ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA της 16ης Σεπτεμβρίου 1987 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Έχω σήμερα να αναλύσω τις προσφυγές που άσκησαν έξι κράτη μέλη — το Βασίλειο της Δανίας, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, η Γαλλική Δημοκρατία, η Ιρλανδία, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών και το Ηνωμένο Βασίλειο — ζητώντας την ακύρωση οκτώ αποφάσεων της Επιτροπής περί εκκαθαρίσεως των λογαριασμών του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ), τμήμα εγγυήσεων, για τα οικονομικά έτη 1981 (έξι αποφάσεις της 28ης Αυγούστου 1985) και 1982 (δύο αποφάσεις της 1ης Ιουλίου 1986), κατά το μέτρο που, με αυτές, η Επιτροπή αρνήθηκε να επιβαρύνει το ΕΓΤΠΕ με μέρος των ποσών που είχαν καταβάλει τα κράτη μέλη στους ενδιαφερόμενους επιχειρηματίες υπό μορφή παρεμβάσεων και/ή επιστροφών λόγω εξαγωγής για ποσότητες ψαριών που, κατά την Επιτροπή, αλιεύθηκαν πέρα από τις επιτρεπόμενες ποσοστώσεις.

2. Όπως θα δούμε στη συνέχεια, υπάρχει θεμελιώδης διαφορά ως προς το νομικό πλαίσιο που ίσχυε για τις αποφάσεις που αφορούν το 1982 και για εκείνες που αφορούν τους λογαριασμούς του 1981. Ωστόσο, οι αποφάσεις είναι όλες ομοειδείς, τα δε αναφυόμενα προβλήματα είναι εν μέρει κοινά και τα επιχειρήματα των εμπλεκομένων κρατών μελών σε μεγάλο βαθμό παρόμοια, πράγμα που μου επιτρέπει να εξετάσω όλες τις προσφυγές με ενιαίες προτάσεις, επισημαίνοντας πάντως και εκτιμώντας τις ιδιομορφίες της καθεμιάς.

* Μετάφραση από τα πορτογαλικά.

I — Το κανονιστικό πλαίσιο και το ιστορικό της διαφοράς

3. Οι βασικοί κανόνες για τη χρηματοδότηση της κοινής γεωργικής πολιτικής θεσπίστηκαν με τον κανονισμό 729/70 του Συμβουλίου, της 21ης Απριλίου 1970[1]. Ο κανονισμός αυτός προβλέπει ότι η κοινή γεωργική πολιτική χρηματοδοτείται από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ), το οποίο αποτελεί μέρος του προϋπολογισμού των Κοινοτήτων (άρθρο 1, παράγραφος 1)· το τμήμα εγγυήσεων του εν λόγω Ταμείου χρηματοδοτεί «τις επιστροφές κατά την εξαγωγή προς τρίτες χώρες» και «τις παρεμβάσεις για τη ρύθμιση των γεωργικών αγορών» (άρθρο 1, παράγραφος 2), οι οποίες χορηγούνται ή επιχειρούνται «σύμφωνα με τους κοινοτικούς κανόνες στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως των γεωργικών αγορών» (άρθρα 2, παράγραφος 1, και 3, παράγραφος 1, αντιστοίχως).

4. Στον τομέα της αλιείας, οι γενικές κατευθύνσεις της κοινοτικής πολιτικής ορίστηκαν για πρώτη φορά το 1970 με τους κανονισμούς 2141/70 και 2142/70 του Συμβουλίου, της 20ής Οκτωβρίου 1970[2].

5. Κατόπιν της πρώτης διευρύνσεως της Κοινότητας, το γενικό καθεστώς της κοινοτικής πολιτικής στον τομέα της αλιείας αναμορφώθηκε με τους κανονισμούς 100/76 και 101/76 του Συμβουλίου, της 19ης Ιανουαρίου 1976[3], από τους οποίους ο μεν πρώτος δημιουργεί την

1 — ΕΕ ειδ. έκδ. 03/005, σ. 93.
2 — JO L 236 της 27.10.1976, σσ. 1 και 5.
3 — ΕΕ ειδ. έκδ. 04/001, σσ. 43 και 61.

κοινή οργάνωση αγοράς στον τομέα των προϊόντων αλιείας, ο δε δεύτερος θεσπίζει κοινή διαρθρωτική πολιτική στον τομέα της αλιείας.

6. Το σύστημα που απέρρεε από τους κανονισμούς αυτούς στηριζόταν στις ίδιες αρχές με το προϊσχύσαν καθεστώς, επιφέροντας τις προσαρμογές που είχαν καταστεί αναγκαίες από τη νέα πολιτική και οικονομική πραγματικότητα της Κοινότητας, όπως αυτή εκφραζόταν ήδη με τα άρθρα 100 έως 103 της πράξεως προσχωρήσεως.

7. Βασικοί στόχοι του κανονισμού 100/76 ήταν η σταθεροποίηση των τιμών των ψαριών στην Κοινότητα και η δημιουργία ενιαίας αγοράς, στηριζόμενης σε καθεστώς κοινών τιμών, μέσω του ετήσιου καθορισμού επίσημης τιμής αποσύρσεως ή ελάχιστης εγγυημένης τιμής για κάθε κατηγορία ψαριού.

8. Στο προοίμιο του εν λόγω κανονισμού γινόταν η υπόμνηση ότι τα έξοδα που πραγματοποιούν τα κράτη μέλη, για την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από την εφαρμογή του, βαρύνουν την Κοινότητα, σύμφωνα με τα άρθρα 2 και 3 του κανονισμού 729/70.

9. Ο κανονισμός 100/76, που ήταν ακόμη εν ισχύι κατά το 1981, καταργήθηκε και αντικαταστάθηκε, από 1ης Ιουνίου 1982, με τον κανονισμό 3796/81 του Συμβουλίου, της 29ης Δεκεμβρίου 1981, περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα των προϊόντων αλιείας[4]· ο νέος αυτός κανονισμός περιέλαβε μια διάταξη (άρθρο 26, παράγραφος 2) που δεν υπήρχε στον κανονισμό 100/76. Κατά το εν λόγω άρθρο 26, παράγραφος 2, η χρηματοδότηση των μέτρων παρεμβάσεως περιορίζεται στις ποσότητες ή ποσοστώσεις ψαριών που απονέμονται σε κάθε κράτος μέλος βάσει του συνολικού όγκου των επιτρεπομένων αλιεύσεων (TAC).

4 — ΕΕ L 379 της 31.12.1981, σ. 1.

10. Ο κανονισμός 101/76 στηριζόταν, όπως και ο προϊσχύσας αυτού κανονισμός 2141/70, στον κανόνα των ίσων όρων προσβάσεως και εκμεταλλεύσεως των κοινοτικών αλιευτικών πεδίων, ο οποίος εμπνεόταν από την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων και απέρρεε από αυτούς τούτους τους στόχους της οικονομικής ολοκλήρωσης και της δημιουργίας κοινής αγοράς. Ωστόσο, το μέλημα της αποφυγής υπερεντατικής εκμεταλλεύσεως των πόρων εκφραζόταν ήδη στο άρθρο 4 του εν λόγω κανονισμού, το οποίο όριζε ότι το Συμβούλιο θα θέσπιζε «τα απαραίτητα μέτρα για τη διατήρηση των πόρων»· δυνάμει του άρθρου αυτού, η Επιτροπή υπέβαλε τις προτάσεις της για τα μέτρα διατηρήσεως των πόρων, οι οποίες οδήγησαν στις υπό κρίση διαφορές.

11. Οι διαφορές που θα εξετάσω ανέκυψαν ακριβώς σε σχέση με την αρμοδιότητα θεσπίσεως των μέτρων αυτών.

12. Πράγματι, έτσι όπως διατυπώθηκε στο άρθρο 102 της πράξεως προσχωρήσεως του 1972 και αποσαφηνίστηκε τελικά από τη νομολογία του Δικαστηρίου[5], ο ορισμός των όρων ασκήσεως της αλιείας, κατά τρόπο που να εξασφαλίζεται η προστασία του θαλάσσιου πλούτου και η διατήρηση των βιολογικών πόρων της θάλασσας, περιήλθε στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Κοινότητας από 1ης Ιανουαρίου 1979 (με το πέρας της μεταβατικής περιόδου)· η σχετική αρμοδιότητα ασκείται από το Συμβούλιο, κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 102 της πράξεως προσχωρήσεως και του άρθρου 43 της Συνθήκης ΕΟΚ.

13. Ωστόσο, το Συμβούλιο κατάφερε να καταλήξει σε συμφωνία για το κοινοτικό καθεστώς διατηρήσεως και διαχειρίσεως των αλιευτικών πόρων μόλις το 1983, παρά το ότι η Επιτροπή υπέβαλε τις πρώτες της προτάσεις επί του θέματος από τον Οκτώβριο 1976 (κατά την επέκταση των αλιευτικών ζωνών σε 200 μίλια στο πλαίσιο της τρίτης συνδιάσκεψης για το

5 — Απόφαση της 5ης Μαΐου 1981 στην υπόθεση 804/79, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου, Συλλογή 1981, σ. 1045, ιδίως σσ. 1072 και 1073, σκέψη 17.

δίκαιο της θάλασσας), το δε Συμβούλιο το ίδιο ενέκρινε τις γενικές κατευθύνσεις για την εν γένει κοινή πολιτική στον τομέα της αλιείας.

14. Υπ' αυτές τις περιστάσεις — και ενόσω δεν του ήταν δυνατόν να καταλήξει σε κοινά αποδεκτή πολιτική συμφωνία — το Συμβούλιο αναγκάστηκε να θεσπίσει προσωρινά μέτρα, πράγμα το οποίο και έπραξε μεταξύ Φεβρουαρίου 1977 και Δεκεμβρίου 1980, συγκεκριμένα με διαδοχικές αποφάσεις, εκ των οποίων η τελευταία, η απόφαση 80/993, της 28ης Οκτωβρίου 1980[6], προέβλεπε μέτρα που θα παρέμεναν σε ισχύ μέχρι τις 20 Δεκεμβρίου του ίδιου έτους.

15. Γενικώς, τα θεσπισθέντα μέτρα διακρίνονται σε δύο ομάδες:

— αφενός, το Συμβούλιο όριζε ότι τα κράτη μέλη, κατά την άσκηση των αλιευτικών τους δραστηριοτήτων, όφειλαν να *λαμβάνουν υπόψη* τις TAC που περιέχονταν ιδίως στις προτάσεις της Επιτροπής, καθώς και το μερίδιο που κατανεμόταν σε τρίτες χώρες στο πλαίσιο διεθνών συμφωνιών και διακανονισμών·

— αφετέρου, κατοχυρώνονταν καταρχήν τα μέτρα διατηρήσεως και ελέγχου των αλιευτικών πόρων που ίσχυαν στις 3 Νοεμβρίου 1976, υπό την επιφύλαξη των τροποποιήσεων που επήλθαν σύμφωνα με τις διαδικασίες και τα κριτήρια του παραρτήματος VI του λεγόμενου « ψηφίσματος της Χάγης », το οποίο εκδόθηκε κατά την ημέρα αυτή.

16. Κατά το εν λόγω παράρτημα VI, ενόσω δεν είχαν θεσπιστεί μέτρα διατηρήσεως των φυσικών πόρων, απαγορευόταν στα κράτη μέλη η θέσπιση μονομερών μέτρων· τους επιτρεπόταν, ωστόσο, να λαμβάνουν κατάλληλα συντηρητικά και μη ενέχοντα διακρίσεις μέτρα, για να εξασφαλίσουν την προστασία των πόρων που βρίσκονται στις παράκτιές τους αλιευτικές ζώνες, αφού προηγουμένως θα προσπαθούσαν να επιτύχουν την έγκριση της Επιτροπής, την οποία όφειλαν να συμβουλεύονται καθ' όλα τα στάδια των διαδικασιών αυτών.

