υποχρεώνουν τα κράτη μέλη να θεσπίσουν αποτελεσματικές, ανάλογης βαρύτητας και αποτρεπτικές ποινές και να συνεργάζονται σε διασυνοριακές περιπτώσεις απάτης⁸.

6. Προσπάθειες έγιναν και για την πρόληψη της απάτης εντός των κοινοτικών οργάνων. Συναφώς, οι πρωτοβουλίες που έλαβε η Επιτροπή και η ΕΚΤ είναι ενδεικτικές.

4 — Βλ. την επίσημη έκθεση της Επιτροπής για το 2000 σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Κοινοτήτων και την καταπολέμηση της απάτης [COM(2001) 255 τελικό, σ. 76].

5 — Για την επισκόπηση των σχετικών πρωτοβουλιών βλ. «Προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Κοινοτήτων — Καταπολέμηση της απάτης: πρόγραμμα δράσεως για τα έτη 2001-2003» [COM(2001) 254 τελικό].

6 — Το άρθρο 209 Α της Συνθήκης ΕΚ καθιερώνει δηλαδή στο πλαίσιο της Συνθήκης τις αρχές που διατυπώσε το Δικαστήριο με την απόφαση της 21ης Σεπτεμβρίου 1989 στην υπόθεση C-68/88, Επαρροπή κατά Ελληνικής Δημοκρατίας (Συλλογή 1989, σ. 2965, σκέψεις 23 έως 26).

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

8 — Τα μέτρα αυτά συμπληρώνονται ειδικότερα από τη σύμβαση για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων που καταρτίστηκε βάσει του άρθρου Κ.3 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ 1995, C 316, σ. 49).

7. Η Επιτροπή δημιούργησε αρχικά μια ειδική μονάδα καταπολέμησης της απάτης [Unité de Coordination de la Lutte Anti-Fraude (UCLAF)] το 1987. Το 1995 η μονάδα αυτή ανέλαβε την αρμοδιότητα για όλες τις δραστηριότητες της Επιτροπής για την καταπολέμηση της απάτης, περιλαμβανομένης και της έρευνας των περιπτώσεων απάτης και άλλων παρατυπιών που διαπράττονται από το προσωπικό της Επιτροπής. Για να ενισχύσει την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Επιτροπής και ίσως για να αντιμετωπίσει τις επικρίσεις που διατυπώθηκαν κατά της μονάδας UCLAF⁹, η Επιτροπή πρότεινε το 1998 τη δημιουργία μιας νέας και ανεξάρτητης υπηρεσίας καταπολέμησης της απάτης, της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης, Office de Lutte Anti-Fraude (OLAF)¹⁰. Ενώ αρχικά η Επιτροπή πρότεινε να ιδρυθεί η OLAF —και να θεσπιστούν αναλυτικές διατάξεις για τη λειτουργία της— με κανονισμό βάσει του άρθρου 308 ΕΚ, η εν λόγω μονάδα δημιουργήθηκε τελικά με απόφαση της Επιτροπής¹¹. Γενικοί κανόνες για τις δραστηριότητές της που περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, «εξωτερικές έρευνες» στα κράτη μέλη και «εσωτερικές έρευνες» εντός των κοινοτικών οργάνων, θεσπίστηκαν με τον κανονισμό 1073/1999, που είναι το πρώτο μέτρο που ελήφθη βάσει του άρθρου 280, παράγραφος 4, ΕΚ¹². Ο κανονισμός προβλέπει ότι κάθε θεσμικό ή άλλο όργανο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας εκδίδει

απόφαση με αναλυτικότερες διατάξεις για τις διαδικασίες που θα ακολουθούνται στις εσωτερικές έρευνες της OLAF, υπόδειγμα των οποίων περιλαμβάνει η διοργανική συμφωνία που συνήφθη το 1999¹³ μεταξύ του Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής.

8. Εντός της ΕΚΤ, το έργο της καταπολέμησης της απάτης και άλλων παρατυπιών επιτελούν δύο διοικητικές ενότητες. Την κύρια ευθύνη έχει η Διεύθυνση Εσωτερικής Επιθεώρησης (στο εξής: ΔΕΕ). Από τα έγγραφα που προσκομίστηκαν στο Δικαστήριο στην παρούσα υπόθεση προκύπτει ότι ο ρόλος της ΔΕΕ είναι γενικώς να ελέγχει την αποτελεσματικότητα της λειτουργίας των υπηρεσιών της ΕΚΤ και να προτείνει μέτρα βελτιώσεως¹⁴. Στο ρόλο της ΔΕΕ ανήκει ο εντοπισμός και η πρόληψη της απάτης. Από τον Νοέμβριο του 1999¹⁵ η ΔΕΕ μοιράζεται την ευθύνη αυτή με μια επιτροπή καταπολέμησης της απάτης —που ιδρύθηκε με την απόφαση του διοικητικού συμβουλίου την οποία προσβάλλει η Επιτροπή στην υπό κρίση υπόθεση— είναι υπεύθυνη για τον τακτικό έλεγχο της λειτουργίας της ΔΕΕ¹⁶.

9 — Βλ. ιδίως την ειδική έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου αριθ. 8/98 σχετικά με τις υπηρεσίες της Επιτροπής που εμπλέκονται στην καταπολέμηση της απάτης, και ιδίως την Unité de Coordination de la Lutte Anti-Fraude (UCLAF), μαζί με τις απαντήσεις της Επιτροπής (παρουσιάζονται σύμφωνα με το άρθρο 188 Γ, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ) (ΕΕ 1998, C 230, σ. 1). Σχετικά με την ανταπόκριση της Επιτροπής και τη γένεση της OLAF, βλ. L. Kuhl και H. Spitzer, «Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF)», *Europarecht* 2000, σ. 671.

10 — Πρόταση κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) του Συμβουλίου για την ίδρυση ευρωπαϊκής υπηρεσίας έρευνας των περιπτώσεων απάτης [COM(1998) 717 τελικό].

11 — Απόφαση 1999/352/ΕΚ, ΕΚΑΧ, Ευρατόμ της Επιτροπής, της 28ης Απριλίου 1999, για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) (ΕΕ 1999, L 136, σ. 20).

12 — Πανομοιούτσες διατάξεις για την Ευρατόμ περιέλαβε ο κανονισμός (Ευρατόμ) 1074/1999 του Συμβουλίου, της 25ης Μαΐου 1999, σχετικά με τις έρευνες που πραγματοποιούνται από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) (ΕΕ 1999, L 136, σ. 8).

13 — Διοργανική συμφωνία, της 25ης Μαΐου 1999, μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων σχετικά με τις εσωτερικές έρευνες που πραγματοποιούνται από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) (ΕΕ 1999, L 136, σ. 15).

14 — Χάρτη Επιθεώρησης ΕΚΤ, διοικητική εγκύκλιος 4/99, της 23ης Φεβρουαρίου 1999· αντικαταστάθηκε από τον Χάρτη Επιθεώρησης ΕΚΤ, διοικητική εγκύκλιος 8/99, της 12ης Οκτωβρίου 1999.

15 — Η προσβολομένη απόφαση, με την οποία ιδρύθηκε η επιτροπή καταπολέμησης της απάτης, άρχισε να ισχύει από της δημοσίευσής της στην Επίσημη Εφημερίδα, στις 13 Νοεμβρίου 1999, σύμφωνα με το άρθρο της 8.

16 — Στο εξής θα ονομάζω τη ΔΕΕ και την επιτροπή καταπολέμησης της απάτης «σύστημα καταπολέμησης της απάτης της ΕΚΤ».

Οι σχετικές κοινοτικές διατάξεις

τελεσµατική κατανοµή των πόρων, και σύµφωνα µε τις αρχές που εξαγγέλλονται στο άρθρο 4.

Διατάξεις της Συνθήκης ΕΚ

2. Τα βασικά καθήκοντα του ΕΣΚΤ είναι:

9. Το άρθρο 8 ΕΚ ορίζει:

«Ιδρύεται, µε τις διαδικασίες που προβλέπει η παρούσα Συνθήκη, ένα Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών, εφεξής καλούµενο “ΕΣΚΤ”, και µία Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, εφεξής καλούµενη “ΕΚΤ”, που δρουν µέσα στα όρια των εξουσιών που τους ανατίθενται από την παρούσα Συνθήκη και το προσαρτηµένο σ’ αυτήν καταστατικό του ΕΣΚΤ και της ΕΚΤ, το οποίο εφεξής καλείται “καταστατικό του ΕΣΚΤ”.»

- να χαράζει και να εφαρµόζει τη νοµοσµατική πολιτική της Κοινότητας,
- να διενεργεί πράξεις συναλλάγµατος σύµφωνα µε τις διατάξεις του άρθρου 111,

10. Το άρθρο 105 ΕΚ, στο µέτρο που µας ενδιαφέρει, ορίζει:

- να κατέχει και να διαχειρίζεται τα επίσηµα συναλλαγµατικά διαθέσιµα των κρατών µελών,

«1. Πρωταρχικός στόχος του ΕΣΚΤ είναι η διατήρηση της σταθερότητας των τιµών. Με την επιφύλαξη του στόχου της σταθερότητας των τιµών, το ΕΣΚΤ στηρίζει τις γενικές οικονοµικές πολιτικές στην Κοινότητα, προκειµένου να συμβάλει στην υλοποίηση των στόχων της Κοινότητας, που ορίζονται στο άρθρο 2. Το ΕΣΚΤ ενεργεί σύµφωνα µε την αρχή της οικονοµίας της ανοιχτής αγοράς µε ελεύθερο ανταγωνισµό, που ευνοεί την απο-

- να προωθεί την οµαλή λειτουργία των συστηµάτων πληρωµών.

[...]

4.¹⁷ Η γνώμη της ΕΚΤ ζητείται:

- για κάθε προτεινόμενη κοινοτική πράξη που εμπίπτει στο πεδίο της αρμοδιότητάς της,
- από τις εθνικές αρχές για κάθε σχέδιο νομοθετικής διάταξης που εμπίπτει στο πεδίο της αρμοδιότητάς της, εντός όμως των ορίων και υπό τους όρους που ορίζει το Συμβούλιο με τη διαδικασία του άρθρου 107, παράγραφος 6.

Η ΕΚΤ μπορεί να υποβάλλει γνώμες στα κατάλληλα κοινοτικά όργανα ή οργανισμούς ή στις εθνικές αρχές για θέματα της αρμοδιότητάς της.

λευση με την ΕΚΤ και αφού λάβει τη σύμφωνη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, μπορεί να αναθέσει στην ΕΚΤ ειδικά καθήκοντα σχετικά με τις πολιτικές που αφορούν την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων και των λοιπών χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων, εξαιρέσει των ασφαλιστικών επιχειρήσεων.»

11. Το άρθρο 106 ΕΚ, στο μέτρο που μας ενδιαφέρει, ορίζει:

«1. Η ΕΚΤ έχει το αποκλειστικό δικαίωμα να επιτρέπει την έκδοση τραπεζογραμματίων μέσα στην Κοινότητα.

[...]

5. Το ΕΣΚΤ συμβάλλει στην εκ μέρους των αρμόδιων αρχών ομαλή άσκηση πολιτικών που αφορούν την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων και τη σταθερότητα του χρηματοπιστωτικού συστήματος.

2. Τα κράτη μέλη μπορούν να εκδίδουν κέρματα, η ποσότητα των οποίων τελεί υπό την έγκριση της ΕΚΤ.

6. Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομόφωνα προτάσει της Επιτροπής, μετά από διαβού-

17 — Το άρθρο 4 του καταστατικού περιέχει διάταξη πανομοιότυπα διατυπωμένη με το άρθρο 105, παράγραφος 4, ΕΚ.

[...]»

12. Το άρθρο 108 ΕΚ ορίζει¹⁸:

«Κατά την άσκηση των εξουσιών και την εκτέλεση των καθηκόντων και υποχρεώσεων που τους ανατίθενται από την παρούσα Συνθήκη και το καταστατικό του ΕΣΚΤ, ούτε η ΕΚΤ, ούτε οι εθνικές κεντρικές τράπεζες, ούτε κανένα μέλος των οργάνων λήψης αποφάσεων των ιδρυμάτων αυτών, δεν ζητάει ούτε δέχεται υποδείξεις από τα κοινοτικά όργανα ή οργανισμούς, από την κυβέρνηση κρατών μελών ή από άλλο οργανισμό. Τα κοινοτικά όργανα ή οργανισμοί καθώς και οι κυβερνήσεις των κρατών μελών αναλαμβάνουν την υποχρέωση να τηρούν την αρχή αυτή και να μη επιδιώκουν να επηρεάζουν τα μέλη των οργάνων λήψης αποφάσεων της ΕΚΤ ή των εθνικών κεντρικών τραπεζών, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους.»

13. Το άρθρο 280 ΕΚ ορίζει, στο μέτρο που μας ενδιαφέρει:

«1. Η Κοινότητα και τα κράτη μέλη καταπολεμούν την απάτη ή οιαδήποτε άλλη παράνομη δραστηριότητα κατά των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας, λαμβάνοντας σύμφωνα με το παρόν άρθρο μέτρα τα οποία θα έχουν αποτρεπτικό χαρακτήρα και θα προσφέρουν αποτελεσματική προστασία στα κράτη μέλη.

2. Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα ίδια μέτρα καταπολέμησης της απάτης κατά των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας με εκείνα που λαμβάνουν για την καταπολέμηση της απάτης κατά των ιδίων οικονομικών συμφερόντων.

3. Με την επιφύλαξη άλλων διατάξεων της παρούσας Συνθήκης, τα κράτη συντονίζουν τη δράση τους σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας κατά της απάτης. Για τον σκοπό αυτό, διοργανώνουν μαζί με την Επιτροπή, στενή και τακτική συνεργασία μεταξύ των αρμόδιων αρχών.

4. Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 251, και μετά από διαβούλευση με το Ελεγκτικό Συνέδριο, λαμβάνει 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.

18 — Το άρθρο 7 του καταστατικού περιέχει πανομοιότυπη διάταξη.

[...]

14. Το άρθρο 287 ΕΚ ορίζει:

«Τα μέλη των οργάνων της Κοινότητας, τα μέλη των επιτροπών καθώς και οι υπάλληλοι και το λοιπό προσωπικό της Κοινότητας οφείλουν, και μετά τη λήξη της υπηρεσιακής τους σχέσεως, να μη μεταδίδουν πληροφορίες που αποτελούν εκ φύσεως επαγγελματικά απόρρητα, ιδίως πληροφορίες σχετικές με επιχειρήσεις που αφορούν τις εμπορικές τους σχέσεις και τα κοστολογικά τους στοιχεία.»

Η απόφαση για την ίδρυση Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης

15. Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) ιδρύθηκε με την απόφαση 1999/352¹⁹, που εκδόθηκε βάσει των άρθρων 162 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 218 ΕΚ), 16 της Συνθήκης ΕΚΑΧ και 131 της Συνθήκης Ευρατόμ.

16. Σχετικά με τα «καθήκοντα της Υπηρεσίας», το άρθρο 2 της απόφασης 1999/352 ορίζει, στο μέτρο που μας ενδιαφέρει:

«1. Η Υπηρεσία ασκεί τις αρμοδιότητες της Επιτροπής σε θέματα εξωτερικών διοικητι-

κών ερευνών προκειμένου να ενισχύσει την καταπολέμηση της απάτης, της δωροδοκίας και οποιασδήποτε άλλης παράνομης δραστηριότητας που είναι επιζήμια για τα οικονομικά συμφέροντα των Κοινοτήτων καθώς και την καταπολέμηση της απάτης που αφορά κάθε άλλο περιστατικό ή δραστηριότητα φορέων που συνιστούν παραβίαση των κοινοτικών διατάξεων.

Η Υπηρεσία είναι επιφορτισμένη με τη διεξαγωγή εσωτερικών διοικητικών ερευνών που αποσκοπούν:

- α) στην καταπολέμηση της απάτης, της δωροδοκίας και κάθε άλλης παράνομης δραστηριότητας που είναι επιζήμια για τα οικονομικά συμφέροντα των Κοινοτήτων·
- β) στον εντοπισμό των σοβαρών περιπτώσεων που συνδέονται με την άσκηση επαγγελματικών δραστηριοτήτων που συνιστούν ενδεχομένως παράλειψη των υποχρεώσεων των υπαλλήλων και του λοιπού προσωπικού των Κοινοτήτων, η οποία μπορεί να επισύρει πειθαρχική και, ενδεχομένως, ποινική δίωξη ή παράλειψη των αναλόγων υποχρεώσεων των μελών των θεσμικών οργάνων και οργάνων, των διευθυντικών στελεχών των οργανισμών ή των μελών του προσωπικού των θεσμικών οργάνων, οργάνων και οργανισμών που δεν υπόκεινται στον Κανονισμό Υπηρεσιακής Κατάστασης που εφαρμόζεται στους υπαλλήλους και το λοιπό προσωπικό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

Η Υπηρεσία ασκεί τις σχετικές αρμοδιότητες της Επιτροπής, όπως αυτές έχουν καθοριστεί

¹⁹ — Παρατίθεται στην υποσημείωση 11.

από τις διατάξεις που έχουν θεσπιστεί εντός του πλαισίου, των ορίων και των όρων που έχουν καθοριστεί από τις Συνθήκες.

τις διατάξεις που έχουν εκδοθεί από τον κοινοτικό νομοθέτη όσον αφορά την Υπηρεσία, με την παρούσα απόφαση και με τις λεπτομέρειες εφαρμογής της.»

Η Επιτροπή ή τα λοιπά θεσμικά ή άλλα όργανα ή οργανισμοί μπορούν να αναθέσουν στην Υπηρεσία ερευνητικές αποστολές σε άλλους τομείς.

19. Κατά το άρθρο 7, η απόφαση 1999/352 «παράγει αποτελέσματα από την ημερομηνία έναρξης ισχύος του κανονισμού (ΕΚ) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις έρευνες που πραγματοποιούνται από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης.»

[...]

17. Κατά το άρθρο 4 της απόφασης 1999/352:

Ο κανονισμός σχετικά με τις έρευνες που πραγματοποιούνται από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης

«Θεσπίζεται επιτροπή εποπτείας, η σύνθεση και οι αρμοδιότητες της οποίας καθορίζονται από τον κοινοτικό νομοθέτη. Η εν λόγω επιτροπή ασκεί τακτικό έλεγχο επί της άσκησης των ερευνητικών καθηκόντων από την Υπηρεσία.»

20. Ο κανονισμός 1073/1999²⁰ εκδόθηκε βάσει του άρθρου 280 ΕΚ.

18. Το άρθρο 6, παράγραφος 4, της απόφασης 1999/352 ορίζει:

21. Το άρθρο 1 του κανονισμού 1073/1999 που τιτλοφορείται «Στόχοι και καθήκοντα», ορίζει:

«Οι αποφάσεις της Επιτροπής σχετικά με την εσωτερική της οργάνωση εφαρμόζονται στην Υπηρεσία στο μέτρο που είναι συμβατές με

«1. Προκειμένου να ενισχυθεί η καταπολέμηση της απάτης, της δωροδοκίας και κάθε άλλης παράνομης δραστηριότητας εις βάρος

20 — Ο κανονισμός 1074/1999 θεσπίζει, στο πλαίσιο της Συνθήκης Ευρατόμ, ουσιαστικά πανομοιότυπες διατάξεις. Ωστόσο, ο κανονισμός αυτός δεν αφορά την υπό κρίση υπόθεση.

των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης, η οποία δημιουργήθηκε με την απόφαση 1999/352/ΕΚ, ΕΚΑΧ, Ευρατόμ της Επιτροπής (στο εξής καλείται: Υπηρεσία), ασκεί τις αρμοδιότητες διενέργειας ερευνών που ανατίθενται στην Επιτροπή από τους κοινοτικούς κανόνες και κανονισμούς καθώς και από τις συμφωνίες που ισχύουν στους τομείς αυτούς.

2. Η Υπηρεσία παρέχει στα κράτη μέλη τη συνδρομή της Επιτροπής για να οργανώσουν στενή και τακτική συνεργασία μεταξύ των αρμοδίων αρχών τους, προκειμένου να συντονίζουν τη δράση τους που έχει σκοπό να προστατεύσει τα οικονομικά συμφέροντα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας από την απάτη. Η Υπηρεσία συμβάλλει στον σχεδιασμό και στην ανάπτυξη των μεθόδων καταπολέμησης της απάτης καθώς και κάθε άλλης παράνομης δραστηριότητας που πλήττει τα οικονομικά συμφέροντα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

3. Στο πλαίσιο των θεσμικών οργάνων, οργάνων και οργανισμών που ιδρύθηκαν από τις Συνθήκες ή βάσει αυτών (στο εξής καλούνται: θεσμικά όργανα, όργανα και οργανισμοί), η Υπηρεσία διενεργεί διοικητικές έρευνες με σκοπό:

- την καταπολέμηση της απάτης, της δωροδοκίας και κάθε άλλης παράνομης δραστηριότητας εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Κοινότητας,

- τον εντοπισμό, προς τούτο, σοβαρών πράξεων συνδεδεμένων με την άσκηση των επαγγελματικών δραστηριοτήτων, που μπορεί να συνιστούν παράλειψη των υποχρεώσεων των υπαλλήλων και του λοιπού προσωπικού των Κοινοτήτων, η οποία μπορεί να επισύρει πειθαρχική ή, ενδεχομένως, ποινική δίωξη, ή παράλειψη των αναλόγων υποχρεώσεων των μελών των θεσμικών οργάνων και οργάνων, των διευθυντικών στελεχών των οργανισμών ή των μελών του προσωπικού των θεσμικών οργάνων, οργάνων και οργανισμών, που δεν υπόκεινται στον Κανονισμό Υπηρεσιακής Κατάστασης.»

22. Το άρθρο 4 των κανονισμών 1073/1999 και 1074/1999, που τιτλοφορείται «Εσωτερικές έρευνες», ορίζει, στο μέτρο που μας ενδιαφέρει εν προκειμένω:

«1. Στους τομείς που αναφέρονται στο άρθρο 1, η Υπηρεσία πραγματοποιεί τις διοικητικές έρευνες εντός των θεσμικών οργάνων, οργάνων και οργανισμών (στο εξής: εσωτερικές έρευνες).

Οι εν λόγω εσωτερικές έρευνες διεξάγονται σύμφωνα με τους κανόνες των Συνθηκών, και ιδίως του πρωτοκόλλου περί προνομιών και ασυλίων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, καθώς και του Κανονισμού Υπηρεσιακής Κατάστασης, υπό τους όρους και σύμφωνα με τις διαδικασίες που προβλέπει ο παρών κανονισμός και τις αποφάσεις που λαμβάνει το κάθε θεσμικό όργανο, όργανο και οργανισμός. Τα θεσμικά όργανα συνεννοούνται μεταξύ τους ως προς το καθεστώς που θα θεσπίζουν αυτές οι αποφάσεις.

2. Εφόσον τηρούνται οι διατάξεις της παραγράφου 1:

- η Υπηρεσία δικαιούται άμεσης πρόσβασης, χωρίς προειδοποίηση, σε κάθε πληροφορία που κατέχουν τα θεσμικά όργανα, όργανα και οργανισμοί, καθώς και στις εγκαταστάσεις αυτών. Η Υπηρεσία έχει το δικαίωμα να ελέγχει τα λογιστικά των θεσμικών οργάνων, οργάνων και οργανισμών. Η Υπηρεσία μπορεί να λαμβάνει αντίγραφα και αποσπάσματα κάθε εγγράφου και του υποθέματος κάθε μέσου αποθήκευσης πληροφοριών που κατέχουν τα θεσμικά όργανα, όργανα και οργανισμοί και, εάν χρειάζεται, αναλαμβάνει τη διαφύλαξη αυτών των εγγράφων και πληροφοριών, προκειμένου να αποφευχθεί κάθε είδος εξαφάνισης,

- η Υπηρεσία μπορεί να ζητάει προφορικά πληροφορίες από τα μέλη των θεσμικών οργάνων και οργάνων, από τα διευθυντικά στελέχη των οργανισμών καθώς και από τα μέλη του προσωπικού των θεσμικών οργάνων, οργάνων και οργανισμών.

[...]

4. Τα θεσμικά όργανα, όργανα και οργανισμοί ενημερώνονται όταν οι υπάλληλοι της Υπηρεσίας διενεργούν έρευνα στις εγκαταστάσεις τους ή όταν συμβουλευόμαστε κάποιο έγγραφο ή ζητούν πληροφορίες που έχουν στην κατοχή τους τα θεσμικά όργανα, όργανα και οργανισμοί.

5. Όταν από τις έρευνες ανακύψει το ενδεχόμενο να ενέχεται προσωπικά κάποιο μέλος, διευθυντικό στέλεχος, υπάλληλος ή μέλος του λοιπού προσωπικού, ενημερώνεται σχετικά το οικείο θεσμικό όργανο, όργανο ή οργανισμός. Σε περιπτώσεις στις οποίες χρειάζεται η τήρηση απόλυτης μυστικότητας για τους σκοπούς της έρευνας ή απαιτείται η προσφυγή σε μέσα έρευνας που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα εθνικής δικαστικής αρχής, οι πληροφορίες αυτές μπορούν να δίδονται σε μεταγενέστερο στάδιο.

6. Με την επιφύλαξη των διατάξεων των Συνθηκών, και ιδίως του πρωτοκόλλου περί προνομίων και ασυλιών, καθώς και του Κανονισμού Υπηρεσιακής Κατάστασης, η απόφαση που λαμβάνει κάθε θεσμικό όργανο, όργανο και οργανισμός, η οποία προβλέπεται στην παράγραφο 1, περιλαμβάνει ειδικότερα κανόνες που αφορούν:

- α) την υποχρέωση των μελών, των υπαλλήλων και του λοιπού προσωπικού των θεσμικών οργάνων και οργάνων καθώς και των διευθυντικών στελεχών, υπαλλήλων και λοιπού προσωπικού των οργανισμών να συνεργάζονται και να ενημερώνουν τους υπαλλήλους της Υπηρεσίας·

- β) τις διαδικασίες που πρέπει να τηρούν οι υπάλληλοι της Υπηρεσίας κατά την εκτέλεση των εσωτερικών ερευνών, καθώς και την εγγύηση των δικαιωμάτων των ατόμων που αφορά η εσωτερική έρευνα.»

23. Κατά το άρθρο 5 του κανονισμού 1073/1999, «η έναρξη των εσωτερικών ερευνών γίνεται με απόφαση του διευθυντή της Υπηρεσίας ο οποίος ενεργεί ιδία πρωτοβουλία ή μετά από αίτηση του θεσμικού οργάνου, του οργάνου ή του οργανισμού όπου πρέπει να πραγματοποιηθεί η έρευνα».

24. Το άρθρο 6 του κανονισμού 1073/1999 που φέρει τον τίτλο «Εκτέλεση των ερευνών» ορίζει:

«1. Ο διευθυντής της Υπηρεσίας διευθύνει την εκτέλεση των ερευνών.

2. Οι υπάλληλοι της Υπηρεσίας ασκούν τα καθήκοντά τους αφού προσκομίσουν γραπτή εξουσιοδότηση στην οποία αναγράφονται τα στοιχεία ταυτότητας και η ιδιότητά τους.

3. Οι υπάλληλοι της Υπηρεσίας πρέπει να είναι εφοδιασμένοι, για κάθε παρέμβαση, με γραπτή εντολή χορηγούμενη από τον διευθυντή, στην οποία αναφέρεται το αντικείμενο της έρευνας.

4. Οι υπάλληλοι της Υπηρεσίας υιοθετούν, κατά τη διάρκεια των επιτόπιων ελέγχων και εξακριβώσεων, στάση σύμφωνη με τους κανόνες και τις πρακτικές που επιβάλλονται στους υπαλλήλους του σχετικού κράτους μέλους, με τον Κανονισμό Υπηρεσιακής Κατάστασης, καθώς και με τις αποφάσεις

που αναφέρονται στο άρθρο 4, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο.

5. Οι έρευνες διεξάγονται αδιαλείπτως κατά τη διάρκεια χρονικής περιόδου ανάλογης προς τις περιστάσεις και την πολυπλοκότητα της υπόθεσης.

6. Τα κράτη μέλη φροντίζουν ώστε οι αρμόδιες αρχές τους, σύμφωνα με τις εθνικές διατάξεις, να παρέχουν στους υπαλλήλους της Υπηρεσίας την αναγκαία συνδρομή για την εκπλήρωση της αποστολής τους. Τα θεσμικά όργανα και όργανα φροντίζουν ώστε τα μέλη και το προσωπικό τους να παρέχουν στους υπαλλήλους της Υπηρεσίας την αναγκαία συνδρομή για την εκπλήρωση της αποστολής τους· οι οργανισμοί φροντίζουν ώστε τα διευθυντικά στελέχη και το προσωπικό τους να πράττουν το ίδιο.»

25. Κατά άρθρο 7 του κανονισμού 1073/1999, που τιτλοφορείται «Υποχρέωση ενημέρωσης της Υπηρεσίας»:

«1. Τα θεσμικά όργανα, όργανα και οργανισμοί ενημερώνουν αμελλητί την Υπηρεσία για τις ενδεχόμενες περιπτώσεις απάτης ή δωροδοκίας ή κάθε άλλης παράνομης δραστηριότητας.

2. Τα θεσμικά όργανα, όργανα και οργανισμοί καθώς και τα κράτη μέλη, στο μέτρο που

το επιτρέπει το εθνικό δίκαιο, διαβιβάζουν στην Υπηρεσία, κατόπιν αιτήσεώς της ή με πρωτοβουλία τους, κάθε έγγραφο και πληροφορία που κατέχουν σχετικά με διεξαγόμενη έρευνα.

Τα κράτη μέλη διαβιβάζουν κάθε έγγραφο και πληροφορία σχετικά με τις εξωτερικές έρευνες, σύμφωνα με τις οικείες διατάξεις.

3. Τα θεσμικά όργανα, όργανα και οργανισμοί καθώς και τα κράτη μέλη, στο μέτρο που το επιτρέπει το εθνικό δίκαιο, διαβιβάζουν στην Υπηρεσία κάθε κρίνόμενο ως σχετικό με την υπόθεση έγγραφο και πληροφορία που κατέχουν, και που αφορά την καταπολέμηση της απάτης, της δωροδοκίας και οποιασδήποτε άλλης παράνομης δραστηριότητας εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων των Κοινοτήτων.»

26. Το άρθρο 8 του κανονισμού 1073/1999 περιέχει κανόνες για την προστασία του απορρήτου των πληροφοριών και των στοιχείων που λαμβάνονται στο πλαίσιο των ερευνών.

27. Το άρθρο 9 του κανονισμού 1073/1999 ορίζει, στο μέτρο που μας ενδιαφέρει:

«1. Μετά το πέρας της έρευνας που διεξήγαγε, η Υπηρεσία καταρτίζει, υπό την επο-

πτεία του διευθυντή, έκθεση που προσδιορίζει ιδίως τα διαπιστωθέντα περιστατικά, την ενδεχόμενη οικονομική ζημία και τα συμπεράσματα της έρευνας, συμπεριλαμβανομένων των συστάσεων του διευθυντή της Υπηρεσίας για τη συνέχεια που θα πρέπει να δοθεί.

