ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ WALTER VAN GERVEN της 4ης Ιουλίου 1989 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Η ιταλική κυβέρνηση ζητεί, δυνάμει του άρθρου 173 της Συνθήκης ΕΟΚ, τη μερική ακύρωση της αποφάσεως της Επιτροπής, της 5ης Νοεμβρίου 1987, για την επιστροφή στην Ιταλική Δημοκρατία από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (στο εξής: ΕΓΤΠΕ), τμήμα Προσανατολισμού, των ενισχύσεων που χορηγήθηκαν στις οργανώσεις παραγωγών οπωροκηπευτικών (στο εξής: οργανώσεις) για το έτος 1984 [1]. Η ιταλική κυβέρνηση προσάπτει στην απόφαση της Επιτροπής το γεγονός ότι καταλόγισε στο ΕΓΤΠΕ μόνο 700 924 892 ιταλικές λίρες (LIT) για τις εν λόγω ενισχύσεις, ενώ η Ιταλία είχε ζητήσει να της επιστραφούν 2 935 382 400 LIT.

Κανονιστικό πλαίσιο

2. Η διαφορά των διαδίκων έχει ως επίκεντρο το άρθρο 14, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1035/72 του Συμβουλίου, της 18ης Μαΐου 1972, περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα των οπωροκηπευτικών [2]. Ο τίτλος ΙΙ του κανονισμού, στον οποίο ανήκει το άρθρο 14, καθιερώνει ένα σύστημα ενισχύσεων προς τις οργανώσεις παραγωγών οπωροκηπευτικών. Το άρθρο 13 ορίζει τις προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούν οι οργανώσεις αυτές για να μπορούν να λάβουν τις ενισχύσεις αυτές, γνωστές ως « ενισχύσεις λόγω ενάρξεως λειτουργίας » [3]. Στη συνέχεια το άρθρο 14 προβλέπει τη δυνατότητα των κρατών μελών να χορηγούν ενισχύσεις. Κατά το άρθρο 36, παράγραφος 2, του ίδιου κανονισμού το 50 % του ποσού αυτών των ενισχύσεων αποδίδεται στα κράτη μέλη από το ΕΓΤΠΕ, τμήμα Προσανατολισμού.

Θα εξετάσω λεπτομερέστερα το άρθρο 14, παράγραφος 1, που αποτελεί το επίκεντρο της διαφοράς:

« Τα κράτη μέλη δύνανται να χορηγούν στις οργανώσεις παραγωγών, επί τρία έτη από της ημερομηνίας ιδρύσεώς τους, ενισχύσεις για να ενθαρρύνουν την ίδρυσή τους και να διευκολύνουν τη λειτουργία τους υπό την προϋπόθεση ότι οι οργανώσεις αυτές παρέχουν ικανοποιητική εγγύηση ως προς τη διάρκεια και την αποτελεσματικότητα της δραστηριότητάς τους. Το ύψος των ενισχύσεων αυτών δεν είναι δυνατό να υπερβαίνει κατά το πρώτο, το δεύτερο και το τρίτο έτος, το 3, 2 και 1 % αντιστοίχως της αξίας της παραγωγής που τίθεται σε εμπορία και η οποία καλύπτεται από τη δραστηριότητα της οργανώσεως παραγωγών. Για κάθε έτος, η αξία της παραγωγής αυτής υπολογίζεται κατ' αποκοπή με βάση:

— τη μέση παραγωγή που είχε τεθεί σε εμπορία από τους παραγωγούς-μέλη κατά

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ολλανδική.

1 — Η προσβαλλόμενη απόφαση φέρει τον αριθμό C (87) 2027.

2 — ΕΕ ειδ. έκδ. 03/007, σ. 250.

3 — Η απόφαση του Δικαστηρίου της 28ης Ιανουαρίου 1986, Ιταλία κατά Επιτροπής (129/84, Συλλογή 1986, σ. 309) καθώς και οι προτάσεις του Sir Gordon Slynn, ιδίως οι σελίδες 312 έως 319, αφορούν κατά κύριο λόγο αυτό το άρθρο 13.

τη διάρκεια των τριών ημερολογιακών ετών που προηγούνται του έτους κατά το οποίο κατέστησαν μέλη,

— τις μέσες τιμές στην παραγωγή που επετεύχθησαν από τους παραγωγούς αυτούς κατά την ίδια περίοδο. »

Η διατύπωση του προαναφερθέντος άρθρου 14, παράγραφος 1, που αποτελεί το επίκεντρο της διαφοράς των διαδίκων, είναι η ακόλουθη: « δύνανται να χορηγούν στις οργανώσεις παραγωγών, επί τρία έτη από της ημερομηνίας ιδρύσεώς τους, ενισχύσεις ... ».

3. Η διαφορά, όπως προκύπτει από την αλληλογραφία των διαδίκων, αφορά την άρνηση της Επιτροπής να καταλογίσει στο ΕΓΤΠΕ ενισχύσεις που κατέβαλε η Ιταλία περισσότερο από τρία έτη μετά την ίδρυση της οργανώσεως ή, όσον αφορά τις ενισχύσεις του τρίτου έτους, περισσότερο από τέσσερα έτη μετά την ημερομηνία ιδρύσεως.

Το γεγονός ότι η Επιτροπή αναφέρεται και σε τέταρτο έτος για ορισμένες ενισχύσεις δείχνει ότι η στάση της δεν στηρίζεται αποκλειστικά στο προαναφερθέν άρθρο 14, παράγραφος 1. Πράγματι, με την πάροδο των ετών, η Επιτροπή δέχτηκε κάποια ελαστικότητα των κανόνων, ώστε να λαμβάνονται υπόψη οι δυσκολίες που συναντώνται κατά την εφαρμογή των διατάξεων του κανονισμού.

4. Για να προσδιοριστεί το πλαίσιο εντός του οποίου εντάσσεται ο εφαρμοστέος κανονισμός, πρέπει να αναφερθεί το άρθρο 14, παράγραφος 1α, που προστέθηκε το 1978 [4] στον κανονισμό (ΕΟΚ) 1035/72 [5]. Αυτό το άρθρο 14, παράγραφος 1α, προβλέπει ένα σύστημα χορηγήσεως ενισχύσεων, στο οποίο τα ποσά καθορίζονται διαφορετικά: όχι *κατ' αποκοπή* με βάση την παραγωγή που είχε τεθεί σε εμπορία από τους παραγωγούς-μέλη πριν από την ημερομηνία κατά την οποία κατέστησαν μέλη, αλλά με βάση την παραγωγή που διατίθεται στο εμπόριο και καλύπτεται από τη δράση της οργανώσεως, χωρίς να δύναται να υπερβεί τα *πραγματικά έξοδα* συστάσεως και διοικητικής λειτουργίας της οργανώσεως. Μια δεύτερη διαφορά με το σύστημα του άρθρου 14, παράγραφος 1, προκύπτει από το δεύτερο εδάφιο της παραγράφου 1α, όπου προβλέπεται ότι « η *καταβολή* του ποσού των ενισχύσεων αυτών πραγματοποιείται κατά την περίοδο των επτά ετών από την ημερομηνία *συστάσεως* » (υπογράμμιση δική μου). Ένας εκπρόσωπος της Επιτροπής επεσήμανε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι το νέο σύστημα του άρθρου 14, παράγραφος 1α, εφαρμοζόταν αποκλειστικά στη Γαλλία, ενώ το παλαιό σύστημα του άρθρου 14, παράγραφος 1, για το οποίο πρόκειται στη συγκεκριμένη περίπτωση, εφαρμοζόταν αποκλειστικά στην Ιταλία. Η Γαλλία και η Ιταλία αποτελούν επομένως τα μόνα κράτη μέλη στα οποία γίνεται χρήση του ενός από τα δύο συστήματα.