17. Για το 1981, ωστόσο, κανένα από τα προσωρινά αυτά μέτρα δεν ανανεώθηκε, ούτε επιτεύχθηκε η αναγκαία συναίνεση για την έκδοση οριστικών αποφάσεων.

18. Πράγματι, το Συμβούλιο αφού ενέκρινε, κατά τη σύνοδο του Δεκεμβρίου 1980, δήλωση (η οποία δεν μπορούσε να παραγάγει δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα), κατά την οποία τα κράτη μέλη θα ασκούσαν τις αλιευτικές τους δραστηριότητες λαμβάνοντας υπόψη τις συνολικές επιτρεπόμενες αλιεύσεις (TAC) για το 1981, οι οποίες περιέχονταν στις προτάσεις που είχε υποβάλει η Επιτροπή το Νοέμβριο και το Δεκέμβριο 1980, δεν κατάφερε να εγκρίνει αυτές τις προτάσεις, ούτε και αφότου η Επιτροπή τις τροποποίησε και τις υπέβαλε με την τελική τους μορφή στις 24 Ιουλίου 1981 (με προβλεπόμενη έναρξη ισχύος την 1η Ιανουαρίου). Οι προτάσεις της Επιτροπής περιελάμβαναν ρυθμίσεις σχετικές με τον καθορισμό των συνολικών επιτρεπομένων αλιεύσεων (TAC) κατά το 1981 και του μεριδίου αυτών που διατίθενταν για την Κοινότητα, λαμβάνοντας υπόψη τις συναφθείσες διεθνείς συμβάσεις, με τους όρους ασκήσεως της αλιείας και με την κατανομή μεταξύ των κρατών μελών των συνολικών επιτρεπομένων αλιεύσεων το 1981.

19. Ενόψει της καταστάσεως που προέκυπτε από τη διάσταση απόψεων εντός του Συμβουλίου, η Επιτροπή του υπέβαλε, κατά τη συνεδρίαση της 27ης Ιουλίου 1981, μια δήλωση, με την οποία, παραπέμποντας στη νομολογία του Δικαστηρίου, υπενθύμιζε ότι το άρθρο 155 της Συνθήκης τής επέβαλλε εξουσίες και υποχρεώσεις, επικαλούμενη δε τον προέχοντα χαρακτήρα του δημοσίου συμφέροντος, έκανε έκκληση στα κράτη μέλη να μεριμνήσουν για την τήρηση των προτάσεων τις

6 — JO L 298 της 7.11.1980, σ. 38.

οποίες είχε υποβάλει και τις οποίες θεωρούσε, ενόψει της καταστάσεως, ως νομικώς δεσμευτικές. Η δήλωση προκάλεσε ευθύς αμέσως τις αντιρρήσεις της νομικής υπηρεσίας του Συμβουλίου και διαφόρων κρατών μελών, καθώς και, λίγο αργότερα, τις ερωτήσεις και ανησυχίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου[7].

20. Η Επιτροπή ενέμεινε, παρ' όλ' αυτά, με έγγραφα της 28ης Ιουλίου, στην άποψή της, αναγγέλλοντας ταυτόχρονα στα κράτη μέλη ότι, ενόψει της προσεχούς συνεδριάσεως του Συμβουλίου, είχε την πρόθεση να συμφωνήσει με τον καθορισμό ενός όγκου αλιεύσεως που δεν θα υπερέβαινε τα τρία τέταρτα του ύψους των ποσοστώσεων που είχε προτείνει· η Επιτροπή καλούσε ακόμη τα κράτη μέλη να της γνωστοποιήσουν τα μέτρα που προτίθενταν να λάβουν για να εξασφαλίσουν την τήρηση αυτού του κανόνα.

21. Σχετικά με ένα από τα κράτη μέλη (την Ιρλανδία), η Επιτροπή διευκρίνισε τη θέση της σχετικά με την αλιεία ρέγγας με έγγραφο της 29ης Ιουλίου, εξηγώντας ότι δεν θα δεχόταν να αλιευθεί ποσότητα μεγαλύτερη από τα δύο τρίτα των ποσοστώσεων που είχε προτείνει, ζητώντας από το εν λόγω κράτος μέλος να λάβει κατάλληλα μέτρα για να εξασφαλίσει την τήρηση αυτού του ορίου.

22. Η Ιρλανδία αμφισβήτησε αμέσως το δεσμευτικό χαρακτήρα των προτάσεων της Επιτροπής (καθώς και το συμβιβαστό αυτών των ποσοστώσεων με το «ψήφισμα της Χάγης»), όπως έπραξαν και όλα τα προσφεύγοντα κράτη όταν, από το 1984, στο πλαίσιο της διαδικασίας εκκαθαρίσεως των λογαριασμών για το 1980/81, η Επιτροπή τους ανακοίνωσε ότι οι δαπάνες που είχαν πραγματοποιήσει για παρεμβάσεις ή επιστροφές λόγω εξαγωγής, για ποσότητες αλιευθείσες κατά παράβαση των ποσοστώσεων που αυτή είχε καθορίσει, δεν θα χρηματοδοτούνταν καταρχήν από την Κοινότητα.

23. Το 1982, η κατάσταση υπήρξε κάπως διαφορετική.

24. Ούτε και κατ' αυτό το έτος, βέβαια, το Συμβούλιο δεν κατάφερε να εγκρίνει εγκαίρως τις προτάσεις της Επιτροπής (που υποβλήθηκαν στις 17 και στις 21 Ιουνίου του ίδιου έτους)· το γεγονός αυτό ώθησε την τελευταία να καταθέσει, κατά τη σύνοδο του Συμβουλίου της 21ης Ιουλίου 1982, δήλωση παρόμοια με εκείνη του 1981, καίτοι χρησιμοποιώντας λιγότερο επιτακτικούς όρους.

25. Ωστόσο, ενόψει των δυσχερειών στις οποίες προσέκρουσε για την επίτευξη τελικής συμφωνίας, το Συμβούλιο δέχτηκε την εφαρμογή προσωρινών μέτρων για διαδοχικές περιόδους που κάλυπταν ολόκληρο το έτος. Το καθεστώς που προέκυπτε από τα μέτρα αυτά ήταν το εξής: μέχρι τις 23 Ιουλίου τα κράτη μέλη όφειλαν να λαμβάνουν υπόψη τις προτάσεις ΤΑC που υπέβαλε η Επιτροπή στις 24 Ιουλίου 1981· από τις 24 Ιουλίου μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου, όφειλαν να λαμβάνουν υπόψη τις προτάσεις της 21ης Ιουνίου 1982.

26. Εξάλλου, στις 25 Ιανουαρίου 1983, το Συμβούλιο εξέδωσε τον κανονισμό 170/83, περί θεσπίσεως κοινοτικού καθεστώτος διατηρήσεως και διαχειρίσεως των αλιευτικών πόρων[8]. Σε εκτέλεση δε αυτού του τελευταίου κανονισμού, το Συμβούλιο εξέδωσε τον κανονισμό 172/83, επίσης της 25ης Ιανουαρίου 1983[9], με τον οποίο όρισε αναδρομικώς τις ΤΑC για το 1982, το μερίδιο των αλιεύσεων αυτών που διατίθενταν στην Κοινότητα, την κατανομή του μεταξύ των κρατών μελών και τους αντίστοιχους όρους αλιείας.

27. Σ' αυτό το πλαίσιο, κατά την εκκαθάριση των λογαριασμών του ΕΓΤΠΕ για τα οικονομικά έτη 1981 και 1982, η Επιτροπή αρνήθηκε να χρηματοδοτήσει μέτρα παρεμβάσεως και επιστροφές λόγω εξαγωγής στον τομέα της αλιείας, που αφορούσαν ποσότητες που διαπίστωσε ότι είχαν αλιευθεί καθ' υπέρβαση των

7 — Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 17ης Σεπτεμβρίου 1981, ΕΕ C 260 της 12.10.1981.

8 — ΕΕ L 24 της 27.1.1983, σ. 1.

9 — ΕΕ L 24 της 27.1.1983, σ. 30.

ποσοστώσεων που είχε καθορίσει. Αυτή την άρνηση της Επιτροπής προσβάλλουν εδώ τα διάφορα κράτη μέλη.

II — Οι αποφάσεις που αφορούν το οικονομικό έτος 1981

1. *Αναρμοδιότητα της Επιτροπής*

28. Τον ισχυρισμό ότι η Επιτροπή δεν ήταν αρμόδια να κρίνει ότι οι προτάσεις της ήταν νομικώς δεσμευτικές — και, κατά συνέπεια, να αντλήσει έννομες συνέπειες από τη μη συμμόρφωση των κρατών μελών προς αυτές — προβάλλουν η Ιρλανδία, η Γαλλία, το Ηνωμένο Βασίλειο και η Δανία, αν και η οπτική του καθενός και τα αναπτυσσόμενα επιχειρήματα διαφέρουν.

29. Η ανάλυση αυτού του λόγου ακυρώσεως παρίσταται κρίσιμη για την επίλυση της υπό κρίση διαφοράς. Για να προχωρήσω σ' αυτήν, πρέπει να κάνω μια ταχεία επισκόπηση που θα μας οδηγήσει ευθέως, από το πρόβλημα του περιεχομένου της ιδίας εξουσίας λήψεως αποφάσεως που ανατίθεται στην Επιτροπή με το άρθρο 155 της Συνθήκης υπό « ομαλές » συνθήκες, στο πρόβλημα της ύπαρξης, της έκτασης και των ορίων των εξουσιών παρεμβάσεως της Επιτροπής υπό « παθολογικές » συνθήκες αδράνειας του Συμβουλίου.

30. *1)* Μία από τις προσφεύγουσες — η Ιρλανδία — εφιστά καταρχάς την προσοχή στο γεγονός ότι το σοβαρό λειτούργημα, το οποίο αναθέτει στην Επιτροπή το άρθρο 155 της Συνθήκης, δεν της επιτρέπει να υπερβαίνει τα όρια που τίθενται στο ίδιο αυτό άρθρο· δεν της επιτρέπει συγκεκριμένα να μετατρέπει σε δεσμευτικούς κανόνες προτάσεις τις οποίες διατυπώνει επί θεμάτων που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου. Κατά την Ιρλανδία, αυτό επιβεβαιώνεται από αυτή ταύτη την παράλληλη ύπαρξη του άρθρου 145 της Συνθήκης, που ορίζει τις εξουσίες του Συμβουλίου, και έχει αναγνωριστεί από το Δικαστήριο με την απόφαση της 6ης Ιουλίου 1982, στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 188 έως 190/80, Γαλλία, Ιταλία και Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής [10].

31. Η απόφαση δεν επιλύει όλα τα προβλήματα που εγείρονται με τις υπό κρίση προσφυγές, και συγκεκριμένα το πρόβλημα του περιεχομένου των εξουσιών της Επιτροπής σε περίπτωση αδράνειας του Συμβουλίου κατά την άσκηση των εξουσιών που του ανατίθετε η Συνθήκη.

32. Παρέχει, ωστόσο, ορισμένες διευκρινίσεις ως προς τα όρια εντός των οποίων μπορεί να χρησιμεύσει το άρθρο 155 της Συνθήκης ως έρεισμα για τη δράση της Επιτροπής.