2. Οι εκθέσεις αυτές καταρτίζονται, λαμβάνοντας υπόψη τις διαδικαστικές απαιτήσεις που προβλέπονται από το εθνικό δίκαιο του οικείου κράτους μέλους.

[...]

4. Οι εκθέσεις που καταρτίζονται μετά από εσωτερική έρευνα και κάθε συναφές χρήσιμο έγγραφο διαβιβάζονται στο οικείο θεσμικό όργανο, όργανο ή οργανισμό. Τα θεσμικά όργανα, όργανα ή οργανισμοί δίνουν στις εσωτερικές έρευνες τη συνέχεια, ιδίως πειθαρχική και δικαστική, την οποία απαιτούν τα αποτελέσματα των ερευνών αυτών, και ενημερώνουν σχετικά τον διευθυντή της Υπηρεσίας, εντός προθεσμίας που ορίζει αυτός στα συμπεράσματα της έκθεσής του, για τη συνέχεια που δίνουν στις έρευνες.»

28. Τα άρθρα 11, 12 και 14 του κανονισμού 1073/1999 περιέχουν κανόνες σχετικά με τα καθήκοντα της επιτροπής εποπτείας, τα καθήκοντα του διευθυντή και το δικαίωμα υποβολής ενστάσεως κατά πράξεων που θίγουν τα συμφέροντα των υπαλλήλων και του λοιπού προσωπικού των Κοινοτήτων, που πραγματοποιήθηκαν από την Υπηρεσία στο πλαίσιο εσωτερικής έρευνας.

Η διοργανική συμφωνία σχετικά με τις εσωτερικές έρευνες που πραγματοποιούνται από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης

Η προσβαλλομένη απόφαση

29. Στις 25 Μαΐου 1999, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων συνήψαν τη διοργανική συμφωνία²¹.

30. Τα μέρη συμφώνησαν, ειδικότερα, «να θεσπίσουν κοινό καθεστώς το οποίο θα περιλαμβάνει τα εκτελεστικά μέτρα που είναι απαραίτητα για τη διευκόλυνση της καλής διεξαγωγής των ερευνών που διεξάγονται στους κόλπους τους από την υπηρεσία» και «να θεσπίσουν το εν λόγω καθεστώς και να το καταστήσουν άμεσα εφαρμοστέο εκδίδοντας εσωτερική απόφαση σύμφωνα με το προσαρτώμενο στην παρούσα συμφωνία υπόδειγμα καθώς και να μην αποκλίνουν από το υπόδειγμα αυτό παρά μόνον εφόσον αυτό καθίσταται τεχνικά αναγκαίο λόγω των οικείων ιδιαίτερων απαιτήσεων».

31. Η συμφωνία αναφέρει εξάλλου ότι «τα άλλα θεσμικά όργανα καθώς και τα όργανα και οι οργανισμοί που έχουν ιδρυθεί με τις Συνθήκες ΕΚ και Ευρατόμ ή δυνάμει αυτών καλούνται να προσχωρήσουν στην παρούσα συμφωνία με δήλωση που θα απευθύνεται από κοινού στους προέδρους των υπογραφόντων θεσμικών οργάνων».

32. Στις 7 Οκτωβρίου 1999, το διοικητικό συμβούλιο της ΕΚΤ (στο εξής: διοικητικό συμβούλιο) εξέδωσε, βάσει του άρθρου 12, παράγραφος 3, του πρωτοκόλλου για το καταστατικό του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (στο εξής: καταστατικό)²², απόφαση σχετικά με την πρόληψη της απάτης²³.

33. Η πρώτη και η τρίτη αιτιολογική σκέψη της προσβαλλομένης απόφασης αναφέρουν ότι η ΕΚΤ αποδίδει ιδιαίτερη σημασία στην προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και των ιδίων οικονομικών συμφερόντων. Κατά την τέταρτη και την έκτη αιτιολογική σκέψη, η ΕΚΤ επιδιώκει να καταπολεμήσει την απάτη και άλλες παράνομες δραστηριότητες που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντά της ενώ συγχρόνως να διατηρήσει την τρέχουσα κατανομή ισορροπιών μεταξύ της ΕΚΤ και των θεσμικών οργάνων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων λαμβάνοντας παράλληλα υπόψη την ανεξαρτησία της ΕΚΤ και το γεγονός ότι η ΕΚΤ διαθέτει ίδιο προϋπολογισμό και ίδιους οικονομικούς πόρους, χωριστούς από αυτούς των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Η όγδοη αιτιολογική σκέψη αναφέρει ότι «η καταπολέμηση της απάτης και των άλλων παράνομων δραστηριοτήτων που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΚΤ αποτελεί βασική αρμοδιότητα της

21 — Παρατίθεται στην υποσημείωση 13.

22 — Πρωτόκολλο προσαρτημένο στη Συνθήκη ΕΚ.

23 — Η προσβαλλομένη απόφαση.

Διεύθυνσης Εσωτερικής Επιθεώρησης και ότι η διεύθυνση αυτή είναι αρμόδια για τη διεξαγωγή διοικητικών ερευνών εντός της ΕΚΤ για τον σκοπό αυτό».

34. Το άρθρο 1, παράγραφοι 1 και 2, της προσβαλλομένης απόφασης, που φέρει τον τίτλο «Επιτροπή καταπολέμησης της απάτης της ΕΚΤ», ορίζει:

«1. Δημιουργείται επιτροπή καταπολέμησης της απάτης με σκοπό την ενίσχυση της ανεξαρτησίας της Διεύθυνσης Εσωτερικής Επιθεώρησης κατά την άσκηση των δραστηριοτήτων της και την υποβολή αναφορών σχετικά με όλα τα θέματα που αφορούν την πρόληψη και τον εντοπισμό της απάτης και των άλλων παράνομων δραστηριοτήτων που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΚΤ, καθώς και τη συμμόρφωση με τα σχετικά εσωτερικά πρότυπα ή/και κώδικες συμπεριφοράς της ΕΚΤ. Η σύνθεση και οι εξουσίες της επιτροπής καταπολέμησης της απάτης ορίζονται στο παρόν άρθρο.

2. Η επιτροπή καταπολέμησης της απάτης είναι αρμόδια τόσο για την τακτική παρακολούθηση, όσο και για την ορθή εκτέλεση των δραστηριοτήτων της Διεύθυνσης Εσωτερικής Επιθεώρησης εντός της ΕΚΤ, όπως αναφέρονται στην παράγραφο 1.»

35. Κατά το άρθρο 1, παράγραφος 7, η επιτροπή καταπολέμησης της απάτης μπορεί οσάκις κρίνεται σκόπιμο να ενημερώνει τη ΔΕΕ σχετικά με την εκτέλεση των καθηκόντων της.

36. Κατά το άρθρο 2 της προσβαλλομένης απόφασης που φέρει τον τίτλο «Αρμοδιότητα υποβολής αναφορών επί των ζητημάτων απάτης»:

«Σύμφωνα με την παρούσα απόφαση και τις διαδικασίες που ισχύουν εντός της ΕΚΤ, η Διεύθυνση Εσωτερικής Επιθεώρησης είναι υπεύθυνη για τη διεξαγωγή ερευνών και την υποβολή αναφορών επί όλων των ζητημάτων που αφορούν την πρόληψη και τον εντοπισμό της απάτης και των άλλων παράνομων δραστηριοτήτων που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΚΤ καθώς και αναφορικά με τη συνένωση με τα σχετικά εσωτερικά πρότυπα ή/και κώδικες συμπεριφοράς της ΕΚΤ.»

37. Προκειμένου να διασφαλίζεται ότι η Διεύθυνση Εσωτερικής Επιθεώρησης θα είναι σε θέση να διεξάγει έρευνες και να υποβάλλει αναφορές επί όλων των ζητημάτων που σχετίζονται με την πρόληψη και τον εντοπισμό της απάτης με αποτελεσματικό τρόπο και τον απαιτούμενο βαθμό ανεξαρτησίας, το άρθρο 3 της προσβαλλομένης απόφασης ορίζει ότι ο διευθυντής Εσωτερικής Επιθεώρησης λογοδοτεί στην επιτροπή καταπολέμησης της απάτης που αναφέρεται στο άρθρο 1 της απόφασης για ζητήματα που σχετίζονται με την απάτη. Κατά το άρθρο 1, παράγραφος 7, της προσβαλλομένης απόφασης, ο διευθυντής Εσωτερικής Επιθεώρησης διαβιβάζει ετησίως στην επιτροπή καταπολέμησης της απάτης πρόγραμμα των δραστηριοτήτων της διύθυνσής του και η ΔΕΕ ενημερώνει τακτικά την επιτροπή καταπολέμησης της απάτης ιδίως για τις έρευνές της, τα σχετικά αποτελέσματα και τις δράσεις που αναλαμβάνονται στο πλαίσιο αυτό.

38. Κατά το άρθρο 1, παράγραφοι 3 έως 5, της προσβαλλομένης απόφασης, η επιτροπή

καταπολέμησης της απάτης απαρτίζεται από τρία εξωτερικά ανεξάρτητα μέλη που διορίζονται από το διοικητικό συμβούλιο για τριετή ανανεώσιμη θητεία τα οποία, κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους, ούτε ζητούν ούτε δέχονται υποδείξεις από τα όργανα λήψης αποφάσεων της ΕΚΤ, από τα θεσμικά και άλλα όργανα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, από τις κυβερνήσεις ή οιοδήποτε άλλο όργανο ή οργανισμό.

39. Κατά το άρθρο 1, παράγραφος 8, της προσβαλλομένης απόφασης η επιτροπή καταπολέμησης της απάτης υποβάλλει εκθέσεις σχετικά με τα αποτελέσματα των ερευνών της Διεύθυνσης Εσωτερικής Επιθεώρησης και τα μέτρα που λαμβάνονται σχετικά —καθώς επίσης και τουλάχιστον μια γενική έκθεση ετησίως σχετικά με τις δραστηριότητές της— στο διοικητικό συμβούλιο, στους εξωτερικούς ελεγκτές της ΕΚΤ και στο Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο. Εξάλλου, η επιτροπή καταπολέμησης της απάτης μπορεί, βάσει του άρθρου 1, παράγραφος 10, να ενημερώνει τις αρμόδιες εθνικές δικαστικές αρχές εφόσον υπάρχουν βάσιμα στοιχεία που υποδεικνύουν το ενδεχόμενο παραβίασης του εθνικού ποινικού δικαίου.

40. Τα άρθρα 4 έως 7 της προσβαλλομένης απόφασης θέτουν λεπτομερείς κανόνες που διέπουν τις έρευνες τις οποίες πραγματοποιεί η ΔΕΕ. Ορίζουν ειδικότερα ότι τα πρόσωπα που αφορούν οι έρευνες για περιπτώσεις απάτης ενημερώνονται και τους δίνεται η ευκαιρία να εκφράσουν την άποψή τους για όλα τα πραγματικά περιστατικά που τους αφορούν²⁴, ότι οι δραστηριότητες της ΔΕΕ ασκούνται με βάση τους κανόνες των Συνθηκών, και ιδίως το άρθρο 6 της Συνθήκης

για την Ευρωπαϊκή Ένωση και το πρωτόκολλο των προνομίων και ασυλιών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων²⁵, και ότι οι πληροφορίες που αποκτώνται κατά τη διάρκεια των ερευνών σε περίπτωση απάτης καλύπτονται από το επαγγελματικό απόρρητο²⁶.

41. Κατά το δεύτερο εδάφιο του άρθρου 5 και κατά το άρθρο 6 της προσβαλλομένης απόφασης, το προσωπικό της ΕΚΤ «ενημερώνει την επιτροπή καταπολέμησης της απάτης ή τη Διεύθυνση Εσωτερικής Επιθεώρησης για κάθε περίπτωση απάτης ή παράνομης δραστηριότητας που θίγει τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΚΤ» και «δύνανται να υποβάλλει στην εκτελεστική επιτροπή ή την επιτροπή καταπολέμησης της απάτης καταγγελίες σχετικά με πράξη ή παράλειψη η οποία το θίγει και η οποία διεπράχθη από τη Διεύθυνση Εσωτερικής Επιθεώρησης».

42. Σχετικά με την OLAF, το άρθρο 1, παράγραφος 9, ορίζει:

«Η επιτροπή καταπολέμησης της απάτης είναι αρμόδια για τις σχέσεις με την επιτροπή εποπτείας της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης η οποία αναφέρεται στο άρθρο 11 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1073/1999 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου. Οι αρχές που διέπουν τις σχέσεις αυτές ορίζονται με απόφαση της ΕΚΤ.»

24 — Άρθρο 4.

25 — Άρθρο 5, πρώτο εδάφιο.

26 — Άρθρο 7.

Διαδικασία και αιτήματα των διαδίκων

43. Η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να ακυρώσει την προσβαλλομένη απόφαση βάσει του άρθρου 230 ΕΚ και να καταδικάσει την ΕΚΤ στα δικαστικά έξοδα. Ο κύριος ισχυρισμός της είναι ότι η προσβαλλομένη απόφαση αντιβαίνει κυρίως στο άρθρο 4 του κανονισμού 1073/1999.

44. Η ΕΚΤ ζητεί από το Δικαστήριο να απορρίψει την προσφυγή ως αβάσιμη και να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα. Προβάλλει δύο νομικούς ισχυρισμούς. Ο πρώτος ισχυρισμός είναι ότι η προσβαλλομένη απόφαση δεν αντιβαίνει στον κανονισμό 1073/1999. Ο δεύτερος ισχυρισμός είναι ότι ο κανονισμός 1073/1999 δεν έχει εφαρμογή στην ΕΚΤ. Συναφώς υποστηρίζει κυρίως ότι το Δικαστήριο πρέπει να ερμηνεύσει τις διατάξεις του κανονισμού κατά την έννοια ότι αποκλείουν την ΕΚΤ από το πεδίο εφαρμογής του δεδομένου ότι, διαφορετικά, ο κανονισμός i) στερείται νομικής βάσεως διότι εκδόθηκε βάσει του άρθρου 280, παράγραφος 4, ΕΚ, ii) συνιστά παράβαση ουσιώδους τύπου δεδομένου ότι δεν ζητήθηκε η γνώμη της ΕΚΤ σύμφωνα με το άρθρο 105, παράγραφος 4, ΕΚ, iii) παραβιάζει την ανεξαρτησία της ΕΚΤ που κατοχυρώνει το άρθρο 108 ΕΚ, και iv) συνιστά παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας. Ελικουρικώς, η ΕΚΤ υποστηρίζει ότι το Δικαστήριο πρέπει να κηρύξει τον κανονισμό 1073/1999 ανεφάρμοστο έναντι της ΕΚΤ, σύμφωνα με το άρθρο 241 ΕΚ.

45. Το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Κυβέρνηση των Κάτω Χωρών παρενέβησαν

προς στήριξη των αιτημάτων της Επιτροπής. Προβάλλουν επιχειρήματα κατ' ουσίαν όμοια με τα επιχειρήματα της Επιτροπής. Θα αναφέρω τις παρεμβάσεις τους μόνο όπου κρίνεται σκόπιμο και ιδίως οσάκις τα επιχειρήματά τους διαφέρουν από τα επιχειρήματα της Επιτροπής. Σημειωτέον επίσης ότι οι διάδικοι εν προκειμένω διατύπωσαν λεπτομερέστατα επιχειρήματα στα οποία και θα αναφερθώ μόνο στο μέτρο που είναι αναγκαίο για την εξέταση των ζητημάτων που ανακύπτουν.

Προσδιορισμός των ζητημάτων

46. Υπό το φως των επιχειρημάτων των διαδίκων και των παρεμβαινόντων, πρέπει να εξεταστούν τα ακόλουθα κύρια ζητήματα:

- Έχει εφαρμογή στην ΕΚΤ ο κανονισμός 1073/1999 κατ' ορθή ερμηνεία του;
- Αντιβαίνει η προσβαλλομένη απόφαση στον κανονισμό 1073/1999;
- Πρέπει να κριθεί ανεφάρμοστος ο κανονισμός 1073/1999 σύμφωνα με το άρθρο 241 ΕΚ;

Έχει ο κανονισμός 1073/1999 εφαρμογή στην ΕΚΤ;

47. Η ΕΚΤ υποστηρίζει ότι το Δικαστήριο πρέπει να ερμηνεύσει τις διατάξεις του κανονισμού κατά την έννοια ότι αποκλείουν την ΕΚΤ από το πεδίο εφαρμογής του. Φρονεί ότι ο κανονισμός 1073/1999 δεν οριοθετεί με σαφήνεια το πεδίο εφαρμογής του *ratione personae*. Δεδομένου ότι, κατά την άποψη της ΕΚΤ, αν ο κανονισμός είχε εφαρμογή στην ΕΚΤ θα ήταν ανίσχυρος λόγω ελλείψεως νομικής βάσης, παράβασης ουσιώδους τύπου και παραβίασης της ανεξαρτησίας της ΕΚΤ και της αρχής της αναλογικότητας, το Δικαστήριο πρέπει να δεχτεί μια ερμηνεία που να συμφιλιώνει τον κανονισμό με τη Συνθήκη. Ειδικότερα, η ΕΚΤ υποστηρίζει ότι ο όρος «όργανα και οργανισμοί» που απαντά μεταξύ άλλων στο άρθρο 1 του κανονισμού συνδέει τα όργανα και τους οργανισμούς των οποίων τα οικονομικά συμφέροντα —αντίθετα με τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΚΤ— συνδέονται άμεσα με τον προϋπολογισμό της Κοινότητας.

48. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου «όταν ένα κείμενο δευτερογενούς κοινοτικού δικαίου επιδέχεται περισσότερες της μιας ερμηνείες, πρέπει να προτιμάται εκείνη που καθιστά τη διάταξη σύμφωνη με τη Συνθήκη και όχι εκείνη που συνεπάγεται το ασυμβίβαστό της προς αυτή»²⁷.

27 — Αποφάσεις της 13ης Δεκεμβρίου 1983, 218/82, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Σύλλογη 1983, σ. 4063, σκέψη 15) και, πιο πρόσφατα, της 29ης Ιουνίου 1995, C-135/93, Ισπανία κατά Επιτροπής (Σύλλογη 1995, σ. I-1651, σκέψη 37). Βλ. επίσης αιωτηρή εφαρμογή της αρχής αυτής στην απόφαση της 12ης Νοεμβρίου 1969, 29/69, Stauder (Σύλλογη τόμος 1969-1971, σ. 147).

49. Όμως η διατύπωση του κανονισμού 1073/1999 είναι εντελώς σαφής και κατά τη γνώμη μου δεν επιδέχεται την ερμηνεία που προτείνει η ΕΚΤ.

50. Από τα άρθρα 1, παράγραφος 3, 4, παράγραφοι 1 και 6, 5, δεύτερο εδάφιο, 6, παράγραφος 6, 7, παράγραφοι 1, 2 και 3, 9, παράγραφος 4, 10, παράγραφος 3, και 14, δεύτερο εδάφιο, προκύπτει σαφώς ότι ο κανονισμός έχει εφαρμογή στα «θεσμικά όργανα, όργανα και οργανισμούς που ιδρύθηκαν από τις Συνθήκες ή βάσει αυτών». Η έβδομη αιτιολογική σκέψη αναφέρει ότι «ειδικά πρέπει να έχει τη δυνατότητα να πραγματοποιεί εσωτερικές έρευνες σε όλα²⁸ τα θεσμικά όργανα και οργανισμούς που έχουν ιδρυθεί από τις Συνθήκες ΕΚ και Ευρατόμ ή βάσει αυτών».

51. Πώς θα μπορούσε ο νομοθέτης να οριοθετήσει το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού με γενικότερη διατύπωση; Αν επιθυμούσε να εξαιρέσει την ΕΚΤ από το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού είναι βέβαιο ότι θα χρησιμοποιούσε διαφορετική διατύπωση. Επιπλέον, καίτοι η ΕΚΤ δεν αποτελεί θεσμικό όργανο της Κοινότητας κατά την έννοια του άρθρου 7 ΕΚ, ιδρύθηκε με το άρθρο 8 της Συνθήκης ΕΚ. Κατά συνέπεια εμπίπτει στη φυσική έννοια του όρου «όργανα [...] που έχουν ιδρυθεί από τη Συνθήκη ΕΚ ή βάσει αυτής» κατά την έννοια του κανονισμού.

28 — Η υπογράμμιση δική μου. Η έννοια είναι εξίσου σαφής σε όλες τις γλωσσικές αποδόσεις.

Ούτε οι αιτιολογικές σκέψεις ούτε οι διατάξεις του κανονισμού στηρίζουν την ερμηνεία του όρου αυτού κατά την έννοια ότι αποκλείονται τα όργανα, τα οικονομικά των οποίων δεν συνδέονται άμεσα ή έμμεσα με τον κοινοτικό προϋπολογισμό.

52. Δεδομένου ότι η διατύπωση είναι σαφής, είναι κατ' αρχήν περιττή και ανεπιθύμητη η περαιτέρω ανάλυση. Εξάλλου, στην υπό κρίση υπόθεση οι προπαρασκευαστικές εργασίες του κανονισμού στηρίζουν την άποψη ότι ο κανονισμός έχει εφαρμογή στην ΕΚΤ. Το προοίμιο της πρότασης της Επιτροπής για τον κανονισμό 1073/1999²⁹ ανέφερε ότι η OLAF «πρέπει να έχει τη δυνατότητα να πραγματοποιεί εσωτερικές έρευνες σε όλα τα θεσμικά όργανα και οργανισμούς που έχουν ιδρυθεί από τις Συνθήκες ΕΚ και Ευρατόμ ή βάσει αυτών [...]»³⁰. Από τη δικογραφία δεν προκύπτει με πλήρη σαφήνεια το επίπεδο και η ένταση των διαβουλεύσεων που πραγματοποιήθηκαν, πλην όμως δεν αμφισβητείται ότι μέλη του προσωπικού της ΕΚΤ τάχθηκαν κατά της εφαρμογής του προτεινομένου συστήματος στην ΕΚΤ κατά τις συναντήσεις με εκπροσώπους του Συμβουλίου. Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο δεν τροποποίησαν όμως την πρόταση της Επιτροπής σύμφωνα με τα επιχειρήματα της ΕΚΤ³¹. Αντιθέτως, το Συμβούλιο πρόσθεσε στην έβδομη αιτιολογική σκέψη τη λέξη «όλα», και κατ' αυτόν τον τρόπο επιβεβαίωσε το ευρύ πεδίο εφαρμογής *ratione personae* που πρότεινε η Επιτροπή.

53. Τέλος, καίτοι η ερμηνεία των κοινοτικών μέτρων δεν μπορεί κατ' αρχήν να προσδιορίζεται με δηλώσεις στις οποίες προβαίνουν τα κοινοτικά θεσμικά όργανα μετά την έκδοσή τους, πρέπει να σημειωθεί ότι το Συμβούλιο των Υπουργών κάλεσε την ΕΚΤ να συμμορφωθεί με τον κανονισμό 1073/1999³², και ότι το Κοινοβούλιο τόνισε πρόσφατα την ανάγκη «εποικοδομητικής διοργανικής προσέγγισης» στο πλαίσιο του κανονισμού³³.

54. Για τους λόγους αυτούς θεωρώ ότι ο κανονισμός 1073/1999 έχει εφαρμογή στην ΕΚΤ.

55. Η ΕΚΤ αμφισβητεί το συμπέρασμα αυτό υποστηρίζοντας ότι δεν μπορεί να θεωρηθεί ως «όργανο» ή «οργανισμός» που ιδρύθηκε από τη Συνθήκη ΕΚ ή βάσει αυτής κατά την έννοια του κανονισμού λόγω της ιδιαίτερης θέσης που έχει στο πλαίσιο της Συνθήκης. Η ΕΚΤ δέχεται μεν ότι δεν υφίσταται σε «έννομη τάξη τελείως χωριστή από της Κοινότητας» και ότι ο κοινοτικός νομοθέτης μπορεί να λαμβάνει γενικά μέτρα που έχουν εφαρμογή στην ΕΚΤ, πλην όμως επισημαίνει ιδίως το γεγονός i) ότι η ΕΚΤ δεν αποτελεί κοινοτικό θεσμικό όργανο κατά την έννοια του

29 — COM(1999) 140 τελικό.

30 — Έκτι αιτιολογική σκέψη.

31 — Το Κοινοβούλιο πρότεινε την ακόλουθη διατύπωση της σχετικής αιτιολογικής σκέψης: «τα θεσμικά όργανα, όργανα και οργανισμούς που έχουν ιδρυθεί από τις Συνθήκες ΕΚ και Ευρατόμ ή βάσει αυτών» (η υπογράμμιση δική μου). Βλ. νομοθετικό ψήφισμα που περιέχει τη γνώμη του Κοινοβουλίου επί της τροποποιημένης πρότασης κανονισμού του Συμβουλίου σχετικά με τις έρευνες που διεξάγονται από την Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (ΕΕ 1999, C 279, σ. 280).

32 — Δημοσίευμα τύπου της 8ης Οκτωβρίου 1999 που προσαρτάται στην προσφυγή της Επιτροπής.

33 — Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου επί της ετήσιας έκθεσης της Επιτροπής για το 2000 περί προστασίας των οικονομικών συμφερόντων των Κοινοτήτων και καταπολέμησης της απάτης και επί της ανακοινρώσεως της Επιτροπής για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Κοινοτήτων — Καταπολέμηση της απάτης: πρόγραμμα δράσης για τα έτη 2001-2003, που υιοθετήθηκε στις 29 Νοεμβρίου 2001, παράγραφος 4.

άρθρου 7 ΕΚ³⁴. ii) ότι η Συνθήκη ΕΚ απονέμει στην ΕΚΤ νομική προσωπικότητα χωριστή από τη νομική προσωπικότητα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας³⁵. iii) ότι η ΕΚΤ έχει τα δικά της όργανα λήψεως αποφάσεων³⁶. iv) ότι τα όργανα αυτά έχουν εξ αρχής ορισμένες εξουσίες βάσει της Συνθήκης να λαμβάνουν νομικώς δεσμευτικά μέτρα³⁷. v) ότι οι λογαριασμοί της ΕΚΤ δεν ελέγχονται από το Ελεγκτικό Συνέδριο³⁸. και vi) ότι η ΕΚΤ ενεργεί ανεξάρτητα από τα κοινοτικά θεσμικά όργανα κατά την εκτέλεση των καθηκόντων της³⁹.

56. Θεωρώ τα επιχειρήματα αυτά αβάσιμα και δη για τρεις λόγους.

57. Πρώτον, καίτοι τα κράτη μέλη αντιμετώπισαν το ενδεχόμενο να καθορίσουν τις διατάξεις περί νομοσυντακτικής πολιτικής και περί ΕΣΚΤ σ' ένα χωριστό «νομοσυντακτικό πυλώνα», στο πλαίσιο της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση⁴⁰, αποφάσισαν να περιλάβουν τα ζητήματα αυτά στη Συνθήκη ΕΚ⁴¹. Έτσι, προστέθηκε στις αποστολές της Κοινότητας κατά την έννοια του άρθρου 2 ΕΚ η δημιουργία νομοσυντακτικής ένωσης, η ΕΚΤ ιδρύθηκε με το άρθρο 8 της Συνθήκης

ΕΚ και όλες οι διατάξεις που διέπουν την οργανική θέση περιελήφθησαν στη Συνθήκη ΕΚ και στο καταστατικό το οποίο, ως πρωτόκολλο της Συνθήκης αυτής, αποτελεί τμήμα του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου⁴².

58. Δεύτερον, υπενθυμίζω ότι το άρθρο 105, παράγραφος 1, ΕΚ ορίζει ότι «με την επιφύλαξη του στόχου της σταθερότητας των τιμών, το ΕΣΚΤ στηρίζει τις γενικές οικονομικές πολιτικές στην Κοινότητα, προκειμένου να συμβάλει στην υλοποίηση των στόχων της Κοινότητας, που ορίζονται στο άρθρο 2». Η διάταξη αυτή αντιστοιχεί στο άρθρο 4 ΕΚ που εντάσσεται στο Μέρος Πρώτο της Συνθήκης (Αρχές) που ορίζει ότι «για τους σκοπούς του άρθρου 2, η δράση των κρατών μελών και της Κοινότητας περιλαμβάνει [...] τη θέσπιση μιας οικονομικής πολιτικής» και ότι «παράλληλα [...] η δράση αυτή περιλαμβάνει τον καθορισμό και την άσκηση ενιαίας νομοσυντακτικής και συναλλαγματικής πολιτικής, πρωταρχικός στόχος των οποίων είναι η διατήρηση της σταθερότητας των τιμών, και, υπό την επιφύλαξη του στόχου αυτού, η υποστήριξη των γενικών οικονομικών πολιτικών στην Κοινότητα, σύμφωνα με την αρχή της οικονομίας της ανοιχτής αγοράς με ελεύθερο ανταγωνισμό».

59. Τρίτον, σύμφωνα με την αρχή που καθιερώνει το άρθρο 6 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, η ΕΚΤ δεσμεύεται από

34 — Βλ. επίσης άρθρα 111, παράγραφος 3, ΕΚ, 232 ΕΚ, 234 ΕΚ και 288 ΕΚ που κάνουν διάκριση αφενός μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Κοινότητας και αφετέρου της ΕΚΤ.

35 — Άρθρο 107, παράγραφος 2, ΕΚ και άρθρο 9, παράγραφος 1, του καταστατικού.

36 — Το δικαστικό συμβούλιο και την εκτελεστική επιτροπή, βλ. άρθρο 112 ΕΚ και άρθρα 10, 11 και 12 του καταστατικού.

37 — Βλ. ιδίως άρθρα 105 ΕΚ, 106 ΕΚ και 110 ΕΚ.

38 — Άρθρο 248 ΕΚ και άρθρο 27, παράγραφος 2, του καταστατικού.

39 — Άρθρο 108 ΕΚ.

40 — Βλ. C. Zilioli και M. Selmayr, *The Law of the European Central Bank* (2001), σ. 9 έως 13.

41 — Βλ. J. Cloos και λουτσί, *Le traité de Maastricht: genèse, analyse, commentaires* (2η έκδοση, 1994), σ. 230.

42 — Άρθρο 311 ΕΚ.

το κοινοτικό δίκαιο και υπάγεται στην αρμοδιότητα του Δικαστηρίου των ΕΚ⁴³. Επιπλέον, οι λογαριασμοί της ΕΚΤ ελέγχονται μεν από ανεξάρτητους εξωτερικούς ελεγκτές που υποδεικνύει η ΕΚΤ και εγκρίνει το Συμβούλιο⁴⁴, πλην όμως ο έλεγχος της αποτελεσματικότητας της διαχείρισης εμπίπτει στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου⁴⁵.