5. Πρέπει επίσης να αναφερθεί ο κανονισμός (ΕΟΚ) 3284/83 του Συμβουλίου, της 14ης Νοεμβρίου 1983 [6]. Αυτός ο τροποποιητικός κανονισμός ορίζει ότι το σύστημα που προβλέπεται στο άρθρο 14, παράγραφος 1α, το οποίο περιορίζει τις ενισχύσεις στα πραγματικά έξοδα συστάσεως και διοικητικής λειτουργίας, είναι το μόνο που θα διατηρηθεί οριστικά [7]. Το σύστημα του άρθρου 14, παράγραφος 1, δεν μπορεί πλέον να διατηρηθεί

4 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 1154/78 του Συμβουλίου, της 30ής Μαΐου 1978, περί τροποποιήσεως του κανονισμού (ΕΟΚ) 1035/72 περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα των οπωροκηπευτικών (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/021, σ. 98).

5 — Το άρθρο αυτό παρατίθεται στην έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση, στην περίληψη του εγγράφου που απέστειλε ο ιταλός Υπουργός στις 18 Ιουλίου 1986.

6 — Ο οποίος τροποποιεί τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1035/72 περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα των οπωροκηπευτικών (ΕΕ 1983, L 325, σ. 1).

7 — Τρίτη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου.

παρά για περιορισμένη χρονική περίοδο. Το νέο άρθρο 14, που θεσπίστηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 3284/83, επαναλαμβάνει επομένως, στην παράγραφο 1, το σύστημα του παλαιού άρθρου 14, παράγραφος 1α, ενώ το σύστημα του αρχικού άρθρου 14, παράγραφος 1, αναφέρεται στην παράγραφο 2.

Όσον αφορά το περιεχόμενο, έγιναν ακόμα μερικές τροποποιήσεις που είναι σημαντικές για την κρίση της υποθέσεως που μας απασχολεί. Καταρχάς το άρθρο 13, παράγραφος 1, στοιχείο γ), προβλέπει μία επιπλέον προϋπόθεση για τη χορήγηση ενισχύσεων στις οργανώσεις, και συγκεκριμένα αν έχουν αναγνωριστεί, το δε άρθρο 13, παράγραφος 2, επιβάλλει στα κράτη μέλη ένα σύστημα αναγνωρίσεως. Δεύτερον, και στα δύο συστήματα καθορίζεται η έναρξη της προθεσμίας *καταβολής*, η οποία στην πραγματικότητα συμπίπτει με την ημερομηνία της *αναγνωρίσεως*.

Επιχειρήματα των διαδίκων

6. Η προσφυγή της ιταλικής κυβερνήσεως περιλαμβάνει τρεις κύριους λόγους ακυρώσεως και έναν επικουρικό. Ο πρώτος λόγος ακυρώσεως στηρίζεται στην ανεπάρκεια της αιτιολογίας της προσβαλλομένης αποφάσεως. Ο δεύτερος λόγος ακυρώσεως της ιταλικής κυβερνήσεως, που είναι κατά πολύ σημαντικότερος, αναφέρεται στην παράβαση και κακή εφαρμογή του προαναφερθέντος άρθρου 14 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1035/72 σε συνδυασμό με το άρθρο 36 του ίδιου κανονισμού, που επίσης αναφέρθηκε προηγουμένως. Στην ουσία με το επιχείρημα αυτό προβάλλεται ότι εσφαλμένα η Επιτροπή θεωρεί ότι το άρθρο 14 προβλέπει προθεσμία όχι μόνο για τη χορήγηση των ενισχύσεων αλλά και για την καταβολή. Ο τρίτος κύριος λόγος ακυρώσεως που προβάλλει η ιταλική κυβέρνηση στηρίζεται στην υπέρβαση εξουσίας· δεν θα εξετάσω χωριστά αυτό το λόγο ακυρώσεως, δεδομένου ότι κατά μεγάλο μέρος συμπίπτει με το δεύτερο λόγο ακυρώσεως και περιλαμβάνεται κατά τα λοιπά στο λόγο ακυρώσεως που προβάλλεται επικουρικά.

Σύμφωνα με αυτό το λόγο ακυρώσεως που προβάλλεται επικουρικά, ακόμη και αν η προσβαλλόμενη απόφαση, που επιβάλλει την αυστηρή τήρηση προθεσμίας καταβολής των ενισχύσεων, είναι έγκυρη, η έναρξη της προθεσμίας αυτής θα έπρεπε να συμπίπτει με την ημερομηνία αναγνωρίσεως των οργανώσεων, και όχι της ιδρύσεώς τους, λόγω της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης που δημιούργησε η Επιτροπή με το έγγραφο υπ' αριθ. 12 060 που απηύθυνε στην Ιταλία στις 30 Ιουλίου 1980. Για να στηρίξει τον ισχυρισμό της ότι έναρξη της προθεσμίας αποτελεί η αναγνώριση και όχι η ίδρυση, η ιταλική κυβέρνηση προβάλλει και ένα επιχείρημα που ανάγεται στο «σύστημα» των ενισχύσεων: σε άλλα παρόμοια συστήματα ενισχύσεων προς οργανώσεις παραγωγών [8], καθώς και στο νέο σύστημα που εξετάστηκε ανωτέρω στο σημείο 5, γίνεται χωρίς εξαίρεση δεκτή η ημερομηνία αναγνωρίσεως ως ημερομηνία αναφοράς [9].

Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση έγινε φανερό ότι η Επιτροπή δέχεται τη βασιμότητα του επικουρικού λόγου ακυρώσεως. Επομένως, δεν θα επανέλθω πλέον στο επικουρικό αίτημα, παρά μόνο στο συμπέρασμα που θα προτείνω.

8 — Βλέπε, ιδίως, το σύστημα (το οποίο αναφέρει η Επιτροπή κατά την έγγραφη διαδικασία) που ισχύει στον τομέα του λυκίσκου [κανονισμός (ΕΟΚ) 1696/71 του Συμβουλίου, της 26ης Ιουλίου 1971 (ΡΒ 1971, L 175, σ. 1), άρθρο 8], αυτό του τομέα της αλιείας [κανονισμός (ΕΟΚ) 100/76 του Συμβουλίου, της 19ης Ιανουαρίου 1976 (ΕΕ ειδ. έκδ. 04/001, σ. 43), άρθρο 6, παράγραφος 1, εδάφιο 2] και το σύστημα σε διάφορους τομείς που ρυθμίζονται συγχρόνως σε τρία κράτη μέλη με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1360/78 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/021, σ. 159), άρθρο 10.