33. Πράγματι, όπως τόνισε το Δικαστήριο στη σκέψη 6 της εν λόγω αποφάσεως, το άρθρο 155, τρίτη περίπτωση, προβλέπει απλώς « με διατύπωση σχεδόν ταυτόσημη με εκείνη του άρθρου 145, το οποίο περιγράφει την αυτή λειτουργία του Συμβουλίου, ότι η Επιτροπή έχει ίδια εξουσία λήψεως αποφάσεων *υπό τους όρους που προβλέπει η Συνθήκη* » [11].

34. Το άρθρο 155, τρίτη περίπτωση — όπως και το άρθρο 145 — δεν παρέχει, επομένως, στην Επιτροπή κάποια γενική και απεριόριστη εξουσιοδότηση και, συνεπώς, οι αρμοδιότητές της εξαρτώνται από το περιεχόμενο των εξουσιών που της αναθέτουν ειδικές διατάξεις της Συνθήκης (π.χ. τα άρθρα 13, παράγραφος 2, 33, παράγραφοι 4 και 7, 90, παράγραφος 2 — τα οποία αφορούσε η προαναφερθείσα υπόθεση — και 97)· δεν της είναι επομένως δυνατόν να σφετερίζεται, γενικώς, την εξουσία των άλλων κοινοτικών οργάνων.

35. Όπως προκύπτει, εν προκειμένω, από τα άρθρα 43 της Συνθήκης ΕΟΚ και 102 της πράξεως προσχωρήσεως του 1972, η αρμοδιότητα καθορισμού των όρων ασκήσεως της αλιείας και θεσπίσεως μέτρων διατηρήσεως των βιολογικών πόρων της θάλασσας — που, από το πέρας της μεταβατικής περιόδου, ανήκουν

10 — Συλλογή 1982, σ. 2545, ιδίως σ. 2573, σκέψη 6.

11 — Η υπογράμμιση δική μου.

αποκλειστικά στην Κοινότητα [12] — πρέπει να ασκείται από το Συμβούλιο, η δε Επιτροπή έχει απλώς ένα ρόλο πρωτοβουλίας, έχει δηλαδή απλώς το δικαίωμα να υποβάλλει προτάσεις στο Συμβούλιο.

36. Κατά το Ηνωμένο Βασίλειο, μόνο το Συμβούλιο έχει την εξουσία να προσδίδει ενδεχομένως — όπως το έπραξε κατά τα προηγούμενα έτη, με σειρά προσωρινής ισχύος αποφάσεων — αναγκαστική ισχύ στις προτάσεις της Επιτροπής· αυτό όμως δεν συνέβη κατά το 1981· κατά το Ηνωμένο Βασίλειο δε, η παραδοχή ότι η Επιτροπή μπορούσε, αυτοβούλως, να προσδώσει δεσμευτική ισχύ στις προτάσεις της θα δημιουργούσε επικίνδυνο προηγούμενο για την ισορροπία των κοινοτικών οργάνων.

37. Αν αυτό είναι, πράγματι, το βασικό διάγραμμα της κατανομής των εξουσιών που προβλέπεται στη Συνθήκη, αφήνει ωστόσο ερωτηματικά για το πώς επιλύονται οριακές περιπτώσεις, όπως φαίνεται να είναι αυτή που μας απασχολεί σήμερα. Είναι δυνατόν, πράγματι, να διερωτηθεί κανείς αν, σε περίπτωση αδράνειας του Συμβουλίου κατά την άσκηση των καθηκόντων του, μπορεί ή οφείλει να το υποκαταστήσει κάποιο άλλο όργανο ή ένα κράτος μέλος και υπό ποιες προϋποθέσεις.

38. Πιο συγκεκριμένα, μπορεί να διερωτηθεί κανείς αν, στην περίπτωση αυτή, οι εξουσίες της Επιτροπής, που καταρχήν περιορίζονται στην υποβολή προτάσεων, διευρύνονται — και υπό ποιες προϋποθέσεις — έτσι ώστε να μπορεί να θεσπίσει υποχρεωτικά μέτρα σε περίπτωση αδράνειας του Συμβουλίου, εν ονόματι της αρχής της συνέχειας της Κοινότητας και βάσει της αποστολής της Επιτροπής ως θεματοφύλακα των Συνθηκών, την οποία της αναγνωρίζει η πρώτη περίπτωση του άρθρου 155, αναθέτοντάς της να μεριμνά για τη λειτουργία και την ανάπτυξη της κοινής αγοράς.

39. *2)* Επ' αυτού του ζητήματος, τα προσφεύγοντα κράτη και η Επιτροπή αντάλλαξαν επιχειρήματα σχετικά με το εφαρμοστέο δίκαιο και τη σχετική νομολογία του Δικαστηρίου.

40. Στις εκθέσεις για την επ' ακροατηρίου συζήτηση εκτίθεται η επιχειρηματολογία των διαδίκων και επομένως δεν είναι ανάγκη να την επαναλάβω εδώ.

41. Θα εκθέσω, επομένως, ευθύς αμέσως, την άποψή μου επί του κρισίμου αυτού ζητήματος των υπό κρίση υποθέσεων.

42. Όπως είδαμε, κανείς δεν αμφισβητεί ότι, δυνάμει του άρθρου 102 της πράξεως προσχωρήσεως του 1972, η αρμοδιότητα θεσπίσεως, στο πλαίσιο της κοινής αλιευτικής πολιτικής, των μέτρων που αποσκοπούν στη διατήρηση των εναλίων πόρων μεταβιβάστηκε, από 1ης Ιανουαρίου 1979, « πλήρως και οριστικώς στην Κοινότητα » [5] και ασκείται εφεξής από το Συμβούλιο υπό τους όρους του προαναφερθέντος άρθρου 102 και του άρθρου 43 της Συνθήκης ΕΟΚ.

43. Είναι επίσης δεδομένο ότι, υπ' αυτές τις συνθήκες, η παράλειψη του Συμβουλίου δεν μπορεί « σε καμία περίπτωση να αποδώσει στα κράτη μέλη την εξουσία και την ελευθερία μονομερούς ενέργειας στον τομέα αυτό » [13].

44. Μπορεί να ενεργήσει μονομερώς η Επιτροπή; Και υπό ποιες προϋποθέσεις;

45. Μπορεί να λεχθεί ότι η νομολογία του Δικαστηρίου αναγνωρίζει την ύπαρξη εξουσίας προς ενέργεια (που περιλαμβάνει και την εξουσία λήψεως αποφάσεων) της Επιτροπής και των κρατών μελών, ως υποχρέωση που υπέχουν σε περίπτωση παραλείψεως του Συμβουλίου, εν ονόματι της ανάγκης διατηρήσεως της ικανότητας της Κοινότητας να αντα-

12 — Βλέπε πιο πάνω, παράγραφος 12, και πιο κάτω, παράγραφοι 42 και 43.

5 — Απόφαση της 5ης Μαΐου 1981 στην υπόθεση 804/79, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου, Συλλογή 1981, σ. 1045, ιδίως σσ. 1072 και 1073, σκέψη 17.

13 — Υπόθεση 804/79, προαναφερθείσα, σκέψεις 18 και 20.

ποκρίνεται στις ευθύνες της υπό οποιεσδήποτε περιστάσεις.

46. Αυτό το έχει δεχτεί ρητά το Δικαστήριο στην υπόθεση 804/79 [14] και το έχει αναγνωρίσει με σειρά άλλων αποφάσεων [15].

47. Τα άρθρα 5 και 155, πρώτη περίπτωση, της Συνθήκης αποτελούν τη νομική βάση για την ανάθεση των ευθυνών αυτών στα κράτη μέλη και στην Επιτροπή αντιστοίχως.

48. Ωστόσο, οι διατάξεις αυτές δεν παρέχουν τη δυνατότητα επιλύσεως αυτού καθαυτού του προβλήματος της σχέσεως των εξουσιών αυτών των φορέων, ούτε το πρόβλημα των προϋποθέσεων και ορίων της παρέμβασής τους· συνδυαζόμενες ωστόσο παρέχουν κάποια ένδειξη για τη μορφή της λύσης.

49. Φρονώ πάντως ότι η προαναφερθείσα απόφαση της 5ης Μαΐου 1981 μας παρέχει τις βασικές γενικές κατευθύνσεις για την εξεύρεση λύσεως στο θέμα της ορθής κατανομής των αρμοδιοτήτων υπό τις παρούσες περιστάσεις και του προσδιορισμού των προϋποθέσεων και ορίων της επέμβασης της Επιτροπής.

50. Είναι βέβαιο ότι η προαναφερθείσα απόφαση αφορά μια χρονική περίοδο, κατά την οποία ίσχυε μία από τις προσωρινές αποφάσεις του Συμβουλίου, η της 25ης Ιουνίου 1979. Η απόφαση αυτή, όπως και άλλες παρόμοιες, διέκρινε, στο διατακτικό της, μεταξύ του ζητήματος των συνολικών επιτρεπομένων αλιεύσεων (TAC) και των «τεχνικών μέτρων διατηρήσεως και ελέγχου», προβλέποντας και διαφορετικές λύσεις για το καθένα. Η υπόθεση 804/79 όμως αφορούσε το σύνολο των «μέτρων διατηρήσεως» που είχε θεσπίσει μονομερώς το Ηνωμένο Βασίλειο.

51. Φρονώ, ωστόσο, ότι οι γενικές κατευθύνσεις που περιέχονται στην απόφαση αυτή αφορούν το σύνολο των μέτρων προστασίας και διατηρήσεως (στα οποία περιλαμβάνεται και ο καθορισμός των TAC), στα οποία αναφέρεται εν γένει το άρθρο 102 της πράξεως προσχωρήσεως.

52. Είναι επίσης βέβαιο ότι, με την απόφαση αυτή, το Δικαστήριο έκρινε μια κατάσταση στην οποία αμφισβητούνταν ευθέως η μονομερής δράση ενός κράτους μέλους, ορίζοντας τις προϋποθέσεις και τα όρια αυτής της δράσης. Οι αρχές όμως που διατύπωσε τότε ισχύουν στο ακέραιο και ως προς τον προσδιορισμό των ορίων της δράσης της Επιτροπής σε ανάλογες καταστάσεις, όταν αυτή θεσπίζει μονομερή μέτρα.

53. Πράγματι, νομίζω ότι η γενική σκέψη που μπορεί να αντληθεί από την απόφαση της 5ης Μαΐου 1981 είναι ότι — σύμφωνα με τις προσωρινής ισχύος αποφάσεις του Συμβουλίου και με το πνεύμα του «ψηφίσματος της Χάγης» του 1976 — οι παρεμβάσεις της Επιτροπής και των κρατών μελών σε περίπτωση αδράνειας του Συμβουλίου πρέπει να είναι αποτέλεσμα μιας διαδικασίας *διαβούλευσης* και *συνεργασίας*, στην οποία πρέπει να συμμετέχουν αμφότερες οι πλευρές (σκέψεις 28 και 32).

54. Αυτό επιβεβαιώνεται ασφαλώς από το γεγονός ότι το Δικαστήριο αναγνώρισε ρητά ότι, παρά το καταρχήν «πάγωμα» των μέτρων διατηρήσεως που ίσχυαν κατά το πέρας της μεταβατικής περιόδου του άρθρου 102 της πράξεως προσχωρήσεως, τα κράτη μέλη δεν τελούσαν σε απόλυτη αδυναμία προκειμένου να τροποποιήσουν αυτά τα μέτρα, από τη στιγμή που υπήρχε αναγνωρισμένη ανάγκη προς τούτο, οι δε τροποποιήσεις δεν συνιστούσαν νέα πολιτική διατηρήσεως των πόρων (σκέψεις 21, 22 και 25).

14 — Υπόθεση 804/79, προαναφερθείσα, σκέψεις 23 και 31.