60. Από τις θεωρήσεις αυτές προκύπτει, όπως επισημαίνει η Επιτροπή, ότι η ΕΚΤ αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα του κοινοτικού πλαισίου. Η ιδιαίτερη θέση της ΕΚΤ εντός αυτού του πλαισίου — που τη διακρίνει, αφενός, από τα θεσμικά όργανα και, αφετέρου, από τους οργανισμούς και τις υπηρεσίες που έχουν ιδρυθεί με το δευτερογενές κοινοτικό δίκαιο — δεν στηρίζει, κατά τη γνώμη μου, το συμπέρασμα ότι η ΕΚΤ δεν είναι οργανισμός που αποτελεί *τμήμα* της Κοινότητας⁴⁶. Η ΕΚΤ υπόκειται στις γενικές αρχές δικαίου που αποτελούν μέρος του κοινοτικού δικαίου και συμβάλλει στην επίτευξη των στόχων της Κοινότητας που απαριθμεί το άρθρο 2 ΕΚ με την εκπλήρωση των καθηκόντων που της έχουν ανατεθεί⁴⁷. Συνεπώς μπορεί να χαρακτηριστεί ως η Κεντρική

Τράπεζα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας θα ήταν ανακριβές να τη χαρακτηρίσουμε, όπως μερικοί συγγραφείς, ως οργανισμό «ανεξάρτητο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας», ως «Κοινότητα εντός της Κοινότητας», και «νέα Κοινότητα»⁴⁸ ή ως κάτι που δεν αποτελεί οργανισμό που ιδρύθηκε από ή βάσει της Συνθήκης ΕΚ κατά την έννοια του κανονισμού 1073/1999.

61. Σημειωτέον επίσης ότι η ΕΚΤ θα μπορούσε να προβάλει ως επικουρικό επιχείρημα ότι ο κανονισμός 1073/1999 έχει την έννοια ότι εφαρμόζεται στην ΕΚΤ αλλά μόνο στο μέτρο που η ΕΚΤ διαχειρίζεται κονδύλια του κοινοτικού προϋπολογισμού⁴⁹. Το επιχείρημα αυτό δεν θα μπορούσε πάντως να ευδοκιμήσει όπως επισήμανε η Επιτροπή κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση. Σύμφωνα με τις διευκρινίσεις των διαδικιών, τα κοινοτικά κονδύλια αντιπροσωπεύουν μόνο το 3 έως 4 % του ετήσιου προϋπολογισμού της ΕΚΤ και συνίστανται κυρίως σε κοινοτικό φόρο που εκπίπτει η ΕΚΤ από τους μισθούς του προσωπικού της. Ο περιορισμός των εξουσιών της OLAF στον έλεγχο των κονδυλίων αυτών θα ήταν έργο εξωπραγματικό και δύσκολα πραγματοποιήσιμο. Επιπλέον, θα υπέσκαπτε τα μέγιστα την αποτελεσματικότητα του κανονισμού 1073/1999 όσον αφορά την ΕΚΤ. Συνεπώς, η ερμηνεία αυτή δεν μπορεί να γίνει δεκτή αφού δεν ευρίσκει στερεό έρεισμα ούτε στη διατύπωση του κανονισμού ούτε στις προπαρασκειαστικές εργασίες.

43 — Άρθρα 230 ΕΚ, 232 ΕΚ, 234 ΕΚ, 237 ΕΚ, 241 ΕΚ και 235 ΕΚ σε συνδυασμό με το άρθρο 288 ΕΚ και τα άρθρα 14, παράγραφος 2, 35 και 36 του καταστατικού.

44 — Άρθρο 27, παράγραφος 1, του καταστατικού.

45 — Άρθρο 248 ΕΚ και άρθρο 27, παράγραφος 2, του καταστατικού.

46 — Βλ. ομοίως R. Smits, *The European Central Bank* (1997), σ. 93, που χαρακτηρίζει το ΕΖΚ ως «όργανο της Κοινότητας».

47 — Βλ. ομοίως F. Amlenbrink και J. De Haan, «The European Central Bank: an independent specialized organization of Community law — a comment», *Common Market Law Review*, 2002, σ. 65, σ. 68. Η ίδια η ΕΚΤ δηλώνει ότι ο ρόλος της είναι να συμβάλλει στην επίτευξη των στόχων της Κοινότητας μέσω της υποχρέωσης να τηρεί τη σταθερότητα των τιμών. Βλ. *Μηνιαίο Δελτίο της ΕΚΤ*, Οκτώβριος 2000, «Οι σχέσεις της ΕΚΤ με θεσμικά και άλλα όργανα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας», σ. 49 έως 64, και σ. 52.

48 — Βλ. R. Torrent, «Whom is the European Central Bank the central bank of? Reaction to Zilioli and Selmayer», *Common Market Law Review*, 1999, σ. 1229, σ. 1231. Πρβλ. C. Zilioli και M. Selmayer, *όπ.π.* υποσημείωση 40, σ. 30. M. Selmayer, «Die EZB als Neue Gemeinschaft: ein Fall für den EuGH?», *Europa-Blätter*, 1999, σ. 170.

49 — Σε προχωρημένο στάδιο της δίκης η ΕΚΤ δήλωσε πρόθυμη να υποβληθεί, *motu proprio*, στις εξουσίες της OLAF — και να εκδώσει απόφαση κατά το άρθρο 4 του κανονισμού προς τούτο — μόνον όσον αφορά τα εν λόγω κονδύλια.

Αντιβαίνει η προσβαλλομένη απόφαση στον κανονισμό 1073/1999;

62. Υπό το φως του συμπεράσματος αυτού πρέπει να εξετασθεί τώρα αν η προσβαλλομένη απόφαση αντιβαίνει στον κανονισμό 1073/1999.

Σύνοψη των επιχειρημάτων

63. Κατά την Επιτροπή, η προσβαλλομένη απόφαση αντιβαίνει στον κανονισμό 1073/1999 σε δύο σημεία.

64. Πρώτον, η Επιτροπή επισημαίνει ότι το άρθρο 4, παράγραφος 1, του κανονισμού 1073/1999 ορίζει ότι «στους τομείς που αναφέρονται στο άρθρο 1, η υπηρεσία πραγματοποιεί τις διοικητικές έρευνες εντός των θεσμικών οργάνων, οργάνων και οργανισμών»⁵⁰. Σύμφωνα όμως με την όγδοη αιτιολογική σκέψη της προσβαλλομένης απόφασης, «η καταπολέμηση της απάτης και των άλλων παράνομων δραστηριοτήτων που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΚΤ αποτελεί βασική αρμοδιότητα της Διεύθυνσης Εσωτερικής Επιθεώρησης» η οποία «είναι αρμόδια για τη διεξαγωγή διοικητικών ερευνών εντός της ΕΚΤ για τον σκοπό αυτό». Επιπλέον, κατά το άρθρο 2 της προσβαλλομένης απόφασης, η ΔΕΕ «είναι υπεύθυνη για τη διεξαγωγή ερευνών και την υποβολή αναφορών επί όλων των ζητημά-

των που αφορούν την πρόληψη και τον εντοπισμό της απάτης και των άλλων παράνομων δραστηριοτήτων που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΚΤ». Κατά την Επιτροπή, οι διατάξεις αυτές συνιστούν άρνηση της εξουσίας της OLAF να πραγματοποιεί εσωτερικές έρευνες και, στην πραγματικότητα, κωλύουν την εφαρμογή του κανονισμού 1073/1999 στην ΕΚΤ.

65. Συναφώς η Επιτροπή επισημαίνει ότι το προοίμιο της προσβαλλομένης απόφασης κάνει ρητή διάκριση μεταξύ μέτρων που λαμβάνονται βάσει του άρθρου 280 ΕΚ για την καταπολέμηση της απάτης και άλλων παρανόμων δραστηριοτήτων κατά των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας και των μέτρων που έχουν εφαρμογή στην ΕΚΤ, τονίζοντας ότι η ανεξαρτησία της ΕΚΤ προβλέπεται από τη Συνθήκη και ότι η ΕΚΤ έχει τον δικό της προϋπολογισμό και τους δικούς της οικονομικούς πόρους που διακρίνονται από αυτούς των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Η προσβαλλομένη απόφαση δηλαδή απηχεί την άποψη της ΕΚΤ, την οποία η τελευταία διατύπωσε επανειλημμένα κατά τη νομοθετική διαδικασία που οδήγησε στην έκδοση της απόφασης 1073/1999, ότι μόνο η ΕΚΤ έχει την εξουσία να αποφασίσει αν, από ποιον και πώς θα διεξαχθούν οι έρευνες σχετικά με τις δραστηριότητες των μελών του προσωπικού της. Η άποψη ότι το σύστημα ερευνών που προβλέπει η προσβαλλομένη απόφαση καταρτίζεται ως εναλλακτικό των ερευνών που διεξάγει η OLAF επιρρωννύεται περαιτέρω, κατά την Επιτροπή, από το γεγονός ότι η μόνη διάταξη που κάνει λόγο για επαφή μεταξύ των δύο συστημάτων είναι το άρθρο 1, παράγραφος 9, της προσβαλλομένης απόφασης κατά το οποίο η επιτροπή καταπολέμησης της απάτης «είναι αρμόδια για τις σχέσεις με την

⁵⁰ — Η Επιτροπή επικαλείται το γαλλικό κείμενο του κανονισμού που κάνει λόγο για «les enquêtes» και όχι απλώς για «investigations».

επιτροπή εποπτείας της [...] OLAF» σύμφωνα με «αρχές που ορίζονται με απόφαση της ΕΚΤ».

66. Δεύτερον, η Επιτροπή παρατηρεί ότι το άρθρο 4, παράγραφος 1, του κανονισμού 1073/1999 υποχρεώνει όλα τα θεσμικά όργανα, όργανα και οργανισμούς που έχουν ιδρυθεί από τη Συνθήκη ΕΟΚ ή βάσει αυτής να εκδώσουν απόφαση η οποία —σύμφωνα με το άρθρο 4 παράγραφος 6— θα περιλαμβάνει κανόνες που αφορούν την υποχρέωση συνεργασίας με την OLAF και την παροχή πληροφοριών σ' αυτήν, τις διαδικασίες που πρέπει να τηρεί η OLAF κατά την εκτέλεση των εσωτερικών ερευνών και την εγγύηση των δικαιωμάτων των ατόμων που αφορά η εσωτερική έρευνα. Η προσαλλομένη απόφαση όμως δεν προβλέπει υπό ποιους όρους η OLAF θα εκτελεί τις εσωτερικές έρευνες εντός της ΕΚΤ. Μάλιστα, προβλέπει ότι οι υπάλληλοι της ΕΚΤ οφείλουν να ενημερώνουν την επιτροπή καταπολέμησης της απάτης ή την ΔΕΕ για κάθε περίπτωση απάτης ή παράνομη δραστηριότητα που βλάπτει τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΚΤ ενώ δεν προβλέπει παράλληλη υποχρέωση ενημέρωσης της OLAF για τέτοιες δραστηριότητες.

67. Η ΕΚΤ υποστηρίζει ότι η προσαλλομένη απόφαση δεν αντιβαίνει στον κανονισμό 1073/1999. Απαντώντας στο πρώτο επιχείρημα της Επιτροπής —κατά το οποίο η όγδοη αιτιολογική σκέψη και το άρθρο 2 της προσαλλομένης απόφασης συνιστούν άρνηση της εξουσίας της OLAF— η ΕΚΤ παρατηρεί ότι η προσαλλομένη απόφαση είναι κυρίως δηλωτική της καταστάσεως των πραγμάτων όπως είχε διαμορφωθεί πριν από την έκδοσή της, και όπως επιβεβαιώνεται από τη χρήση της οριστικής

στο προοίμιο και στο άρθρο 2 της απόφασης⁵¹. Το μόνο νέο στοιχείο στην προσαλλομένη απόφαση είναι η δημιουργία της επιτροπής καταπολέμησης της απάτης που έχει σκοπό να αυξήσει την ανεξαρτησία της ΔΕΕ και να την ενισχύσει στην καταπολέμηση της απάτης. Λαμβάνοντας το συγκεκριμένο αυτό μέτρο, η ΕΚΤ παρέβη τον κανονισμό 1073/1999 δεδομένου ότι αυτός δεν μπορεί να ερμηνευθεί κατά την έννοια ότι παρέχει στην OLAF το μονοπώλιο των ερευνών σε περίπτωση απάτης εντός των κοινοτικών θεσμικών και άλλων οργάνων.

68. Στο δεύτερο επιχείρημα της Επιτροπής η ΕΚΤ απαντά ότι το άρθρο 4 του κανονισμού 1073/1999 δεν υποχρεώνει τα θεσμικά και άλλα όργανα να θεσπίζουν κανόνες για τον τρόπο διεξαγωγής εσωτερικών ερευνών από την OLAF. Το άρθρο 4, παράγραφος 1, δεν ορίζει ρητά ότι τα θεσμικά και άλλα όργανα οφείλουν να θεσπίζουν τέτοιους κανόνες· η δεύτερη φράση του άρθρου 4, παράγραφος 1, απλώς αναφέρει ότι τα θεσμικά όργανα συνεννοούνται μεταξύ τους ως προς το καθεστώς που θα θεσπίζουν αυτές οι αποφάσεις. Από τη διατύπωση του άρθρου 4, παράγραφος 1, προκύπτει δηλαδή ότι τα θεσμικά και άλλα όργανα είναι ελεύθερα να μην εκδώσουν τέτοια απόφαση και να λάβουν άλλα κατάλληλα μέτρα για την καταπολέμηση της απάτης. Κατά την άποψή της, το επιχείρημα αυτό επιρρωννύεται από το γεγονός ότι οι συμβαλλόμενοι στη διοργανική συμφωνία θεώρησαν αναγκαίο να περιλάβουν στη συμφωνία διάταξη που υποχρεώνει τα υπογράφοντα θεσμικά και άλλα όργανα να εκδώσουν τέτοια απόφαση. Η ΕΚΤ προσθέτει ότι το άρθρο 4 δεν προβλέπει προθεσμία για την έκδοση απόφασης από τα θεσμικά και άλλα όργανα.

51 — Η καταπολέμηση της απάτης «αποτελεί» βασική αρμοδιότητα της ΔΕΕ η οποία είναι αρμόδια για τη διεξαγωγή διοικητικών ερευνών.

Παραδεκτό

69. Η ΕΚΤ αμφισβητεί το παραδεκτό του δευτέρου από τα επιχειρήματα της Επιτροπής. Υποστηρίζει ότι το ζήτημα αν παρέλειψε να εκπληρώσει υποχρέωση ενέργειας που υπέχει από το άρθρο 4 του κανονισμού 1073/1999 δεν μπορεί να εξετασθεί κατά την εκδίκαση προσφυγής ακυρώσεως του άρθρου 230 ΕΚ. Κατά την άποψή της το ζήτημα αυτό μπορεί να εξετασθεί μόνο στο πλαίσιο προσφυγής λόγω παραλείψεως, βάσει του άρθρου 232 ΕΚ.

70. Η Επιτροπή υποστηρίζει κατά τα ουσιαστικά ότι η προσβαλλόμενη απόφαση είναι στην πραγματικότητα απόφαση της ΕΚΤ να μη συνεργασθεί με την OLAF σύμφωνα με τις διατάξεις του κανονισμού 1073/1999 και, ειδικότερα, να μην εκδώσει την απόφαση του άρθρου 4, παράγραφοι 1 και 6, του κανονισμού. Η Επιτροπή δηλαδή επιδιώκει να αποδείξει ότι η προσβαλλόμενη απόφαση είναι αρνητική απόφαση η οποία μπορεί να ελεγχθεί στο πλαίσιο προσφυγής του άρθρου 230 ΕΚ⁵². Συνεπώς, το ζήτημα του παραδεκτού του δεύτερου επιχειρήματος της Επιτροπής ανάγεται στην ουσία της υποθέσεως, και σε αυτό το πλαίσιο θα το εξετάσω.

52 — Βλ., ιδίως, απόφαση της 8ης Μαγιάου 1972, 42/71, Nordgetreide κατά Επιτροπής (ECR 105, σκέψη 4), και απόφαση του Πρωτοδικείου, της 8ης Ιουνίου 2000, συνεκδικασθείσες υποθέσεις T-79/96, T-260/97 και T-11/98, Camar και Tio κατά Επιτροπής και Συμβουλίου (Σύλλογή 2000, σ. II-2193, σκέψη 92 και την παρατεθέντη νομολογία). Βλ. επίσης T. C. Hartley, *The Foundations of European Community Law* (4η έκδοση, 1998), σ. 335 έως 337, 380 και 381.

Κατ' ουσίαν

71. Σημειωτέον εξ αρχής ότι η Επιτροπή δέχτηκε ρητά κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι ο κανονισμός 1073/1999 δεν μπορεί να ερμηνευθεί κατά την έννοια ότι παρέχει στην OLAF μονοπώλιο όσον αφορά τις έρευνες των περιπτώσεων απάτης των κοινοτικών θεσμικών οργάνων με αποτέλεσμα ότι η δημιουργία μονάδων εσωτερικού ελέγχου ή καταπολέμησης της απάτης από άλλα θεσμικά όργανα και οργανισμούς είναι καθ' εαυτή παράνομη. Αυτό το αποτέλεσμα —που ενδέχεται να υποσκάψει τις προσπάθειες καταπολέμησης της απάτης αν, σε ορισμένες περιόδους, η OLAF αδυνατούσε να ερευνήσει πλήρως όλες τις υπόνοιες απάτης που της αναφέρθηκαν— θα απαιτούσε στερεή βάση στον ίδιο τον κανονισμό. Η διατύπωση όμως του κανονισμού δεν στηρίζει σαφώς την άποψη αυτή.

72. Πράγματι, όπως επισημαίνει η Επιτροπή, το γαλλικό κείμενο του κανονισμού 1073/1999 αναφέρει ότι η OLAF εκτελεί «*les enquêtes internes*»⁵³, και ότι το ιταλικό και το ελληνικό κείμενο περιέχουν παρόμοιες φράσεις που μπορούν να ερμηνευθούν κατά την έννοια ότι η OLAF είναι αρμόδια για όλες τις εσωτερικές έρευνες. Οι άλλες όμως γλωσσικές αποδόσεις δεν στηρίζουν την ερμηνεία αυτή. Παραδείγματος χάριν, το αγγλικό κείμενο αναφέρει απλώς ότι η OLAF «*shall carry out administrative investigations within the institutions, bodies, offices and agencies*». Δεν υπάρχει, εξάλλου, κανένα στοιχείο από

53 — Άρθρο 4 και έβδομη αιτιολογική σκέψη. Η υπογραμμισμένη δική μου.

τις προπαρασκευαστικές εργασίες του κανονισμού 1073/1999 που να μαρτυρεί ότι ο νομοθέτης θέλησε να αποκλείσει τα θεσμικά και άλλα όργανα της Κοινότητας από το να αναλάβουν δράση καταπολέμησης της απάτης, λόγου χάρη, με αυστηρότερη εσωτερική επιθεώρηση ή με τη σύσταση μονάδων ειδικά για την καταπολέμηση της απάτης⁵⁴.

πραγματοποιήσει έρευνες στο προσωπικό της ΕΚΤ και ότι το τελευταίο δεν πρέπει να ενημερώνει την OLAF για υπόνοιες απάτης. Είναι επίσης γεγονός, όπως επισημαίνει η ΕΚΤ, ότι η προσβαλλόμενη απόφαση δεν αποκλείει ρητά το ενδεχόμενο να εκδώσει η ΕΚΤ σε κάποια φάση, στο μέλλον, απόφαση κατ' εφαρμογή του άρθρου 4.

73. Κατά τη γνώμη μου η ίδρυση από την ΕΚΤ ενός εσωτερικού συστήματος καταπολέμησης της απάτης δεν αντιβαίνει καθ' εαυτή στον κανονισμό 1073/1999.

74. Δεύτερον, είναι σαφές, όπως επισημαίνει η ΕΚΤ, ότι η προσβαλλόμενη απόφαση δεν «αρνείται» ρητά τις εξουσίες που παρέχει στην OLAF ο κανονισμός 1073/1999. Η προσβαλλόμενη απόφαση ορίζει ότι η καταπολέμηση της απάτης «αποτελεί βασική αρμοδιότητα» της ΔΕΕ η οποία είναι «αρμόδια για τη διεξαγωγή διοικητικών ερευνών εντός της ΕΚΤ για τον σκοπό αυτό». Η προσβαλλόμενη απόφαση δεν αναφέρει δηλαδή ότι η ΔΕΕ είναι «αποκλειστικά» αρμόδια για την καταπολέμηση της απάτης ούτε ορίζει ρητά ότι η OLAF δεν μπορεί να

75. Το ζήτημα όμως δεν τελειώνει εδώ. Τα θεσμικά και άλλα όργανα της Κοινότητας δεσμεύονται από τον κανονισμό 1073/1999 και έχουν την υποχρέωση να μην ενεργούν κατά τρόπο που θα υπέσκαπτε την αποτελεσματικότητά του. Όπως επισημαίνει το Συμβούλιο, ο κανονισμός δεν επιβάλλει υποχρέωση επιτευξέως ορισμένου αποτελέσματος από κάθε θεσμικό ή άλλο όργανο με οποιαδήποτε μέσα θα θεωρούσε κατάλληλα τους επιβάλλει την υποχρέωση καλόπιστης συνεργασίας με την OLAF έτσι ώστε η υπηρεσία αυτή να μπορεί να φέρει σε πέρας την αποστολή που της ανέθεσε ο νομοθέτης.

54 — Πρόταση κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) του Συμβουλίου για την ίδρυση Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης [COM(1998) 717 τελικό]: τροποποιημένη πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου σχετικά με τις έρευνες που πραγματοποιούνται από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης [COM(1999) 140 τελικό]: τελευταία τροποποίηση προτάσεως κανονισμού (ΕΚ) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις έρευνες που πραγματοποιούνται από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) [COM(1999) 225 τελικό] γνώμη αριθ. 2/99 του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί της τροποποιημένης πρότασης κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) του Συμβουλίου σχετικά με τις έρευνες που πραγματοποιούνται από την Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης [ΕΕ 1999, C 154, σ. 1]: νομοθετικό ψήφισμα που περιέχει τη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου επί της τροποποιημένης πρότασης κανονισμού του Συμβουλίου σχετικά με τις έρευνες που πραγματοποιούνται από την Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (ΕΕ 1999, C 279, σ. 280), και έκθεση της Επιτροπής ελέγχου του προϋπολογισμού, εισηγήτης Herbert Bösch, της 23ης Απριλίου 1999, έγγραφο ΕΚ Α4-1999-0240.

76. Το ζήτημα είναι λοιπόν αν η προσβαλλόμενη απόφαση μπορεί να υποσκάψει την αποτελεσματικότητα του κανονισμού 1073/1999. Νομίζω ότι η απάντηση είναι καταφατική. Ακόμη και αν η προσβαλλόμενη απόφαση δεν εμποδίζει τελείως την OLAF από την πραγματοποίηση ερευνών όταν υπάρχουν υπόνοιες απάτης εντός της ΕΚΤ, καθιστά δύσκολες τις έρευνες αυτές. Την άποψη αυτή στηρίζω σε τρεις σκέψεις.

77. Πρώτον, το άρθρο 2 —κατά το οποίο η ΔΕΕ είναι «υπεύθυνη για τη διεξαγωγή ερευνών και την υποβολή αναφορών επί όλων των ζητημάτων που αφορούν την πρόληψη και τον εντοπισμό της απάτης και των άλλων παρανόμων δραστηριοτήτων»⁵⁵— μαρτυρεί την επιθυμία του διοικητικού συμβουλίου της ΕΚΤ να εξασφαλίσει ότι οι έρευνες θα ενεργούνται αποκλειστικά από το σύστημα καταπολέμησης της απάτης της ΕΚΤ. Θα ήταν εξωπραγματικό να θεωρηθεί ότι τα μέλη του προσωπικού —με εξαίρεση ίσως μερικά τολμηρά άτομα— θα συνεργαστούν με την OLAF παραβλέποντας αυτή την πολιτική.

78. Δεύτερον, κατά το άρθρο 5 της προσαλλομένης απόφασης, οι υπάλληλοι της ΕΚΤ i) «ενημερώνουν την επιτροπή καταπολέμησης της απάτης ή τη Διεύθυνση Εσωτερικής Επιθεώρησης για κάθε περίπτωση απάτης ή παράνομης δραστηριότητας» και ii) «δεν πρέπει σε καμιά περίπτωση να υφίστανται άνιση μεταχείριση ή διακρίσεις ως συνέπεια της συμβολής τους στις δραστηριότητες της επιτροπής καταπολέμησης της απάτης ή της Διεύθυνσης Εσωτερικής Επιθεώρησης». Η διάταξη αυτή, ορίζοντας ότι οι υπάλληλοι της ΕΚΤ υποχρεούνται να ενημερώνουν το σύστημα καταπολέμησης της απάτης της ΕΚΤ (και όχι την OLAF) και, ακόμη περισσότερο, παραλείποντας να ορίσει ότι οι υπάλληλοι δεν πρέπει να υφίστανται άνιση μεταχείριση ως συνέπεια της συμβολής τους στις δραστηριότητες της OLAF, μπορεί να αποτρέψει τους υπαλλήλους της ΕΚΤ από την ενημέρωση της OLAF και τη συνεργασία μαζί της.

79. Κυρίως όμως είναι σαφές, κατά τη γνώμη μου, από την ίδια την προσαλλομένη από-

φαση —αιτιολογικές σκέψεις και κείμενο— ότι στην πραγματικότητα συνιστά αρνητική απόφαση όσον αφορά την έκδοση της απόφασης που προβλέπει το άρθρο 4 του κανονισμού 1073/1999.

80. Ενώ το προοίμιο της προσαλλομένης απόφασης αναγνωρίζει ότι «είναι αναγκαίο να τεθούν σε εφαρμογή όλα τα διαθέσιμα μέτρα» για την καταπολέμηση της απάτης⁵⁶, αναφέρει επίσης ότι, παράλληλα με την εφαρμογή των μέσων αυτών, «πρέπει να διατηρηθεί η ισχύουσα κατανομή και ισορροπία αρμοδιοτήτων μεταξύ της ΕΚΤ και των οργάνων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων»⁵⁷. Όπως διευκρίνισε η ΕΚΤ στο Δικαστήριο, η ΔΕΕ ήταν αρμόδια για τις έρευνες περιπτώσεων απάτης εντός της ΕΚΤ όταν εκδόθηκε η προσαλλομένη απόφαση. Οι αιτιολογικές σκέψεις δηλαδή μπορεί να θεωρηθεί ότι απειλούν την απόφαση της ΕΚΤ να μη μεταβάλλει την κατάσταση με την έκδοση απόφασης κατ' εφαρμογή του άρθρου 4 και με σκοπό να διευκολύνει τη διενέργεια των ερευνών από την OLAF.

81. Η πρώτη αιτιολογική σκέψη της προσαλλομένης απόφασης αναφέρει ότι «η ΕΚΤ, από κοινού με τα θεσμικά όργανα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και τα κράτη μέλη, αποδίδει ιδιαίτερη σημασία στις [...] προσπάθειες για την καταπολέμηση της απάτης». Η δεύτερη αιτιολογική σκέψη αναφέρει ότι «κατά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κολωνίας τον Ιούνιο του 1999 εκφράστηκε έντονα η επιθυμία η ΕΚΤ να

55 — Η υπογράμμιση δική μου.

56 — Τέταρτη αιτιολογική σκέψη.

57 — Όπλ.

ακολουθήσει τις προσπάθειες που καταβάλλονται από τα θεσμικά όργανα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων για την καταπολέμηση της απάτης στην Ευρωπαϊκή Ένωση». Στην τέταρτη αιτιολογική σκέψη γίνεται λόγος για «ερευνητικά καθήκοντα που έχουν ανατεθεί στην ΕΚΤ και τα θεσμικά όργανα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων». Σ' αυτές τις αιτιολογικές σκέψεις γίνεται διάκριση μεταξύ, αφενός, των θεσμικών οργάνων της ΕΚ και, αφετέρου, της ΕΚΤ. Ωστόσο, στην πέμπτη αιτιολογική σκέψη η ΕΚΤ αναφέρεται στον κανονισμό 1073/1999 ως «μέτρο για την καταπολέμηση της απάτης και των άλλων παράνομων δραστηριοτήτων που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα των Κοινοτήτων» τα οποία έχουν λάβει «τα θεσμικά όργανα των Κοινοτήτων και τα κράτη μέλη» βάσει του άρθρου 280 ΕΚ. Λαμβάνοντας υπόψη τη διάκριση μεταξύ της ΕΚΤ και των θεσμικών οργάνων της Κοινότητας που κάνει η πρώτη, η δεύτερη και η τέταρτη αιτιολογική σκέψη, η πέμπτη αιτιολογική σκέψη υπονοεί ότι η ΕΚΤ δεν θεωρεί ότι υπάγεται στις διατάξεις του κανονισμού 1073/1999, άρα ούτε στην υποχρέωση εκδόσεως απόφασης κατά το άρθρο 4.

82. Η ερμηνεία αυτή του προοιμίου επιρρωννύεται από την έκτη αιτιολογική σκέψη που αναφέρει ότι η ΕΚΤ είναι ανεξάρτητη από τα θεσμικά όργανα και έχει τον δικό της προϋπολογισμό και τους δικούς της οικονομικούς πόρους, χωριστούς από αυτούς των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Όπως επισημαίνει η Επιτροπή, και μόνο από αυτή την αιτιολογική σκέψη μπορεί να συναχθεί ότι η ΕΚΤ θεωρεί ότι η θέση της διαφέρει στο πλαίσιο του συστήματος της Συνθήκης από τη θέση των λοιπών θεσμικών και άλλων οργάνων σε τέτοιο βαθμό ώστε δεν απαιτείται και δεν μπορεί να υποχρεωθεί να συμμορφωθεί με τον κανονισμό 1073/1999.

83. Η διάκριση που κάνει η ΕΚΤ μεταξύ, αφενός, των διατάξεων του κανονισμού 1073/1999 που έχουν εφαρμογή στα όργανα και στα κράτη μέλη και, αφετέρου, των μέτρων που μπορούν να ληφθούν για την καταπολέμηση της απάτης εντός της ΕΚΤ προκύπτει επίσης σαφώς από τον συνδυασμό της έβδομης και της όγδοης αιτιολογικής σκέψης. Αφού τονίζεται —στην έκτη αιτιολογική σκέψη— η ανεξαρτησία της ΕΚΤ που προβλέπεται από τη Συνθήκη και το καταστατικό, στην έβδομη αιτιολογική σκέψη η OLAF χαρακτηρίζεται ως υπηρεσία «την οποία [η Επιτροπή] δημιούργησε εντός των υπηρεσιών της». Και εδώ το υπονοούμενο είναι σαφές: μια υπηρεσία της Επιτροπής δεν μπορεί να αναλάβει την ευθύνη να ερευνά τις δραστηριότητες ενός ανεξαρτήτου οργανισμού όπως είναι η ΕΚΤ.

84. Την άποψη ότι η προσβαλλομένη απόφαση είναι στην ουσία απόφαση μη εφαρμογής του άρθρου 4 του κανονισμού 1073/1999 επιρρωννύουν και οι διατάξεις της.

85. Υπενθυμίζω ότι το άρθρο 1, παράγραφος 9, της προσβαλλομένης απόφασης ορίζει ότι: «η επιτροπή καταπολέμησης της απάτης είναι αρμόδια για τις σχέσεις με την επιτροπή εποπτείας της OLAF». Καμιά άλλη διάταξη της προσβαλλομένης απόφασης δεν αναφέρεται στη συνεργασία με την OLAF. Το μόνο σημείο επαφής, δηλαδή, μεταξύ του συστήματος της ΕΚΤ και της OLAF είναι γενικού επιπέδου· η προσβαλλομένη απόφαση δεν προβλέπει συνεργασία στο επίπεδο ενέρ-

γειας ή έκδοσης απόφασης που καθορίζει τα των ερευνών που θα διεξάγει η OLAF. Επιπλέον, κατά το άρθρο 1, παράγραφος 8, η επιτροπή καταπολέμησης της απάτης υποβάλλει έκθεση σχετικά με τις δραστηριότητες στο διοικητικό συμβούλιο, στους εξωτερικούς ελεγκτές της ΕΚΤ και στο Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο· δεν προβλέπεται υποχρέωση υποβολής εκθέσεως στην OLAF.