9 — Πράγματι, στις περιπτώσεις αυτές, προβλέπεται διαδικασία αναγνωρίσεως βάσει του κοινοτικού δικαίου (βλέπε ανωτέρω το σημείο 5). Εξάλλου, το «συστηματικό επιχείρημα» σε συνδυασμό με τη διατύπωση του άρθρου 14 θα μπορούσε να οδηγήσει σε συλλογισμό κατ' αντιδιαστολή. Εξάλλου, το σύστημα που χρησιμοποιεί η Γαλλία στον τομέα αυτό ελάμβανε επίσης ως αφετηρία, στην αρχική του μορφή, την ημερομηνία *ιδρύσεως*. Βλέπε ανωτέρω το σημείο 4.

Ο λόγος ακυρώσεως που στηρίζεται στην ανεπάρκεια της αιτιολογίας

7. Με τον πρώτο λόγο ακυρώσεως η ιταλική κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η προσβαλλόμενη απόφαση είναι ανεπαρκώς αιτιολογημένη, έστω και αν η προτελευταία αιτιολογική σκέψη της εν λόγω αποφάσεως αναφέρεται στο σημείωμα υπ' αριθ. 61.000 της Επιτροπής, της 17ης Ιουλίου 1987, με το οποίο η Επιτροπή έθεσε τέρμα στην αλληλογραφία της με την ιταλική κυβέρνηση.

Η Επιτροπή απαντά στο επιχείρημα αυτό παραπέμποντας στη νομολογία του Δικαστηρίου, από την οποία προκύπτει ότι η λακωνική αιτιολογία των αποφάσεων του ΕΓΤΠΕ θεωρείται επαρκής, όταν η ενδιαφερομένη κυβέρνηση ενημερωνόταν πλήρως κατά τη διαδικασία θεσπίσεως της προσβαλλομένης αποφάσεως και γνώριζε το λόγο για τον οποίο η Επιτροπή θεωρούσε ότι δεν έπρεπε να καταλογίσει στο ΕΓΤΠΕ το επίδικο ποσό [10].

8. Νομίζω ότι η νομολογία που επικαλείται η Επιτροπή είναι αποφασιστική για την προκειμένη περίπτωση [11] και κατά συνέπεια δεν μπορεί να γίνει δεκτός αυτός ο λόγος ακυρώσεως της ιταλικής κυβερνήσεως. Σε πρόσφατη απόφαση, της 24ης Μαρτίου 1988, το Δικαστήριο δέχτηκε και πάλι ότι το κείμενο των αποφάσεων του ΕΓΤΠΕ δεν χρειάζεται να περιέχει λεπτομερώς όλες τις αιτιολογίες και τους συλλογισμούς στους οποίους στηρίζονται οι αποφάσεις αυτές [12].

Ο λόγος ακυρώσεως που στηρίζεται στην παράβαση του άρθρου 14

9. Ο δεύτερος λόγος ακυρώσεως που επικαλείται η Ιταλία στηρίζεται στην παράβαση του άρθρου 14 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1035/72 και παρουσιάζει δύο πλευρές. Καταρχάς με το λόγο αυτό υποστηρίζεται ότι το άρθρο 14 δεν επιβάλλει καμία προθεσμία για την καταβολή των ενισχύσεων αλλά μόνο για τη χορήγησή τους. Η τριετής περίοδος που μνημονεύεται στο άρθρο 14 αποτελεί απλώς ένα σημείο αναφοράς για τον καθορισμό του ποσού των ενισχύσεων. Δεύτερον, με αυτό το λόγο ακυρώσεως εκφράζεται η άποψη ότι, ακόμη και αν είναι σκόπιμο να πραγματοποιείται η καταβολή όσο το δυνατόν ταχύτερα, αυτό δεν σημαίνει ότι πρέπει να γίνεται εντός καθορισμένης προθεσμίας, τριών ετών για παράδειγμα, διότι και η μεταγενέστερη καταβολή μπορεί να συμβάλει στην επίτευξη του σκοπού της κοινοτικής ρυθμίσεως.

Η Επιτροπή, επιβάλλοντας την αυστηρή τήρηση προθεσμίας καταβολής που δεν προβλέπεται από την κοινοτική ρύθμιση, ερμήνευσε και εφάρμοσε εσφαλμένα τη ρύθμιση αυτή.

Εντούτοις, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ο εκπρόσωπος της ιταλικής κυβερνήσεως δέχτηκε ότι πρέπει να τηρείται εύλογη προθεσμία για την καταβολή των ενισχύσεων. Πρόκειται για σημαντική παραχώρηση για την κρίση της υποθέσεως, όπως θα φανεί στη συνέχεια.

10. Η Επιτροπή αντιτάσσει τέσσερα επιχειρήματα κατά του λόγου ακυρώσεως που στηρίζεται στην παράβαση του άρθρου 14. Καταρχάς ο μόνος τρόπος να επιτευχθούν οι σκοποί που επιδιώκει ο κανονισμός (ΕΟΚ) 1035/72, δηλαδή να ενθαρρυνθεί η ίδρυση των οργανώσεων παραγωγών και να διευκολυνθεί η λειτουργία τους, είναι να καταβάλλονται οι

10 — Απόφαση της 14ης Ιανουαρίου 1981, Γερμανία κατά Επιτροπής, σκέψεις 19 έως 21 (819/79, Συλλογή 1981, σ. 21).

11 — Ομοίως βλέπε και την απόφαση της 27ης Ιανουαρίου 1981, Ιταλία κατά Επιτροπής, σκέψεις 20 και 21 (1251/79, Συλλογή 1981, σ. 205).

12 — Απόφαση επί της υποθέσεως 347/85, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής, σκέψεις 59 και 60 (Συλλογή 1988, σ. 1749)· βλέπε επίσης το σημείο 78 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα Mischo στην ίδια υπόθεση.

ενισχύσεις όσο το δυνατόν συντομότερα, στην πρώτη φάση της υπάρξεως των οργανώσεων αυτών.

Δεύτερον, η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι κατά την πρακτική εφαρμογή της ρυθμίσεως έλαβε πράγματι υπόψη της τις δυσκολίες που συνάντησε η Ιταλία για να τηρήσει την προθεσμία των τριών ετών από της ιδρύσεως των οργανώσεων για την καταβολή των ενισχύσεων. Η ελαστικότητα που επέδειξε η Επιτροπή είχε ως αποτέλεσμα να δέχεται να καταβάλλονται κατά το τέταρτο έτος οι ενισχύσεις για το τρίτο έτος λειτουργίας και να καταβάλλονται κατά το τρίτο έστω έτος οι ενισχύσεις που αφορούν τα δύο πρώτα έτη. Η Επιτροπή υιοθέτησε αυτή την ελαστικότερη άποψη με το έγγραφο υπ' αριθ. 12 060 της 30ής Ιουλίου 1980, που συνετάγη έπειτα από αρκετά έτη εμπειρίας σχετικά με το σύστημα και τις δυσκολίες που προκάλεσε η εφαρμογή του, ιδίως στην Ιταλία.

Το τρίτο επιχείρημα που επικαλείται η Επιτροπή είναι ότι η πολιτική της, που συνίσταται στην επιστροφή μόνο των ενισχύσεων που καταβλήθηκαν τρία ή τέσσερα έτη μετά την ίδρυση των οργανώσεων, στηρίζεται στη νομολογία του Δικαστηρίου περί « ευλόγων προθεσμιών » [13]. Πιο συγκεκριμένα, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η άποψη της Ιταλίας, που θα οδηγούσε σε χορήγηση ενισχύσεων προερχομένων από κοινοτικούς πόρους σε ορισμένες οργανώσεις επτά ή οκτώ έτη μετά την ίδρυσή τους, συνεπάγεται μια παράλογη προθεσμία.