15 — Απόφαση της 2ας Ιουνίου 1981 στην υπόθεση 124/80, Officier van Justitie κατά Van Dam, Συλλογή 1981, σ. 1447· απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 1981 στην υπόθεση 269/80, Regina κατά Tymen, Συλλογή 1981, σ. 3079· και απόφαση της 10ης Φεβρουαρίου 1982 στην υπόθεση 21/81, Εισαγγελική αρχή κατά Brut, Συλλογή 1982, σ. 381.

55. Σ' αυτό το πλαίσιο, το Δικαστήριο τόνισε τη σημασία της « διαδικασίας συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών και της Επιτροπής ».

56. Μολονότι αναγνώρισε τη βούληση του Συμβουλίου να ενισχύσει, με τις προσωρινής ισχύος αποφάσεις του, « το κύρος των προτάσεων της Επιτροπής« (σκέψη 25), το Δικαστήριο θεώρησε ότι οι τελευταίες αποτελούσαν απλώς « το σημείο αφετηρίας για εναρμονισμένη κοινοτική δράση » (σκέψη 28).

57. Τούτο σημαίνει ότι, ακόμη και ενόψει προσωρινής ισχύος αποφάσεως του Συμβουλίου που απέδιδε — άμεσα ή μέσω παραπομπής στο « ψήφισμα της Χάγης » — σημαντικό ρόλο στην Επιτροπή, το Δικαστήριο δεν αναγνώρισε, όπως ήταν λογικό, αυτόνομη και δεσμευτική αρμοδιότητα λήψεως αποφάσεως, ούτε εξουσία μονομερούς επεμβάσεως· δεν αναγνώρισε δηλαδή στις προτάσεις της τη φύση « αυτόνομης πηγής εννόμων υποχρεώσεων », σύμφωνα με την έκφραση του Ηνωμένου Βασιλείου.

58. Επικαλούμενο τις « διαρθρωτικές αρχές στις οποίες στηρίζεται η Κοινότητα », λαμβάνοντας υπόψη τις « ουσιώδεις ισορροπίες που επιδιώκει η Συνθήκη » (σκέψη 23) και τη « γενική αποστολή εποπτείας », την οποία αναθέτει στην Επιτροπή το άρθρο 155 της Συνθήκης, σε συνδυασμό με τις προσωρινής ισχύος αποφάσεις του Συμβουλίου (σκέψη 30), το Δικαστήριο ουσιαστικά αναγνώρισε στην Επιτροπή απλώς ένα κάποιο « δικαίωμα αρνησικυρίας », υπό την έννοια ότι μπορεί να προσβληθεί το κύρος των μέτρων που θεσπίζονται αντίθετα προς την άποψή της.

59. Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο έκρινε ότι τα κράτη μέλη είχαν « όχι μόνο την υποχρέωση να συμβουλεύονται την Επιτροπή λεπτομερώς και να επιζητούν καλόπιστα την έγκρισή της, αλλά και το καθήκον να μη θεσπίζουν εθνικά μέτρα διατηρήσεως, παρά τις αντιρρήσεις, επιφυλάξεις ή όρους που θα μπορούσε να διατυπώσει ενδεχομένως η Επιτροπή » (σκέψη 31).

60. « Τηρώντας τις ουσιώδεις ισορροπίες που επιδιώκει η Συνθήκη », δεν βλέπω το λόγο να απομακρυνθούμε από αυτή τη λύση σε μια περίπτωση στην οποία — όπως στις υπό κρίση υποθέσεις — η αδράνεια του Συμβουλίου έφτασε σε τέτοιο βαθμό, ώστε αυτό να μη θεσπίσει προσωρινές διατάξεις, με τις οποίες θα απέδιδε στην Επιτροπή τον ίδιο σημαντικό ρόλο που της είχε αναθέσει με τις προηγούμενες αποφάσεις του.

61. Η επιταγή « η Κοινότητα να βρίσκεται, υπό οποιαδήποτε περίσταση, σε θέση να ανταποκρίνεται στις ευθύνες της » (σκέψη 23) δεν φαίνεται να εννοεί τίποτε άλλο από τις υποχρεώσεις ενέργειας και αποχής που επιβάλλονται στα κράτη μέλη από το άρθρο 5 της Συνθήκης.

62. Η Επιτροπή ισχυρίζεται, ασφαλώς, ότι, ελλείψει αποφάσεως του Συμβουλίου, τα κράτη μέλη έχουν την υποχρέωση να ενεργούν προς το συμφέρον της Κοινότητας, θεσπίζοντας τα αναγκαία νομοθετικά ή κανονιστικά μέτρα, στο πλαίσιο των κανόνων που θεσπίζουν τα κοινοτικά όργανα, και εν πάση περιπτώσει όχι αντίθετα προς τις αντιρρήσεις, επιφυλάξεις ή τους όρους που διατυπώνει η Επιτροπή.

63. Σ' αυτό η γαλλική κυβέρνηση αντιτείνει — επικαλούμενη τη νομολογία του Δικαστηρίου — ότι τα κράτη μέλη έχουν την *ευχέρεια* και όχι την *υποχρέωση* να θεσπίζουν, σε περί-

πτωση ανάγκης, τα κατάλληλα μέτρα διατηρήσεως των πόρων, τα οποία πρέπει πάντα να είναι περιορισμένης εκτάσεως και όχι αντίθετα προς τις αντιρρήσεις που θα μπορούσε να διατυπώσει κατ' αυτών η Επιτροπή.

64. Κατά την άποψή μου, και αν ακόμη γίνει δεκτό — πράγμα όχι παράλογο — ότι τα κράτη μέλη έχουν ειδική υποχρέωση να ενεργούν σε περίπτωση αδράνειας του Συμβουλίου, ενόψει των υποχρεώσεων που υπέχουν από το άρθρο 5 της Συνθήκης, δεν υπάρχει καμία ένδειξη ότι οφείλουν να ενεργούν όπως ακριβώς ορίζουν οι προτάσεις της Επιτροπής.

65. Μετά το πέρας της μεταβατικής περιόδου του άρθρου 102 της πράξεως προσχωρήσεως, οι υποχρεώσεις των κρατών μελών προς ενέργεια είναι μάλιστα λιγότερο σημαντικές απ' ό,τι παλαιότερα και δεν μπορούν να εκπληρωθούν παρά μόνο υπό τους ίδιους όρους με τους οποίους οφείλει να εκπληρώνει τις δικές της υποχρεώσεις η Επιτροπή, ήτοι στο πλαίσιο της διαδικασίας διαβουλεύσεως, στην οποία βέβαια τον τελευταίο λόγο έχει η Επιτροπή.

66. Ωστόσο, η Επιτροπή, επιβάλλοντας τις προτάσεις της, σαν να επρόκειτο για αναγκαστικές και νομικώς δεσμευτικές αποφάσεις, γνωστοποιώντας εκ των προτέρων ότι η γνώμη της επί εθνικών μέτρων που δεν θα ήταν σύμφωνα με αυτές θα ήταν εν πάση περιπτώσει αρνητική, η Επιτροπή εκφύλισε τη διαδικασία διαβουλεύσεως, η οποία δεν συμβιβάζεται ούτε με τη μονομερή θέσπιση μέτρων από τα κράτη μέλη ούτε με μονομερείς δηλώσεις και διατάξεις της Επιτροπής.

67. Όπως γίνεται εύκολα αντιληπτό, η παραδοχή ότι η Επιτροπή μπορεί να αντιταχθεί στα σχέδια των κρατών μελών δεν είναι το ίδιο πράγμα με τον ισχυρισμό ότι οι προτάσεις της είναι, άνευ ετέρου, υποχρεωτικές γι' αυτά: στη μεν πρώτη περίπτωση, βάση για τη γνώμη της Επιτροπής αποτελούν τα εθνικά μέτρα, στη δε δεύτερη δεν υπάρχει ο συνδυασμός των δύο στοιχείων. Μπορεί να συμβεί να υπάρξει σύμπτωση απόψεων ή να επιτευχθεί μια τέτοια σύμπτωση· στο όνομα όμως της « αποτελεσματικής διοικήσεως », θυσιάζεται ο διάλογος, ο οποίος θα καθιστούσε δυνατή τη διαπίστωση της ταυτότητας απόψεων ή την αναθεώρηση των ετέρωθεν απόψεων υπό το φως των διαφόρων υποδείξεων που διατυπώνονται· εκδηλώνεται έτσι αδιαφορία για τη δυνατότητα δημιουργίας μιας στερεότερης βάσης για τη θεμελίωση ενός μελλοντικού κοινοτικού μέτρου.

68. Δεν νομίζω ότι το συμπέρασμα στο οποίο κατέληξα πρέπει να μεταβληθεί λόγω της ευέλικτης μορφής την οποία προσέδωσε στην άποψή της η Επιτροπή, θεωρώντας τις προταθείσες απ' αυτήν ποσοστώσεις ως το ανώτατο όριο, το οποίο τα κράτη μέλη δεν έπρεπε να υπερβούν. Το αποτέλεσμα παραμένει και πάλι το ίδιο, ότι δηλαδή, χωρίς προηγούμενη διαβούλευση, η Επιτροπή θεωρεί, μονομερώς, τις προτάσεις της ως αναγκαστικά και νομικώς δεσμευτικά μέτρα.

69. Κατά την άποψή μου, η Επιτροπή υπερέβαλε την αδιαμφισβήτητη σημασία των προτάσεών της, την οποία έχει αναγνωρίσει και το Δικαστήριο: η άποψη ότι έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα σημαίνει ότι, αντί να συνιστούν σημείο αφετηρίας για τον καθορισμό της κοινοτικής θέσης, αποτελούν, κατά την αντίληψή της, την τελική και αναπότρεπτη κατάληξη. Εν τω μεταξύ, παραλείφθηκε η διαδικασία διαβουλεύσεως, την οποία το Δικαστήριο έχει κρίνει απαραίτητη, με αποτέλεσμα την ανατροπή των ουσιωδών ισορροπιών της Συνθήκης. Για να χρησιμοποιήσω πάλι τις φράσεις της απόφασης του Δικαστηρίου της 5ης Μαΐου 1981 (σκέψη 30), τα κράτη μέλη δεν θα ήταν « διαχειριστές του κοινού συμφέροντος », αλλ' απλώς υποκείμενα σε διαχείριση σύμφωνα με τα κριτήρια που επιβάλλει η Επιτροπή.

70. Είναι αλήθεια ότι οι προτάσεις της Επιτροπής είχαν ήδη συζητηθεί διά μακρών στο Συμβούλιο.

71. Δεν διαθέτουμε, παρ' όλ' αυτά — ούτε μας τα παρέχει η δικογραφία —, στοιχεία που θα μας έδιναν τη δυνατότητα να αναγνωρίσουμε αδιαμφισβήτητα ότι οι προτάσεις της Επιτροπής είχαν αποτελέσει αντικείμενο διαδικασίας διαβουλεύσεως με τα διάδικα κράτη μέλη, η οποία να έλαβε χώρα σύμφωνα με τις επιταγές που φαίνεται να προκύπτουν από τη νομολογία του Δικαστηρίου, ήτοι βάσει διαβουλεύσεως που διεξάγεται « λεπτομερώς », « καλόπιστα » και που — σύμφωνα με την αρχή της διαφάνειας που είναι ουσιώδης σ' αυτό τον τομέα — αποσκοπεί στην επίτευξη των στόχων της, που είναι η εναρμονισμένη θέσπιση μέτρων που θα αντιστάθμιζε την αδράνεια του Συμβουλίου.