86. Το άρθρο 2 της προσβαλλομένης απόφασης ορίζει ότι η ΔΕΕ «σύμφωνα με την παρούσα απόφαση και τις διαδικασίες που ισχύουν εντός της ΕΚΤ είναι υπεύθυνη για τη διεξαγωγή ερευνών και την υποβολή αναφορών επί όλων των ζητημάτων που αφορούν την πρόληψη και τον εντοπισμό της απάτης εντός της ΕΚΤ» και το άρθρο 5 ορίζει ότι «οι δραστηριότητες που αναφέρονται στην παρούσα απόφαση ασκούνται με βάση τους κανόνες των Συνθηκών, και ιδίως το άρθρο 6 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, και το πρωτόκολλο περί των προνομίων και ασυλιών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, λαμβανομένων υπόψη των όρων απασχόλησης του προσωπικού της ΕΚΤ, καθώς και των όρων βραχυπρόθεσμης απασχόλησης». Η απουσία στις διατάξεις αυτές οποιασδήποτε αναφοράς στον κανονισμό 1073/1999 μαρτυρεί ότι η ΕΚΤ θεωρεί ότι δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού και, συνεπώς, δεν υποχρεούται να συμμορφωθεί προς το άρθρο 4 αυτού. Σημειωτέον επίσης ότι το άρθρο 1, παράγραφος 9, ορίζει ότι για τις σχέσεις μεταξύ της επιτροπής καταπολέμησης της απάτης και της επιτροπής εποπτείας «οι αρχές που διέπουν τις σχέσεις αυτές ορίζονται με απόφαση της ΕΚΤ». Συνεπώς, οι σχέσεις αυτές είναι να μην ακολουθούνται οι αρχές και οι κανόνες του κανονισμού 1073/1999.

87. Τέλος, η σύγκριση των επί μέρους διατάξεων του κανονισμού 1073/1999 και της προσβαλλομένης απόφασης μαρτυρεί ότι η δεύτερη καταρτίστηκε με πρότυπο το πρώτο. Και τα δύο μέτρα ιδρύουν μια ανεξάρτητη επιτροπή εποπτείας, θεσπίζουν διαδικαστικούς κανόνες με στόχο την προστασία των δικαιωμάτων των εμπλεκόμενων ατόμων, προβλέπουν ότι οι εθνικές δικαστικές αρχές ενημερώνονται για τις περιπτώσεις απάτης και τονίζουν την ανάγκη τηρήσεως των κανονισμών υπηρεσιακής καταστάσεως. Η καθιέρωση από την ΕΚΤ ενός παραλλήλου συστήματος ομοίου με το σύστημα του κανονισμού ανταποκρίνεται —όπως επισημαίνει η Επιτροπή— στην άποψη που η ΕΚΤ υποστήριξε ένθερμα ενώπιον του Δικαστηρίου, ότι ο κανονισμός δεν έχει εφαρμογή στην ΕΚΤ και, συνεπώς, η ίδια δεν υποχρεούται να εκδώσει απόφαση κατ' εφαρμογή του άρθρου 4.

88. Κατόπιν αυτών, το συμπέρασμά μου είναι ότι η προσβαλλομένη απόφαση μπορεί να υποσκάψει την αποτελεσματικότητα του κανονισμού 1073/1999 και, συνεπώς, αντιβαίνει σ' αυτό.

89. Το συμπέρασμα αυτό δεν αναιρείται από τον ισχυρισμό της ΕΚΤ ότι το άρθρο 4 του κανονισμού 1073/1999 δεν είναι δεσμευτικό και ότι τα θεσμικά και άλλα όργανα υποχρεούνται μόνο να προβούν σε διαβουλεύσεις.

90. Υπενθυμίζω ότι κατά το άρθρο 4, παράγραφος 1 «οι εσωτερικές έρευνες διεξάγο-

νται [...] υπό τους όρους και σύμφωνα με τις διαδικασίες που προβλέπει [...] και τις αποφάσεις που λαμβάνει το κάθε θεσμικό όργανο, όργανο και οργανισμός» και, κατά το άρθρο 4, παράγραφος 6, «η απόφαση που λαμβάνει κάθε θεσμικό όργανο, όργανο και οργανισμός, η οποία προβλέπεται στην παράγραφο 1, περιλαμβάνει ειδικότερα κανόνες που αφορούν» την υποχρέωση συνεργασίας με την OLAF, τις διαδικασίες που πρέπει να τηρεί η OLAF και τα δικαιώματα των εμπλεκόμενων ατόμων.

91. Η φυσική έννοια της έκφρασης «αποφάσεις που λαμβάνονται» και «αποφάσεις που λαμβάνει» [«in decisions adopted» και «the decision to be adopted»] είναι νομίζω σαφής —στα αγγλικά και στις άλλες γλωσσικές διατυπώσεις του άρθρου 4, παράγραφος 1 και παράγραφος 6: οι φράσεις αυτές δεν αφήνουν ευχέρεια επιλογής αλλά έχουν την έννοια ότι θεσπίζουν υποχρέωση ενεργείας⁵⁸. Την ερμηνεία αυτή, όπως επισημαίνει η Επιτροπή, επιβεβαιώνει η δέκατη αιτιολογική σκέψη που αναφέρει ότι «τα θεσμικά όργανα, όργανα και οργανισμοί πρέπει να προβλέψουν τους όρους και τις λεπτομέρειες σύμφωνα με τις οποίες θα διεξάγονται οι εν λόγω εσωτερικές έρευνες».

92. Η άποψη ότι το άρθρο 4 είναι δεσμευτικό συνάδει επίσης με τον σκοπό και τις προπαρασκευαστικές εργασίες του κανονισμού 1073/1999. Όπως προκύπτει από το προοίμιο,

ο κανονισμός σκοπεί κυρίως την καταπολέμηση της απάτης με την ανάθεση στην OLAF της εξουσίας να διεξάγει έρευνες εντός των θεσμικών και άλλων οργάνων της Κοινότητας σεβόμενην παράλληλα τα δικαιώματα των εμπλεκόμενων ατόμων⁵⁹. Για να επιτευχθεί ο σκοπός αυτός θα πρέπει —όπως επίσης προκύπτει σαφώς από το προοίμιο⁶⁰— να τροποποιηθεί ο Κανονισμός Υπηρεσιακής Καταστάσεως⁶¹. Αναγνωρίζοντας πάντως ότι η τροποποίηση του Κανονισμού Υπηρεσιακής Καταστάσεως είναι χρονοβόρα διαδικασία, ο νομοθέτης πρόβλεψε την έκδοση από τα θεσμικά και άλλα όργανα της Κοινότητας αποφάσεων με διατάξεις που θα αφορούν το καθήκον συνεργασίας με την OLAF, τις διαδικασίες που θα πρέπει να ακολουθεί η OLAF και τα δικαιώματα των εμπλεκόμενων προσώπων. Αν η έκδοση των αποφάσεων αυτών δεν ήταν υποχρεωτική, ο στόχος του κανονισμού —αποτελεσματική πρόληψη της απάτης με σεβασμό των ατομικών δικαιωμάτων— θα υponομευόταν σοβαρά, βραχυπρόθεσμα ή μεσοπρόθεσμα.

93. Όπως προανέφερα, η Επιτροπή πρότεινε αρχικά να ιδρυθεί η OLAF και να καθοριστούν κανόνες για τη λειτουργία της υπηρεσίας αυτής με κανονισμό στηριζόμενο στο άρθρο 308 ΕΚ⁶². Το άρθρο 3, παράγραφος 2, της πρότασης κανονισμού όριζε ότι «κάθε θεσμικό ή άλλο όργανο μπορεί να

59 — Βλ., ιδίως, δέκατη αιτιολογική σκέψη.

60 — Δέκατη αιτιολογική σκέψη.

61 — Κανονισμός Υπηρεσιακής Καταστάσεως των υπαλλήλων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, που θεσπίστηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ, Ευρατόμ, ΕΚΑΧ) 259/68 του Συμβουλίου, της 29ης Φεβρουαρίου 1968, περί Κανονισμού Υπηρεσιακής Καταστάσεως των υπαλλήλων και περί του καθεστώτος που εφαρμόζεται στο λοιπό προσωπικό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και περί ειδικών μεταβατικών διατάξεων που εφαρμόζονται στους υπαλλήλους της Επιτροπής (ΕΕ ειδ. έκδ. 01/001, σ. 108), έκτοτε επανειλημμένα τροποποιηθείς.

62 — Βλ. παράγραφο 7 ανωτέρω.

58 — Βλ., ομοίως, U. Mager, «Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF): Rechtsgrundlagen seiner Errichtung und Grenzen seiner Befugnisse», *Zeitschrift für europarechtliche Studien*, 2000, σ. 177 και σ. 187.

αναθέσει στην OLAF το καθήκον να εκτελεί διοικητικές έρευνες εντός του οικείου οργάνου [...] με απόφαση που θα καθορίζει τους όρους και τους κανόνες βάσει των οποίων πρέπει να διεξάγονται οι έρευνες»⁶³. Η πρόταση δηλαδή πρόβλεπε ότι τα θεσμικά και άλλα όργανα μπορούσαν να επιλέξουν αν θα εκδώσουν απόφαση που θα εξουσιοδοτούσε την OLAF να διενεργεί εσωτερικές έρευνες⁶⁴. Δεδομένου ότι ο κανονισμός 1073/1999 δεν ορίζει ότι τα όργανα «μπορούν» να εκδώσουν απόφαση κατά το άρθρο 4, είναι σαφές ότι ο νομοθέτης θέλησε να δώσει δεσμευτική ισχύ στο άρθρο 4. Το συμπέρασμα αυτό επιρρωννύεται από το επεξηγηματικό υπόμνημα που εκδόθηκε παράλληλα με την πρόταση κανονισμού 1073/1999 στο οποίο η Επιτροπή ανέφερε ότι «αντίθετα με τις διατάξεις του άρθρου 3, παράγραφος 2, της αρχικής πρότασης, τα θεσμικά και άλλα όργανα δεν μπορούν πλέον να επιλέξουν αν θα αναθέσουν ή όχι το καθήκον αυτό στην OLAF»⁶⁵.

πληρά ότι το άρθρο 4 του κανονισμού δεν είναι δεσμευτικό. Στο επεξηγηματικό υπόμνημα που εξέδωσε η Επιτροπή αναφέρεται ότι ο σκοπός της διοργανικής συμφωνίας ήταν να «προληφθούν οι ευρείες αποκλίσεις στους κανόνες που θα θεσπιστούν με τις αποφάσεις»⁶⁶ που θα εκδοθούν βάσει του άρθρου 4 του κανονισμού παρέχοντας ένα πρότυπο αποφάσεως που θα προσαρμοστεί για κάθε όργανο. Αυτό εξάλλου επιβεβαιώνεται από το προσήμιο της συμφωνίας που αναφέρει ότι οι εσωτερικές «έρευνες θα πρέπει να πραγματοποιούνται υπό ισοδύναμους όρους σε όλα τα θεσμικά όργανα, όργανα ή οργανισμούς των Κοινοτήτων»⁶⁷ και ότι τα μέρη πραγματοποιήσαν «συνεννόηση για τη δημιουργία προς τον σκοπό αυτό κοινού καθεστώτος»⁶⁸.

Συμπέρασμα

94. Η ΕΚΤ επιθυμεί να αντικρούσει τα επιχειρήματα αυτά υποστηρίζοντας ότι από την τελευταία παράγραφο του άρθρου 4, παράγραφος 1, προκύπτει ότι τα θεσμικά και άλλα όργανα υποχρεούνται μόνο σε διαβούλευση μεταξύ τους. Δεν συμφωνώ. Η παράγραφος αυτή, επιβάλλοντας διαβουλεύσεις «ως προς το καθεστώς που θα θεσπίζουν», ουδόλως αντιφάσκει την άποψη ότι τα θεσμικά και άλλα όργανα υποχρεούνται να θεσπίζουν κανόνες εκδίδοντας απόφαση κατά την έννοια του άρθρου 4. Δεν με πείθει εξάλλου ο ισχυρισμός της ΕΚΤ ότι η Επιτροπή, το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο, συνάπτοντας τη διοργανική συμφωνία, αναγνώρισαν σιω-

95. Κατόπιν των σκέψεων αυτών καταλήγω στο συμπέρασμα i) ότι η προσβαλλομένη απόφαση αποτελεί στην πραγματικότητα αρνητική απόφαση που υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο κατά το άρθρο 230 και ii) ότι αντιβαίνει στον κανονισμό 1073/1999.

96. Θα προσθέσω ότι το συμπέρασμα αυτό δεν επηρεάζεται από το επιχείρημα της ΕΚΤ

63 — Η υπογραμμισμένη δική μου.

64 — Βλ. επίσης το επεξηγηματικό υπόμνημα που εξέδωσε η Επιτροπή παράλληλα με την πρόταση [COM(1998) 717 τελικό], σημείο 12.

65 — COM(1999) 140 τελικό, σημείο 7.

66 — Βλ. COM(1999) 140 τελικό, σημείο 5.

67 — Έκτη αιτιολογική σκέψη.

68 — Φράση που ακολουθεί την έβδομη και τελευταία αιτιολογική σκέψη.

ότι δηλαδή το άρθρο 4 δεν τάσσει προθεσμία εντός της οποίας τα θεσμικά και άλλα όργανα οφείλουν να εκδώσουν απόφαση. Όπως εξήγησα, η προσβαλλόμενη απόφαση πρέπει να θεωρηθεί ως απόφαση μη εκδόσεως τέτοιας απόφασης. Δεν ευσταθεί εξάλλου ο ισχυρισμός ότι η προσβαλλόμενη απόφαση είναι στην ουσία απλώς δηλωτική. Η προσβαλλόμενη απόφαση, ιδρύοντας την επιτροπή καταπολεμήσεως της απάτης, θεσπίζοντας διαδικαστικούς κανόνες και προβλέποντας (πολύ περιορισμένες) σχέσεις με την OLAF υπερβαίνει την απλή περιγραφή του ρόλου που είχε η Διεύθυνση Εσωτερικής Επιθεώρησης στο πλαίσιο της ΕΚΤ.

Πρέπει ο κανονισμός 1073/1999 να κριθεί ανεφάρμοστος βάσει του άρθρου 241 ΕΚ;

97. Κατόπιν του συμπεράσματος αυτού πρέπει να εξεταστεί ο ισχυρισμός της ΕΚΤ ότι ο κανονισμός 1073/1999 πρέπει να κριθεί ανεφάρμοστος βάσει του άρθρου 241 ΕΚ. Το άρθρο αυτό διατυπώνει τον ακόλουθο κανόνα:

«Παρά τη λήξη της προθεσμίας του άρθρου 230, πέμπτο εδάφιο, κάθε διάδικος μπορεί, επ' ευκαιρία διαφοράς που θέτει υπό αμφισβήτηση την ισχύ κανονισμού που έχει εκδοθεί από κοινού από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ή την ισχύ κανονισμού του Συμβουλίου, της Επιτροπής ή της ΕΚΤ, να επικαλείται το ανεφάρμοστο του κανονισμού αυτού ενώπιον του Δικαστηρίου για έναν από τους λόγους που προβλέπονται στο άρθρο 230, δεύτερο εδάφιο.»

Παραδεκτό

98. Κατά την Επιτροπή, ο ισχυρισμός αυτός πρέπει να κριθεί απαράδεκτος. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η ΕΚΤ —που γνώριζε ότι ο κανονισμός θα είχε εφαρμογή σ' αυτήν— έπρεπε να τον προσβάλλει βάσει του άρθρου 230 ΕΚ. Κατά την τρίτη παράγραφο του άρθρου αυτού, η ΕΚΤ νομιμοποιείται να προσβάλλει κάποιον κανονισμό προκειμένου να προστατεύσει τα προνόμιά της. Η ΕΚΤ αρνείται ότι γνώριζε ότι ο κανονισμός είχε εφαρμογή σ' αυτήν και υπενθυμίζει ότι κατά το άρθρο 241 ΕΚ «κάθε διάδικος» μπορεί να προσβάλει «κανονισμό» «παρά τη λήξη της προθεσμίας του άρθρου 230, πέμπτο εδάφιο, ΕΚ».

99. Τα επιχειρήματα αυτά θέτουν το ερώτημα αν ένα θεσμικό ή άλλο όργανο, που παρέλειψε να προσβάλει κανονισμό εντός της προθεσμίας του άρθρου 230, πέμπτο εδάφιο, ΕΚ, μπορεί να επικαλεσθεί το άρθρο 241 ΕΚ για να αντικρούσει προσφυγή διώκουσα την ακύρωση μέτρου που έλαβε αυτό το θεσμικό ή άλλο όργανο για παράβαση του εν λόγω κανονισμού.

100. Αυτό το σημαντικό ζήτημα αρχής δεν έχει κριθεί από το Δικαστήριο. Δεδομένου ότι εν προκειμένω πολύ λίγη προσοχή δόθηκε στο σημείο αυτό, προτίθεται να εξετάσω πρώτα την ουσία των επιχειρημάτων της

ΕΚΤ και στη συνέχεια να θίξω το ζήτημα του παραδεκτού τους, βάσει του άρθρου 241 ΕΚ.

Νομική βάση

101. Η ΕΚΤ υποστηρίζει ότι ο κανονισμός 1073/1999 είναι άκυρος καθόσον εκδόθηκε βάσει του άρθρου 280 ΕΚ. Τα επί μέρους επιχειρήματά της χωρίζονται σε δύο μέρη.

— Ο πρώτος ισχυρισμός: μέτρα για την καταπολέμηση της απάτης στα κράτη μέλη

102. Η ΕΚΤ υποστηρίζει πρωτίστως ότι το άρθρο 280 ΕΚ παρέχει στην Κοινότητα την εξουσία να λαμβάνει μέτρα που σκοπούν μόνον την ενίσχυση της ικανότητας των αρχών των κρατών μελών να καταπολεμούν την απάτη και τις άλλες παρατυπίες· η διάταξη αυτή δεν αναφέρεται στην απάτη και στις άλλες παρατυπίες που σημειώνονται εντός των κοινοτικών οργάνων. Συνεπώς ο κανονισμός 1073/1999 είναι άκυρος καθόσον επεκτείνει τις εξουσίες της ΕΥΚΑ στα θεσμικά και λοιπά όργανα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Η ΕΚΤ επισημαίνει συναφώς ότι το άρθρο 280, παράγραφος 1, ΕΚ αναφέρεται μόνο σε μέτρα που έχουν ως στόχο την καταπολέμηση της απάτης «στα κράτη μέλη» και ότι, κατά το άρθρο 280, παρά-

γραφος 4, ΕΚ, τα μέτρα που λαμβάνει η Κοινότητα δεν αφορούν την εφαρμογή «του εθνικού ποινικού δικαίου». Η απουσία αναφοράς στα θεσμικά και λοιπά όργανα, στο άρθρο 280 ΕΚ, είναι συνεπώς ιδιαίτερα ενδεικτική, κατά την ΕΚΤ, υπό το φως του άρθρου 286 ΕΚ που ορίζει ρητά ότι «οι κοινοτικές πράξεις για την προστασία του ατόμου όσον αφορά την επεξεργασία και την ελεύθερη κυκλοφορία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα εφαρμόζονται στα όργανα και οργανισμούς που έχουν ιδρυθεί από την παρούσα Συνθήκη ή βάσει αυτής».

103. Η Επιτροπή αντικρούει τα επιχειρήματα αυτά. Υποστηρίζει ότι το άρθρο 280 ΕΚ παρέχει στον κοινοτικό νομοθέτη ευρεία εξουσία να λαμβάνει όλα τα «απαραίτητα μέτρα» και ότι το άρθρο 280, παράγραφος 4, πρέπει να ερμηνεύεται υπό το φως της παραγράφου 1 του ίδιου άρθρου που ορίζει ότι «η Κοινότητα και τα κράτη μέλη καταπολεμούν την απάτη [...] λαμβάνοντας σύμφωνα με το παρόν άρθρο μέτρα [...]». Αν θεωρηθεί ότι το άρθρο 280 ΕΚ αφορά μόνο μέτρα που έχουν σκοπό να συνδράμουν στην πρόληψη της απάτης, τότε υπονομεύεται η αποτελεσματικότητά του διότι για να διαμορφωθεί η πλήρης εικόνα των δραστηριοτήτων των οικονομικών φορέων και αρχών στα κράτη μέλη κατά τη διάρκεια των εξωτερικών ερευνών θα απαιτηθεί ίσως να ερευνηθούν και οι δραστηριότητες μελών του προσωπικού των κοινοτικών θεσμών και άλλων οργάνων.

104. Δεν δέχομαι αυτόν τον ισχυρισμό της ΕΚΤ.

105. Βεβαίως, όπως παρατήρησε το Συμβούλιο με το υπόμνημα παρεμβάσεως, το γράμμα του άρθρου 280 ΕΚ φαίνεται εκ πρώτης όψεως να αναφέρεται σε μέτρα που σκοπούν να ενισχύσουν τις προσπάθειες των κρατών μελών προς καταπολέμηση της απάτης και όχι στις περιπτώσεις απάτης που σημειώνονται εντός των κοινοτικών οργάνων. Εξάλλου, το γεγονός ότι το άρθρο 280 ΕΚ αναφέρεται στη λήψη των «απαραιτήτων μέτρων» δεν ασκεί επιρροή διότι, όπως επισημαίνει η ΕΚΤ, η φράση αυτή είναι άσχετη με το ζήτημα για ποιον σκοπό μπορούν να ληφθούν τα μέτρα —για την καταπολέμηση της απάτης εντός των θεσμικών οργάνων ή στα κράτη μέλη;

106. Ωστόσο, μια προσεκτικότερη ανάλυση του γράμματος της οικονομίας και της ιστορίας του άρθρου 280 ΕΚ οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η Κοινότητα μπορεί να λάβει μέτρα για την καταπολέμηση της απάτης εντός των θεσμικών και άλλων οργάνων.

107. Πρώτον, υπενθυμίζω ότι κατά το άρθρο 280, παράγραφος 1, «η Κοινότητα και τα κράτη μέλη καταπολεμούν την απάτη [...] λαμβάνοντας σύμφωνα με το παρόν άρθρο μέτρα». Νομίζω ότι έχει κάποια βαρύτητα το επιχείρημα της Επιτροπής ότι το άρθρο 280, παράγραφος 1, ΕΚ, κάνοντας λόγο για Κοινότητα και για κράτη μέλη, αναφέρεται στη λήψη μέτρων για την καταπολέμηση της

απάτης εντός των κοινοτικών οργάνων. Το επιχείρημα αυτό πρέπει να ληφθεί υπόψη για την ερμηνεία του άρθρου 280, παράγραφος 4, ΕΚ, το οποίο πρέπει να ερμηνευθεί στο πλαίσιο του άρθρου 280 ΕΚ ως συνόλου.

108. Δεύτερον, το άρθρο 280, παράγραφος 4, ΕΚ ορίζει ότι «το Συμβούλιο [...] λαμβάνει [...] μέτρα με σκοπό την παροχή αποτελεσματικής και ισοδύναμης προστασίας στα κράτη μέλη». Σημαντική είναι η φράση «ισοδύναμη προστασία στα κράτη μέλη»: θέτει ένα όρο που πρέπει να πληρούν όλα τα μέτρα τα οποία σκοπούν την καταπολέμηση της απάτης στα κράτη μέλη. Πρέπει όμως να σημειωθεί ότι το άρθρο 280, παράγραφος 4, ΕΚ δεν προβλέπει ότι η Κοινότητα μπορεί να ενεργεί «μόνο» με σκοπό την παροχή ισοδύναμης προστασίας στα κράτη μέλη. Το γεγονός δηλαδή ότι το άρθρο 280 ΕΚ θέτει έναν όρο (ισοδυναμία) που πρέπει να πληρούν ορισμένα είδη μέτρων (που εφαρμόζονται στην πρόληψη της απάτης στα κράτη μέλη) δεν μπορεί νομίζω να θεωρηθεί ότι σημαίνει ότι ο νομοθέτης δεν μπορεί να θεσπίσει άλλα μέτρα (που έχουν ως στόχο την καταπολέμηση της απάτης εντός των θεσμικών και άλλων οργάνων). Για τον ίδιο λόγο θεωρώ ότι η τελευταία φράση του άρθρου 280, παράγραφος 4, ΕΚ —που ορίζει ότι τα λαμβανόμενα μέτρα «δεν αφορούν την εφαρμογή του εθνικού ποινικού δικαίου»— αποτελεί όρο που έχει εφαρμογή όταν η Κοινότητα θεσπίζει μέτρα με σκοπό την καταπολέμηση της απάτης στα κράτη μέλη· από τη φράση αυτή δεν συνάγεται το συμπέρασμα ότι δεν μπορούν να ληφθούν άλλα μέτρα.

109. Τρίτο και σπουδαιότερο, το άρθρο 280 ΕΚ ορίζει ρητά ότι τα λαμβανόμενα μέτρα πρέπει να παρέχουν «αποτελεσματική» προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας από την απάτη και άλλες παρατυπίες. Θα ήταν δύσκολο για τον νομοθέτη να επιτύχει αυτόν τον στόχο αν δεν είχε τη δυνατότητα να λάβει μέτρα για την καταπολέμηση της απάτης εντός των κοινοτικών θεσμών και άλλων οργάνων. Για να διαμορφωθεί πλήρης εικόνα των δραστηριοτήτων των οικονομικών υπαλλήλων και αρχών στα κράτη μέλη θα χρειασθεί, όπως επισημαίνει η Επιτροπή, να ερευνηθούν οι δραστηριότητες μελών του προσωπικού των κοινοτικών θεσμών και άλλων οργάνων. Το γεγονός ότι ορισμένα θεσμικά και άλλα όργανα ενδέχεται να θεσπίσουν εσωτερικά συστήματα καταπολέμησης της απάτης ανεξάρτητα από τα μέτρα που λαμβάνονται βάσει του άρθρου 280 ΕΚ δεν αποτελεί πειστικό αντίλογο στο επιχείρημα αυτό διότι δεν είναι βέβαιο ότι όλα τα θεσμικά και άλλα όργανα θα δημιουργήσουν τέτοια συστήματα ούτε ότι τα συστήματα αυτά θα είναι αποτελεσματικά.

110. Επιπλέον, θα ήταν παράδοξο, κατά την άποψή μου, αν η Κοινότητα είχε την εξουσία να ρυθμίσει έναν ευαίσθητο τομέα της αρμοδιότητας των κρατών μελών —δηλαδή την έρευνα ενδεχομένων σοβαρών ποινικών αδικημάτων— αλλά αδυνατούσε τελείως να θεσπίζει γενικούς κανόνες για την έρευνα ενεργειών του δικού της προσωπικού, βάσει του άρθρου 280 ΕΚ, και είναι απίθανο η αναθεώρηση του άρθρου 209 Α της Συνθήκης ΕΚ που έγινε με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ —ειδικά η προσθήκη της κατά το άρθρο 280, παράγραφος 4, ΕΚ αρμοδιό-

τητας— να είχε ως στόχο να αποκλείσει τέτοια μέτρα.

111. Την άποψή μου αυτή επιρρωννύουν οι προπαρασκευαστικές εργασίες της Συνθήκης του Άμστερνταμ⁶⁹. Από τα κείμενα αυτά προκύπτει ότι το άρθρο 280, παράγραφος 4, ΕΚ προστέθηκε στη Συνθήκη λόγω των φόβων για απάτες και άλλες καταχρήσεις κοινοτικών κονδυλίων στα κράτη μέλη⁷⁰ καθώς και εντός των κοινοτικών θεσμών οργάνων. Συγκεκριμένα, στην από 28 Φεβρουαρίου 1996 γνώμη με τίτλο «Ενίσχυση της πολιτικής ένωσης και προετοιμασία της διεύρυνσης», η Επιτροπή τόνισε ότι «η απάτη κατά των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας πρέπει να καταπολεμηθεί αποτελεσματικά. Αυτό δεν μπορεί να γίνει χωρίς τη σταθερή βούληση των κρατών μελών καθώς και των θεσμών οργάνων. Η Επιτροπή προτείνει να αποκτήσει η Ένωση την κατάλληλη νομική βάση»⁷¹. Στην τελική έκθεση του προέδρου της ομάδας συζήτησης για τη διακυβερνητική διάσκεψη του 1996 «A Strategy for Europe»⁷² αναφέρεται ότι «η ομάδα επιθυμεί να είναι τα κοινοτικά όργανα περισσότερο αποτελεσματικά στην καταπολέμηση της απάτης» και ότι «όλα τα θεσμικά και άλλα όργανα πρέπει να υπόκεινται στον

69 — Βλ. βάση δεδομένων IGC 1996, <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/key-doc.html>.

70 — Βλ., π.χ., την έκθεση για την εφαρμογή της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, παρουσιασθείσα από την Επιτροπή στις 10 Μαΐου 1995, σημεία 66 έως 68· το ψήφισμα επί της γνώμης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τη σύγκληση της διακυβερνητικής διάσκεψης, σημείο 22· το ψήφισμα (του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου) για την εφαρμογή της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση ενόψει της διακυβερνητικής διάσκεψης του 1996 — Πραγματοποίηση και ανάπτυξη της Ένωσης, σημείο 36.

71 — Σημείο 11. Η υπογράμμιση δική μου.

72 — Έκθεση της ομάδας συζήτησης, Μεσσίνα, 2 Ιουνίου 1995, Βρυξέλλες, 5 Δεκεμβρίου 1995, Μέρος δεύτερο: Σχολιασμένο χρονοδιάγραμμα.

δέοντα έλεγχο»⁷³. Παρόμοια παρατήρηση διατυπώνεται στο ψήφισμα για τη γνώμη του Κοινοβουλίου σχετικά με τη σύγκληση της διακυβερνητικής διάσκεψης της 13ης Μαρτίου 1996 που χαρακτήρισε σαν μια από τις «βασιικές προτεραιότητες για το μέλλον της Ευρώπης» «την επίτευξη μεγαλύτερης αξιοπιστίας για την Ευρωπαϊκή Ένωση μέσω αποτελεσματικής δράσης κατά παράνομης χρήσης των οικονομικών πόρων της Κοινότητας σε όλα τα επίπεδα, που προϋποθέτει [...] δημοκρατική διαδικασία θεσπίσεως όλων των κοινοτικών κανονισμών που απαιτούνται για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων»⁷⁴. Θα σημειώσω επίσης ότι η έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου προς την «ομάδα συζήτησης» για την εφαρμογή της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, τον Μάιο του 1995, υπογράμμισε ότι «η απάτη κατά των κοινοτικών κονδυλίων είναι πιθανό να υπονομεύει σοβαρά την αξιοπιστία της Ένωσης. Συνεπώς η καταπολέμηση της απάτης αποτελεί πρωταρχικό καθήκον για κάθε θεσμικό όργανο και κράτος μέλος»⁷⁵.