13 — Η Επιτροπή παραπέμπει στην απόφαση του Δικαστηρίου της 3ης Μαρτίου 1982, Alpha Steel, σκέψη 10 (14/81, Συλλογή 1982, σ. 749) και στην απόφαση του Δικαστηρίου της 21ης Σεπτεμβρίου 1983, Deutsche Milchkontor (205/82 έως 215/82, Συλλογή 1983, σ. 2633), ως προς την οποία αναφέρεται ίσως στη σκέψη 33, όχι πάντως πολύ εύστοχα σε σχέση με το συγκεκριμένο πλαίσιο.

Το τέταρτο επιχείρημα που επικαλείται η Επιτροπή για να αντικρούσει το λόγο ακυρώσεως που στηρίζεται στην παράβαση του άρθρου 14 είναι η αρχή της ίσης μεταχειρίσεως μεταξύ των κρατών μελών [14] και μεταξύ των επιχειρηματιών των διαφόρων κρατών μελών [15], επιχείρημα που χάνει κατά πολύ την αξία του, διότι ο ίδιος ο εκπρόσωπος της Επιτροπής εξήγησε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι το καθεστώς δεν εφαρμοζόταν υπό τη μορφή αυτή παρά μόνο στην Ιταλία (ανωτέρω, σημείο 4).

Η εξουσία διασαφήσεως των διατάξεων και οι επιπτώσεις της στις σχέσεις μεταξύ των διοικήσεων

11. Το ερώτημα που θέτει η ιταλική κυβέρνηση αναφέρεται στην εξουσία της Επιτροπής, ως διαχειρίστριας του ΕΓΤΠΕ [16], να καθορίζει ατύπως προθεσμία καταβολής που προβλέπεται σε κανονισμό του Συμβουλίου κατά την εφαρμογή του εν λόγω κανονισμού. Με άλλα λόγια, στην προκειμένη περίπτωση πρόκειται για εξουσία ερμηνείας ή, ευρύτερα, για εξουσία διασαφήσεως που αναγνωρίζεται στην Επιτροπή (όπως σε οποιονδήποτε είναι επιφορτισμένος με την εφαρμογή μιας πολιτικής) και που πρέπει να διακρίνεται από την κατά κυριολεξία εξουσία εκτελέσεως, λόγω του ότι περιορίζεται στο να πληροί τα κενά ή να συμπληρώνει [17] τις εφαρμοζόμενες νομοθετικές διατάξεις. Στη συνέχεια θα αναλύσω σύντομα τη φύση και τα όρια της εξουσίας αυτής.

14 — Απόφαση της 27ης Μαΐου 1981, Essevi και Salengo (142 και 143/80, Συλλογή 1981, σ. 1413).

15 — Απόφαση της 27ης Φεβρουαρίου 1985, Ιταλία κατά Επιτροπής, ιδίως σκέψη 31 (56/83, Συλλογή 1985, σ. 713).

16 — Αυτή η εξουσία διαχειρίσεως αναγνωρίζεται με το άρθρο 11 του βασικού κανονισμού (ΕΟΚ) 729/70 του Συμβουλίου, της 21ης Απριλίου 1970, περί χρηματοδοτήσεως της κοινής γεωργικής πολιτικής (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/005, σ. 93).

17 — Ο Ξ. Σψηζαρζε, στο *Europäisches Verwaltungsrecht*, 1988, σ. 425, ορίζει το « Durchführungsrecht » της Επιτροπής ως « ergänzende Rechtsetzung ».

12. Καταρχάς θέλω να παρατηρήσω ότι στην προκειμένη περίπτωση δεν πρόκειται για τη σχέση μεταξύ της Επιτροπής και των επιχειρηματιών — αν και τα όσα θα εκθέσω στη συνέχεια μπορούν να εφαρμοστούν mutatis mutandis και στη σχέση αυτή — αλλά, στην πραγματικότητα, για τη σχέση μεταξύ της Επιτροπής ως κοινοτικής διοικήσεως και των εθνικών διοικήσεων που είναι επιφορτισμένες με την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου. Αυτή η σχέση μεταξύ των διοικήσεων ρυθμίζεται σχηματικά μόνο σε κοινοτικό επίπεδο [18]. Εντούτοις, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι τα σημαντικότερα κενά πρέπει να πληρούνται με τη βοήθεια δύο βασικών αρχών [19]. Η πρώτη βασική αρχή, που αντλείται από το άρθρο 5 της Συνθήκης, τονίζει την ανάγκη ειλικρινούς συνεργασίας μεταξύ των κοινοτικών και των εθνικών αρχών, προς το συμφέρον της ορθής εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου προς εξυπηρέτηση των πολιτών [20]. Η δεύτερη βασική αρχή, που έχει ρητά διατυπωθεί στο άρθρο 40, παράγραφος 3, της Συνθήκης ΕΟΚ όσον αφορά τη γεωργική πολιτική, προϋποθέτει την ισότητα των επιχειρηματιών στα διάφορα κράτη μέλη [21]. Δεν μπορεί να υπεισέλθουν στις σχέσεις μεταξύ Επιτροπής και ενός ή περισσοτέρων κρατών μελών στοιχεία που να οδηγούν σε τέτοια άνιση μεταχείριση.

13. Η σχέση μεταξύ της Επιτροπής και των εθνικών διοικήσεων πρέπει να στηρίζεται στην αρχή της νομιμότητας. Όταν η Επιτροπή επιβάλλει κανόνες στα κράτη μέλη σχετικά με τους λογαριασμούς του ΕΓΤΠΕ, πρέπει βέβαια να μπορεί να στηριχτεί σε σαφή διάταξη που να της χορηγεί κανονιστική εξουσία εκτελέσεως. Η διάταξη αυτή είναι στην προκειμένη περίπτωση το άρθρο 7 του βασικού κανονισμού (ΕΟΚ) 729/70, περί χρηματοδοτήσεως της κοινής γεωργικής πολιτικής [22], που αναγνωρίζει στην Επιτροπή την εξουσία να «προσδιορίζει τους τρόπους εφαρμογής κάθε κοινής ενεργείας». Το άρθρο 36 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1035/72 του Συμβουλίου, το οποίο ενδιαφέρει εν προκειμένω, αποτελεί όμως παρέκκλιση όσον αφορά τον τρόπο χορηγήσεως των ενισχύσεων του επίδικου άρθρου 14, παράγραφος 1, του κανονισμού αυτού. Αρμόδιο σχετικώς είναι το Συμβούλιο, το οποίο άσκησε την αρμοδιότητα αυτή με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 449/69, της 11ης Μαρτίου 1969 [23], που εκδόθηκε βάσει του κανονισμού που ίσχυε πριν από τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1035/72.