72. Δεν ξεχνώ ότι η αδυναμία του Συμβουλίου να καταλήξει σε συμφωνία διαπιστώθηκε, τελικά, κατά τη συνεδρίαση της 27ης Ιουλίου 1981, η δε Επιτροπή ανήγγειλε ότι θα αντλούσε απ' αυτήν τις συνέπειες, οι οποίες οδήγησαν αργότερα στις υπό κρίση προσφυγές, από την ημερομηνία αυτή και έπειτα. Μέχρι τότε, οι διεξαχθείσες συζητήσεις αποσκοπούσαν στην έγκριση μέτρων διατηρήσεως στο πλαίσιο του Συμβουλίου· στη συνέχεια, οι προτάσεις της Επιτροπής έπαυσαν να χρησιμεύουν ως βάση για τη νέα απόπειρα συνδιαλλαγής, που είχε καταστεί αναγκαίο να πραγματοποιηθεί, κατά τον προσήκοντα τύπο, για να αντιμετωπιστεί η νέα κατάσταση που είχε προκύψει από την οριστικώς διαπιστωθείσα « παράλειψη » του Συμβουλίου.

73. Υπ' αυτές τις περιστάσεις, το μόνο στοιχείο που έμενε ήταν η εκδοχή της Επιτροπής σχετικά με τις ανάγκες στον τομέα της διατήρησης των αλιευτικών πόρων, η οποία εκφραζόταν με τις ποσοστώσεις που είχε προτείνει.

74. Με την απόφασή του, όμως, στην υπόθεση Regina κατά Tymen [16], το Δικαστήριο έκρινε τελικά ότι οι προτάσεις της Επιτροπής δεν μπορούσαν να αποτελέσουν καθαυτές αναγκαστικές διατάξεις και ότι κανένα κράτος μέλος δεν μπορεί να θεωρεί εγκεκριμένα τα μονομερή εθνικά μέτρα τα οποία θεσπίζει σε περίπτωση αδράνειας του Συμβουλίου, για το μόνο λόγο ότι έχουν περιεχόμενο ταυτόσημο με τις προτάσεις τις οποίες υπέβαλε στο Συμβούλιο η Επιτροπή με σκοπό την ανάληψη εναρμονισμένης κοινοτικής δράσης.

75. Επομένως, αυτή η ανατροπή της θεσμικής ισορροπίας μου φαίνεται ανεπίτρεπτη.

76. Υπάρχει και ένας πρόσθετος θεωρητικός λόγος που ενισχύει το συμπέρασμα αυτό.

77. Πράγματι, για να προσδιορίσει τα όρια της δράσης της Επιτροπής σε περίπτωση νομικού κενού που προκύπτει από αδράνεια του Συμβουλίου, η θεωρία έχει καταφύγει σε δύο διαφορετικές θεωρητικές συλλήψεις: τη « θεωρία του παγώματος » και τη « θεωρία των εξουσιών σε περίπτωση κρίσεως » ή « εξαιρετικών περιστάσεων ».

78. Η πρώτη θεωρία αναγνωρίζει στην Επιτροπή την εξουσία να παρατείνει την ισχύ των διατάξεων, όταν αυτή έχει λήξει, διατηρώντας έτσι προσωρινώς σε ισχύ το προηγούμενο καθεστώς, όταν το Συμβούλιο δεν το ανανέωσε ή δεν το τροποποίησε νομοτύπως. Πρόκειται για τρέχουσα λύση στην κοινοτική πρακτική, ιδίως σε θέματα κοινής γεωργικής πολιτικής, της οποίας το κύρος έχει αναγνωρίσει το ίδιο το Δικαστήριο και η οποία έχει το προτέρημα ότι δεν εισάγει διαφορές ουσίας σε σχέση με το καθεστώς που είχε καθιερώσει το όργανο που είναι αρμόδιο να νομοθετήσει.

79. Η δεύτερη θεωρία δέχεται ότι, ενόψει της σοβαρότητας των περιστάσεων και της επείγουσας ανάγκης λήψεως μέτρων, η Επιτροπή μπορεί να αναλάβει έκτακτες « νομοθετικές » εξουσίες, καθιερώνοντας μια νέα ρύθμιση,

16 — Υπόθεση 269/80, προαναφερθείσα, σκέψεις 10 και 11.

όταν η παλαιά έχει ήδη αποδειχθεί απρόσφορη να ανταποκριθεί ικανοποιητικά στις ανάγκες των περιστάσεων. Αυτό αντιστοιχεί κατ' ουσίαν στην κατεύθυνση που χάραξε η Επιτροπή με την από 27 Ιουλίου 1981 δήλωσή της. Η θεωρία των εκτάκτων εξουσιών υπάρχει, όπως φαίνεται, στη συνταγματική νομοθεσία ή στη νομολογία διαφόρων κρατών μελών (Δανία, Ιταλία, Γαλλία, Γερμανία), έχει όμως πάντα διατυπωθεί αποβλέποντας στη συνδρομή περιστάσεων πολύ συγκεκριμένων, όπως είναι η κατάσταση πολέμου. Υπ' αυτές τις περιστάσεις, ο αρχηγός του κράτους, η κυβέρνηση ή η διοίκηση μπορούν να θεσπίσουν νομοθετικά μέτρα, τα οποία καταρχήν ανήκουν στην αρμοδιότητα του κοινοβουλίου, στο οποίο και εναπόκειται να τα επικυρώσει το ταχύτερο δυνατόν.

80. Δεν νομίζω ότι η υπό κρίση κατάσταση μπορεί να εξομοιωθεί προς την τελευταία αυτή περίπτωση. Το πολιτικό αδιέξοδο που εκδηλώθηκε σε επίπεδο Συμβουλίου, και που εξακολουθεί να υφίσταται, δεν εξέφραζε μια κατάσταση βαθιάς κρίσης που απειλούσε την επιβίωση ή τη λειτουργία της Κοινότητας, σε σημείο που να δικαιολογεί, ενώπιον μιας ανυπέρβλητης παράλυσης του αρμόδιου οργάνου προκληθείσας από περιστάσεις ανωτέρας βίας, τον εκ μέρους της « εκτελεστικής εξουσίας » σφετερισμό νομοθετικών αρμοδιοτήτων.

81. Θα μπορούσε ακόμη να λεχθεί ότι η κατάσταση εξαντλήσεως των αλιευτικών πόρων ήταν τόσο σοβαρή ώστε, όπως στην περίπτωση συνταγματικής κατάστασης ανάγκης, να είναι δικαιολογημένη η προσφυγή της Επιτροπής σε εξαιρετικές εξουσίες δικαιολογούμενες από τις συνθήκες κρίσεως.

82. Δεν νομίζω, ωστόσο, ότι η κατάσταση, μολονότι ήταν σοβαρή, επέβαλλε μια τέτοια κάμψη των κοινών κανόνων της θεσμικής ισορροπίας.

83. Υπό τις δεδομένες περιστάσεις, όχι μόνο δεν αποδείχτηκε ότι ήταν αδύνατη η προσφυγή στο μηχανισμό των διαβουλεύσεων, τον οποίο το Δικαστήριο έχει θεωρήσει ως την κανονική οδό για τη θέσπιση μέτρων διατηρήσεως των πόρων σε περίπτωση αδράνειας του Συμβουλίου, αλλά και η χρήση αυτού του μηχανισμού θα αποτελούσε, στην ουσία, τη λύση που θα εξυπηρετούσε καλύτερα την παράταση, εκ μέρους της Επιτροπής, της προσωρινής ρύθμισης του Συμβουλίου, της οποίας η ισχύς έληγε το Δεκέμβριο 1980, χωρίς για το λόγο αυτό η κατάσταση να εμπλακεί στο επίπεδο των υφισταμένων ή των προτεινομένων μέτρων. Ο διάλογος θα επέτρεπε να προσαρμοστούν στις περιστάσεις και να τηρηθούν οι αρχές της θεσμικής ισορροπίας. Η παράταση της ισχύος του προϊσχύσαντος καθεστώτος (τουλάχιστον ως προς το πνεύμα του, διευρύνοντας το γράμμα των σχετικών διατάξεων για τον καθορισμό εθνικών ποσοστώσεων στο πλαίσιο των προτεινομένων TAC) θα αποτελούσε, εξάλλου, τη λογική απόρροια της αρχής της συνέχειας της Κοινότητας, την οποία το Δικαστήριο έχει θεωρήσει ως τη βάση κάθε συμπληρωτικής δράσης της Επιτροπής.

84. Οι προσωρινής ισχύος αποφάσεις του Συμβουλίου (καθώς και η δήλωση που καταχωρήθηκε στα πρακτικά της συνόδου της 15ης-17ης Δεκεμβρίου 1980) ανέφεραν ότι έπρεπε να « λαμβάνονται υπόψη » οι TAC που είχε προτείνει η Επιτροπή, χωρίς όμως να τους αναγνωρίζουν αναγκαστικό χαρακτήρα, εφόσον το Συμβούλιο ουδέποτε τις ενέκρινε. Δεν νομίζω ότι πρέπει να γίνει δεκτή μια μονομερής λύση της Επιτροπής, συνιστάμενη στην εκ των προτέρων εφαρμογή των περιορισμών τους οποίους πρότεινε σαν να είχαν επικυρωθεί, έτσι ώστε να επωφεληθεί η Επιτροπή της παραλείψεως του Συμβουλίου για να καταστήσει υποχρεωτικές τις TAC και τις ποσοστώσεις που η ίδια πρότεινε.

85. Κατά την άποψή μου, σε άλλες περιπτώσεις « παραλείψεως » στον τομέα της αλιείας, η Επιτροπή εμπνεύστηκε πάντοτε από τη θεωρία του « παγώματος »· η υπό κρίση περίπτωση υπήρξε η πρώτη στην οποία απέστη σαφώς από τη θεωρία αυτή, χωρίς αυτό να είναι αναγκαίο.

86. Βάσει όλων των προεκτεθέντων, φρονώ ότι πρέπει να θεωρηθεί βάσιμος ο πρώτος λόγος ακυρώσεως και να ακυρωθούν, κατά συνέπεια, οι προσβαλλόμενες αποφάσεις, περί εκκαθαρίσεως των λογαριασμών του 1981, ελλείψει αναγκαστικών κανόνων καθοριζόντων ΤΑC και ποσοστώσεις, τις οποίες θα μπορούσαν να παραβούν τα κράτη μέλη.

2. *Οι οικονομικές συνέπειες της παραβάσεως των προσβαλλομένων κανόνων· η αρχή της ασφάλειας του δικαίου*

87. Το συμπέρασμα στο οποίο κατέληξα σχετικά με το λόγο τον οποίο μόλις ανέλυσα — ότι δηλαδή η Επιτροπή δεν μπορούσε να θεωρήσει αναγκαστικές τις προτάσεις της υπό τις υπό κρίση περιστάσεις, διότι παρέλειψε να ακολουθήσει την αναγκαία διαδικασία διαβουλεύσεως με τα κράτη μέλη, τηρώντας τις ισορροπίες που αξιώνει η Συνθήκη — επιλύει αυτομάτως και το δεύτερο σημαντικό ζήτημα που εγείρουν τα προσφεύγοντα κράτη.

88. Πράγματι, εφόσον δεν υφίσταντο αναγκαστικοί κανόνες καθορίζοντες τις ΤΑC και τις ποσοστώσεις, τους οποίους να παρέβησαν τα κράτη μέλη κατά την άσκηση της αλιείας, δεν μπορεί να λεχθεί ότι οι αποσύρσεις που πραγματοποιήθηκαν από την αγορά και οι επιστροφές που καταβλήθηκαν λόγω εξαγωγής για ποσότητες που υπερέβαιναν τις προταθείσες από την Επιτροπή αντιβαίνουν προς κάποιο κανόνα του κοινοτικού δικαίου και επομένως η Επιτροπή δεν μπορούσε να αρνηθεί τη χρηματοδότησή τους από το ΕΓΤΠΕ δυνάμει του άρθρου 3 του κανονισμού 729/70.