112. Τέλος, ας μη λησμονούμε ότι το Δικαστήριο δεν έχει διαμορφώσει μέχρι στιγμής ανστηρή και γραμματική προσέγγιση όσον αφορά την ερμηνεία των διατάξεων εξουσιοδοτήσεως της Συνθήκης⁷⁶, και κατά

πάγια νομολογία «η Κοινότητα ενεργεί [...] βάσει ειδικών αρμοδιοτήτων οι οποίες δεν πρέπει απαραίτητως να απορρέουν ρητώς από ειδικές διατάξεις της Συνθήκης αλλά μπορούν επίσης να συνάγονται σιωπηρώς από τις διατάξεις αυτές»⁷⁷. Το άρθρο 280 ΕΚ αναθέτει στον κοινοτικό νομοθέτη το καθήκον να «καταπολεμούν την απάτη ή οιαδήποτε άλλη παράνομη δραστηριότητα κατά των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας» και προβλέπει τη λήψη δεσμευτικών μέτρων προς τον σκοπό αυτό. Η άποψη ότι τα μέτρα αυτά μπορούν να επεκταθούν και στην πρόληψη της απάτης εντός των θεσμών και άλλων οργάνων της Κοινότητας συνάδει προς αυτή τη νομολογία⁷⁸.

— Ο δεύτερος ισχυρισμός: τα οικονομικά συμφέροντα της Κοινότητας

113. Κατά την ΕΚΤ, ο κανονισμός 1073/1999 είναι ανίσχυρος καθόσον έχει εφαρμογή στην ΕΚΤ. Συναφώς επισημαίνει ότι το άρθρο 280 ΕΚ ανήκει στον Τίτλο II του Πέμπτου Μέρους της Συνθήκης ΕΚ που περιέχει διατάξεις για τον προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Δεδομένου ότι στη Συνθήκη αρμόζει συστηματική ερμηνεία, το περιεχόμενο του «οικονομικά συμφέροντα της Κοινότητας» από το άρθρο 280 ΕΚ δεν μπορεί να διαφέρει από το περιεχόμενο του όρου «προϋπολογισμός» της Ευρωπαϊκής Κοινότητας κατά την έννοια του άρθρου 268 ΕΚ. Εξ αυτού έπεται ότι το άρθρο 280 ΕΚ εξουσιοδοτεί την Κοινότητα να λαμβάνει μέτρα με στόχο μόνο την προστασία της Κοινότητας από την απάτη και άλλες παρά-

73 — Σημείο 133. Η υπογράμμιση δική μου.

74 — Βασική προτεραιότητα VII. Η υπογράμμιση δική μου.

75 — Σημείο 3.1: η υπογράμμιση δική μου. Βλ. επίσης σημείο 1.6 που τόνισε την «ανάγκη να γίνουν οι απαραίτητες προσπάθειες για την καταπολέμηση της απάτης κατά των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας μέσω των μεθόδων λειτουργίας τόσο των θεσμικών οργάνων, και ειδικά της Επιτροπής, όσο και των εθνικών διοικήσεων και από όλα τα μέρη με εντατικότερους ελέγχους για την πρόληψη της απάτης».

76 — Βλ., ειδικότερα, αποφάσεις της 20ής Οκτωβρίου 1992, C-295/90 REV, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1992, σ. I-4193) της 9ης Νοεμβρίου 1995, C-426/93, Γερμανία κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1995, σ. I-3723) της 3ης Δεκεμβρίου 1996, C-268/94, Πορτογαλία κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1996, σ. I-6177) της 12ης Νοεμβρίου 1996, C-84/94, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1996, σ. I-5755) της 9ης Οκτωβρίου 2001, C-377/98, Κάτω Χώρες κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (Συλλογή 2001, σ. I-7079, σκέψη 15).

77 — Γνωμοδότηση 2/94 του Δικαστηρίου, της 28ης Μαρτίου 1996 (Συλλογή 1996, σ. I-1759, σκέψη 25). Βλ. επίσης απόφαση της 9ης Ιουλίου 1987, 281/85, 283/85 έως 285/85 και 287/85, Γερμανία, Γαλλία, Κάτω Χώρες, Δανία και Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής (Συλλογή 1987, σ. 3203).

78 — Βλ., ομοίως, U. Mager, ό.π. υποσημείωση 58, σ. 189.

νομες δραστηριότητες που συνεπάγονται απώλεια εσόδων ή αύξηση εξόδων του προϋπολογισμού της Κοινότητας. Η ΕΚΤ όμως είναι οικονομικώς ανεξάρτητη από τον προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Έχει τον δικό της προϋπολογισμό που διέπεται από το Κεφάλαιο IV του καταστατικού (Δημοσιονομικές διατάξεις)⁷⁹ και από τις λεπτομερέστερες διατάξεις που θεσπίζει το διοικητικό συμβούλιο σύμφωνα με το άρθρο 12, παράγραφος 3, του καταστατικού⁸⁰. Κατά το άρθρο 26, παράγραφος 2, του καταστατικού, ο προϋπολογισμός αυτός καταρτίστηκε από την εκτελεστική επιτροπή σύμφωνα με αρχές που καθορίστηκαν από το διοικητικό συμβούλιο⁸¹. Επιπλέον, τα περιουσιακά στοιχεία της ΕΚΤ δεν προέρχονται από τον προϋπολογισμό της Κοινότητας⁸², και οι ζημιές που υφίσταται η ΕΚΤ ουδέποτε αποτελούν δαπάνη του κοινοτικού προϋπολογισμού⁸³. Ναι μεν η ΕΚΤ διαχειρίζεται ορισμένα κονδύλια που αποτελούν πόρους του κοινοτικού προϋπολογισμού, πλην όμως αυτά είναι ήσσονος σημασίας σε σχέση με τα καθήκοντα που έχουν ανατεθεί στην ΕΚΤ, και συνεπώς δεν δικαιολογούν την υπαγωγή όλων των δρα-

στηριοτήτων της ΕΚΤ στις εξουσίες της OLAF.

114. Η Επιτροπή παρατηρεί ότι το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 280, παράγραφος 4, ΕΚ δεν περιορίζεται στην προστασία του προϋπολογισμού της Κοινότητας διότι ρητά αναφέρεται στα «οικονομικά συμφέροντα της Κοινότητας»· η έκφραση αυτή καλύπτει όλους τους οικονομικούς πόρους που διαχειρίζονται τα κοινοτικά θεσμικά και άλλα όργανα, ανεξαρτήτως προελεύσεώς τους. Η άποψη αυτή συνάδει προς το άρθρο 248 ΕΚ, κατά το οποίο οι εξουσίες του Ελεγκτικού Συνεδρίου δεν περιορίζονται σε έσοδα και δαπάνες του προϋπολογισμού της Κοινότητας. Η άποψη αυτή επιρρωννύεται επίσης από τη νομοθετική πρακτική. Συγκεκριμένα, ο κανονισμός 2988/95 για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων⁸⁴ ορίζει την παρατυπία ως «κάθε παράβαση διάταξης του κοινοτικού δικαίου που προκύπτει από πράξη ή παράλειψη ενός οικονομικού φορέα, με πραγματικό ή ενδεχόμενο αποτέλεσμα να ζημωθεί ο γενικός προϋπολογισμός των Κοινοτήτων ή προϋπολογισμός διαχειριζόμενος από τις Κοινότητες, είτε με τη μείωση ή ματαίωση εσόδων που προέρχονται από ίδιους πόρους που εισπράττονται απευθείας για λογαριασμό της Κοινότητας, είτε με αδικαιολόγητη δαπάνη»⁸⁵. Η διάταξη αυτή δείχνει ότι τα οικονομικά συμφέροντα της Κοινότητας μπορεί να θεωρηθεί, και έχει θεωρηθεί, ότι δεν καλύπτουν μόνον τον προϋπολογισμό των Κοινοτήτων.

79 — Άρθρα 26 έως 33 του καταστατικού.

80 — Το άρθρο 12, παράγραφος 3, ορίζει ότι «το διοικητικό συμβούλιο θεσπίζει εσωτερικό κανονισμό ο οποίος καθορίζει την εσωτερική οργάνωση της ΕΚΤ και των οργάνων λήψης αποφάσεων». Βάσει της διατάξεως αυτής η ΕΚΤ εξέδωσε τον εσωτερικό κανονισμό της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας που τροποποιήθηκε στις 22 Απριλίου 1999 (ΕΕ 1999, L 125, σ. 34), που περιέχει στα άρθρα 15 και 16 διατάξεις για τη διαδικασία καταρτίσεως του προϋπολογισμού και για τις εκθέσεις και τους ετήσιους λογαριασμούς.

81 — Οι αρχές αυτές είχαν, κατά την ΕΚΤ, καθοριστεί με απόφαση του διοικητικού συμβουλίου της 1ης Δεκεμβρίου 1998 και τροποποιήθηκαν με μεταγενέστερη απόφαση του διοικητικού συμβουλίου της 15ης Δεκεμβρίου 1999.

82 — Τα περιουσιακά στοιχεία της ΕΚΤ είναι i) το κεφάλαιο της που εισφέρεται από τις εθνικές κεντρικές τράπεζες σύμφωνα με το άρθρο 28 του καταστατικού, ii) τα συναλλαγματικά διαθέσιμα που μεταβιβάζουν οι εθνικές κεντρικές τράπεζες σύμφωνα με το άρθρο 30 του καταστατικού και iii) το νομισματικό εισόδημα που προκύπτει από την εφαρμογή της οικονομικής πολιτικής του ΕΣΚΤ από την ΕΚΤ και τις εθνικές κεντρικές τράπεζες και το οποίο διατίθεται σύμφωνα με το άρθρο 32 του καταστατικού.

83 — Η ΕΚΤ επικαλείται το άρθρο 33, παράγραφος 2, του καταστατικού που ορίζει ότι «σε περίπτωση ζημιάς της ΕΚΤ η ζημία αυτή μπορεί να καλυφθεί από το γενικό αποθεματικό της ΕΚΤ και, εφόσον κρίνεται αναγκαίο, μετά από απόφαση του διοικητικού συμβουλίου της ΕΚΤ, από το νομισματικό εισόδημα του αντιστοίχου οικονομικού έτους κατ' αναλογία και μέχρι το ύψος των ποσών που καταφέρονται στις εθνικές κεντρικές τράπεζες σύμφωνα με το άρθρο 32, παράγραφος 5».

84 — Βλ. υποσημείωση 7.

85 — Άρθρο 1, παράγραφος 2. Η υπογράμμιση δική μου.

115. Εν πάση περιπτώσει, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι ακόμη και αν γίνει διάκριση μεταξύ, αφενός, του προϋπολογισμού της Κοινότητας και, αφετέρου, των οικονομικών συμφερόντων της ΕΚΤ, η ΕΚΤ θα ενέπιπτε στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 280, παράγραφος 4, ΕΚ και στα μέτρα που λαμβάνονται βάσει αυτού. Και τούτο διότι η ΕΚΤ διαχειρίζεται ορισμένους κοινοτικούς πόρους και μεταξύ αυτών τον κοινοτικό φόρο που κατακρατεί από τους μισθούς, αποδοχές και συντάξεις των μελών του διοικητικού συμβουλίου, του γενικού συμβουλίου και του προσωπικού της ΕΚΤ⁸⁶. Το γεγονός ότι οι πόροι αυτοί αποτελούν μικρό μέρος του προϋπολογισμού της ΕΚΤ δεν ασκεί επιρροή διότι ο κοινοτικός νομοθέτης είναι αυτός που αποφασίζει αν το γεγονός ότι ένα όργανο διαχειρίζεται κοινοτικά κονδύλια δικαιολογεί τη λήψη μέτρων για την καταπολέμηση της απάτης εντός αυτού.

116. Νομίζω ότι οι ισχυρισμοί της ΕΚΤ δεν ευσταθούν.

117. Ναι μεν κατά πάγια νομολογία τα όρια της εξουσίας που παρέχει στην Κοινότητα συγκεκριμένη διάταξη της Συνθήκης πρέπει να προσδιορίζονται μεταξύ άλλων με γνώμονα τη θέση της διάταξης στο σύστημα της Συνθήκης⁸⁷, πλην όμως από τη νομολογία δεν προκύπτει ότι οι διαφορετικές εκφράσεις που χρησιμοποιούνται εντός του ίδιου τίτλου

της Συνθήκης πρέπει να ερμηνεύονται κατά τον ίδιο τρόπο. Το γεγονός ότι το άρθρο 280 ΕΚ εντάσσεται στον Τίτλο II του Πέμπτου Μέρους της Συνθήκης ΕΚ δεν αποτελεί συνεπώς, κατά την άποψή μου, πειστικό επιχείρημα για τον ισχυρισμό της ΕΚΤ ότι ο όρος «οικονομικά συμφέροντα της Κοινότητας» πρέπει να θεωρηθεί αντίστοιχος του όρου «προϋπολογισμός της Κοινότητας». Αντιθέτως, η χρησιμοποίηση δύο διαφορετικών εκφράσεων σε διαφορετικές διατάξεις του ίδιου τίτλου υποδηλώνει μάλλον ότι πρόκειται για διαφορετικές έννοιες. Επιπλέον, όταν το άρθρο 280, παράγραφος 4, ΕΚ προστέθηκε στον τίτλο αυτό με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ —ενόψει της θεσπίσεως ενισχυμένων μέτρων κατά της απάτης— ήταν τελείως φυσιολογικό να τοποθετηθεί η διάταξη αυτή με τις δημοσιονομικές διατάξεις στον Τίτλο II του Πέμπτου Μέρους. Από το γεγονός ότι τοποθετήθηκε εκεί δεν συνάγεται ότι οι συντάκτες της Συνθήκης θέλησαν να περιορίσουν το πεδίο εφαρμογής της διάταξης στον προϋπολογισμό των Κοινοτήτων με τον οποίο ασχολούνται οι προηγούμενες διατάξεις του τίτλου αυτού. Ούτε υπάρχει καμιά ένδειξη στις προπαρασκευαστικές εργασίες της Συνθήκης του Άμστερνταμ για το ότι η επιλογή της εντάξεως του άρθρου 280, παράγραφος 4, ΕΚ στον τίτλο αυτό σημαίνει πρόθεση περιορίσεως του πεδίου εφαρμογής της ή πρόθεση να αποκλειστεί η ΕΚΤ από τα μέτρα κατά της απάτης.

118. Συγκεκριμένα συμφωνώ με την Επιτροπή ότι το άρθρο 280, παράγραφος 4, ΕΚ παρέχει στον νομοθέτη την εξουσία να θεσπίζει μέτρα για την πρόληψη της απάτης και άλλων παρανόμων δραστηριοτήτων που, καίτοι δεν συνδέονται άμεσα με τον προϋπολογισμό της Κοινότητας, είναι ικανές να βλάψουν τα οικονομικά συμφέροντα της Κοινότητας υπό ευρεία έννοια, επηρεάζοντας αρνητικά τα περιουσιακά της στοιχεία.

86 — Η κατακράτηση αυτή πραγματοποιείται σύμφωνα με το πρωτόκολλο περί των προνομίων και ασυλίων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων που έχει εφαρμογή στην ΕΚΤ (άρθρο 40 του καταστατικού) και τον κανονισμό (ΕΚ, ΕΚΑΧ, Ευρατόμ) 1197/98 του Συμβουλίου της 3ης Ιουνίου 1998, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ, Ευρατόμ, ΕΚΑΧ) 260/68 περί των όρων και της διαδικασίας επιβολής του φόρου υπέρ των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΕΕ 1998, L 166, σ. 1).

87 — Βλ., ειδικότερα, απόφαση της 3ης Ιουλίου 1982, 188/80 έως 190/80, Γαλλία, Ιταλία και Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής (Συλλογή 1982, σ. 2545, σκέψη 6).

Επιπλέον, η πηγή των περιουσιακών αυτών στοιχείων δεν έχει καθοριστική σημασία, κατά την άποψή μου· η εξασφάλιση της σύννομης χρήσης όλων των κονδυλίων που κατέχουν τα θεσμικά και άλλα όργανα και οι υπηρεσίες της Κοινότητας πρέπει να θεωρηθεί, νομίζω, ότι ανάγεται στα οικονομικά συμφέροντα της Κοινότητας και συνεπώς μπορεί να αποτελέσει το αντικείμενο μέτρων θεσπιζομένων βάσει του άρθρου 280, παράγραφος 4, ΕΚ.

119. Η ΕΚΤ φρονεί ότι η ερμηνεία αυτή δεν συνάδει με τη νομοθετική πρακτική. Υποστηρίζει, αντίθετα με τους ισχυρισμούς της Επιτροπής, ότι οι διατάξεις του κανονισμού 2988/95 δείχνουν ότι τα οικονομικά συμφέροντα της Κοινότητας δεν εκτείνονται πέραν του προϋπολογισμού της Κοινότητας και ενδεχομένως του προϋπολογισμού ορισμένων υπηρεσιών των οποίων τα περιουσιακά στοιχεία προέρχονται από τον προϋπολογισμό αυτό και απολαμβάνουν κάλυψη ζημιών από τον προϋπολογισμό αυτό. Επικαλείται επίσης τη σύμβαση που καταρτίστηκε βάσει του άρθρου Κ.3 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, περί προστασίας των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων⁸⁸, που ορίζει ότι «απάτη εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων συνιστά [...] όσον αφορά τις δαπάνες, κάθε εκ προθέσεως πράξη ή παράλειψη [...] με αποτέλεσμα την αχρεώστητη είσπραξη ή παρακράτηση πόρων που προέρχονται από τον γενικό προϋπολογισμό των Κοινοτήτων ή από τους προϋπολογισμούς των οποίων η διαχείριση ασκείται από τις Κοινότητες για λογαριασμό τους»⁸⁹.

120. Ωστόσο, δεν θα έδινα πολύ βάρος, στο πλαίσιο της παρούσας υπόθεσης, στους ορισμούς που περιέχουν τα κείμενα αυτά. Η νομοθετική πρακτική μπορεί μεν να είναι κατάλληλη για τον προσδιορισμό του πεδίου των αρμοδιοτήτων της Κοινότητας⁹⁰ πλην όμως πρέπει να σημειωθεί ότι ο κανονισμός 2988/95 εκδόθηκε βάσει του άρθρου 235 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 308 ΕΚ), και όχι βάσει του άρθρου 280 ΕΚ. Επιπλέον, ο κανονισμός αυτός και η σύμβαση στην οποία αναφέρεται η ΕΚΤ καταρτίστηκαν σε χρονική στιγμή πριν από την ίδρυση της ΕΚΤ. Το γεγονός ότι σε εκείνο το σημείο τα «οικονομικά συμφέροντα της Κοινότητας» ορίστηκαν με έκφραση που μπορεί να ερμηνευθεί ως αποκλείουσα τα οικονομικά συμφέροντα των οργάνων όπως η ΕΚΤ, το κεφάλαιο και ο προϋπολογισμός των οποίων είναι είτε εξ ολοκλήρου είτε σε μεγάλο βαθμό ανεξάρτητα από τον προϋπολογισμό της Κοινότητας, δεν είναι καθοριστικό για την ερμηνεία που πρέπει να δώσουμε σήμερα στο άρθρο 280 ΕΚ.

121. Το ζήτημα είναι λοιπόν αν ο κανονισμός 1073/1999 μπορεί να θεωρηθεί ως μέτρο που σκοπεί την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας καθόσον έχει ως στόχο να προλάβει το ενδεχόμενο να θιγεί ο προϋπολογισμός και τα περιουσιακά στοιχεία της ΕΚΤ από απάτη και άλλες παρατυπίες.

122. Η απάντησή μου σε αυτό το ερώτημα είναι καταφατική. Το γεγονός ότι υπάρχει

⁸⁸ — Βλ. υποσημείωση 8.

⁸⁹ — Άρθρο 1.

⁹⁰ — Βλ. τις προτάσεις μου της 13ης Νοεμβρίου 2001 στην υπόθεση C-29/99, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (απόφαση της 10ης Δεκεμβρίου 2002, Συλλογή 2002, σ. I-11221, I-11225, σημείο 148).

ακόμα, όπως τονίζει η ΕΚΤ, κάποιος βαθμός διαχωρισμού μεταξύ των οικονομικών της ΕΚΤ και των λοιπών κοινοτικών θεσμών και άλλων οργάνων δεν είναι καθοριστικής σημασίας, κατά τη γνώμη μου. Όπως εξήγησα ανωτέρω, η ΕΚΤ αποτελεί όργανο που ανήκει στο κοινοτικό πλαίσιο⁹¹. Δεδομένου ότι είναι κοινοτικό όργανο, τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΚΤ αποτελούν μέρος και τμήμα των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας. Συνεπώς, το κύρος του κανονισμού 1073/1999 δεν επηρεάζεται από το γεγονός ότι ο κανονισμός εκδόθηκε βάσει του άρθρου 280, παράγραφος 4, ΕΚ.

σχύσει της σαφούς διατύπωσης του άρθρου 280, παράγραφος 4, ΕΚ, το οποίο, αναφερόμενο στα οικονομικά συμφέροντα της Κοινότητας υπονοεί ότι είναι δυνατή η λήψη μέτρων που θα ισχύουν για όλα τα θεσμικά και άλλα όργανα της Κοινότητας, περιλαμβανομένης και της ΕΚΤ. Εξάλλου, θα ήταν ενδεχομένως δύσκολο να επιτευχθεί η «αποτελεσματική προστασία» των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας που προβλέπει το άρθρο 280 ΕΚ αν ένα όργανο όπως η ΕΚΤ, που έχει ένα σημαντικό ετήσιο προϋπολογισμό⁹² και σημαντικά περιουσιακά στοιχεία⁹³, δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του.

123. Η ΕΚΤ αντικρούει το συμπέρασμα αυτό επισημαίνοντας ότι οι διατάξεις που αφορούν τη θεσμική θέση της ΕΚΤ βρίσκονται στο άρθρο 8 ΕΚ, στον Τίτλο VII του Τρίτου Τμήματος της Συνθήκης και στο καταστατικό. Το Πέμπτο Τμήμα της Συνθήκης —ο Τίτλος I του οποίου περιέχει διατάξεις για τα πέντε κοινοτικά όργανα, την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, την Επιτροπή των Περιφερειών και την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, και ο Τίτλος II του οποίου περιέχει δημοσιονομικές διατάξεις (μεταξύ των οποίων το άρθρο 280 ΕΚ)— δεν περιλαμβάνουν κεφάλαιο για την ΕΚΤ. Κατά την άποψη της ΕΚΤ, η δομή της Συνθήκης αντικατοπτρίζει εσκεμμένη επιλογή των συντακτών της Συνθήκης την οποία το Δικαστήριο πρέπει να σέβεται όταν ερμηνεύει το άρθρο 280, παράγραφος 4, ΕΚ.

125. Κατόπιν αυτών συμπεραίνω ότι ο κανονισμός 1073/1999 εκδόθηκε επί ορθής νομικής βάσεως.

Η κατά το άρθρο 105, παράγραφος 4, ΕΚ γνώμη της ΕΚΤ

124. Δεν συμφωνώ με αυτή την άποψη. Η δομική ερμηνεία της Συνθήκης την οποία υποστηρίζει η ΕΚΤ δεν μπορεί να υπερί-

126. Η ΕΚΤ υποστηρίζει ότι αν ο κανονισμός 1073/1999 θεωρηθεί ότι έχει εφαρμογή στην

92 — Από τους ετήσιους λογαριασμούς της ΕΚΤ και από τον ισολογισμό του Ευρωσυστήματος 2001 προκύπτει ότι κατά το έτος που έληξε στις 31 Δεκεμβρίου 2001, η ΕΚΤ είχε συνολικά καθαρά έσοδα 2 124 963 526 ευρώ και κέρδος 1 821 819 922 ευρώ. Οι λογαριασμοί δημοσιεύθηκαν στην ετήσια έκθεση 2001 της ΕΚΤ. Βλ. <http://www.ecb.int>.

93 — Κατά το άρθρο 28 του καταστατικού, το κεφάλαιο της ΕΚΤ ανέρχεται σε 5 δισεκατομμύρια ECU και μπορεί να αυξηθεί με απόφαση του διοικητικού συμβουλίου. Κατά το άρθρο 30, παράγραφος 1, του καταστατικού, οι εθνικές κεντρικές τράπεζες μεταβιβάζουν στην ΕΚΤ συναλλαγματικά διαθέσιμα μέχρι ποσού ισοδυνάμου προς 50 δισεκατομμύρια ECU. Από τους ετήσιους λογαριασμούς της ΕΚΤ και από τον ισολογισμό του Ευρωσυστήματος 2001 που παρατίθεται στην υποσημείωση 92, προκύπτει ότι κατά το τέλος του έτους 2001 τα συνολικά περιουσιακά στοιχεία της ΕΚΤ ανήλθαν σε 68 061 170 826 ευρώ.

91 — Βλ. σημεία 55 έως 60.

ΕΚΤ θα έπρεπε να ζητηθεί η γνώμη της σύμφωνα με το άρθρο 105, παράγραφος 4, ΕΚ που ορίζει ότι ζητείται η γνώμη της ΕΚΤ, μεταξύ άλλων, «για κάθε προτεινόμενη κοινοτική πράξη που εμπίπτει στο πεδίο της αρμοδιότητάς της». Δεδομένου ότι δεν πραγματοποιήθηκε νομότυπη διαβούλευση με την ΕΚΤ, ο κανονισμός είναι ανίσχυρος διότι η διαβούλευση αποτελεί ουσιώδες στοιχείο της θεσμικής ισορροπίας που καθιερώνει η Συνθήκη και συνεπώς ουσιώδη διαδικαστικό χώρο.

127. Ειδικότερα, η ΕΚΤ υποστηρίζει ότι ο κανονισμός 1073/1999 εμπίπτει στο πεδίο αρμοδιότητάς της διότι επηρεάζει άμεσα την εξουσία της ΕΚΤ να οργανώνει τις εσωτερικές αυτής υποθέσεις που της παρέχει το άρθρο 12, παράγραφος 3 του καταστατικού⁹⁴, όπως συμπληρώνεται με την αρχή των σιωπηρών εξουσιών⁹⁵, και την εξουσία της να «θεσπίζει τους όρους απασχόλησης του προσωπικού της ΕΚΤ» κατά το άρθρο 36 του καταστατικού. Στο πλαίσιο αυτό επισημαίνει ότι ο κοινοτικός νομοθέτης ζήτησε τη γνώμη του προκατόχου της ΕΚΤ (του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Ινστιτούτου, στο εξής: ENI) για την πρόταση του κανονισμού 1197/98⁹⁶ με τον οποίο επεκτάθηκε η εφαρμογή του φορολογικού συστήματος που ισχύει για το προσωπικό της Κοινότητας⁹⁷ στους μισθούς και στις αποδοχές των μελών του διοικητικού συμβουλίου και του γενικού συμβουλίου, και του προσωπικού της ΕΚΤ.

128. Το γεγονός ότι μέλη του προσωπικού της ΕΚΤ μετείχαν στις προπαρασκευαστικές εργασίες στο πλαίσιο του Συμβουλίου δεν ασκεί επιρροή, διότι η παράλειψη νομότυπης διαβούλευσης με την ΕΚΤ στέρησε από το διοικητικό συμβούλιο την ευκαιρία να διατυπώσει γνώμη σύμφωνα με τις σχετικές διαδικασίες⁹⁸ και να εξηγήσει στον νομοθέτη με διατύπωση της επιλογής του για ποιο λόγο ο κανονισμός 1073/1999 δεν θα έπρεπε να έχει εφαρμογή στην ΕΚΤ.

129. Η Επιτροπή αντικρούει τα επιχειρήματα αυτά. Θέτει το ερώτημα μήπως η υποχρέωση διαβούλευσης με την ΕΚΤ που προβλέπει το άρθρο 105, παράγραφος 4, ΕΚ περιορίζεται σε μέτρα που αφορούν τα ουσιαστικά ζητήματα της ευθύνης της ΕΚΤ, και ειδικότερα την κοινοτική νομισματική πολιτική. Σύμφωνα με τη διατύπωσή του, το άρθρο 105, δεν έχει εφαρμογή σε όλα τα μέτρα που ενδέχεται να έχουν συνέπειες για την ΕΚΤ. Η Επιτροπή φρονεί επιπλέον ότι ζητήθηκε η γνώμη της ΕΚΤ δεδομένου ότι αυτή κλήθηκε να μετάσχει και μετέσχε στις προπαρασκευαστικές εργασίες στο πλαίσιο του Συμβουλίου όπου διατύπωσε τις απόψεις της προφορικά και γραπτώς. Το γεγονός ότι ο κανονισμός 1073/1999 δεν αναφέρεται ρητά στις απόψεις που διατύπωσε η ΕΚΤ κατά το προπαρασκευαστικό στάδιο είναι τυπικό ζήτημα που δεν επηρεάζει το κύρος του κανονισμού.

94 — Όπ.π. υποσημείωση 80.

95 — Η ΕΚΤ παραπέμπει συναφώς στην απόφαση στην υπόθεση Γερμανία κατά Επαρτσής, όπ.π., υποσημείωση 77.

96 — Όπ.π. υποσημείωση 86.

97 — Όπως θεσπίστηκε με τον κανονισμό 260/68 του Συμβουλίου, της 29ης Φεβρουαρίου 1968, περί καθορισμού των όρων και της διαδικασίας επιβολής του φόρου του θεσπισθέντος υπέρ των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΕΕ ειδ. έκδ. 01/001, σ. 115), που στη συνέχεια υπέστη διάφορες τροποποιήσεις.

98 — Η διαδικασία εκδόσεως γνώμης της ΕΚΤ είχε καθοριστεί, κατά τον κρίσιμο χρόνο, με τη διοικητική εγκύκλιο 4/98 της ΕΚΤ, την οποία η ΕΚΤ προσκόμισε στο δικαστήριο.

130. Επί των επιχειρημάτων αυτών θα διατυπώσω τρεις προκαταρκτικές παρατηρήσεις.

131. Πρώτον, δεν αμφισβητείται από την Επιτροπή και τους παρεμβαίνοντες ότι η διαβούλευση κατά το άρθρο 5, παράγραφος 4, ΕΚ αποτελεί ουσιώδη διαδικαστικό όρο. Συμφωνώ. Το Δικαστήριο κρίνει παγίως ότι ο όρος της διαβούλευσης που προβλέπει η Συνθήκη πρέπει να θεωρείται ως ουσιώδης⁹⁹. Η διαβούλευση με την ΕΚΤ για προτεινόμενα μέτρα του τομέα αρμοδιότητάς της αποτελεί διαδικαστικό βήμα, που επιβάλλεται από διάταξη της Συνθήκης, που είναι αναμφισβήτητα ικανό να επηρεάσει το περιεχόμενο των λαμβανομένων μέτρων¹⁰⁰. Η παράλειψη συμμορφώσεως προς τον όρο αυτό είναι, νομίζω, ικανή να οδηγήσει στην ακύρωση των ληφθέντων μέτρων.