Εντούτοις, νομίζω ότι η παρούσα υπόθεση δεν αφορά την εξουσία εκτελέσεως του άρθρου 14, παράγραφος 1, αλλά μάλλον, όπως επεσήμανα προηγουμένως, την εξουσία διασαφήσεως που ανατίθεται στην Επιτροπή, και η οποία στην πραγματικότητα αποτελεί μια παραλλαγή της εξουσίας ερμηνείας των διφορούμενων νομοθετικών διατάξεων, στην προκειμένη περίπτωση (όπως διευκρινίζεται κατωτέρω στο σημείο 14) της φράσης του άρθρου 14, παράγραφος 1, που προβλέπει προθεσμία τριών ετών για τη χορήγηση των ενισχύσεων. Δυνάμει αυτής της εξουσίας διασαφήσεως που διαθέτει, η Επι-

18 — Η θεωρία που έχει εξοικειωθεί με τα ομοσπονδιακά νομικά συστήματα όπως αυτό της ομοσπονδιακής δημοκρατίας δίνει μεγάλη προσοχή στις σχέσεις αυτές. Βλέπε, ιδίως, Boest, R.: *Die Agrarmärkte im Recht der EWG*, 1984· Scherer, J.: «Das Rechnungsabschlußverfahren — Ein Instrument zur Durchsetzung europäischen Verwaltungsrechts?», *Europarecht* 1986, σσ. 52 έως 72· Schwarze, J.: *Europäisches Verwaltungsrecht*, 1988.

19 — Όλες αυτές οι βασικές αρχές αναφέρονται στη σκέψη 17 της αποφάσεως της 21ης Σεπτεμβρίου 1983, Deutsche Milchkontor (205 έως 215/82, Συλλογή 1983, σ. 2633). Όσον αφορά την αναγνώριση της ανάγκης επιλύσεως ορισμένων προβλημάτων διοικητικού δικαίου, για την επίλυση των οποίων η Συνθήκη δεν περιέχει συγκεκριμένους κανόνες, βάσει των κοινών κανόνων δικαίου των κρατών μελών, «για να αποφευχθεί η αρνησιδικία», παραπέμπω στην απόφαση που εξέδωσε το Δικαστήριο στις 12 Ιουλίου 1957 επί των συνεκδικασθεισών υποθέσεων 7/56 και 3 έως 7/57, Algera και λοιποί κατά Κοινής Συνελεύσεως, Rec. 1957, σσ. 85, 114 και 115 (σκεπτικό, Α, ΙΙΙ, παράγραφος 5).

20 — Το γεγονός ότι η απαίτηση που επιβάλλεται σε ένα κράτος μέλος να τηρεί μία «εύλογη προθεσμία» μπορεί να απορρέει από την υποχρέωση ειλικρινούς συνεργασίας κατά το άρθρο 5 της Συνθήκης ΕΟΚ προκύπτει από την απόφαση που εξέδωσε το Δικαστήριο στις 6 Ιουλίου 1971, Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής (59/70, Rec. 1971, σ. 639) στο πλαίσιο του άρθρου 86 της Συνθήκης ΕΚΑΧ που είναι ανάλογο με το προαναφερθέν άρθρο 5.

21 — Βλέπε ανωτέρω, υποσημείωση 15.

22 — Που αναφέρθηκε ήδη στην υποσημείωση 16.

23 — ΕΕ ειδ. έκδ. 03/004, σ. 103.

τροπή μπορεί — φυσικά υπό τον έλεγχο του Δικαστηρίου — να συμπληρώνει ορισμένες διατάξεις του κοινοτικού δικαίου, των οποίων η γενική ισχύς δεν αμφισβητείται, με ερμηνευτικές ανακοινώσεις υπό τη μορφή εγκυκλίων, γενικών σημειωμάτων κλπ. Το γεγονός ότι στην προκειμένη περίπτωση πρόκειται για διάταξη του είδους αυτού, της οποίας η γενική ισχύς δεν αμφισβητείται, όπως εξάλλου δεν αμφισβητείται ούτε η εξουσία διασαφήσεως της Επιτροπής, προκύπτει από το ότι η ιταλική κυβέρνηση ομολόγησε την ανάγκη ευλόγου προθεσμίας και για την καταβολή των ενισχύσεων (βλέπε ανωτέρω σημείο 9).

Είναι προφανές ότι μια τέτοια εξουσία διασαφήσεως έχει στενά *όρια*. Όπως κάθε εξουσία ερμηνείας, της οποίας, όπως είπαμε, αποτελεί παραλλαγή[24], δεν πρέπει, από πλευράς περιεχομένου, να βαίνει πέραν των ορίων της διευκρινιζόμενης διάταξης και δεν μπορεί να είναι αντίθετη προς άλλες επιτακτικές διατάξεις. Μπορεί και μάλιστα πρέπει να χρησιμοποιείται, ειδικά στη σχέση μεταξύ κοινοτικών και εθνικών διοικήσεων, για να υποχρεώνει τα κράτη μέλη να σέβονται ορισμένες γενικές αρχές του δικαίου, όπως αυτές που αναφέρθηκαν προηγουμένως (ορθή και έντιμη εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου προς το συμφέρον του πολίτη· ίση μεταχείριση των επιχειρηματιών)[25]. Όσον αφορά τη μορφή που πρέπει να λάβει η άσκηση αυτής της εξουσίας διασαφήσεως, πρέπει να τηρούνται οι ουσιώδεις κανόνες διαδικασίας[26] και η εξουσία αυτή πρέπει να ασκείται με γενικές οδηγίες που να θεσπίζονται κατόπιν διαβουλεύσεως με τους ενδιαφερομένους και να τους κοινοποιούνται έγκαιρα, οδηγίες που πρέπει να είναι σαφείς και να μην έχουν εκδοθεί αυθαίρετα.

Εκτίμηση της νομιμότητας της προθεσμίας καταβολής που επιβάλλεται εν προκειμένω

14. Εντός αυτού του γενικού πλαισίου θα ήθελα τώρα να εξετάσω την προθεσμία καταβολής που επέβαλε συγκεκριμένα η Επιτροπή στην Ιταλία.

Σε ένα έγγραφο εργασίας της 13ης Δεκεμβρίου 1977 η Επιτροπή προέβαλε καταρχάς την απαίτηση ότι, για να μπορούν να χρηματοδοτηθούν από κοινοτικούς πόρους, οι ενισχύσεις προς τις οργανώσεις πρέπει όχι μόνο να χορηγούνται εντός των τριών ετών που ακολουθούν την ίδρυση της οργανώσεως, αλλά και να καταβάλλονται εντός της ίδιας προθεσμίας. Λαμβανομένου υπόψη του σκοπού των εν λόγω ενισχύσεων και της διατυπώσεως του άρθρου 14, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1035/72, η άποψη αυτή είναι απολύτως κατανοητή. Πράγματι, από το προανα-

24 — Πρόκειται στην πραγματικότητα για παραλλαγή, με *γενικό χαρακτήρα*, της εξουσίας ερμηνείας που έχει οποιοσδήποτε εφαρμόζει μια νομοθετική διάταξη. Από τη φύση των πραγμάτων, όταν η διδόμενη ερμηνεία ισχύει για περισσότερα πρόσωπα, ενσωματώνεται σε ερμηνευτική πράξη γενικής ισχύος.