89. Ας δεχτούμε, ωστόσο, τον αντίθετο συλλογισμό: αν υποτεθεί ότι οι ποσοστώσεις που πρότεινε η Επιτροπή ήταν νομικώς δεσμευτικές, πρέπει να εξεταστεί αν η παράβασή τους συνεπαγόταν άρνηση χρηματοδοτήσεως από το ΕΓΤΠΕ.

90. Όλα τα προσφεύγοντα κράτη συμφωνούν κατ' ουσία στο ότι, κατά το 1981, δεν υπήρχε κάποια παγιωμένη σχέση μεταξύ τηρήσεως ΤΑC και ποσοστώσεων αλιείας και κοινοτικής χρηματοδοτήσεως, ούτως ώστε η πρώτη να μπορεί να θεωρηθεί ως προϋπόθεση της δεύτερης.

91. Γενικώς, εφιστούν την προσοχή στο γεγονός ότι, κατά τον κρίσιμο χρόνο, δεν υπήρχε κανένας κανόνας καθιερώνων ρητά μια τέτοια συνάρτηση και παρέχων, κατά συνέπεια, την αναγκαία νομική βάση προς άρνηση κοινοτικής χρηματοδοτήσεως για το λόγο ότι οι επίδικες ποσότητες αλιεύτηκαν καθ' υπέρβαση των καθορισθεισών ποσοστώσεων.

92. Τέτοιους κανόνες δεν περιείχε ούτε ο κανονισμός 100/76, περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα των προϊόντων αλιείας, ούτε ο κανονισμός 101/76, περί θεσπίσεως κοινής διαρθρωτικής πολιτικής στον τομέα της αλιείας. Ούτε ο ένας ούτε ο άλλος (όπως επισήμανε η Ιρλανδία) προέβλεπε, εξάλλου, ΤΑC ή ποσοστώσεις αλιεύσεως ή οποιονδήποτε άλλον περιορισμό της ποσότητας ψαριών που μπορούσε να αλιεύσει κάθε κράτος μέλος.

93. Κατά την Ιρλανδία πάντα — και παρά την ύπαρξη των προτάσεων που συζητήθηκαν το 1981 —, υπήρξε καταρχήν συμφωνία των κρατών μελών για την κατανομή των ΤΑC και των ποσοστώσεων αλιεύσεως μεταξύ τους μόνον όταν θεσπίστηκε η κοινή αλιευτική πολιτική, ήτοι, όπως διατείνεται η Ολλανδία, το 1983.

94. Όπως τονίζουν τα ίδια κράτη μέλη, η σχέση μεταξύ κανόνων περί χρηματοδοτήσεως και τηρήσεως των ΤΑC και των ποσοστώσεων που ορίζονται χάριν της διατηρήσεως των αλιευτικών πόρων καθιερώθηκε για πρώτη φορά ρητά με το άρθρο 26, παράγραφος 2, του κανονισμού 3796/81· είναι διαφωτιστική εν προκειμένω η σύγκριση μεταξύ της προπροτελευταίας

αιτιολογικής σκέψης του κανονισμού αυτού και της αντίστοιχης αιτιολογικής σκέψης του κανονισμού 100/76, δεδομένου ότι η διαφορά διατυπώσεως δεικνύει την καινοτομία την οποία εισήγαγε ο νεώτερος κανονισμός στο σύστημα κοινοτικής χρηματοδοτήσεως της αλιείας.

95. Κατά την Ολλανδία, η ρητή θέσπιση της διάταξης του άρθρου 26, παράγραφος 2, υπογραμμίζει απλώς την ανυπαρξία ανάλογου κανόνα πριν από την 1η Ιουνίου 1982, πράγμα που σημαίνει ότι, πριν από την ημερομηνία αυτή, τα μέτρα παρεμβάσεως στον τομέα της αλιείας μπορούσαν να τύχουν άνευ ετέρου κοινοτικής χρηματοδοτήσεως.

96. Εξάλλου, όπως τονίζουν η ολλανδική κυβέρνηση και άλλες κυβερνήσεις, το ίδιο το άρθρο 26, παράγραφος 2, περιορίζεται στα μέτρα παρεμβάσεως, δεδομένου ότι δεν περιέχει (ούτε αυτό, ούτε το άρθρο 25) περιορισμό σχετικά με τη δυνατότητα χρηματοδοτήσεως των επιστροφών λόγω εξαγωγής· η διαφορά ρυθμίσεως (που εισήχθη από το 1982 και εντεύθεν) εξηγείται από το γεγονός ότι τα εξαγόμενα ψάρια — τα οποία ο εξαγωγέας μπορεί να αγοράσει οπουδήποτε στην ευρωπαϊκή αγορά — δεν « επιβαρύνουν » την κοινοτική αγορά.

97. Ως προς τις επιστροφές λόγω εξαγωγής, ούτε ο κανονισμός 2730/79 της Επιτροπής, της 29ης Νοεμβρίου 1979, περί των κοινών λεπτομερειών εφαρμογής του καθεστώτος των επιστροφών κατά την εξαγωγή για τα γεωργικά προϊόντα [17], αναφέρει την τήρηση των ποσοστώσεων ως προϋπόθεση της χρηματοδότησης.

98. Από την άλλη πλευρά, το άρθρο 7, παράγραφος 1, του κανονισμού 110/76, της 19ης Ιανουαρίου 1976, που, όπως γνωρίζουμε, όρισε τους γενικούς κανόνες σχετικά με την παροχή επιστροφών κατά την εξαγωγή στον τομέα της αλιείας, εξαρτούσε την καταβολή των επιστροφών από την απλή απόδειξη ότι τα προϊόντα ήταν κοινοτικής καταγωγής και ότι είχαν εξαχθεί εκτός Κοινότητας.

99. Κατά τη δανική κυβέρνηση, όταν συντρέχουν οι δύο αυτές προϋποθέσεις, ο ενδιαφερόμενος μπορεί να απαιτήσει από τις εθνικές αρχές την καταβολή των επιστροφών, αυτές δε δεν έχουν άλλη δυνατότητα από το να καταβάλουν το αντίστοιχο ποσό.

100. Εφόσον καμία διάταξη κοινοτικού δικαίου δεν το προβλέπει, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επιβάλουν, ως πρόσθετη προϋπόθεση καταβολής των επιστροφών, να αποδεικνύεται ότι οι ποσότητες στις οποίες αναφέρονται αλιεύθηκαν εντός των ορίων των καθορισθεισών ποσοστώσεων. Η Επιτροπή, επομένως, έθεσε μια παράνομη προϋπόθεση για την κοινοτική χρηματοδότηση.

101. Κατά τη δανική κυβέρνηση, από την αντίληψη της Επιτροπής προκύπτει έτσι η εξής άτοπη συνέπεια: τα κράτη μέλη υποχρεούνται, αφενός, να καταβάλλουν τις επιστροφές, χωρίς να μπορούν να ζητούν απόδειξη ότι οι σχετικές ποσότητες αλιεύθηκαν εντός των καθορισμένων ποσοστώσεων, διατρέχοντας, αφετέρου, τον κίνδυνο, κατά την εκκαθάριση των λογαριασμών, η Επιτροπή να τους αρνηθεί, εν όλω ή εν μέρει, τη χρηματοδότηση των επιστροφών που κατέβαλαν.

102. Η επιβολή μιας τέτοιας προϋπόθεσης θα προϋπέθετε, εξάλλου, την καθιέρωση ενός μηχανισμού ελέγχου, ο οποίος δεν προβλέπεται σε καμία υπάρχουσα ρύθμιση, αντίθετα απ' ό,τι συμβαίνει — όπως υπέμνησε η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας — σε άλλες κοινές οργανώσεις αγορών, όπως της ζάχαρης, οι οποίες καθιερώνουν συστήματα ποσοστώσεων και προβλέπουν την έκδοση πιστοποιητικών εισαγωγής και εξαγωγής.

17 — ΕΕ ειδ. έκδ. 03/027, σ. 70.

103. Όπως άλλωστε υποστήριξαν με εμμονή διάφορα κράτη μέλη, η απόδειξη της τήρησης των ποσοστώσεων προς καταβολή των επιστροφών λόγω εξαγωγής είναι πρακτικά αδύνατη, εφόσον τα ψάρια που εξάγονται από ένα τυχόν λιμάνι της Κοινότητας μπορεί να έχουν αλιευθεί και αγοραστεί στο έδαφος οποιουδήποτε άλλου κράτους μέλους, και επομένως δεν είναι ορθό να καταλογιστούν τα αλιεύματα στις ποσοστώσεις αλιείας της χώρας εξαγωγής.

104. Ο λόγος αυτός ασφαλώς δεν είναι άσχετος — όπως δέχτηκε η Επιτροπή — προς το γεγονός ότι το άρθρο 26, παράγραφος 2, του κανονισμού 3796/81 δεν εξομοίωσε, στο καθεστώς το οποίο καθιέρωσε από το 1982, τη χρηματοδότηση των επιστροφών λόγω εξαγωγής με εκείνο των μέτρων παρεμβάσεως.

105. Με λίγα λόγια, κατά την άποψη των προσφευγόντων κρατών, ελλείψει ρητής διατάξεως απαγορεύουσας την καταβολή επιστροφών λόγω εξαγωγής για ποσότητες ψαριών που αλιεύονται πέρα από τις καθορισμένες ποσοστώσεις, δεν είναι δυνατόν να γίνει δεκτό ότι υπάρχει παράβαση των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου, εφόσον τα κράτη μέλη δεν μπορούσαν να αρνηθούν να πραγματοποιήσουν τις εν λόγω πληρωμές.

106. Υπάρχουν, βέβαια, οι διατάξεις των άρθρων 2, παράγραφος 1, και 3, παράγραφος 1, του κανονισμού 729/70, που προβλέπουν ότι χρηματοδοτούνται από την Κοινότητα μόνο οι επιστροφές που χορηγούνται και οι παρεμβάσεις που επιχειρούνται « σύμφωνα με τους κοινοτικούς κανόνες στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως των γεωργικών αγορών »: κατά τα προσφεύγοντα κράτη, ωστόσο, αυτές πρέπει να ερμηνευθούν συσταλτικά.

107. Κατά το Ηνωμένο Βασίλειο, για να αποκλειστούν ορισμένες δαπάνες από την κοινοτική χρηματοδότηση λόγω παραβάσεως κοινοτικού κανόνα, είναι αναγκαίο να αποδειχθεί η ύπαρξη αιτιώδους συνάφειας μεταξύ της παραβάσεως και της δαπάνης, ότι πρέπει δηλαδή να αποδείξει η Επιτροπή ότι η καταλογιζόμενη παράβαση προκάλεσε αύξηση της δαπάνης, με την οποία ζητείται η επιβάρυνση της Κοινότητας.

108. Από την άλλη πλευρά, κατά τη γερμανική κυβέρνηση, το πνεύμα και ο σκοπός των αρχών που διέπουν τη χρηματοδότηση, που απορρέουν από τον προαναφερθέντα κανονισμό και που ενυπάρχουν στη νομολογία του Δικαστηρίου, επιτρέπουν στην Κοινότητα να αρνηθεί την αναδοχή των οικείων δαπανών μόνο σε περίπτωση παραβάσεως σαφών και ακριβών διατάξεων εχουσών οικονομικές επιπτώσεις, διατάξεων δηλαδή που αφορούν τη χρηματοδότηση των δαπανών που αναλαμβάνονται στο πλαίσιο κοινής οργανώσεως αγοράς, και πιο συγκεκριμένα διατάξεων που ορίζουν τις τυπικές και ουσιαστικές προϋποθέσεις, υπό τις οποίες μπορεί να καταβληθεί ορισμένο ποσό στο δικαιούχο του.