132. Δεύτερον, δεν υπάρχει αμφιβολία ότι η διαβούλευση που προβλέπει το άρθρο 105, παράγραφος 4, ΕΚ προστίθεται στις απαιτήσεις διαβούλευσης που προβλέπουν ειδικές εξουσιοδοτικές διατάξεις της Συνθήκης. Το γεγονός ότι το άρθρο 280, παράγραφος 4, ΕΚ δεν προβλέπει διαβούλευση με την ΕΚΤ δεν είναι, όπως παρατήρησε η ΕΚΤ, απα-

ντώντας στους ισχυρισμούς της Κυβέρνησης των Κάτω Χωρών, καθοριστικό για να κριθεί αν εν προκειμένω ήταν απαραίτητη η διαβούλευση.

133. Τρίτον, το ζήτημα εν προκειμένω δεν είναι το αν θα ήταν χρήσιμο ή ευκαίριο να ζητηθεί η γνώμη της ΕΚΤ για την πρόταση κανονισμού 1073/1999. Το ζήτημα είναι αν ο κοινοτικός νομοθέτης¹⁰¹ όφειλε να ζητήσει τη γνώμη της ΕΚΤ και, σε καταφατική περίπτωση, αν τηρήθηκε η υποχρέωση αυτή.

134. Για να δοθεί απάντηση στο ερώτημα αυτό δεν αρκεί να σημειωθεί, όπως παρατηρεί η ΕΚΤ, ότι ένα μέτρο μπορεί να επηρεάσει την ΕΚΤ κατά κάποιο τρόπο χωρίς να εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 105, παράγραφος 4, ΕΚ. Το άρθρο 105, παράγραφος 4, ΕΚ πρέπει να ερμηνεύεται σύμφωνα με το πλαίσió του και τον σκοπό του προκειμένου να προσδιορισθεί αν έχει εφαρμογή σε ένα μέτρο—όπως ο κανονισμός 1073/1999— που σκοπεί την καταπολέμηση της απάτης και άλλων παρατυπιών, ειδικότερα, με τη θέσπιση κανόνων για τη διεξαγωγή εσωτερικών ερευνών.

99 — Βλ. σχετικά με την υποχρέωση διαβούλευσης με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αποφάσεις της 29ης Οκτωβρίου 1980, 138/79, *Roquette Frères* κατά Συμβουλίου (Σύλλογος τόμος 1980/III, σ. 315) της 5ης Ιουλίου 1995, C-21/94, *Κοινοβούλιο* κατά Συμβουλίου (Σύλλογος 1995, σ. I-1827, σκέψη 17). Βλ. σχετικά με την υποχρέωση της Ανωτάτης Αρχής να ζητεί τη γνώμη του Συμβουλίου και της συμβουλευτικής επιτροπής κατά τη Συνθήκη ΕΚΑΧ, αποφάσεις της 21ης Δεκεμβρίου 1954, 1/54, Γαλλία κατά Ανωτάτης Αρχής (Σύλλογος τόμος 1954-1964, σ. 1), και 2/54, Ιταλία κατά Ανωτάτης Αρχής (Σύλλογος τόμος 1954-1964, σ. 5) που επιβεβαιώθηκαν με την απόφαση της 21ης Μαρτίου 1955, 6/54, Κάτω Χώρες κατά Ανωτάτης Αρχής (Σύλλογος τόμος 1954-1964, σ. 13).

100 — Βλ., συναφώς, T. Hartley, *The Foundations of European Community Law* (4η έκδοση, 1998), σ. 412.

101 — Δεν είναι τελείως σαφές αν τη γνώμη της ΕΚΤ, κατά το άρθρο 105, παράγραφος 4, ΕΚ, πρέπει να ζητήσει η Επιτροπή, το Συμβούλιο ή ίσως το Κοινοβούλιο. Βλ. R. Smits, *οπ.π.* υποσημείωση 46, σ. 212. Πρβλ. J. Cloos και λοιποί, *Le traité de Maastricht: genèse, analyse, commentaires* (2η έκδοση, 1994, σ. 254) και J. Rideau, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes* (3η έκδοση, 1999, σ. 614), που υποστηρίζει ότι η υποχρέωση διαβούλευσεως βαρύνει το Συμβούλιο.

135. Μπορούμε να δεχθούμε ότι η φράση «για κάθε προτεινόμενη κοινοτική πράξη που εμπίπτει στο πεδίο της αρμοδιότητάς της» από το άρθρο 105, παράγραφος 4, ΕΚ έχει ευρεία έννοια και μπορεί εκ πρώτης όψεως να θεωρηθεί ότι περιλαμβάνει όλα τα μέτρα που εμπίπτουν εν όλω ή εν μέρει στις αρμοδιότητες που έχει η ΕΚΤ από τη Συνθήκη ή από το καταστατικό, περιλαμβανομένης της αρμοδιότητάς της να λαμβάνει μέτρα εσωτερικής οργανώσεως και μέτρα περί των όρων απασχολήσεως του προσωπικού.

136. Ωστόσο, η ερμηνεία αυτή του άρθρου 105, παράγραφος 4, δεν συμβιβάζεται, κατά τη γνώμη μου, με τη συστηματική ερμηνεία της Συνθήκης. Το άρθρο 105 ΕΚ ανήκει στο Κεφάλαιο 2 «Νομισματική πολιτική» του Τίτλου VII του Τρίτου Μέρους της Συνθήκης. Το άρθρο 105, το εναρκτήριο άρθρο του κεφαλαίου, χωρίζεται σε έξι παραγράφους. Αφού διατυπώνει στην παράγραφο 1 τους στόχους του ΕΣΚΤ, στην παράγραφο 2 παραθέτει πίνακα των βασικών καθηκόντων του ΕΣΚΤ. Μετά την παράγραφο 3, η οποία απλώς διευκρινίζει το περιεχόμενο της τρίτης περίπτωσης της παραγράφου 2, η παράγραφος 4 προβλέπει διαβούλευση με την ΕΚΤ.

137. Ο όρος «στο πεδίο της αρμοδιότητάς της» στην παράγραφο 4 πρέπει να ερμηνευθεί υπό το φως της απαρίθμησης των καθηκόντων του άρθρου 105, παράγραφος 2, ΕΚ και του γεγονότος ότι το άρθρο 105 ΕΚ εντάχθηκε στο Κεφάλαιο 2 που φέρει τον

Τίτλο «Νομισματική πολιτική» και όχι στο Κεφάλαιο 3 που περιέχει θεσμικές διατάξεις για την ΕΚΤ¹⁰². Εξ αυτού έπεται, κατά τη γνώμη μου, ότι το άρθρο 105, παράγραφος 4, ΕΚ πρέπει να ερμηνευθεί κατά την έννοια ότι έχει εφαρμογή σε προτεινόμενα μέτρα που αφορούν ζητήματα τα οποία καλύπτει η διάταξη του άρθρου 105, παράγραφος 2, ΕΚ (νομισματική πολιτική, πράξεις συναλλαγματος, διαχείριση επισήμων συναλλαγματικών διαθεσίμων και συστημάτων πληρωμών) και ίσως από το άρθρο 105, παράγραφοι 5 και 6, ΕΚ (προληπτική εποπτεία) και από το άρθρο 106 ΕΚ (έκδοση τραπεζογραμματίων και κερμάτων). Το άρθρο 105, παράγραφος 4, ΕΚ δεν εφαρμόζεται πάντως σε μέτρα που εμπίπτουν εν όλω ή εν μέρει στις ειδικές αρμοδιότητες που παρέχει στην ΕΚΤ το άρθρο 12 και 36 του καταστατικού¹⁰³.

138. Η άποψή μου αυτή επιρρωννύεται από τις προπαρασκευαστικές εργασίες του άρθρου 105, παράγραφος 4, ΕΚ. Το σχέδιο Συνθήκης για την τροποποίηση της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας με σκοπό την πραγματοποίηση της οικονομικής και νομισματικής ένωσης που υπέβαλε η Επιτροπή το 1991¹⁰⁴, πρόβλεπε διαβούλευση με την ΕΚΤ για «κάθε προτεινόμενη κοινοτική νομοθεσία σε θέματα νομισματικά, προληπτικού ελέγχου, τραπεζικά ή χρηματοδοτικά». Στο επεξηγηματικό υπόμνημα, που εκδόθηκε ταυτό-

102 — Σημειώνω συναφώς ότι το άρθρο 112, παράγραφος 2, στοιχείο α', ΕΚ —που ανήκει στο Κεφάλαιο 3 του Τίτλου VII— προβλέπει ρητά διαβούλευση με το διοικητικό συμβούλιο της ΕΚΤ πριν από τον διορισμό του προέδρου, του αντιπροέδρου και των άλλων μελών της εκτελεστικής επιτροπής.

103 — Βλ. ομοίως R. Smits, όπ.π., υποσημείωση 46, σ. 212· J. Rideau, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes* (3η έκδοση, 1999), σ. 614 που παρατηρεί ότι βάσει του άρθρου 105, παράγραφος 4, ΕΚ, η ΕΚΤ είναι «associée à l'exercice du pouvoir de décision attribué au Conseil en matière monétaire» (η υπογράμμιση δική μου).

104 — *Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, τεύχος 291.

χρονα με το σχέδιο Συνθήκης, η Επιτροπή παρατηρεί ότι η πρότασή της «δίνει το δικαίωμα [στην ΕΚΤ] να διατυπώνει τη γνώμη της όταν την καλεί η Επιτροπή σχετικά με κάθε προτεινόμενο νομοθετικό μέτρο στον τομέα της αρμοδιότητάς της»¹⁰⁵. Λογικό φαίνεται να συναγάγουμε ότι οι συντάκτες της Συνθήκης, κάνοντας λόγο στο άρθρο 105, παράγραφος 4, ΕΚ για πράξεις που εμπίπτουν στο πεδίο της αρμοδιότητας της ΕΚΤ, δεν θέλησαν διαφορετική ερμηνεία: το συμπέρασμα αυτό συνάδει με τις λοιπές προπαρασκευαστικές εργασίες της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση¹⁰⁶.

139. Κατά της άποψης αυτής δεν μπορεί να αντιταχθεί ότι το άρθρο 105, παράγραφος 4, ΕΚ αναφέρεται, στον πληθυντικό αριθμό στους «τομείς» αρμοδιότητας της ΕΚΤ. Ενώ το άρθρο 117, παράγραφος 6, ΕΚ πρόβλεπε, μέχρι την ίδρυση της ΕΚΤ, διαβούλευση με το ΕΝΙ για κάθε πρόταση κοινοτικής πράξης που εμπίπτει στο «πεδίο της αρμοδιότητάς του», η χρήση του ενικού στη διάταξη αυτή απηχεί το γεγονός ότι τα καθήκοντα του ΕΝΙ ήταν περιορισμένα: κατά το άρθρο 117, παράγραφοι 2 και 3, ΕΚ ο ρόλος του ήταν

κυρίως να προετοιμάσει το τρίτο στάδιο της νομοματικής ένωσης. Τα καθήκοντα που αναθέτουν στην ΕΚΤ οι διατάξεις του Κεφαλαίου 2 του Τίτλου VII της Συνθήκης είναι πάντως ευρύτερα και η χρήση του όρου «τομείς» της αρμοδιότητας της ΕΚΤ, στο άρθρο 105, παράγραφος 4, ΕΚ πρέπει νομίζω να ερμηνεύεται κατά την έννοια ότι αντικατοπτρίζει την κατάσταση αυτή.

140. Η ερμηνεία που πρότεινα συνάδει επίσης με τον σκοπό του άρθρου 105, παράγραφος 4, ΕΚ. Η διαβούλευση που προβλέπει η διάταξη αυτή σκοπεί, κατά τη γνώμη μου, να εξασφαλίσει ότι ο νομοθέτης θα είναι καλά ενημερωμένος όταν λαμβάνει μέτρα σε θέματα που η ΕΚΤ γνωρίζει καλά, ιδίως θέματα νομοματικής πολιτικής¹⁰⁷. Συγκεκριμένα, η συμμετοχή της ΕΚΤ κατά το άρθρο 105, παράγραφος 4, ΕΚ σκοπεί να προαγάγει την ποιότητα της κοινοτικής νομοθεσίας προς όφελος της ευρωπαϊκής πολιτικής γενικώς: δεν έχει ως στόχο την προστασία των συμφερόντων της ΕΚΤ ή να δώσει στην ΕΚΤ δικαίωμα γνώμης για όλα τα μέτρα που είναι ικανά να επηρεάσουν την εσωτερική της οργάνωση.

105 — Σχόλια στο άρθρο 106 Β του σχεδίου Συνθήκης, σημείο 4, υπό iv.

106 — Ενώ το σχέδιο Συνθήκης για την οικονομική και νομοματική ένωση, που υπέβαλε η προεδρία Λουξεμβούργου του Συμβουλίου (Ευρωπαϊκά Έγγραφα, έγγραφο αριθ. 1722/1723, 5 Ιουλίου 1991), δεν πρόβλεπε διαβούλευση με την ΕΚΤ, το άρθρο 108, παράγραφος 2, του σχεδίου Συνθήκης για την οικονομική και νομοματική ένωση που υπέβαλε η ολλανδική προεδρία του Συμβουλίου (Ευρωπαϊκά Έγγραφα, έγγραφο αριθ. 1740/1741, 1η Νοεμβρίου 1991) επέβαλε διαβούλευση με την ΕΚΤ για κάθε προτεινόμενη νομοθετική διάταξη «στον νομοματικό, προληπτικού ελέγχου και δημοσιονομικό τομέα». Για παρόμοια πρόταση βλ. άρθρο 4 του σχεδίου καταστατικού του ΕΣΚΤ που πρότεινε η διοικητική επιτροπή και τα σχόλια στο σχέδιο αυτό (Ευρωπαϊκά Έγγραφα, έγγραφο αριθ. 1669/1670, 8 Δεκεμβρίου 1990).

141. Δεδομένου ότι ο κανονισμός 1073/1999 δεν εμπίπτει στους τομείς αρμοδιότητας της ΕΚΤ όπως οριοθετούνται στα άρθρα 105 και 106 ΕΚ, συμπεραίνω ότι δεν εκδόθηκε κατά παράβαση του άρθρου 105, παράγραφος 4, ΕΚ.

107 — Βλ. ομοίως R. Smits, όπ.π., υποσημείωση 46, σ. 210.

142. Το γεγονός ότι το Συμβούλιο ζήτησε τη γνώμη του ENI για την πρόταση κανονισμού 1197/98 δεν αναιρεί το συμπέρασμα αυτό. Το Συμβούλιο δικαιούται να ζητεί τη γνώμη των θεσμικών και άλλων οργάνων της Κοινότητας και στις περιπτώσεις που δεν υποχρεούνται να το πράξει¹⁰⁸. Συνεπώς, η απόφασή του να ζητήσει τη γνώμη του ENI δεν επηρεάζει το περιεχόμενο του άρθρου 105, παράγραφος 4, ΕΚ. Επιπλέον, η ΕΚΤ ορθώς, κατά τη γνώμη μου, δεν υποστήριξε ότι η πραγματοποιηθείσα διαβούλευση δημιούργησε τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη ότι θα ζητείτο η γνώμη της ΕΚΤ επί άλλων μέτρων σχετικών με την εσωτερική οργάνωση και τους όρους απασχολήσεως του προσωπικού της.

143. Το συμπέρασμα αυτό δεν αντικρούεται από την απόφαση 93/717 του Συμβουλίου¹⁰⁹ που ορίζει τις περιπτώσεις στις οποίες οι αρχές των κρατών μελών υποχρεούνται βάσει του άρθρου 117, παράγραφος 6, ΕΚ να ζητήσουν τη γνώμη του ENI όσον αφορά τα σχέδια νομοθετικών διατάξεων που εμπíπτουν στους τομείς αρμοδιότητάς του¹¹⁰. Το άρθρο 1 της απόφασης αυτής προβλέπει διαβούλευση ιδίως όσον αφορά i) τη νομισματική πολιτική, το καθεστώς του ECU και τα μέσα πληρωμών, ii) τα καταστατικά και τις αρμοδιότητες των εθνικών κεντρικών τραπεζών καθώς και τα μέσα της νομισματικής πολιτικής, iii) τη συλλογή, επεξε-

γασία και διανομή στατιστικών στοιχείων σχετικά με τον νομισματικό, χρηματοοικονομικό και τραπεζικό τομέα καθώς και σχετικά με το ισοζύγιο πληρωμών, iv) τα συστήματα συμψηφισμού και πληρωμών, ιδίως στον τομέα των διασυννοριακών πληρωμών, και v) τους κανόνες που εφαρμόζονται στα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα εφόσον επηρεάζουν τη σταθερότητα των εν λόγω ιδρυμάτων και χρηματοοικονομικών αγορών. Νομίζω ότι δεν μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα από το ότι γίνεται λόγος για νομοθεσία που αφορά «τα καταστατικά και τις αρμοδιότητες των εθνικών κεντρικών τραπεζών», ότι η νομοθεσία σχετικά με τις έρευνες των περιπτώσεων απάτης και άλλων παρατυπιών που διαπράττονται από μέλη και προσωπικό των κεντρικών τραπεζών εμπίπτει στον τομέα αρμοδιότητας του ENI ή κατ' αναλογία στους τομείς αρμοδιότητας της ΕΚΤ.

144. Τέλος, μπορεί να υποστηριχθεί ότι ο κοινοτικός νομοθέτης έχει την υποχρέωση, ως επιστέγασμα της ανεξαρτησίας της ΕΚΤ που καθιερώνει το άρθρο 108 ΕΚ και η αρχή της θεσμικής ισορροπίας, να ζητεί τη γνώμη της ΕΚΤ για τα μέτρα που είναι ικανά να επηρεάσουν σοβαρά την εσωτερική της οργάνωση. Αν όμως υπήρχε τέτοια γενική αρχή, ο νομοθέτης δεν θα χρειαζόταν, κατά τη γνώμη μου, να πραγματοποιήσει νομότυπη διαβούλευση· θα είχε μόνο την υποχρέωση να εμπλέξει την ΕΚΤ δίνοντάς της τη δυνατότητα να διατυπώσει τις απόψεις της εγκαίρως πριν από την έκδοση των σχετικών μέτρων. Δεδομένου ότι —σύμφωνα με τις διευκρινίσεις των διαδίκων— η ΕΚΤ μετείχε σε συνεδριάσεις για την ίδρυση της OLAF, που πραγματοποιήθηκαν στα πλαίσια των ομάδων εργασίας του Συμβουλίου, σε συνεδριάσεις του COREPER και του Συμβουλίου, είχε εν πάση περιπτώσει την κατάλληλη ευκαιρία να διατυπώσει την άποψή της.

¹⁰⁸ — Βλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 27ης Σεπτεμβρίου 1988, 165/87, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1988, σ. 5545, σκέψη 20).

¹⁰⁹ — Απόφαση της 22ας Νοεμβρίου 1993 περί της γνώμης του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Ινστιτούτου που ζητείται από τις αρχές των κρατών μελών όσον αφορά τα σχέδια νομοθετικών διατάξεων (ΕΕ 1993, L 332, σ. 14).

¹¹⁰ — Η απόφαση εκδόθηκε σύμφωνα με το άρθρο 117, παράγραφος 6, που ορίζει ότι «η γνώμη του ENI ζητείται επίσης από τις αρχές των κρατών μελών όσον αφορά κάθε σχέδιο νομοθετικής διάταξης που εμπίπτει στο πεδίο της αρμοδιότητάς του εντός των ορίων και υπό τους όρους που ορίζει το Συμβούλιο αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία μετά από πρόταση της Επιτροπής και διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το ENI».

Ανεξαρτησία

145. Κατά την ΕΚΤ, ο κανονισμός 1073/1999 —αν ερμηνευθεί κατά την έννοια ότι έχει εφαρμογή στην ΕΚΤ— αντιβαίνει στην αρχή της ανεξαρτησίας της κεντρικής τράπεζας την οποία καθιερώνει το άρθρο 108 ΕΚ.

146. Κατά την άποψή της, η ανεξαρτησία που αναγνωρίζει το άρθρο 108 ΕΚ στην ΕΚΤ καλύπτει όλα τα καθήκοντα που έχει η ΕΚΤ βάσει της Συνθήκης και του καταστατικού και όχι μόνο τα βασικά καθήκοντα που απαριθμεί το άρθρο 105, παράγραφος 2, ΕΚΤ. Κατά τα άρθρα 12, παράγραφος 3, και 36, παράγραφος 1, του καταστατικού, η ΕΚΤ είναι αρμόδια να θεσπίζει εσωτερικό κανονισμό για την εσωτερική της οργάνωση και κανόνες για τους όρους απασχόλησης του προσωπικού της. Οι αρμοδιότητες αυτές πρέπει να ασκούνται ανεξάρτητα. Επιπλέον, αναφερόμενοι στην έκθεση συγκλίσεως που εξέδωσε το ΕΝΙ το 1998¹¹¹, στην οποία το ΕΝΙ δίνει οδηγίες στα κράτη μέλη και καταγράφει την πρόοδο της διαδικασίας προσαρμογής της εθνικής νομοθεσίας που απαιτείται για την είσοδο στη νομισματική ένωση, η ΕΚΤ υποστηρίζει ότι για να ασκηθούν ανεξάρτητα, κατά την έννοια του άρθρου 108 ΕΚ, οι αρμοδιότητές της πρέπει να προστατεύονται από «κάθε πηγή εξωτερικής επιρροής»¹¹². Η ύπαρξη και μόνο των εξουσιών της OLAF κατά τον κανονισμό 1073/1999 μπορεί να θεωρηθεί ως πηγή εξω-

τερικής επιρροής δεδομένου ότι η απειλή ασκήσεως των εξουσιών αυτών μπορεί να συνιστά πίεση επί των μελών της εκτελεστικής επιτροπής και του διοικητικού συμβουλίου. Η ΕΚΤ δέχεται μεν ότι ο κίνδυνος μιας τέτοιας χρήσεως των εξουσιών της OLAF είναι μηδαμνός, πλην όμως τονίζει ότι η ανεξαρτησία της ΕΚΤ είναι ζήτημα τύπου ή εξωτερικής εικόνας όσο και ουσίας. Οι οικονομικοί παράγοντες, που ίσως δεν γνωρίζουν τη θεσμική δομή της OLAF, ενδέχεται να θεωρήσουν ότι η Επιτροπή έχει τη δυνατότητα να επηρεάζει την ΕΚΤ μέσω ασκήσεως των ευρέων εξουσιών της OLAF που, σύμφωνα με την ΕΚΤ, μπορούν να συγκριθούν με την έρευνα ποινικής υπόθεσης. Κατ' αυτόν τον τρόπο η εφαρμογή του κανονισμού 1073/1999 ενδέχεται να υποσκάψει την εμπιστοσύνη των χρηματοοικονομικών αγορών έναντι της ΕΚΤ και του ευρώ.

147. Απαντώντας στους ισχυρισμούς αυτούς, η Επιτροπή υποστηρίζει κυρίως ότι η ανεξαρτησία της ΕΚΤ στο πλαίσιο της Συνθήκης είναι λειτουργική (fonctionnelle) και περιορίζεται στο μέτρο που είναι αναγκαίο για την εκτέλεση των καθηκόντων της. Επιπλέον, η ΕΚΤ δεν απέδειξε ότι η εξουσία της OLAF να διεξάγει εσωτερικές έρευνες μπορεί in concreto να επηρεάσει ή να παρεμποδίσει την άσκηση των καθηκόντων αυτών. Συναφώς, η Επιτροπή επισημαίνει ότι το καθήκον που έχει η OLAF βάσει του κανονισμού 1073/1999 είναι μόνο να αποδεικνύει τα πραγματικά περιστατικά και εναπόκειται στην ίδια την ΕΚΤ ή στις εθνικές δικαστικές αρχές να ενεργήσουν τα δέοντα. Η OLAF

111 — Έκθεση συγκλίσεως έκθεση που επιβάλλει το άρθρο 109 Η της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, Μάρτιος 1998.

112 — Το επιχείρημα της ΕΚΤ στηρίζεται στη σ. 292 της έκθεσης όπου το ΕΝΙ αναφέρει ότι «η απαγόρευση των εντολών και προσπάθειών επιρροής καλύπτει όλες τις πηγές εξωτερικής επιρροής επί των κεντρικών εθνικών τραπεζών» όσον αφορά ζητήματα του ΕΣΚΤ που δεν τους επιτρέπουν «να συμμορφωθούν προς τη Συνθήκη και το καταστατικό».

δηλαδή δεν είναι περισσότερο ικανή να επηρεάσει τις αποφάσεις της ΕΚΤ από την εσωτερική υπηρεσία καταπολέμησης της απάτης της ΕΚΤ.

148. Για να κριθεί αν η εφαρμογή των διατάξεων του κανονισμού 1073/1999 στην ΕΚΤ θα έθιγε την ανεξαρτησία της, πρέπει να εξετασθούν ο σκοπός και τα κύρια χαρακτηριστικά της ανεξαρτησίας αυτής όπως προβλέπεται από τη Συνθήκη και το καταστατικό¹¹³.

149. Υπενθυμίζω ότι κατά το άρθρο 108 ΕΚ «ούτε η ΕΚΤ ούτε κανένα μέλος των οργάνων λήψης αποφάσεων της ζητάει ούτε δέχεται υποδείξεις από τα κοινοτικά όργανα ή οργανισμούς» «κατά την άσκηση των εξουσιών και την εκτέλεση των καθηκόντων και υποχρεώσεων που τους ανατίθενται από τη Συνθήκη και το καταστατικό του ΕΣΚΤ», και ότι «τα κοινοτικά όργανα ή οργανισμοί αναλαμβάνουν την υποχρέωση να τηρούν την αρχή αυτή και να μην επιδιώκουν να επηρεάζουν τα μέλη των οργάνων λήψης αποφάσεων της ΕΚΤ κατά την άσκηση των καθηκόντων της».

150. Η διάταξη αυτή καθιερώνει την αρχή της ανεξαρτησίας της κεντρικής τράπεζας¹¹⁴. Είναι σαφές, όπως η ίδια η ΕΚΤ επισημαίνει, ότι η κατ' αυτόν τον τρόπο κα-

τοχυρούμενη ανεξαρτησία δεν είναι αυτοσκοπός αλλά εξυπηρετεί συγκεκριμένο στόχο. Η αρχή της ανεξαρτησίας, προστατεύοντας τη διαδικασία λήψης αποφάσεων της ΕΚΤ από βραχυπρόθεσμες πολιτικές πιέσεις, σκοπεύει να δώσει στην ΕΚΤ τη δυνατότητα να επιδιώξει αποτελεσματικά τον στόχο της σταθερότητας των τιμών και με την επιφύλαξη του στόχου αυτού να στηρίζει τις οικονομικές πολιτικές της Κοινότητας, όπως επιβάλλει το άρθρο 105, παράγραφος 1, ΕΚ¹¹⁵.

151. Οι συνέπειες της αρχής της ανεξαρτησίας περιγράφονται μεν σε κάποια έκταση στις διατάξεις του καταστατικού, πλην όμως, όπως δείχνει και η παρούσα υπόθεση, ίσως χρειάζεται περαιτέρω διαμόρφωση από το Δικαστήριο. Όπως επισημαίνει η ΕΚΤ, η αρχή αυτή μπορεί να διαιρεθεί σε θεσμική, προσωπική και οικονομική πτυχή¹¹⁶.

152. Η ΕΚΤ είναι θεσμικώς ανεξάρτητη δεδομένου ότι έχει νομική προσωπικότητα χωριστή από αυτή της Κοινότητας¹¹⁷ και ούτε επιδιώκει ούτε δέχεται υποδείξεις από κανένα κοινοτικό όργανο και οργανισμό

113 — Τα σχόλια που ακολουθούν επικεντρώνονται στην ανεξαρτησία της ΕΚΤ έναντι των θεσμών και άλλων οργάνων της Κοινότητας. Για περισσότερες λεπτομέρειες και συζήτηση της ανεξαρτησίας της ΕΚΤ έναντι των αρχών των κρατών μελών, βλ. R. Smits, όπ.π. υποσημείωση 46, σ. 161 έως 178.

114 — Βλ. F. Amtenbrink και J. de Haan, όπ.π. υποσημείωση 47, σ. 70.

115 — Η ανεξαρτησία της κεντρικής τράπεζας θεωρείται ότι εξυπηρετεί στόχους οικονομικής πολιτικής, ιδίως τη μείωση του πληθωρισμού και ίσως την προαγωγή της οικονομικής ανάπτυξης. Για επισκόπηση των εμπειρικών αποδεικτικών στοιχείων που δεν είναι εξ ολοκλήρου πειστικά, βλ. F. Amtenbrink, *The Democratic Accountability of Central Banks* (1999), σ. 11 έως 17 και 23 έως 26.

116 — Η ορολογία που χρησιμοποιώ εδώ συνάδει με τη χρησιμοποιούμενη, π.χ., από τον J. V. Louis, *Vers un système européen de banques centrales* (1989), σ. 25 έως 28, και τον R. Smits, όπ.π. υποσημείωση 46, σ. 155 έως 158. Για παρόμοια αλλά όχι πανομοιότυπη κατάταξη και περαιτέρω χρήσιμες παραπομπές, βλ. F. Amtenbrink, όπ.π. σ. 18 έως 22.

117 — Άρθρο 107, παράγραφος 2, ΕΚ και άρθρο 9, παράγραφος 1, του καταστατικού.

κατά την εκτέλεση των καθηκόντων της¹¹⁸. Τα όργανα και οι οργανισμοί της Κοινότητας —με εξαίρεση το Δικαστήριο— δεν έχουν την εξουσία να εγκρίνουν, να αναστέλλουν, να ακυρώνουν ή να παραπέμπουν αποφάσεις της ΕΚΤ, ενώ τα όργανα δεν έχουν δικαίωμα ψήφου κατά τις συνεδριάσεις του διοικητικού συμβουλίου και της εκτελεστικής επιτροπής¹¹⁹. Επιπλέον, η Συνθήκη παρέχει στην ΕΚΤ την εξουσία να εκδίδει κανονισμούς, αποφάσεις, συστάσεις και γνώμες που θεωρούνται αναγκαίες για την εκτέλεση ορισμένων καθηκόντων¹²⁰ και, όπως προανέφερα, να θεσπίζει τον οικείο εσωτερικό κανονισμό για την εσωτερική οργάνωσή της και να καθορίζει τους όρους απασχολήσεως του προσωπικού της¹²¹.

πενταετή τουλάχιστον θητεία¹²⁴. Η ασφάλεια της θητείας κατοχυρώνεται δεδομένου ότι το μέλος της εκτελεστικής επιτροπής μπορεί να απαλλαγεί άκον (με απόφαση του Δικαστηρίου επί αιτήσεως του διοικητικού συμβουλίου ή της εκτελεστικής επιτροπής) μόνο αν δεν πληροί πλέον τις απαραίτητες προϋποθέσεις για την εκτέλεση των καθηκόντων του ή αν διαπράξει βαρύ παράπτωμα¹²⁵. Εξίσου αυστηροί όροι εφαρμόζονται στις περιπτώσεις που οι αρχές κράτους μέλους επιδιώκουν να απαλλάξουν των καθηκόντων του κάποιον διοικητή κεντρικής τράπεζας και μέλος του διοικητικού συμβουλίου¹²⁶. Επιπλέον, τα μέλη της εκτελεστικής επιτροπής οφείλουν να ασκούν τα καθήκοντά τους κατά πλήρη απασχόληση και γενικώς δεν μπορούν να αναλάβουν οιαδήποτε άλλη απασχόληση¹²⁷.