25 — Μολονότι η ερμηνεία των κοινοτικών κανόνων από την Επιτροπή δεν δεσμεύει τις εθνικές αρχές (βλέπε, σχετικά, την απόφαση του Δικαστηρίου της 27ης Μαρτίου 1980, Sucrimex, σκέψεις 16 και 22, 133/79, Rec. 1980, σ. 1299, και απόφαση της 10ης Ιουνίου 1982, Interagra, σκέψη 8, 217/81, Συλλογή 1982, σ. 2233), αλλά είναι πάντως πολύ σημαντική (βλέπε την απόφαση του Δικαστηρίου της 25ης Νοεμβρίου 1980, Βέλγιο κατά Επιτροπής, σκέψεις 13 και 15, 820/79, Rec. 1980, σ. 3537), η ερμηνεία αυτή έχει αυξημένη ισχύ, όταν εκφράζει γενικές αρχές του δικαίου που έχουν δεσμευτική ισχύ.

26 — Βλέπε το προαναφερθέν άρθρο 7, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 729/70, στο οποίο παραπέμπει το άρθρο 36 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1035/72. Δεν αμφισβητείται ότι η Επιτροπή ακολούθησε τη διαδικασία που ορίζεται στο άρθρο αυτό (βλέπε την τελευταία αιτιολογική σκέψη του προοιμίου της προσβαλλομένης αποφάσεως) ούτε, εξάλλου, ότι βρισκόταν διαρκώς σε επαφή με την Ιταλία όσον αφορά τον καθορισμό της επίδικης προθεσμίας. Παρεμπιπτόντως θέλω να παρατηρήσω ότι οι δύο παράγραφοι του άρθρου 7 απαιτούν τη διαβούλευση με την επιτροπή του Ταμείου, αλλά ότι το άρθρο αυτό, που εφαρμόζεται στο τμήμα Προσανατολισμού, έχει λιγότερο συγκεκριμένη διατύπωση, όσον αφορά τη φύση ή τον τύπο των «διατάξεων» τις οποίες αφορά απ' ό,τι τα αντίστοιχα άρθρα 2 έως 5 του τμήματος Εγγυήσεων. Το γεγονός αυτό, που ενισχύεται από την έλλειψη νομολογίας του Δικαστηρίου σχετικά με το άρθρο 7, εξηγείται, νομίζω, από το γεγονός ότι, όπως συμβαίνει και στην προκειμένη περίπτωση, στο τμήμα Προσανατολισμού χορηγείται λιγότερο συχνά στους επιχειρηματίες άμεσο δικαίωμα επί των ενισχύσεων. Πρόκειται λοιπόν συχνότερα για καθαρά εσωτερική σχέση των διοικήσεων, στην οποία επιτρέπεται μια πιο ελαστική αντιμετώπιση.

φερθέν άρθρο προκύπτει ότι οι ενισχύσεις αυτές αποσκοπούν στο να ενθαρρύνουν την έναρξη λειτουργίας, δηλαδή την ίδρυση και την αρχική λειτουργία των οργανώσεων. Ο σκοπός αυτός δεν μπορεί να επιτευχθεί παρά μόνο εάν οι ενισχύσεις όχι μόνο χορηγούνται, αλλά και τίθενται πράγματι στη διάθεση των εν λόγω οργανώσεων κατά την πρώτη φάση της λειτουργίας τους. Για την ακρίβεια, η έκφραση « χορηγούν ενισχύσεις » που χρησιμοποιείται στην πρώτη φράση του άρθρου 14, παράγραφος 1, καλύπτει εξάλλου δύο πράγματα: τη χορήγηση των ενισχύσεων και την καταβολή των ενισχύσεων [27].

Όταν έγινε φανερό ότι η αυστηρή εφαρμογή αυτής της προθεσμίας προκαλούσε πρακτικές δυσκολίες, η Επιτροπή, στο έγγραφο που απηύθυνε στις 30 Ιουλίου 1980 στις ιταλικές αρχές, κατέστησε ελαστικότερη την κοινοτική ρύθμιση και στην πράξη παρέτεινε κατά ένα έτος την προθεσμία καταβολής (βλέπε ανωτέρω σημείο 10). Κατά τον τρόπο αυτό ελήφθη υπόψη, όπως εξάλλου ανέφερε εκ νέου ο εκπρόσωπος της ιταλικής κυβερνήσεως στο ακροατήριο, ο απαραίτητος χρόνος για τη διοικητική επεξεργασία των στοιχείων που αφορούν ορισμένους παραγωγούς, οι οποίοι έγιναν μέλη των οργανώσεων προς το τέλος της τριετούς περιόδου χορηγήσεως των ενισχύσεων [28].

Το γεγονός ότι η Επιτροπή καθόρισε κατά τον τρόπο αυτό την προθεσμία καταβολής και κατέστησε έτσι ελαστικότερη τη γραμματική ερμηνεία της διατάξεως αποτελούσε παράνομη άσκηση κανονιστικής εξουσίας έναντι του οικείου κράτους μέλους; Και, σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο ερώτημα αυτό, μήπως η επιβαλλόμενη προθεσμία καταβολής αποτελούσε παράλογη προθεσμία; Αυτά είναι τα ερωτήματα στα οποία πρέπει τώρα να απαντήσω.

15. Όσον αφορά το πρώτο ερώτημα, νομίζω ότι — όταν έγινε φανερό ότι λόγω των πρακτικών δυσχερειών δεν ήταν δυνατόν να εφαρμοστεί κατά γράμμα η αυστηρή ερμηνεία του άρθρου 14, παράγραφος 1 — η Επιτροπή μπορούσε πάντως να προσαρμόσει « ατύπως » την προθεσμία καταβολής. Πρόκειται πράγματι για ένα παράδειγμα αυτού που προηγουμένως ονόμασα άσκηση εξουσίας διασαφήσεως, εξουσίας για την οποία η Επιτροπή μπορούσε να επικαλεστεί, στη συγκεκριμένη περίπτωση, μία από τις προαναφερθείσες γενικές αρχές. Όχι τόσο την αρχή της ισότητας (και αυτήν όμως [29]), διότι κατά την προφορική διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου αποδείχθηκε ότι το εν λόγω σύστημα δεν εφαρμοζόταν παρά μόνο στην Ιταλία, αλλά μάλλον την αρχή της ειλικρινούς συνεργασίας μεταξύ της κοινοτικής διοικήσεως και των εθνικών διοικήσεων, ενόψει της ορθής εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου προς το συμφέρον του πολίτη. Δυνάμει της αρχής αυτής οι διοικήσεις πρέπει να μεριμνούν ώστε να πραγματοποιείται όσο το δυνατόν καλύτερα ο σκοπός του κοινοτικού συστήματος ενισχύσεων, που είναι στην προκειμένη περίπτωση ένα σύστημα ενισχύσεων λόγω ενάρξεως λειτουργίας, και να λαμβάνουν οι δικαιούχοι των ενισχύσεων όσο το δυνατόν συντομότερα τις ενισχύσεις που τους έχουν χορηγηθεί. Ο καθορισμός σύντομης προθεσμίας καταβολής εξυπηρετεί το σκοπό αυτό. Είναι χαρακτηριστικό το γεγονός ότι και η ιταλική κυβέρνηση το παραδέχεται καταρχήν, έστω και αν αμφισβητεί τη διάρκεια της προθεσμίας.

Είναι βέβαια αναγκαίο, όπως υπογράμμισα στις γενικές παρατηρήσεις που εξέθεσα προηγουμένως, ένα τέτοιο « άτυπο » σύστημα προ-

27 — Σε απόσπασμα του σημειώματός της της 30ής Ιουλίου 1980, που παρατίθεται στην έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Επιτροπή έκανε λόγο, στο αυθεντικό ιταλικό κείμενο, για « concessione » (χορήγηση) και « pagamento » (καταβολή ή πληρωμή), δύο πράξεις που καλύπτονται από την έννοια « accordare » (χορηγώ) που χρησιμοποιείται στην πρώτη φράση του άρθρου 14, παράγραφος 1.