109. Τα μέτρα όμως περιορισμού της αλιείας μέσω ποσοστώσεων αλιεύσεως, με σκοπό τη διατήρηση και τη διαχείριση των αλιευτικών ποσών, είναι ξένα προς το σκοπό της εξομάλυνσης της αγοράς και προς τη χρηματοδότηση της αντίστοιχης πολιτικής, εφόσον, ελλείψει ρητής διατάξεως (εφόσον τέτοια διάταξη ουδέποτε θεσπίστηκε ως προς τις επιστροφές λόγω εξαγωγής), δεν υφίσταται καμία σχέση μεταξύ του καθεστώτος ποσοστώσεων, το οποίο προέβαλε για το 1981 η Επιτροπή, και της χρηματοδότησης της κοινής οργάνωσης αγοράς.

110. Η γερμανική κυβέρνηση φρονεί ότι, υπ' αυτές τις συνθήκες, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να αρνηθούν την πληρωμή των παρεμβάσεων και των επιστροφών λόγω εξαγωγής στους συναλλασσομένους, οι οποίοι τις ζητούν σύμφωνα με το ισχύον κοινοτικό δίκαιο. Αυτά μεν δεν είχαν την εξουσία να τροποποιήσουν τους κανόνες του, τα δε κοινοτικά όργανα, μόνα αρμόδια να το πράξουν, δεν είχαν θεσπίσει κανένα μέτρο αποκλείον τις καταβολές αυτές σε περίπτωση υπερβάσεως των ποσοστώσεων αλιεύσεως τις οποίες προέβαλε η Επιτροπή.

111. Η γερμανική κυβέρνηση φρονεί ότι, αν τα κοινοτικά όργανα είχαν την πρόθεση να απο-

κλείσουν ορισμένες δαπάνες από την κοινοτική χρηματοδότηση, δεν μπορούσαν, ωστόσο, να παραλείψουν, σύμφωνα με την αρχή της εμπιστοσύνης του άρθρου 5 της Συνθήκης, να ενημερώσουν τα κράτη μέλη για τις δαπάνες τις οποίες δεν θα δεχόταν το ΕΓΤΠΕ. Επειδή δε η αδράνεια είναι καταλογιστέα στο Συμβούλιο, η Κοινότητα είχε αυξημένη υποχρέωση να προφυλάττει τα κράτη μέλη από οικονομική ζημία στο πλαίσιο της εκκαθάρισης των λογαριασμών.

112. Μη ενεργώντας έτσι — παρατηρούν πολλά από τα προσφεύγοντα κράτη —, η Επιτροπή παραβίασε τις αρχές της ασφάλειας του δικαίου και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.

113. Η Ιρλανδία, παραδείγματος χάρη, ισχυρίζεται ότι, εφόσον συνάρτηση μεταξύ των ποσοστώσεων και της χρηματοδοτήσεως των παρεμβάσεων υφίσταται μόνο από το 1983 και εντεύθεν, δυνάμει του κανονισμού 3796/81, τα κράτη μέλη δεν ήταν σε θέση να γνωρίζουν το 1981 — όταν οι προτάσεις για τις TAC και τις ποσοστώσεις ήταν ακόμη υπό συζήτηση και η πληρωμή των παρεμβάσεων διεπόταν από τον κανονισμό 100/76 — ότι θα καθιερωνόταν νομικώς τέτοια συνάρτηση.

114. Εξάλλου, ελλείψει κάποιας κοινοτικής αποφάσεως ή κανονισμού μεταγενέστερου της δηλώσεως της Επιτροπής της 27ης Ιουλίου 1981, η Ιρλανδία υποστηρίζει επίσης ότι τα κράτη μέλη μπορούσαν να έχουν τη δικαιολογημένη και θεμιτή εμπιστοσύνη ότι η δήλωση αυτή δεν θα παρήγε έννομες συνέπειες, δεδομένου ότι πρέπει να γίνει δεκτό ότι, ελλείψει αδιαμφισβήτητου και αναγκαστικού κοινοτικού κανόνα, οποιοδήποτε εθνικό μέτρο περιορισμού της αλιείας μπορούσε να προσβληθεί ενώπιον των δικαστηρίων.

115. Επιπλέον, όπως επισημαίνει η κυβέρνηση των Κάτω Χωρών, η Επιτροπή παρέλειψε να θεσπίσει μέτρα αναστέλλοντα προσωρινώς ή μειώνοντα τους περιορισμούς από τη στιγμή που διαπίστωσε διαφορά μεταξύ του μεγέθους των αλιεύσεων και των ποσοστώσεων που είχε προτείνει· αντιθέτως, άφησε να υπάρχει παρότρυνση προς συνέχιση της αλιείας, μέσω των επιστροφών και των αποσύρσεων από την αγορά. Δεν είναι επομένως ορθό, κατά την εκκαθάριση των λογαριασμών του ΕΓΤΠΕ, η Επιτροπή να επιρρίπτει στα κράτη μέλη ολόκληρη την ευθύνη της υπέρβασης των ποσοστώσεων.

116. Σ' αυτή την αλληλουχία, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υπενθυμίζει τη νομολογία του Δικαστηρίου [18], κατά την οποία οι αρχές της σαφήνειας και της ασφάλειας του δικαίου επιβάλλουν να είναι σαφώς και απεριφράστως γνωστά τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις, που απορρέουν από μια ρύθμιση που επιβάλλει βάρη. Κατά τη γερμανική κυβέρνηση, αυτό ισχύει ιδίως στον οικονομικά και πολιτικά ευαίσθητο τομέα της χρηματοδοτήσεως της κοινής γεωργικής πολιτικής, που διέπεται από τον κανονισμό 729/70: ενόψει του δημοσιονομικού αντικειμένου των άρθρων 1 και 2 του κανονισμού αυτού, είναι επιβεβλημένο, κατά τη γερμανική κυβέρνηση, τα κράτη μέλη να γνωρίζουν σαφώς από την αρχή αν ορισμένη συμπεριφορά τους μπορεί να επιφέρει οικονομικές επιπτώσεις κατά τη διαδικασία της εκκαθάρισης των λογαριασμών.

117. Άλλωστε — όπως τονίζει το Ηνωμένο Βασίλειο —, η από 27 Ιουλίου 1981 δήλωση της Επιτροπής καθιέρωσε προσωρινά μόνο μέτρα, για όσο χρόνο το Συμβούλιο δεν θα θέσπιζε κοινούς κανόνες. Όταν όμως το Συμβούλιο θέσπισε τέτοιους κανόνες, την 1η Ιανουαρίου 1983, το έπραξε με αναδρομική ισχύ για το 1982, όχι όμως και για το 1981· περιόρισε έτσι χρονικά την εφαρμογή αυτών των μέτρων, ώστε να μην μπορούν να θεωρούνται ότι αντιπροσωπεύουν οριστικούς κοινοτικούς κανόνες για το 1981.

18 — Απόφαση της 9ης Ιουλίου 1981 στην υπόθεση 169/80, Administration des douanes κατά Gondrad Frères, Συλλογή 1981, σ. 1931, ιδίως σ. 1942, σκέψη 17· απόφαση της 22ας Φεβρουαρίου 1984 στην υπόθεση 70/83, Kloppenburg κατά Finanzamt Leer, Συλλογή 1984, σ. 1075, ιδίως σ. 1086, σκέψη 11.

118. Ας αξιολογήσουμε αυτά τα επιχειρήματα, αντιπαραβάλλοντάς τα με τους αντίστοιχους ισχυρισμούς της Επιτροπής.

119. Νομίζω, καταρχάς, ότι πρέπει να αναγνωριστεί η ύπαρξη κάποιας οργανικής σχέσεως μεταξύ πολιτικής αγοράς και μέτρων διατηρήσεως. Όπως αναφέρεται ήδη στο προοίμιο του κανονισμού 100/76, στην κοινή οργάνωση της αγοράς των αλιευτικών προϊόντων, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη « το συμφέρον της Κοινότητας να διαφυλαχθεί κατά το δυνατόν ο αλιευτικός πλούτος »· έστω και αν εξυπηρετεί ειδικότερους στόχους, η διατήρηση των αλιευτικών αποθεμάτων συνιστά ασφαλώς ουσιώδες στοιχείο για την κανονικότητα και την επάρκεια του εφοδιασμού των αγορών μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα και, συνεπώς, για τη διατήρηση των εισοδημάτων των αλιέων της Κοινότητας.

120. Όπως προβλέπει το άρθρο 40, παράγραφος 3, της Συνθήκης, « η κοινή οργάνωση... δύναται να περιλαμβάνει όλα τα αναγκαία μέτρα για την επίτευξη των στόχων του άρθρου 39 ».

121. Δεν μπορεί όμως να μη σκεφτεί κανείς ότι τα μέτρα διατηρήσεως των πόρων συμβάλλουν στην υλοποίηση των στόχων της κοινής αλιευτικής πολιτικής: διά της προστασίας των πόρων μπορούν να εγκαθιδρυθούν επί υγιούς βάσεως οι σχέσεις της αγοράς και να λειτουργήσουν μακροχρόνια, εφόσον υφίστανται οι κατάλληλες προς τούτο δομές.

122. Το Δικαστήριο φαίνεται ότι το αναγνώρισε αυτό, δεχόμενο, με την απόφασή του στην υπόθεση Kramer [19], ότι « η ύπαρξη κοινής οργανώσεως αγοράς επιβάλλει σε όλα τα κράτη μέλη την υποχρέωση να μεριμνούν ώστε ο περιορισμός των αλιεύσεων να υλοποιείται κατά τέτοιο τρόπο ώστε να μειώνονται στο ελάχιστο οι επιπτώσεις επί της λειτουργίας της εν λόγω οργανώσεως » .

19 — Απόφαση της 14ης Ιουλίου 1976 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 3, 4 και 6/76, Kramer, Rec. 1976, s. 1279.

123. Σ' αυτή την αλληλουχία, φαίνεται να εξυπακούεται και η απάντηση που πρέπει να δοθεί στο κεντρικό ερώτημα της ερμηνείας της έκφρασης των άρθρων 2, παράγραφος 1, και 3, παράγραφος 1, του κανονισμού 729/70 — « τους κοινοτικούς κανόνες στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως των κοινοτικών αγορών » —, ότι δηλαδή η ερμηνεία πρέπει να είναι συσταλτική.

124. Αυτήν ακριβώς τη συλλογιστική ακολούθησε το Δικαστήριο, για να αποσαφηνίσει, με τις αποφάσεις της 7ης Φεβρουαρίου 1979 [20] και της 27ης Φεβρουαρίου 1985 [21], ότι ο κανονισμός 729/70 « επιτρέπει στην Επιτροπή να καταλογίσει στο ΕΓΤΠΕ μόνο τα ποσά που καταβλήθηκαν σύμφωνα με τους κανόνες που έχουν θεσπιστεί *στους διαφόρους τομείς των γεωργικών προϊόντων* » (η υπογράμμιση δική μου).

125. Δεν βλέπω το λόγο να μεταβληθεί το συμπέρασμα που φαίνεται να απορρέει από αυτή τη νομολογία.