153. Οι κανόνες που διέπουν τον διορισμό, την ασφάλεια της θητείας και τις εξωτερικές δραστηριότητες των μελών της εκτελεστικής επιτροπής και του διοικητικού συμβουλίου παρέχουν στην ΕΚΤ προσωπική ανεξαρτησία υψηλού επιπέδου. Συγκεκριμένα, ο πρόεδρος και τα μέλη της εκτελεστικής επιτροπής διορίζονται (με κοινή συμφωνία των κρατών μελών) για οκταετή θητεία μη ανανεώσιμη¹²². Το καταστατικό επίσης επιδιώκει να εξασφαλίσει την προσωπική ανεξαρτησία του διοικητικού συμβουλίου που περιλαμβάνει την εκτελεστική επιτροπή και τους διοικητές των εθνικών κεντρικών τραπεζών¹²³ —ορίζοντας ότι οι διοικητές διορίζονται (από τις αρμόδιες εθνικές αρχές) για

154. Η ΕΚΤ είναι ανεξάρτητη και από οικονομικής σκοπιάς. Έχει τον δικό της προϋπολογισμό που καθαρίζεται από την εκτελεστική επιτροπή σύμφωνα με τις αρχές που έχει καθορίσει το διοικητικό συμβούλιο και τα περιουσιακά της στοιχεία διαβιβάζονται από τις εθνικές κεντρικές τράπεζες¹²⁸. Επιπλέον, οι λογαριασμοί της ΕΚΤ ελέγχονται από ανεξάρτητους εξωτερικούς ελεγκτές που διορίζονται από την ΕΚΤ¹²⁹. η αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου περιορίζεται στην εξέταση της αποτελεσματικότητας της διαχείρισης της ΕΚΤ¹³⁰.

118 — Άρθρο 108 ΕΚ.

119 — Άρθρο 113, παράγραφος 1, ΕΚ.

120 — Άρθρο 110 ΕΚ.

121 — Άρθρα 12, παράγραφος 3, και 36, παράγραφος 1, του καταστατικού.

122 — Άρθρο 112, παράγραφος 2, στοιχείο β', ΕΚ, και άρθρο 12, παράγραφος 2, του καταστατικού.

123 — Άρθρο 112, παράγραφος 1, ΕΚ.

124 — Πρώτο εδάφιο του άρθρου 14, παράγραφος 2, του καταστατικού.

125 — Άρθρο 11, παράγραφος 4, του καταστατικού.

126 — Δεύτερο εδάφιο του άρθρου 14, παράγραφος 2, του καταστατικού.

127 — Δεύτερο εδάφιο του άρθρου 11, παράγραφος 1, του καταστατικού.

128 — Βλ. παράγραφο 113 ανωτέρω.

129 — Άρθρο 27, παράγραφος 1, του καταστατικού.

130 — Άρθρο 248 ΕΚ και άρθρο 27, παράγραφος 2, του καταστατικού.

155. Όπως προκύπτει από αυτή την επισκόπηση, η Συνθήκη και το καταστατικό παρέχουν στην ΕΚΤ υψηλού επιπέδου ανεξαρτησία, ισοδύναμη αν όχι μεγαλύτερη¹³¹ από την ανεξαρτησία των εθνικών κεντρικών τραπεζών που ίσχυε πριν από τις μεταρρυθμίσεις στο εθνικό επίπεδο ενόψει συμμορφώσεως με τις απαιτήσεις για την είσοδο στη νομισματική ένωση¹³². Όμως η αρχή της ανεξαρτησίας δεν σημαίνει πλήρη απομόνωση ή πλήρη απουσία συνεργασίας με τα όργανα και τους οργανισμούς της Κοινότητας. Η Συνθήκη απαγορεύει μόνο την επιρροή που μπορεί να υποσκάψει την ικανότητα της ΕΚΤ να εκτελεί αποτελεσματικά τα καθήκοντά της με στόχο τη σταθερότητα των τιμών και η οποία πρέπει ως εκ τούτου να θεωρείται αδικαιολόγητη¹³³.

156. Συγκεκριμένα, η Συνθήκη προβλέπει ότι ο πρόεδρος του Συμβουλίου και ένα μέλος της Επιτροπής μετέχουν στις συνεδριάσεις του διοικητικού συμβουλίου¹³⁴ και του γενικού συμβουλίου¹³⁵. Δεν έχουν μεν δικαίωμα ψήφου, είναι όμως σαφές ότι η θέση τους δεν περιορίζεται στη θέση του απλού παρατηρητή. Προφανώς έχουν το δικαίωμα να

λαμβάνουν το λόγο προκειμένου να επηρεάζουν εντός ευλόγων ορίων τις αποφάσεις των διοικητικών οργάνων της ΕΚΤ¹³⁶, ενώ ο πρόεδρος του Συμβουλίου μπορεί να υποβάλλει προτάσεις προς εξέταση και ψήφιση από το διοικητικό συμβούλιο¹³⁷. Επιπλέον, η Συνθήκη προβλέπει μηχανισμούς μέσω των οποίων το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μπορεί να επηρεάζει σε κάποιο βαθμό τις αποφάσεις της ΕΚΤ. Η γνώμη του Κοινοβουλίου ζητείται όσον αφορά τον διορισμό των μελών της εκτελεστικής επιτροπής¹³⁸. Ο πρόεδρος της ΕΚΤ υποβάλλει ετήσια έκθεση επί των δραστηριοτήτων του ΕΣΚΤ και της νομισματικής πολιτικής και για το προηγούμενο και για το τρέχον έτος στο Κοινοβούλιο το οποίο μπορεί να διεξαγάγει γενική συζήτηση επ' αυτού¹³⁹. Επιπλέον, οι αρμόδιες επιτροπές του Κοινοβουλίου μπορούν να διοργανώνουν ακροάσεις του προέδρου της ΕΚΤ και των άλλων μελών της εκτελεστικής επιτροπής¹⁴⁰.

157. Και, όπως υπενθυμίζει η Επιτροπή, το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο¹⁴¹ μπορούν i) να τροποποιούν ορισμένες διατάξεις του καταστατικού¹⁴², ii) να θεσπίζουν συμπληρωματικούς κανόνες για τις δραστηριότητες της ΕΚΤ¹⁴³, iii) να αναθέτουν πρόσθετα καθήκοντα στην ΕΚΤ στον τομέα της προληπτικής εποπτείας¹⁴⁴, iv) να συνάπτουν διεθνείς συμφωνίες στον τομέα της

131 — Βλ. M. Foresti, «The independence of the European Central Bank: the Maastricht Treaty in the light of the theory of "Central Bank independence"», στο S. Beretta (εκδ.), *Verso il completamento dell'integrazione europea: aspetti reali e finanziari* (1996), σ. 13· I. Begg και D. Green, «The political economy of the European Central Bank», στο P. Arestis και M. Sawyer (εκδ.), *The Political Economy of Central Banking* (1998), σ. 122· G. Sobbrino, «The role of the European Central Bank: independence, control, regulations and European institutions», *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze* (2001), σ. 335 και 349.

132 — Οι απαιτήσεις αυτές διατυπώνονται ιδίως στο άρθρο 109 ΕΚ και στο άρθρο 14 του καταστατικού.

133 — Βλ., ομοίως, J. V. Louis, «A Legal and institutional approach for building a monetary union», *Common Market Law Review* (1998), σ. 335 και 44.

134 — Πρώτο εδάφιο του άρθρου 113, παράγραφος 1, ΕΚ.

135 — Άρθρο 46, παράγραφος 2, του καταστατικού.

136 — Βλ., ομοίως, R. Smits, όπλ. υποσημείωση 46, σ. 171 έως 173.

137 — Δεύτερο εδάφιο του άρθρου 113, παράγραφος 1, ΕΚ.

138 — Άρθρο 112, παράγραφος 2, σκεύη Β', ΕΚ.

139 — Πρώτο εδάφιο του άρθρου 113, παράγραφος 3, ΕΚ.

140 — Δεύτερο εδάφιο του άρθρου 113, παράγραφος 3, ΕΚ.

141 — Η έγκριση του Κοινοβουλίου απαιτείται i) στο πλαίσιο της διαδικασίας τροποποιήσεως του καταστατικού που καθορίζει το άρθρο 107, παράγραφος 5, ΕΚ και το άρθρο 41, παράγραφος 1, του καταστατικού, και ii) για την ανάθεση καθηκόντων στην ΕΚΤ στον τομέα της προληπτικής εποπτείας, κατά το άρθρο 5, παράγραφος 6, ΕΚ.

142 — Οι τροποποιήσεις αυτές πρέπει να ψηφίζονται κατά την ειδική διαδικασία του άρθρου 107, παράγραφος 5, ΕΚ.

143 — Άρθρο 105, παράγραφος 6, ΕΚ.

144 — Άρθρο 105, παράγραφος 6, ΕΚ.

νομοματικής πολιτικής¹⁴⁵ και ν) να αναθέτουν —και να καθορίζουν τους σχετικούς όρους— την άσκηση αρμοδιοτήτων στην ΕΚΤ¹⁴⁶.

158. Οι διατάξεις αυτές που καθιερώνουν i) περιορισμένον βαθμού δημοκρατική ευθύνη για την εκτέλεση από την ΕΚΤ των καθηκόντων που της αναθέτει η Συνθήκη¹⁴⁷ και ii) ένα βαθμό συνεργασίας μεταξύ των οργάνων της Κοινότητας που είναι υπεύθυνα κατά το Κεφάλαιο 1 του Τίτλου VII για την οικονομική πολιτική της Κοινότητας και της ΕΚΤ που είναι υπεύθυνη για τη νομοματική πολιτική της Κοινότητας —μπορούν να αντιπαραβληθούν με τις διατάξεις της Συνθήκης που δείχνουν σαφώς ότι η ΕΚΤ, όπως και τα άλλα θεσμικά όργανα, οργανισμοί και υπηρεσίες, υπόκειται στην αρχή της νομμότητας¹⁴⁸. Η ΕΚΤ υπόκειται στη δικαιοδοσία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου και δεσμεύεται από το κοινοτικό δίκαιο¹⁴⁹.

159. Υπό το φως αυτών των παρατηρήσεων πρέπει να εξετασθούν οι ισχυρισμοί της ΕΚΤ.

¹⁴⁵ — Άρθρο 111 ΕΚ.

¹⁴⁶ — Άρθρο 110, παράγραφοι 1 και 3, ΕΚ.

¹⁴⁷ — Αν η ευθύνη της ΕΚΤ κατά την έννοια της Συνθήκης είναι επαρκής δεν είναι ελεύθερο ζήτημα στην προκειμένη υπόθεση. Βλ. συναφώς L. Gromley και J. de Haan, «The democratic deficit of the European Central Bank», *European Law Review* (1996), σ. 95· F. Amtenbrink, ό.π. υποσημείωση 117, ιδίως σ. 359 έως 363· συναφώς, J. de Haan και S. Eijffinger, «The democratic accountability of the European Central Bank: a comment on two fairy tales» *Journal of Common Market Law* (2000), σ. 393.

¹⁴⁸ — Η αρχή αυτή καθιερώνεται στο άρθρο 6 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

¹⁴⁹ — Άρθρα 230 ΕΚ, 232 ΕΚ, 234 ΕΚ, 237 ΕΚ, 241 ΕΚ και 235 ΕΚ σε συνδυασμό με το άρθρο 288 ΕΚ, και τα άρθρα 14, παράγραφος 2, 35 και 36 του καταστατικού.

Ουσιαστικά η ΕΚΤ αναπτύσσει δύο επιχειρήματα. Πρώτον, υποστηρίζει ότι οι εξουσίες που παρέχει στην OLAF ο κανονισμός 1073/1999 είναι δυνατόν, μέσω της άσκησης πίεσης στα μέλη των διοικητικών οργάνων της να υποσκάψουν *πραγματι* την ικανότητα της ΕΚΤ να εκπληρώνει τα καθήκοντά της και να ασκεί τις εξουσίες που της παρέχει η Συνθήκη, με ανεξαρτησία. Δεύτερον, υποστηρίζει ότι οι εκ του κανονισμού εξουσίες της OLAF μπορεί να *θεωρηθεί* ότι υποσκάπτουν την ικανότητα της ΕΚΤ να ενεργεί ανεξάρτητα.

160. Διαφωνώ με το πρώτο επιχείρημα. Όπως επισημαίνει η Επιτροπή, η ΕΚΤ δεν διευκρίνισε κατά ποιον τρόπο η άσκηση από την OLAF των εκ του κανονισμού 1073/1999 εξουσιών μπορεί στην πράξη να επηρεάσει τη διαδικασία λήψης αποφάσεων της ΕΚΤ. Νομίζω εξάλλου ότι δεν θα μπορούσε να δώσει τέτοια διευκρίνιση.

161. Βεβαίως, όπως επισημαίνει η ΕΚΤ, η OLAF ως οργανισμός δεν είναι εξ ολοκλήρου διακριτή από την Επιτροπή. Η OLAF ιδρύθηκε με απόφαση¹⁵⁰ που στηρίχθηκε στην εξουσία της Επιτροπής να λαμβάνει μέτρα εσωτερικής οργάνωσης¹⁵¹, και το προοίμιο του κανονισμού 1073/1999

¹⁵⁰ — Απόφαση 1999/352.

¹⁵¹ — Άρθρα 218 ΕΚ, 16 ΕΚΑΧ και 131 ΑΕ. Το άρθρο 6, παράγραφος 4, της απόφασης 1999/352 ορίζει κατ' ακολουθίαν ότι «οι αποφάσεις της Επιτροπής σχετικά με την εσωτερική της οργάνωση εφαρμόζονται στην υπηρεσία στο μέτρο που είναι συμβατές με τις διατάξεις που έχουν εκδοθεί από τον κοινοτικό νομοθέτη όσον αφορά την υπηρεσία και με τις λεπτομέρειες εφαρμογής της».

χαρακτηρίζει την OLAF ως υπηρεσία την οποία «η Επιτροπή δημιούργησε στο πλαίσιο της»¹⁵². Είναι πάντως σαφές από τις διατάξεις της απόφασης 1999/352 και από τον κανονισμό 1073/1999 ότι η OLAF δεν είναι μια κοινή υπηρεσία της Επιτροπής.

162. Κατά το άρθρο 3 της απόφασης 1999/352 η OLAF «ασκεί τις αρμοδιότητες σε θέματα ερευνών με πλήρη ανεξαρτησία». Το άρθρο 12, παράγραφος 3, του κανονισμού 1073/1999 ορίζει ειδικότερα ότι «ο διευθυντής δεν ζητά ούτε δέχεται εντολές από οιαδήποτε κυβέρνηση και οιοδήποτε θεσμικό όργανο, όργανο ή οργανισμό, κατά την εκπλήρωση των καθηκόντων του που αφορούν την έναρξη και την εκτέλεση των εσωτερικών και εξωτερικών ερευνών ή την κατάρτιση των τελικών εκθέσεων μετά την ολοκλήρωση των εν λόγω ερευνών»¹⁵³.

163. Για να καταστήσει αποτελεσματική την ανεξαρτησία της OLAF η απόφαση 1999/352 και ο κανονισμός 1073/1999 ορίζουν ειδικότερα ότι η OLAF τίθεται υπό διευθυνση διευθυντή¹⁵⁴ και ότι οι δραστηριότητές της ελέγχονται και επικουρούνται από την επιτροπή εποπτείας¹⁵⁵. Ο διευθυντής είναι

μόνος υπεύθυνος για την εκτέλεση των ερευνών της OLAF¹⁵⁶ και ενεργεί ως αρμόδια για τους διορισμούς αρχή, για το προσωπικό της υπηρεσίας¹⁵⁷. Ο διευθυντής διορίζεται από την Επιτροπή, για περίοδο πέντε ετών, με τη σύμφωνη γνώμη της επιτροπής εποπτείας και κατόπιν διαβουλεύσεως με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο¹⁵⁸. Η Επιτροπή μπορεί να λάβει πειθαρχικά μέτρα κατά του διευθυντή μόνο με αιτιολογημένη απόφαση και μετά από διαβούλευση με την επιτροπή εποπτείας¹⁵⁹. Η επιτροπή εποπτείας αποτελείται από πέντε ανεξάρτητες εξωτερικές προσωπικότητες οι οποίες έχουν τα απαιτούμενα προσόντα για διορισμό στις χώρες τους σε ανώτερες θέσεις σχετικές με τους τομείς δραστηριότητας της OLAF¹⁶⁰, που διορίζονται για τριετή θητεία¹⁶¹ με κοινή συμφωνία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής¹⁶².

164. Στο πλαίσιο της ανεξαρτησίας της OLAF που προβλέπει η απόφαση 1999/352 και ο κανονισμός 1073/1999, στον διευθυντή και μόνο απόκειται να αποφασίζει αν θα πραγματοποιήσει εσωτερικές έρευνες σε συγκεκριμένες περιπτώσεις. Συγκεκριμένα, οι έρευνες αρχίζουν μόνο με απόφαση του διευθυντή ο οποίος ενεργεί είτε μετά από

152 — Τέταρτη αιτιολογική σκέψη.

153 — Βλ. επίσης 18η αιτιολογική σκέψη του κανονισμού.

154 — Άρθρο 5, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, της απόφασης 1999/352· άρθρο 12, παράγραφος 1, του κανονισμού 1073/1999.

155 — Άρθρο 4 της απόφασης 1999/352 και άρθρο 11 του κανονισμού 1073/1999. Για λεπτομερή περιγραφή των δραστηριοτήτων της επιτροπής εποπτείας βλ. έκθεση επιτροπής εποπτείας της OLAF, Ιούλιος 2000-Σεπτέμβριος 2001, 11 Οκτωβρίου 2001.

156 — Άρθρο 5, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της απόφασης 1999/352· άρθρο 16, παράγραφος 1, του κανονισμού 1073/1999.

157 — Άρθρο 6, παράγραφος 1, της απόφασης 1999/352.

158 — Άρθρο 5, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, της απόφασης 1999/352· άρθρο 12, παράγραφος 2, του κανονισμού 1073/1999. Η θητεία μπορεί να ανανεωθεί μία φορά.

159 — Άρθρο 12, παράγραφος 4, του κανονισμού 1073/1999.

160 — Άρθρο 11, παράγραφος 2, του κανονισμού 1073/1999.

161 — Άρθρο 11, παράγραφος 3, του κανονισμού 1073/1999.

162 — Άρθρο 11, παράγραφος 2, του κανονισμού 1073/1999.

αίτηση θεσμικού ή άλλου οργάνου ή είτε με δική του πρωτοβουλία¹⁶³. Αν στο πλαίσιο αυτό, ο διευθυντής κρίνει ότι κάποιο μέτρο που έλαβε η Επιτροπή θέτει σε κίνδυνο την ανεξαρτησία του, έχει δικαίωμα προσφυγής κατά της Επιτροπής ενώπιον του Δικαστηρίου¹⁶⁴.

165. Αυτές οι θεσμικές και νομικές ρυθμίσεις εξασφαλίζουν στην OLAF σημαντικό βαθμό λειτουργικής ανεξαρτησίας και έτσι ιδρύθηκε στο πλαίσιο των διοικητικών και οικονομικών δομών της Επιτροπής. Κατά συνέπεια, είναι κατά τη γνώμη μου μικρός ή ανύπαρκτος ο κίνδυνος να χρησιμοποιήσει την OLAF η Επιτροπή ή κάποιο άλλο θεσμικό ή άλλο όργανο ως μέσο άσκησης πολιτικής πίεσης επί των μελών των διοικητικών οργάνων της ΕΚΤ.

166. Όπως επισημαίνει το Συμβούλιο, η άποψη αυτή επιρρωννύεται από το γεγονός ότι η OLAF δεν ασκεί συνεχή έλεγχο στην οικονομική διαχείριση της ΕΚΤ· ενεργεί μόνο οσάκις υπάρχουν κατ' εξαίρεση υπόνοιες διαπράξεως απάτης ή άλλων παρατυπιών κατά την έννοια του κανονισμού 1073/1999. Ακόμη και τότε, η OLAF δεν έχει την εξουσία να λάβει πειθαρχικά ή δικαστικά μέτρα όταν οι εσωτερικές έρευνες αποκαλύπτουν τη διάπραξη απάτης ή άλλων παρατυπιών. Τα βασικά καθήκοντα της OLAF είναι, όπως τονίζει η Επιτροπή, i) να ερευνά τις υπόνοιες

απάτης και παρατυπιών, μεταξύ άλλων, αναλύοντας πληροφορίες που της διαβιβάζουν όργανα, οργανισμοί και άτομα¹⁶⁵, να διεξάγει επιτοπίους ελέγχους¹⁶⁶, να ελέγχει φακέλους και λογαριασμούς¹⁶⁷, και να ζητά προφορικά πληροφορίες από μέλη και διευθυντικά στελέχη των θεσμικών και άλλων οργάνων της Κοινότητας¹⁶⁸. ii) να καταρτίζει εκθέσεις που προσδιορίζουν τα διαπιστωθέντα περιστατικά, την ενδεχόμενη οικονομική ζημία και τα συμπεράσματα της έρευνας καθώς και τις συστάσεις του διευθυντή της OLAF για τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν· και iii) να διαβιβάζει τις εκθέσεις αυτές μαζί με κάθε άλλη συναφή πληροφορία στο οικείο θεσμικό όργανο, όργανο ή οργανισμό¹⁶⁹ και —όταν πρόκειται για περίπτωση που μπορεί να επισύρει ποινική ευθύνη— στις αρμόδιες αρχές του οικείου κράτους μέλους¹⁷⁰. Στην ΕΚΤ εναπόκειται δηλαδή να «(δώσει) στις εσωτερικές έρευνες συνέχεια, ιδίως πειθαρχική και δικαστική, την οποία απαιτούν τα αποτελέσματα των ερευνών αυτών» και να «ενημερώσει σχετικά τον διευθυντή της Υπηρεσίας εντός προθεσμίας που ορίζει αυτός με την έκθεσή του»¹⁷¹.

167. Επιπλέον, η ΕΚΤ μπορεί, όπως επισημαίνουν η Επιτροπή και η Ολλανδική Κυβέρνηση, να μην επιτρέψει την πρόσβαση

163 — Άρθρο 5 του κανονισμού 1073/1999. Βλ. επίσης δωδέκατη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού, όπου αναφέρεται ότι «προκειμένου να εξασφαλιστεί η ανεξαρτησία της Υπηρεσίας κατά την εκτέλεση των καθηκόντων που της ανατίθενται με τον παρόντα κανονισμό, θα πρέπει να δοθεί στον διευθυντή της η αρμοδιότητα να αποφασίζει για την έναρξη έρευνας με δική του πρωτοβουλία».

164 — Άρθρο 12, παράγραφος 3, του κανονισμού 1073/1999.

165 — Κατά το άρθρο 7 του κανονισμού 1073/1999, τα θεσμικά όργανα, όργανα και οργανισμοί της Κοινότητας υποχρεούνται να διαβιβάζουν στην OLAF πληροφορίες για πιθανές περιπτώσεις απάτης, δωροδοκίας ή άλλης παράνομης δραστηριότητας.

166 — Άρθρο 4, παράγραφος 2 και 6, του κανονισμού 1073/1999.

167 — Άρθρο 4, παράγραφος 2, του κανονισμού 1073/1999.

168 — Άρθρο 4, παράγραφος 2, του κανονισμού 1073/1999.

169 — Άρθρο 9, παράγραφος 4, του κανονισμού 1073/1999.

170 — Άρθρο 10, παράγραφος 2, του κανονισμού 1073/1999.

171 — Άρθρο 9, παράγραφος 4, του κανονισμού 1073/1999.

σε πληροφορίες που είναι ιδιαίτερα σημαντικές για την ικανότητά της να εκτελεί τα καθήκοντά της ανεξάρτητα ενόψει της σταθερότητας των τιμών, με την απόφαση που εκδίδεται κατά το άρθρο 4, παράγραφοι 1 και 6 του κανονισμού 1073/1999¹⁷². Στο πλαίσιο αυτό θα παρατηρήσω ότι ενώ η Επιτροπή, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξέδωσαν αποφάσεις κατ'εφαρμογή του άρθρου 4 χωρίς να προβλέψουν τέτοιες εξαιρέσεις¹⁷³, το Δικαστήριο χωρίς να προσχωρήσει στη διοργανική συμφωνία εξέδωσε απόφαση¹⁷⁴ η οποία —αναφερόμενη στα καθήκοντα, στην ανεξαρτησία και το απόρρητο των διασκέψεων του Δικαστηρίου¹⁷⁵ όπως καθορίζονται στις Συνθήκες και στον Οργανισμό του Δικαστηρίου¹⁷⁶— αποκλείει από το πεδίο των εσωτερικών ερευνών τα έγγραφα και τα στοιχεία που τηρούνται ή δημιουργήθηκαν κατά τη διάρκεια εκκρεμοδικίας¹⁷⁷.

168. Τι γίνεται όμως με το δεύτερο επιχείρημα της ΕΚΤ, ότι δηλαδή οι εξουσίες που

παρέχει στην OLAF ο κανονισμός 1073/1999 μπορεί να θεωρηθεί ότι υποσκάπτουν την ικανότητα της ΕΚΤ να ενεργεί ανεξάρτητα;

169. Ούτε και αυτό το επιχείρημα με πείθει.

170. Μπορεί κάλλιστα να αληθεύει, όπως παρατηρεί η ΕΚΤ, ότι οι επιχειρηματίες δεν μπορεί να υποτεθεί ότι γνωρίζουν πλήρως τις θεσμικές ρυθμίσεις που εξασφαλίζουν στην OLAF υψηλού βαθμού λειτουργική ανεξαρτησία από την Επιτροπή, και ότι συνεπώς ορισμένοι επιχειρηματίες μπορεί πεπλανημένα να υποπτεύονται ότι η Επιτροπή είναι σε θέση να ασκήσει πίεση επί της ΕΚΤ μέσω των ερευνών ή της απειλής ερευνών από την OLAF. Ωστόσο, άλλοι επιχειρηματίες καθιστάται από το γεγονός ότι, καίτοι ανεξάρτητη η ΕΚΤ, υπόκειται στο ίδιο σύστημα εξωτερικού, ειδικευμένου και ανεξαρτήτου ελέγχου όσον αφορά τις οικονομικές ενέργειές της όπως και τα άλλα κοινοτικά θεσμικά και άλλα όργανα και οργανισμοί. Μάλιστα θα έλεγα ότι η υπόληψη της ΕΚΤ θα μπορούσε να thiγει σε μεγάλο βαθμό αν ενδεχόμενες κατηγορίες απάτης κατά διευθυντικών στελεχών ή μελών του προσωπικού της δεν μπορούσαν να ερευνηθούν από μια υπηρεσία εξωτερική της ΕΚΤ.

172 — Βλ. σημείο 186 κατωτέρω.

173 — Απόφαση 1999/396/ΕΚ, ΕΚΑΧ, Ευρατόμ της Επιτροπής, της 2ας Ιουνίου 1999, για τους όρους διεξαγωγής των εσωτερικών ερευνών σε σχέση με την πρόληψη της απάτης, της διαφθοράς και άλλης παράνομης δραστηριότητας που βλάπτει τα συμφέροντα των Κοινοτήτων (ΕΕ 1999, L 149, σ. 57)· απόφαση 1999/394/ΕΚ, Ευρατόμ του Συμβουλίου, της 25ης Μαΐου 1999, για τους όρους διεξαγωγής των εσωτερικών ερευνών σε σχέση με την πρόληψη της απάτης, της δωροδοκίας και κάθε παράνομης δραστηριότητας που βλάπτει τα συμφέροντα των Κοινοτήτων (ΕΕ 1999, L 149, σ. 36), και απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 18ης Νοεμβρίου 1999, για την τροποποίηση του εσωτερικού κανονισμού κατόπιν της διοργανικής συμφωνίας, και συννημένη απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για τους όρους διεξαγωγής των εσωτερικών ερευνών σε σχέση με την πρόληψη της απάτης, της δωροδοκίας και κάθε άλλης παράνομης δραστηριότητας που βλάπτει τα συμφέροντα της Κοινότητας (ΕΕ 1999, L 202, σ. 1).

174 — Απόφαση του Δικαστηρίου της 26ης Οκτωβρίου 1999 για τους όρους διεξαγωγής των εσωτερικών ερευνών στον τομέα της καταπολέμησης της απάτης, της δωροδοκίας και κάθε άλλης παράνομης δραστηριότητας που μπορεί να βλάψει τα συμφέροντα των Κοινοτήτων. Η απόφαση διατίθεται μόνο στα γαλλικά και δεν έχει δημοσιευθεί στην Επίσημη Εφημερίδα.

175 — Πέμπτη, έκτη και έβδομη αιτιολογική σκέψη της απόφασης.

176 — Πρωτόκολλο περί του Οργανισμού του Δικαστηρίου που υπογράφηκε στις Βρυξέλλες στις 17 Απριλίου 1957, όπως τροποποιήθηκε τελευταία με το άρθρο 6, ΙΙΙ, σημείο 3, στοιχείο γ, της Συνθήκης του Αμστερνταμ.

177 — Άρθρο 3 της απόφασης.

171. Επιπλέον, η Συνθήκη και το καταστατικό παρέχουν στην ΕΚΤ υψηλού βαθ-

μού θεσμική, προσωπική και οικονομική ανεξαρτησία¹⁷⁸. Σ' αυτό το συνταγματικό πλαίσιο —τα βασικά χαρακτηριστικά του οποίου γνωρίζουν οι επιχειρηματίες— η επίδραση της εφαρμογής του κανονισμού 1073/1999 επί της ανεξαρτησίας της ΕΚΤ θα ήταν εν πάση περιπτώσει περιορισμένη. Νομίζω ότι αυτό ισχύει, καίτοι η ΕΚΤ, ως σχετικά νέος φορέας, δεν έχει ίσως τη συμπαγή και μακρόχρονη υπόληψη ορισμένων εθνικών κεντρικών τραπεζών.

172. Η άποψη αυτή επιρρωννύεται από την ειδικευμένη φιλολογία επί του θέματος της ανεξαρτησίας της κεντρικής τράπεζας¹⁷⁹. Η φιλολογία αυτή δεν υποστηρίζει ότι η ελευθερία από τις έρευνες είτε των εθνικών δικαστικών αρχών είτε των ειδικευμένων διοικητικών μονάδων καταπολέμησης της απάτης είναι βασικό ή μάλιστα σχετικό στοιχείο για τον προσδιορισμό του συνολικού επιπέδου ανεξαρτησίας μιας τράπεζας ή της ικανότητάς της να επιτύχει σταθερότητα των τιμών.