28 — Βλέπε ανωτέρω το σημείο 2 για τη μέθοδο υπολογισμού των ενισχύσεων, βάσει ιδίως της παραγωγής των μελών κατά τη διάρκεια των τριών ημερολογιακών ετών πριν από το έτος κατά το οποίο κατέστησαν μέλη.

29 — Πράγματι, η αρχή της ισότητας δεν εξουδετερώνεται πλήρως από το γεγονός ότι μόνον ένα κράτος μέλος εφαρμόζει το εξεταζόμενο σύστημα. Στην απόφασή του της 3ης Μαΐου 1978, Töpfer, σκέψη 20 (112/77, Rec. 1978, σ. 1019), το Δικαστήριο παρουσίασε πράγματι την ισότητα στις γεωργικές υποθέσεις ως « πρόληψη της δημιουργίας προνομιούχων θέσεων ».

θεσμιών να καθορίζεται προηγουμένως κατά γενικό τρόπο, κατόπιν συζητήσεως με τις ενδιαφερόμενες διοικήσεις, και στη συνέχεια να τους γνωστοποιείται εγκαίρως. Στο πεδίο αυτό δεν μπορεί να διατυπωθεί καμία αιτίαση κατά της Επιτροπής. Ήδη στο προαναφερθέν έγγραφο εργασίας της 13ης Δεκεμβρίου 1977, που κοινοποιήθηκε σε όλα τα κράτη μέλη, είχε θιγεί, σε γενικές γραμμές, το πρόβλημα της εμπρόθεσμης καταβολής, επί του οποίου αντηλλάγησαν στη συνέχεια απόψεις με την ιταλική διοίκηση [30]. Και στο έγγραφο που στηριζόταν σ' αυτό το έγγραφο εργασίας και στάλθηκε στην ιταλική κυβέρνηση στις 30 Ιουλίου 1980 η Επιτροπή άφηνε αρκετό χρονικό περιθώριο για την προσαρμογή σ' αυτό το σύστημα προθεσμιών, σύστημα που δεν αμφισβητείται ότι θα εφαρμοζόταν και σε άλλα κράτη μέλη, εάν αυτά βρίσκονταν στην ίδια κατάσταση (πράγμα που δεν συνέβαινε).

Εύλογος χαρακτήρας της προθεσμίας

16. Απομένει να δοθεί απάντηση στο ερώτημα αν η διάρκεια της προθεσμίας που παραχώρησε η Επιτροπή ήταν εύλογη και δεν καθορίστηκε αυθαίρετα. Δεν είναι έργο του Δικαστηρίου να υποκαταστήσει την Επιτροπή στην κρίση αυτή. Θα περιοριστώ στην έκθεση των ακόλουθων παρατηρήσεων.

Η πρώτη παρατήρηση αφορά τη *διάρκεια* της προθεσμίας. Ήταν επαρκής η προθεσμία που χορηγήθηκε στην Ιταλία, δηλαδή η περίοδος των τριών ετών (για τα δύο πρώτα έτη λειτουργίας) και τεσσάρων ετών (για το τρίτο έτος λειτουργίας) μετά την ίδρυση της οργανώσεως; Η απάντηση στο ερώτημα αυτό εξαρτάται από τον τύπο της έρευνας που πρέπει να διενεργήσει το κράτος μέλος για να υπολογίσει την ενίσχυση που χορηγείται σε συγκεκριμένη οργάνωση. Το άρθρο 14, παράγραφος 1, προβλέπει σχετικά ότι ως βάση λαμβάνεται η παραγωγή που είχε τεθεί σε εμπορία από τους παραγωγούς-μέλη κατά τη διάρκεια των τριών ημερολογιακών ετών που προηγούνται του έτους κατά το οποίο κατέστησαν μέλη της οργανώσεως (βλέπε, όσον αφορά το κείμενο της παραγράφου, το σημείο 2 ανωτέρω και, όσον αφορά τις πρακτικές δυσκολίες που δημιουργεί, το σημείο 14). Νομίζω ότι τα στοιχεία αυτά είναι κανονικά διαθέσιμα για κάθε παραγωγό που γίνεται μέλος, αν όχι κατά τη στιγμή που γίνεται μέλος, τουλάχιστον εντός σύντομου χρονικού διαστήματος και ότι ένα συμπληρωματικό έτος (μάλιστα δε δύο συμπληρωματικά έτη, όταν πρόκειται για ενίσχυση που αφορά το πρώτο έτος λειτουργίας) αποτελεί εύλογη προθεσμία για τον διοικητικό έλεγχο των φακέλων. Εν πάση περιπτώσει η ιταλική κυβέρνηση δεν προσκόμισε κανένα στοιχείο ικανό να θέσει σε αμφιβολία την υπόθεση αυτή.

Η δεύτερη παρατήρηση αφορά την *έναρξη* της προθεσμίας. Ανεξαρτήτως του ζητήματος της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης που δημιούργησε ενδεχομένως και που αποτελεί το αντικείμενο του επικουρικού λόγου ακυρώσεως που προβάλλει η ιταλική κυβέρνηση, μήπως η Επιτροπή, επιλέγοντας τελικά — παρόλον ότι είχε παραδεχτεί, στο έγγραφο της 30ής Ιουλίου 1980, ότι ήταν προτιμότερο να ληφθεί υπόψη η ημερομηνία αναγνωρίσεως, ιδίως για λόγους εναρμονίσεως με άλλες ρυθμίσεις [31] — την ημερομηνία ιδρύσεως, ενήργησε αυθαίρετα; Δεν το νομίζω. Ενόσω δεν είχε τροποποιηθεί το άρθρο 14, παράγραφος 1, πράγμα που έγινε αργότερα (βλέπε ανωτέρω το σημείο 5), η Επιτροπή έπρεπε να λαμβάνει ως βάση την ημερομηνία ιδρύσεως και αυτή επίσης η ημερομηνία είναι καθοριστική για την εκκαθάριση των λογαριασμών του ΕΓΤΠΕ. Νομίζω άλλωστε ότι δεν είναι δυνατόν να κατηγορηθεί η Επιτροπή ότι, όπως εξέθεσα ανωτέρω

30 — Το προαναφερθέν έγγραφο της 30ής Ιουλίου 1980 παραπέμπει π.χ. σε έγγραφο του αρμόδιου ιταλικού υπουργείου.

31 — Βλέπε ανωτέρω υποσημείωση 8.

(σημείο 14), επεχείρησε να καταστήσει πιο ελαστικό το νομοθετικό καθεστώς λαμβάνοντας υπόψη τις δυσχέρειες που συνάντησε η Ιταλία και να θεωρηθεί τώρα η προσπάθειά της αυτή ως στοιχείο αυθαιρεσίας. Η εύλογη εφαρμογή ενός νομοθετικού κειμένου δεν μπορεί, νομίζω, να εξομοιωθεί προς αυθαιρεσία.