173. Το επιχείρημα ότι οι εξουσίες της OLAF μπορούν να υποσκάψουν την ανεξαρτησία της ΕΚΤ όπως γίνεται αντιληπτή πρέπει επίσης, όπως επισημαίνει το Συμβούλιο, να εκτιμηθεί υπό το φως της κατάστασης που

επικρατεί στα κράτη μέλη. Δεν υπάρχει ίσως ακριβές ισοδύναμο της OLAF στα κράτη μέλη, πλην όμως από συγκριτική ανάλυση προκύπτει ότι οι εθνικές κεντρικές τράπεζες υπόκεινται σε διάφορους εξωτερικούς ελέγχους που σκοπούν στον εντοπισμό και την πρόληψη περιπτώσεων απάτης. Συγκεκριμένα, οι εθνικές κεντρικές τράπεζες σε όλα τα κράτη μέλη υπόκεινται σε έλεγχο από τον εισαγγελέα ή την εθνική αστυνομία που έχουν μεγαλύτερες εξουσίες έρευνας από τις εξουσίες που έχει η OLAF βάσει του κανονισμού 1073/1999¹⁸⁰. Η νομοθεσία της πλειονότητας των κρατών μελών προβλέπει επίσης τη σύσταση κοινοβουλευτικών επιτροπών ad hoc με εξουσίες έρευνας παρόμοιες με τις εξουσίες που προβλέπει ο κανονισμός 1073/1999¹⁸¹, και αναθέτει στον δημόσιο ελεγκτικό φορέα το καθήκον του ελέγχου των λογαριασμών των εθνικών κεντρικών τραπεζών και της έρευνας των υπονοιών απάτης¹⁸². Όπως τονίζει το Συμβούλιο, οι εκθέσεις περί συγκλίσεως που έχει εκδώσει το ENI και η ΕΚΤ δεν περιέχουν κανέναν υπαινιγμό ότι οι διατάξεις αυτές του εθνικού δικαίου είναι ικανές να επηρεάσουν την ανεξαρτησία των εθνικών κεντρικών

180 — Στα περισσότερα κράτη μέλη η έρευνα των περιπτώσεων απάτης εμπίπτει στη δικαιοδοσία της αστυνομίας ή των υπηρεσιών διώξεως. Ωστόσο, σε ορισμένα κράτη το καθήκον αυτό ανατίθεται σε ειδικευμένες υπηρεσίες εντός της υπηρεσίας διώξεως ή της αστυνομίας. Σε άλλα κράτη μέλη εκτελεί καθήκοντα κάποιος φορέας, εκτός της υπηρεσίας διώξεως και της αστυνομίας, παρόμοιος με τα καθήκοντα της αστυνομίας όσον αφορά την απάτη.

181 — Αυτό συμβαίνει τουλάχιστον στο Βέλγιο, στη Δανία, στη Φινλανδία, στη Γαλλία, στη Γερμανία, στην Ελλάδα, στην Ιταλία, στις Κάτω Χώρες, στην Πορτογαλία, στην Ισπανία και στη Σουηδία.

182 — Αυτό συμβαίνει τουλάχιστον στην Αυστρία, στη Φινλανδία, στη Γερμανία, στην Ιρλανδία, στις Κάτω Χώρες, στην Ισπανία και (με εξαίρεση τα καθήκοντα που ανάγονται στην αποστολή του ΕΣΚΤ) στην Πορτογαλία. Σε κράτη όπου δεν υπάρχουν διατάξεις περί ελέγχου από δημόσιο ελεγκτικό φορέα, οι λογαριασμοί της κεντρικής τράπεζας ελέγχονται κατά κανόνα από ανεξάρτητους εξωτερικούς ελεγκτές. Αυτό συμβαίνει στη Δανία, στην Ιρλανδία, στο Λουξεμβούργο, στην Πορτογαλία και στο Ηνωμένο Βασίλειο.

178 — Βλ. σημεία 148 έως 158 ανωτέρω.

179 — Για μια επισκόπηση του θέματος και περαιτέρω παραπομπές βλ. F. Amentbrink, όπλ. υποσημείωση 115, σ. 11 έως 26.

τραπεζών κατά την έννοια του άρθρου 108 ΕΚ¹⁸³. Δεν υπάρχει εξάλλου καμιά απόδειξη ότι οι έρευνες στις εθνικές κεντρικές τράπεζες από εξωτερικά όργανα επηρέασαν αρνητικά την υπόληψή τους στις χρηματογορές ή την ικανότητά τους να εφαρμόσουν αποτελεσματική νομοματική πολιτική με στόχο τη σταθερότητα των τιμών.

174. Τέλος, δεν δέχομαι της επιχείρημα της ΕΚΤ, ακόμα και αν αποδεικνυόταν ή μπορούσε να αποδειχτεί ότι η εφαρμογή του κανονισμού 1073/1999 θα μείωνε την εμπιστοσύνη της αγοράς στην ΕΚΤ, σε κάποιο βαθμό. Όπως παρατήρησα προηγουμένως, η ΕΚΤ υπόκειται στην αρχή της νομιμότητας. Οφείλει δηλαδή όχι μόνο να επιδιώκει τη σταθερότητα των τιμών και να συμβάλλει στην επίτευξη των στόχων της Κοινότητας σύμφωνα με το άρθρο 105 ΕΚ, αλλά και να διεκπεραιώνει τις υποθέσεις της νόμιμα και χωρίς απάτη βλάπτουσα τα οικονομικά συμφέροντα της Κοινότητας. Η εφαρμογή του κανονισμού 1073/1999 στην ΕΚΤ έχει ως σκοπό και, κατά τη γνώμη μου, ως αποτέλεσμα να συνδράμει την ΕΚΤ στις προσπάθειές της να εκπληρώσει και να δείξει ότι εκπληρώνει την υποχρέωση αυτή.

175. Συνεπώς θα απέρριπτα τον ισχυρισμό της ΕΚΤ ότι η εφαρμογή του κανονισμού 1073/1999 στην ΕΚΤ συνιστά παραβίαση της αρχής της ανεξαρτησίας που κατοχυρώνει το άρθρο 108 ΕΚ.

183 — Βλ. έκθεση ENI «Πρόσδος προς τη σύγκληση 1996», Νοέμβριος 1996, σ. 100 έως 104· έκθεση συγνώσεως ENI 1998, παρατεθείσα στην υποσημείωση 111, σ. 12, 13 και 291 έως 295· έκθεση συγνώσεως ENI 2000, σ. 65 και 69 έως 72· έκθεση συγνώσεως ENI 2002, σ. 40 και 44 έως 46. Οι εκθέσεις αυτές υπάρχουν στη διεύθυνση <http://www.ecb.int>.

Αναλογικότητα

176. Έρχομαι τώρα στην τελευταία ένσταση ελλείψεως νομιμότητας που προβάλλει η ΕΚΤ εν προκειμένω. Υποστηρίζει ότι ο κανονισμός 1073/1999 αντιβαίνει στην αρχή της αναλογικότητας καθόσον έχει εφαρμογή στην ΕΚΤ. Στο πλαίσιο του ισχυρισμού αυτού αναπτύσσει τρία βασικά επιχειρήματα.

177. Πρώτον, η εφαρμογή του κανονισμού 1073/1999 στην ΕΚΤ είναι περιττή δεδομένου ότι αυτή υπόκειται ήδη σε κατάλληλους οικονομικούς ελέγχους, εσωτερικώς από τη ΔΕΕ και την επιτροπή καταπολέμησης της απάτης, εξωτερικώς από ανεξάρτητους ελεγκτές που ορίζονται σύμφωνα με το άρθρο 27 του καταστατικού. Αν ο κοινοτικός νομοθέτης έκρινε ότι απαιτούνται και άλλα περαιτέρω μέτρα, θα μπορούσε να έχει αναθέσει στους ανεξάρτητους εξωτερικούς ελεγκτές το καθήκον να εντοπίζουν και να ερευνούν τις περιπτώσεις απάτης εντός της ΕΚΤ.

178. Δεύτερον, η ΕΚΤ φρονεί ότι το σύστημα που προβλέπει ο κανονισμός 1073/1999 δεν αρμόζει στην ειδική φύση των δραστηριοτήτων της. Η πλειονότητα των καθηκόντων της ΕΚΤ είναι άκρως ευαίσθητα από τη σκοπιά της αγοράς και διέπονται από αυστηρές απαιτήσεις απορρήτου. Δεδομένου ότι υπάρχει ο κίνδυνος διαρροής πληροφοριών που λαμβάνει η OLAF στο πλαίσιο εσωτερικών ερευνών, η ΕΚΤ θα ήταν αναγκασμένη να αποκλείσει από το πεδίο των ερευνών της OLAF κάθε πληροφορία που ανάγεται στην εκτέλεση των βασικών της καθηκόντων, όπως απαριθμούνται στο άρθρο 105, παράγραφος 2, ΕΚ, με απόφαση που θα εκδώσει

σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφοι 1 και 6, του κανονισμού. Τότε η OLAF θα έπαιζε μόνο περιθωριακό ρόλο και η περιορισμένη πρόσβασή της σε πληροφορίες θα μπορούσε μάλιστα να οδηγήσει σε λανθασμένες διαπιστώσεις.

179. Τρίτον, ο κανονισμός 1073/1999 δεν αρμόζει στην αποκεντρωμένη φύση του ΕΣΚΤ. Οι εσωτερικές έρευνες των δραστηριοτήτων της ΕΚΤ θα αποκάλυπταν, συχνά κατά την ΕΚΤ, την ανάγκη ερευνών σε μία ή περισσότερες εθνικές κεντρικές τράπεζες. Όμως η OLAF δεν είναι αρμόδια να διεξάγει τέτοιες έρευνες.

180. Απαντώντας στα επιχειρήματα αυτά η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι ο κοινοτικός νομοθέτης έκρινε αναγκαίο προκειμένου να ενισχύσει την καταπολέμηση της απάτης να δημιουργήσει μία και μόνη ανεξάρτητη και ειδικευμένη υπηρεσία για όλα τα θεσμικά όργανα, όργανα και οργανισμούς της Κοινότητας. Το γεγονός ότι ο νομοθέτης δεν έλαβε υπόψη την ύπαρξη διαφόρων εσωτερικών και εξωτερικών ελέγχων για κάθε ένα από αυτά τα θεσμικά και άλλα όργανα και οργανισμούς δεν μπορεί να θεωρηθεί ως δυσανάλογο. Η ύπαρξη αυτών των διαφόρων ελέγχων βεβαίως θα επηρεάσει τον τρόπο κατά τον οποίο διεξάγονται οι εσωτερικές έρευνες στην πράξη, αλλά δεν είναι πειστικό επιχείρημα υπέρ της μη εφαρμογής του κανονισμού 1073/1999.

181. Κατά την Επιτροπή, η ειδική φύση των καθηκόντων που έχουν ανατεθεί στην ΕΚΤ

δεν καθιστά ούτε αυτή δυσανάλογη την εφαρμογή του κανονισμού 1073/1999. Η φύση των καθηκόντων της ΕΚΤ και η συνακόλουθη ανάγκη εμπιστευτικότητας αποτελούν ζητήματα που μπορούν και πρέπει να λυθούν με την απόφαση την οποία οφείλει να εκδώσει η ΕΚΤ βάσει του άρθρου 4, παράγραφοι 1 και 6, του κανονισμού. Ούτε η αποκεντρωμένη λειτουργία του ΕΣΚΤ ευσταθεί ως επιχείρημα υπέρ του ισχυρισμού της ΕΚΤ. Το γεγονός ότι Η OLAF δεν έχει την εξουσία να διεξάγει έρευνες στις εθνικές κεντρικές τράπεζες δεν επηρεάζει την εξουσία της να ερευνά στην ίδια την ΕΚΤ και οι έρευνες στις εθνικές κεντρικές τράπεζες μπορούν εν πάση περιπτώσει να διεξαχθούν από τις εθνικές αρχές σε συνεργασία με την OLAF αν χρειαστεί.

182. Δεν δέχομαι τους ισχυρισμούς της ΕΚΤ.

183. Το Δικαστήριο δεν μπορεί να υποκαταστήσει την κρίση του στην κρίση του κοινοτικού νομοθέτη όταν ελέγχει τη νομιμότητα μέτρων γενικής εφαρμογής. Το Δικαστήριο οφείλει να ακυρώνει τέτοια μέτρα μόνο αν αποδεικνύεται σαφώς ότι είναι γενικώς ή ως προς ορισμένες πτυχές δυσανάλογα. Συνεπώς, το ζήτημα εν προκειμένω δεν είναι το αν οι διάφοροι εσωτερικοί και εξωτερικοί έλεγχοι στους οποίους υπόκειται η ΕΚΤ είναι κατάλληλοι, αλλά το αν ο νομοθέτης, καταρτίζοντας ένα γενικό σύστημα εξωτερικού και ανεξαρτήτου ελέγχου, υπερέβη το μέτρο που είναι αναγκαίο για την καταπολέμηση της απάτης.

184. Η εφαρμογή του κανονισμού 1073/1999 στην ΕΚΤ δεν είναι, κατά τη γνώμη μου, σαφώς περιττή. Το εσωτερικό της ΕΚΤ σύστημα καταπολέμησης της απάτης που καθιερώθηκε με την προσβαλλόμενη απόφαση παρέχει μεν κάποια προστασία κατά της απάτης και άλλων παρατυπιών, πλην όμως ο νομοθέτης, ορθώς κατά τη γνώμη μου, θεώρησε ότι ο έλεγχος από έναν εξωτερικό και ανεξάρτητο οργανισμό θα ήταν πιο αποτελεσματικός και, ίσως σημαντικότερο, θα θεωρείτο πιο αποτελεσματικός. Επιπλέον, ο κανονισμός 1073/1999 εκδόθηκε πριν από την προσβαλλόμενη απόφαση. Συνεπώς, οι βελτιώσεις στο σύστημα καταπολέμησης της απάτης της ΕΚΤ που επέφερε η απόφαση αυτή (δηλαδή η ίδρυση της επιτροπής καταπολέμησης της απάτης) δεν μπορεί εν πάση περιπτώσει να καταστήσει τον κανονισμό δυσανάλογο μέτρο. Κατά της άποψης αυτής δεν μπορεί να αντιπαχθεί ότι οι εξωτερικοί ελεγκτές που ορίζονται βάσει του άρθρου 27 του καταστατικού έχουν την εξουσία να ελέγχουν και να εγκρίνουν τους λογαριασμούς της ΕΚΤ, δεδομένου ότι το καθήκον των ελεγκτών διαφέρει ριζικά από τη φύση του από τα καθήκοντα και τους ελέγχους της OLAF.

185. Σχετικά με την ειδική φύση των καθηκόντων που έχουν ανατεθεί στην ΕΚΤ, συμφωνώ με την Επιτροπή ότι πρόκειται για ζητήματα που πρέπει να επιλυθούν με εποικοδομητικό διάλογο μεταξύ των μερών και σύμφωνα με την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας¹⁸⁴, με την απόφαση που οφείλει να εκδώσει η ΕΚΤ βάσει του άρθρου 4, παράγραφοι 1 και 6, του κανονισμού 1073/1999.

186. Ο ισχυρισμός της ΕΚΤ ότι οι περισσότερες αν όχι όλες οι δραστηριότητές της θα πρέπει να εξαιρεθούν από το πεδίο των εσωτερικών ερευνών με την απόφαση αυτή για να διαφυλαχθεί το απόρρητο δεν ευσταθεί. Ενδεχομένως οι πληροφορίες σχετικά με τον καθορισμό των επιτοκίων της ΕΚΤ και τα χαρακτηριστικά ασφαλείας των χαρτονομισμάτων ευρώ πρέπει να τηρούνται απόρρητα, πλην όμως οι πληροφορίες σχετικά με άλλες πτυχές των δραστηριοτήτων της ΕΚΤ μπορούν να θεωρηθούν λιγότερο ευαίσθητες. Εν πάση περιπτώσει, δεν δικαιολογείται ο αποκλεισμός από τις εσωτερικές έρευνες των πληροφοριών που αφορούν εκείνες τις δραστηριότητες της ΕΚΤ οι οποίες δεν συνδέονται άμεσα με τα καθήκοντα των άρθρων 105 ΕΚ και 106 ΕΚ, όπως οι αποφάσεις για την προμήθεια αγαθών και υπηρεσιών. Η προσβαλλόμενη ανάγκη εξαιρέσεων πρέπει εξάλλου να εξετασθεί υπό το φως του άρθρου 8 του κανονισμού 1073/1999 που ορίζει ότι «οι πληροφορίες που διαβιβάζονται ή λαμβάνονται στο πλαίσιο των εσωτερικών ερευνών, υπό οιαδήποτε μορφή, καλύπτονται από το επαγγελματικό απόρρητο και απολαύουν της προστασίας που παρέχουν οι διατάξεις οι οποίες εφαρμόζονται στα θεσμικά όργανα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων [...]

Οι πληροφορίες αυτές δεν επιτρέπεται ιδίως να ανακοινώνονται σε πρόσωπα άλλα από εκείνα τα οποία, λόγω των καθηκόντων τους στο πλαίσιο των θεσμικών οργάνων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή των κρατών μελών, καλούνται να τις γνωρίζουν ούτε να χρησιμοποιούνται για άλλους σκοπούς, εκτός της καταπολέμησης της απάτης, της

184 — Άρθρο 10 ΕΚ.

δωροδοκίας και κάθε άλλης παράνομης δραστηριότητας»¹⁸⁵, και υποχρεώνει τον διευθυντή της OLAF και τα μέλη της επιτροπής εποπτείας να μεριμνούν για την εφαρμογή του άρθρου 287 ΕΚ¹⁸⁶.

βούλιο ότι το σύστημα αυτό —που δίνει τη δυνατότητα να ληφθούν υπόψη τα ειδικά καθήκοντα και η κατάσταση κάθε θεσμικού οργάνου, οργάνου ή υπηρεσίας— εξισορροπεί επιτυχώς τις απαιτήσεις της θεσμικής οργανωτικής αυτονομίας και της αποτελεσματικής πρόληψης της απάτης¹⁸⁸.

187. Εξάλλου, ναι μεν η αδυναμία της OLAF να διεξάγει έρευνες εντός των εθνικών κεντρικών τραπεζών για λογαριασμό της μπορεί να μειώσει την αποτελεσματικότητα του κανονισμού 1073/1999 σε κάποιο βαθμό, πλην όμως η ΕΚΤ δεν έδωσε σαφείς διευκρινίσεις για να στηρίξει τον ισχυρισμό της ότι, λόγω αυτού του περιορισμού των εξουσιών της, η OLAF δεν θα μπορούσε να εκτελέσει τα καθήκοντά της σε σχέση με την ίδια την ΕΚΤ.

189. Κατόπιν αυτών, το συμπέρασμά μου είναι ότι ο κανονισμός 1073/1999 δεν αντιβαίνει στην αρχή της αναλογικότητας καθώς δεν έχει εφαρμογή στην ΕΚΤ.

Παραδεκτό βάσει του άρθρου 241 ΕΚ

188. Τέλος, υπενθυμίζω ότι η Επιτροπή πρότεινε αρχικώς να ιδρυθεί η OLAF με κοινοτικό κανονισμό και να θεσπιστούν λεπτομερείς διατάξεις για τη διεξαγωγή των εσωτερικών ερευνών σε όλα τα θεσμικά όργανα, όργανα και υπηρεσίες της Κοινότητας¹⁸⁷. Αντίθετα με την πρόταση αυτή, ο κανονισμός 1073/1999 θεσπίζει μόνο γενικούς κανόνες για τις διαδικασίες και τον τρόπο διεξαγωγής των εσωτερικών ερευνών και προβλέπει την καθιέρωση λεπτομερестέρων διευθετήσεων με απόφαση που θα εκδοθεί κατ' εφαρμογή του άρθρου 4, παράγραφοι 1 και 6. Συμφωνώ με το Συμ-

190. Υπενθυμίζω ότι η Επιτροπή αμφισβητεί το παραδεκτό του ισχυρισμού της ΕΚΤ ότι ο κανονισμός 1073/1999 πρέπει να κριθεί ανεφάρμοστος βάσει του άρθρου 241 ΕΚ (ένσταση ελλείψεως νομιμότητας) ισχυριζόμενη ότι η ΕΚΤ δεν μπορεί να προβάλλει την ένσταση αυτή¹⁸⁹. Οι διάδικοι και οι παρεμβαίνοντες δεν διατύπωσαν λεπτομερείς παρατηρήσεις επ' αυτού. Κατόπιν του συμπεράσματος στο οποίο κατέληξα επί της ουσίας των τεσσάρων κυρίων επιχειρημάτων που ανέπτυξε η ΕΚΤ στο πλαίσιο αυτής της ενστάσεως θα ασχοληθώ με το ζήτημα του

185 — Άρθρο 8, παράγραφος 2.

186 — Άρθρο 8, παράγραφος 4. Το άρθρο 287 ΕΚ παρατίθεται ανωτέρω στο σημείο 14.

187 — Βλ. σημείο 7 ανωτέρω και υποσημείωση 10.

188 — Βλ. συναφώς την τέταρτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 1073/1999.

189 — Βλ. σημεία 98 έως 100 ανωτέρω.

παραδεκτού με συντομία και χωρίς να διατυπώσω τελική άποψη¹⁹⁰. Το ζήτημα είναι ακανθώδες και τα επιχειρήματα εύστοχα.

δυνατότητα αυτή και μπορεί να θεωρηθεί ότι μερικές αποφάσεις σιωπηρά δέχονται αυτή τη δυνατότητα¹⁹¹. αν πράγματι τα κράτη μέλη έχουν αυτή τη δυνατότητα, τότε μπορεί να υποστηριχθεί ότι τα θεσμικά και άλλα όργανα της Κοινότητας πρέπει να έχουν την ίδια μεταχείριση στο πλαίσιο των προσφυγών ακυρώσεως του άρθρου 230 ΕΚ.

191. Η άποψη ότι ένα θεσμικό ή άλλο όργανο μπορεί να επικαλεσθεί την έλλειψη νομιμότητας ενός κανονισμού με ένσταση σε προσφυγή με την οποία ζητείται η ακύρωση μέτρου που έλαβε αυτό το όργανο λόγω παραβάσεως του κανονισμού επιρρωννύεται, όπως τονίζει η ΕΚΤ, από τη διατύπωση του άρθρου 241 ΕΚ κατά το οποίο «κάθε διάδικος» μπορεί επ' ευκαιρία διαφοράς που θέτει υπό αμφισβήτηση την ισχύ «κανονισμού» «να επικαλείται το ανεφάρμοστο [του κανονισμού αυτού] ενώπιον του Δικαστηρίου» και θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι θα παραβιαζόταν η αρχή της νομιμότητας αν, στην περίπτωση κανονισμού για τον οποίο το καθού θεσμικό ή άλλο όργανο υποστηρίζει ότι είναι παράνομος σε ορισμένα σημεία, το Δικαστήριο έκρινε ότι αυτό το θεσμικό ή άλλο όργανο ενήργησε παράνομα ή παρέβη τις υποχρεώσεις του χωρίς να εξετάσει τους ισχυρισμούς αυτούς και να κρίνει απλώς ότι το καθού θα μπορούσε να ασκήσει προσφυγή ακυρώσεως. Επιπλέον, ενώ το Δικαστήριο ποτέ δεν έκρινε ρητά ότι ένα κράτος μέλος μπορεί να επικαλεσθεί το ανεφάρμοστο ενός κανονισμού ως ένσταση στο πλαίσιο προσφυγής λόγω παραβάσεως του άρθρου 226 ΕΚ, ουδέποτε απέκλεισε τη

192. Όλα αυτά τα επιχειρήματα πάντως πρέπει να σταθμιστούν με σημαντικές θεωρήσεις αρχής. Η προθεσμία για την άσκηση προσφυγής του άρθρου 230, πέμπτο εδάφιο, ΕΚ σκοπεί να κατοχυρώσει την ασφάλεια δικαίου εντός της Κοινότητας. Αν το άρθρο 241 ΕΚ ερμηνευθεί κατά την έννοια ότι παρέχει πρόσθετη δυνατότητα δικαστικού ελέγχου για προσφεύγοντες που είχαν τη δυνατότητα να ασκήσουν προσφυγή ακυρώσεως αλλά δεν το έπραξαν, αυτό θα αντιστρατευόταν αυτόν τον στόχο και θα μπορούσε να ενθαρρύνει τακτικές καθυστερήσεως. Υπενθυμίζω συναφώς ότι το

190 — Κατά τη νομολογία, στο Δικαστήριο εναπόκειται να κρίνει αν υπό τις περιστάσεις της συγκεκριμένης υπόθεσης η ρηθή απονομή της δικαιούσης δικαιολογεί την απόρριψη μιας προσφυγής κατόπιν εξετάσεως της ουσίας χωρίς να διατυπώσα κρίση επί της ένστασης απαραδέκτου που προέβαλε η Επιτροπή: βλ. απόφαση της 26ης Φεβρουαρίου 2002, C-23/00 P, Συμβούλιο κατά Boehringer (Συλλογή 2002, σ. I-1873).

191 — Βλ. συναφώς τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Darmon στην υπόθεση C-258/89, Επιτροπή κατά Ισπανίας (απόφαση της 25ης Ιουλίου 1991, Συλλογή 1991, σ. I-3977, σκέψεις 15 έως 21). Βλ. επίσης υπέρ της απόψεως αυτής τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Roemer στην υπόθεση 32/65, Ιταλία κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (απόφαση της 13ης Ιουλίου 1966, Συλλογή τόμος 1965-1968, σ. 431)· του γενικού εισαγγελέα Slynn στην υπόθεση 181/85, Γαλλία κατά Επιτροπής (απόφαση της 12ης Φεβρουαρίου 1987, Συλλογή 1987, σ. 702 έως 704)· του γενικού εισαγγελέα Mancini στην υπόθεση 204/86, Ελλάδα κατά Συμβουλίου (απόφαση της 27ης Σεπτεμβρίου 1988, Συλλογή 1988, σ. 5323, σκέψη 6)· και A. Barav, «The exception of illegality in Community law: a critical analysis», *Common Market Law Review* (1974), σ. 366· P. Dubois, «L'exception d'illegalité devant la Cour de justice des Communautés européennes», *Cahiers de droit européen* (1978), σ. 411· H. Schermers και D. Waelbroeck, *Judicial Protection in the European Communities* (5η έκδοση, 1992), σημεία 467 και 531· K. Lenaerts & D. Arts, *Procedural Law of the European Union* (1999), σ. 223.

Δικαστήριο έκρινε στην υπόθεση TWD Textilwerke Deggendorf¹⁹² ότι ένας ιδιώτης δεν μπορεί να αμφισβητήσει την ισχύ ενός μέτρου βάσει του άρθρου 234 ΕΚ στην περίπτωση που, καίτοι δεν υπάρχει αμφιβολία ότι νομιμοποιείται βάσει του άρθρου 230, τέταρτο εδάφιο, ΕΚ, παρέλειψε να προσφύγει εντός της προθεσμίας του πέμπτου εδαφίου του άρθρου αυτού. Η συλλογιστική του Δικαστηρίου στην υπόθεση εκείνη στηρίχθηκε κυρίως στην ανάγκη προστασίας της ασφάλειας δικαίου με την αποτροπή της επ' αόριστον αμφισβήτησης των κοινοτικών μέτρων¹⁹³ και στην ανάγκη να μη δίνεται η δυνατότητα στα άτομα να παρακάμπτουν την προθεσμία του άρθρου 230, πέμπτο εδάφιο, ΕΚ¹⁹⁴. Οι ίδιες θεωρήσεις ισχύουν, κατά τη γνώμη μου, και για τις έμμεσες αμφισβητήσεις κοινοτικών πράξεων που προβάλλονται από κράτη μέλη και θεσμικά και άλλα όργανα βάσει του άρθρου 241 ΕΚ¹⁹⁵.

διάδικος αυτός δεν είχε το δικαίωμα βάσει του άρθρου [230 ΕΚ] να ασκήσει ευθεία προσφυγή κατά των πράξεων αυτών από τις οποίες εθίγη χωρίς να είναι σε θέση να ζητήσει την ακύρωσή τους». Αυτό το χωρίο πρέπει να θεωρηθεί ότι σημαίνει ότι ο κύριος σκοπός του άρθρου 241 ΕΚ είναι να εξασφαλίσει τη δικαστική προστασία στις περιπτώσεις που, λόγω των περιορισμών της ενεργητικής νομιμοποίησης του άρθρου 230 ΕΚ, αποκλείεται η άσκηση ευθείας προσφυγής¹⁹⁶.

193. Το επιχείρημα αυτό συνάδει με τον σκοπό του άρθρου 241 ΕΚ. Στην υπόθεση *Simmenthal* το Δικαστήριο έκρινε ότι το άρθρο 184 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 241 ΕΚ) «διατυπώνει μια γενική αρχή που παρέχει σε κάθε διάδικο το δικαίωμα να αμφισβητήσει, με σκοπό να επιτύχει την ακύρωση απόφασης που τον αφορά άμεσα και ατομικά, το κύρος προηγούμενων πράξεων των οργάνων που αποτελούν τη νομική βάση της προσβαλλομένης απόφασης αν ο

194. Εν πάση περιπτώσει, δίνοντας ιδιαίτερη βαρύτητα στη σαφή διατύπωση του άρθρου 241 ΕΚ, που θεσπίζει ένα μέσο παροχής εννόμου προστασίας (έστω και παρεμπόδιον), θα έλεγα ότι ο δεύτερος νομικός ισχυρισμός της ΕΚΤ —ότι δηλαδή ο κανονισμός 1073/1999 πρέπει να κριθεί ανεφάρμοστος— είναι παραδεκτός. Κατόπιν αυτού δεν νομίζω ότι ασκεί επιρροή το αν η ΕΚΤ ε γνώριζε ότι εμπίπτει στον κανονισμό¹⁹⁷. Δεν υπάρχει έρεισμα στο άρθρο 241 ΕΚ για τον περιορισμό του πεδίου εφαρμογής του αναλόγως της γνώσης του προσώπου, του κράτους, του θεσμικού ή άλλου οργάνου που το επικαλείται και, εν πάση περιπτώσει, αυτό θα ήταν δύσκολο να διαπιστωθεί στην πράξη.

192 — Απόφαση της 9ης Μαρτίου 1994, C-188/92 (Συλλογή 1994, σ. I-833). Βλ. επίσης αποφάσεις της 30ής Ιανουαρίου 1997, C-178/95, *Wijlo* (Συλλογή 1997, σ. I-585), και της 15ης Φεβρουαρίου 2001, C-239/99, *Nachi Europe* (Συλλογή 2001, σ. I-1197).

193 — Σκέψη 16.

194 — Σκέψη 17.

195 — Βλ. ομοίως προτάσεις μου στην υπόθεση *Nachi Europe*, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 192, σημείο 69.

196 — Βλ. ομοίως G. Bebr, «Judicial remedy of private parties against normative acts of the European Communities: the role of the exception of illegality», *Common Market Law Review* (1966), σ. 7· R. Joliet, *Le droit institutionnel des Communautés européennes. Le contentieux* (1981), σ. 132 και 133· J. Usher, «The Interrelationship of Articles 173, 177 και 184 ΕΚ» *European Law Review* (1979), σ. 36.

197 — Βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Sylva στην υπόθεση Γαλλία κατά Επιτροπής, προπαρατεθείσες στην υποσημείωση 191, σ. 703.

Πρόταση

195. Κατόπιν των παρατηρήσεων αυτών προτείνω στο Δικαστήριο:

- 1) να κρίνει άκυρη την απόφαση 1999/726/ΕΚ της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, της 7ης Οκτωβρίου 1999, για την καταπολέμηση της απάτης·
- 2) να καταδικάσει την ΕΚΤ στα δικαστικά έξοδα της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων·
- 3) να κρίνει ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το Βασίλειο των Κάτω Χωρών θα φέρουν τα δικά τους έξοδα.