17. Τέλος, θα ήθελα να εξετάσω ακόμα την επιχειρηματολογία της ιταλικής κυβερνήσεως σύμφωνα με την οποία ορισμένες καθυστερήσεις στην καταβολή των ενισχύσεων οφείλονταν στη γενική έρευνα της Επιτροπής ή σε επαληθεύσεις στις οποίες αποφάσισε να προβεί η ιταλική κυβέρνηση για να διαπιστώσει αν οι οργανώσεις πληρούσαν τις προϋποθέσεις του άρθρου 14, παράγραφος 1.

Η νομολογία του Δικαστηρίου κατά την οποία, στην περίπτωση που αμφισβητείται αν μία δαπάνη είναι δικαιολογημένη, η δαπάνη αυτή δεν μπορεί να χρηματοδοτηθεί από το ΕΓΤΠΕ, δείχνει ότι το προαναφερθέν επιχείρημα πρέπει να εξεταστεί με προσοχή [32]. Είναι επομένως προφανές ότι τα κράτη μέλη δεν επιθυμούν να χορηγούν ενισχύσεις παρά μόνο στις επιχειρήσεις, στη συγκεκριμένη περίπτωση τις οργανώσεις, που πληρούν τις προϋποθέσεις χορηγήσεως που καθορίζονται στις κοινοτικές διατάξεις, στη συγκεκριμένη περίπτωση στο άρθρο 13 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1035/72 [33]. Για το λόγο αυτό είχε σημασία το ερώτημα που υπέβαλε το Δικαστήριο στην Επιτροπή, αλλά κυρίως στην ιταλική κυβέρνηση, και με το οποίο ζητούσε να διευκρινιστεί με ποιο τρόπο η πληροφοριακή έρευνα της Επιτροπής, που περατώθηκε το 1981, μπορούσε να εμποδίσει την καταβολή των ενισχύσεων από την ιταλική κυβέρνηση.

Η απάντηση της ιταλικής κυβερνήσεως συνίσταται αποκλειστικά σε έναν κατάλογο των οργανώσεων στις οποίες δεν μπόρεσαν να καταβληθούν έγκαιρα οι ενισχύσεις λόγω της πληροφοριακής έρευνας που διενεργούσε η Επιτροπή. Η ιταλική κυβέρνηση πρόσθεσε επίσης ότι, υπό το πρίσμα των στοιχείων που προέκυψαν από την εν λόγω έρευνα, θεώρησε απαραίτητο να μελετήσει καλύτερα τον τρόπο λειτουργίας των οργανώσεων, ακόμη και αυτών που δεν υποβλήθηκαν στην έρευνα της Επιτροπής. Εντούτοις, η απάντηση αυτή δεν περιλαμβάνει κανένα συγκεκριμένο στοιχείο, και επομένως καμία απόδειξη, για ενοχλητική παρέμβαση, πολλώ δε μάλλον για αμελή ή αδικαιολόγητη στάση της Επιτροπής, που εμπόδισε την Ιταλία να εκπληρώσει προσηκόντως το συνηθισμένο καθήκον της εφαρμογής της γεωργικής πολιτικής.

Η άποψή μου ενισχύεται από το γεγονός ότι, στην απόφασή του της 28ης Ιανουαρίου 1986 επί της υποθέσεως 129/84 [34], το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι η απόφαση της ιταλικής κυβερνήσεως να απαιτήσει την «αναγνώριση» των οικείων οργανώσεων από τις εθνικές αρχές και την τυπική καταχώρησή τους σε κατάλογο δεν αποτελεί κατάσταση που δημιουργήθηκε από το κοινοτικό δίκαιο και επομένως η απόφαση αυτή δεν μπορεί να θίξει την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου [35]. Στο μέτρο που η έρευνα που διενήργησε η Ιταλία αφορούσε τις εθνικές προϋποθέσεις αναγνωρίσεως, οπωσδήποτε δεν μπορεί να ληφθεί υπόψη η καθυστέρηση που οφείλεται στην έρευνα αυτή.

32 — Αποφάσεις της 7ης Φεβρουαρίου 1979, Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής, σκέψεις 8 και 9 (11/76, Rec. 1979, σ. 245) και Γερμανία κατά Επιτροπής, σκέψεις 7 και 8 (18/76, Rec. 1979, σ. 343). Βλέπε επίσης την απόφαση της 28ης Ιανουαρίου 1986, Ιταλία κατά Επιτροπής, σκέψη 19 (129/84, Συλλογή 1986, σ. 309).

33 — Δεν αντιλαμβάνομαι για ποιο λόγο η εξακρίβωση του αν οι οργανώσεις πληρούν τις *προϋποθέσεις χορηγήσεως* μπορεί να αποτελέσει εμπόδιο για την εμπρόθεσμη καταβολή των ενισχύσεων. Δεδομένου ότι αφορά τη λειτουργία των *οργανώσεων*, ο έλεγχος αυτός μπορεί πράγματι να πραγματοποιηθεί οποιαδήποτε στιγμή και κατά τη διάρκεια ολοκλήρου του έτους. Εν είδει παραδείγματος υποθέσεως σχετικής με τις προϋποθέσεις χορηγήσεως, θα παραπέμψω εκ νέου στην απόφαση του Δικαστηρίου που αναφέρεται στην υποσημείωση 3.

34 — Απόφαση της 28ης Ιανουαρίου 1986, που αναφέρθηκε ανωτέρω στην υποσημείωση 3, σκέψη 20.

35 — Διαφορετική είναι η κατάσταση που επικρατεί από 1ης Ιουνίου 1984, αφού πλέον η αναγνώριση των οργανώσεων επιβάλλεται από το κοινοτικό δίκαιο [κανονισμός (ΕΟΚ) 3284/83, που εξετάστηκε ανωτέρω στο σημείο 5, ιδίως άρθρο 13, παράγραφος 2].

Συμπέρασμα

18. Επεσήμανα ήδη προηγουμένως (στο σημείο 6) ότι η Επιτροπή είχε δεχτεί το επικουρικό αίτημα της ιταλικής κυβερνήσεως. Μετά από αυτήν την καταρχήν αποδοχή, δεν απέμενε παρά να ερευνηθούν οι συγκεκριμένες αριθμητικές συνέπειές της, δηλαδή μέχρι ποιο ποσό έπρεπε να ακυρωθεί η προσβαλλόμενη απόφαση. Με έγγραφο της 14ης Ιουνίου 1989 η Επιτροπή έκανε γνωστό ότι η εξέταση των δικαιολογητικών που είχε προσκομίσει η Ιταλία κατέληξε στην πλήρη αποδοχή του ποσού των 158 524 650 LIT, αφού από τα δικαιολογητικά αυτά προέκυπτε το βάσιμο του αιτήματός της.

Δεδομένου ότι, βάσει των προηγουμένων παρατηρήσεων, καταλήγω στο συμπέρασμα ότι το κύριο αίτημα της ιταλικής κυβερνήσεως πρέπει να απορριφθεί, προτείνω στο Δικαστήριο να ακυρώσει την προσβαλλόμενη απόφαση C (87) 2027 της 5ης Νοεμβρίου 1987, μόνο κατά το ποσό των 158 524 650 LIT και να αποφανθεί, δυνάμει του άρθρου 69, παράγραφος 3, εδάφιο 1, του κανονισμού διαδικασίας, ότι κάθε διάδικος θα φέρει τα δικαστικά του έξοδα.