126. Πράγματι, αφενός, ο κανονισμός 729/70 δεν θεσπίζει κανέναν περιορισμό, στον οποίο να μπορεί να στηριχτεί η σκέψη ότι η κοινοτική χρηματοδότηση μπορεί να αποκρουστεί σε περίπτωση παραβάσεως ορισμένων μόνο διατάξεων — αυτών που είναι δημοσιονομικής ή τεχνικής φύσεως και που ορίζουν τις τυπικές και ουσιαστικές προϋποθέσεις καταβολής ενός ποσού στον δικαιούχο (π.χ., των κανόνων περί προθεσμιών, εντύπων υποδειγμάτων, υπολογισμού του ύψους των ενισχύσεων, κλπ.).

127. Εξάλλου, η ευρεία έννοια των « κοινοτικών κανόνων στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως των κοινοτικών αγορών » φαίνεται να αντιστοιχεί καλύτερα στο λόγο υπάρξεως των

20 — Υπόθεση 11/76, Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής, Συλλογή 1979, σ. 245, και συνεκδικασθείσες υποθέσεις 15 και 16/76, Γαλλία κατά Επιτροπής, Reg. 1979, σ. 321.

21 — Υπόθεση 55/83, Ιταλία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1985, σ. 683.

εν λόγω διατάξεων: στο πλαίσιο μιας ορθής κατανομής των βαρών, το οικονομικό βάρος που επιβάλλεται στο κράτος που διέπραξε ατασθαλίες λειτουργεί και ως είδος μέσου αποτροπής, ώστε το κοινοτικό δίκαιο να εφαρμοστεί στο ακέραιο και όχι μόνο κατά το μέρος που συνδέεται αμεσότερα με τις πληρωμές που καταχωρίζονται στη σχέση « πιστώσεως/χρεώσεως » που υφίσταται μεταξύ ΕΓΤΠΕ και κρατών μελών.

128. Όπως τονίζει η Επιτροπή, δυσχερώς μπορεί να γίνει δεκτό ότι το ΕΓΤΠΕ υποχρεούται να χρηματοδοτεί δαπάνες προερχόμενες από προφανή παραβίαση του κοινοτικού δικαίου.

129. Τούτο δε ισχύει, κατά την άποψή μου, για τις διατάξεις τόσο περί καθορισμού των συνολικών επιτρεπομένων αλιεύσεων, όσο και περί κατανομής τους σε ποσοστώσεις μεταξύ των κρατών μελών. Πράγματι, δεν νομίζω ότι μπορεί σχετικώς να γίνει διάκριση (όπως κάνει η Γαλλία) μεταξύ « μέτρων διατηρήσεως » και « μέτρων διαχειρίσεως της διατηρήσεως »: η τήρηση των ποσοστώσεων αλιείας που απονέμονται στους αλιείς κάθε κράτους είναι, εν γένει, ένα αποτελεσματικό μέσο περιορισμού του συνολικού όγκου των αλιεύσεων, υπό δίκαιους όρους για τους συναλλασσομένους των διαφόρων κρατών μελών, από τους οποίους μπορούν να επιτραπούν παρεκκλίσεις μόνο υπό πολύ ειδικές προϋποθέσεις (βλέπε, π.χ., κανονισμό 500/87, της 16ης Φεβρουαρίου 1987 [22]).

130. Η τήρηση των ποσοστώσεων, εφόσον βέβαια υφίστανται, θα τίθεται, επομένως, πάντα, ως προς τη χρηματοδότηση από το ΕΓΤΠΕ, σε ίση μοίρα με την τήρηση των ΤΑC.

131. Το γεγονός ότι οι αλιείς ενός κράτους μέλους δεν τηρούν τις ποσοστώσεις αλιείας τούς ευνοεί — όπως παρατήρησε ακόμη η Επιτροπή — εις βάρος των αλιέων ενός κράτους που συμμορφώνεται με την κοινοτική ρύθμιση. Η ρωγμή αυτή στην εφαρμογή της αρχής του άρθρου 40, παράγραφος 3, της Συνθήκης, περί ίσης μεταχείρισης, προκαλεί στρέβλωση των όρων ανταγωνισμού, η οποία θα επιδεινωνόταν ακόμη περισσότερο, αν η Κοινότητα ήταν υποχρεωμένη να χρηματοδοτήσει τέτοιες πράξεις.

132. Όπως έκρινε το Δικαστήριο, στο σκεπτικό της απόφασής του στην υπόθεση 11/76 (σκέψη 9):

« ... διαχείριση της κοινής γεωργικής πολιτικής με όρους ισότητας μεταξύ των συναλλασσομένων των κρατών μελών εμποδίζει τις εθνικές αρχές κράτους μέλους να ευνοούν, μέσω ευρείας ερμηνείας ορισμένης διατάξεως, τους συναλλασσομένους αυτού του κράτους εις βάρος των συναλλασσομένων άλλων κρατών, όπου γίνεται δεκτή στενότερη ερμηνεία·

... μια τέτοια στρέβλωση του ανταγωνισμού μεταξύ των κρατών μελών, που προκύπτει παρά τα μέσα που διατίθενται για την εξασφάλιση της ομοιόμορφης εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου σε ολόκληρη την Κοινότητα, δεν μπορεί να χρηματοδοτηθεί από το ΕΓΤΠΕ, αλλά πρέπει, εν πάση περιπτώσει, να εξακολουθήσει να βαρύνει το οικείο κράτος μέλος ».

133. Ενόψει του περιεχομένου των άρθρων 2 και 3 του κανονισμού 729/70 και της ερμηνείας που τους δίδεται — υπό το φως της λογικής ανάλυσης και των σκοπών τους οποίους επιδιώκει ο κοινοτικός νομοθέτης —, δεν μου φαίνεται ότι είναι αναγκαία μια ρητή διάταξη ορίζουσα ότι η μη τήρηση ενός κανόνα σχετικού με την πολιτική διατηρήσεως των πόρων ισοδυναμεί με μη τήρηση « κοινοτικού κανόνα στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως των γεωργικών αγορών », για να αντληθούν οι αντίστοιχες οικονομικές συνέπειες.

22 — ΕΕ L 51 της 20.2.1987, σ. 3.

134. Μια τέτοια διευκρίνιση θα ήταν μάλλον περιττή και, υπ' αυτό το πρίσμα, είναι ευνόητο ότι η έλλειψη ρητής διατύπωσης της επίμαχης επιταγής στους κανονισμούς 100/76 και 110/76 δεν εμποδίζει, αυτή καθαυτή, την άρνηση χρηματοδοτήσεως μέτρων παρεμβάσεως λόγω παράβασεως κανόνων περί διατηρήσεως των βιολογικών πόρων που έχουν προσηκόντως θεσπιστεί.

135. Πρέπει, ασφαλώς, να αναγνωριστεί ότι είναι ίσως υπερβολικό να γίνει δεκτό ότι ακόμη και η ελάχιστη παράβαση των κοινοτικών κανόνων, ακόμη και των λιγότερο σχετικών και σημαντικών, μπορεί να θεμελιώσει άρνηση χρηματοδοτήσεως.

136. Αυτό, ωστόσο, δεν συμβαίνει στην περίπτωση ενδεχόμενης παράβασης των ποσοστώσεων αλιείας, όταν — εννοείται — αυτές έχουν την απαιτούμενη νομική ισχύ· και τούτο διότι η υπέρβαση των ποσοστώσεων δεν διακυβεύει μόνο την υλοποίηση των στόχων της διατήρησης των πόρων που υπάρχουν στην κοινή οργάνωση αγοράς στον τομέα της αλιείας, αλλά συνεπάγεται, επιπλέον, αύξηση των δαπανών που βαρύνουν το ΕΓΤΠΕ, όταν οδηγεί σε πρόσθετες παρεμβάσεις για την απόσυρση από την αγορά του συνόλου ή μέρους των αλιευθεισών ποσοτήτων.

137. Ο ισχυρισμός αυτός όμως δεν σημαίνει, κατά την άποψή μου, ότι δεν είναι αναγκαία η ύπαρξη αιτιώδους συνάφειας μεταξύ παραβάσεως και πρόσθετης δαπάνης.

138. Για να επισύρει κύρωση κατά το στάδιο της εκκαθάρισης των λογαριασμών του ΕΓΤΠΕ (και όχι μόνο βάσει του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΟΚ), είναι αναγκαίο η παράβαση του κοινοτικού κανόνα να έχει επιφέρει δημοσιονομικές συνέπειες, να έχει προξενήσει δηλαδή πρόσθετες δαπάνες πραγματοποιηθείσες ανεπιτρέπτως.

139. Αυτή είναι, νομίζω, η έννοια της κρίσης του Δικαστηρίου (απόφαση της 7ης Φεβρουαρίου 1979, υποθέσεις 11 και 18/76) ότι οι διατάξεις των άρθρων 2 και 3 του κανονισμού 729/70 «επιτρέπουν στην Επιτροπή να επιβαρύνει το ΕΓΤΠΕ μόνο με τα ποσά που έχουν καταβληθεί σύμφωνα με τους κανόνες που έχουν θεσπιστεί...».

140. Αυτό προκύπτει επίσης από τους σκοπούς της διαδικασίας εκκαθαρίσεως των λογαριασμών, τους οποίους υποβάλλουν τα κράτη μέλη σχετικά με τις δαπάνες που χρηματοδοτούνται από το ΕΓΤΠΕ, όπως τους έχει ορίσει το Δικαστήριο [23].

141. Στην υπό κρίση περίπτωση, η εν λόγω αιτιώδης συνάφεια υφίσταται, αναμφισβήτητα, ως προς τις ποσότητες, που έτυχαν μέτρων παρεμβάσεως, οι οποίες αλιεύθηκαν πέραν των καθορισθεισών ποσοτήτων.

142. Θα υπήρχε, ενδεχομένως, η ίδια αιτιώδης συνάφεια ως προς τις ποσότητες που αλιεύθηκαν εντός των ορίων των καθορισθεισών ποσοτήτων, αν αποδεικνυόταν ότι η υπέρβαση των ποσοστώσεων είχε διαταράξει τις συνθήκες της αγοράς (προκαλώντας ιδίως πτώση των τιμών) ούτως ώστε να αυξηθεί, με τον τρόπο αυτό, η συνολική ποσότητα ψαριών που προσφέρθηκε στην παρέμβαση. Αυτή η αιτιώδης συνάφεια, ωστόσο, είναι πιο δύσκολο να αποδειχθεί, θα έχει δε ασφαλώς αντίκτυπο στον ορισμό της μεθόδου υπολογισμού που πρέπει να χρησιμοποιήσει η Επιτροπή.

143. Για να εκτιμηθεί ορθά η νομική κατάσταση στην υπό κρίση περίπτωση, νομίζω, ωστόσο, ότι πρέπει να ληφθεί ακόμη υπόψη μια άλλη ένδειξη, την οποία συνιστά η επιγενόμενη έκδοση του κανονισμού 3796/81· όπως γνωρίζουμε, αυτός συναρτά στο άρθρο 26, παράγραφος 2, τους κανόνες περί ποσοστώσεων με τους κανόνες περί οικονομικών αντισταθμισμάτων για την απόσυρση από την αγορά, χωρίς ωστόσο να πράττει το ίδιο για τις επιστροφές λόγω εξαγωγής.

23 — Απόφαση της 7ης Φεβρουαρίου 1979 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 15 και 16/76, Γαλλία κατά Επιτροπής, όπ.π., σ. 321, ιδίως σ. 337· απόφαση της 14ης Ιανουαρίου 1981 στην υπόθεση 819/79, Γερμανία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1981, σ. 21, ιδίως σ. 34.

144. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι το άρθρο 26 ούτε διεύρυνε ούτε στένεψε το πεδίο εφαρμογής του γενικού κανόνα του κανονισμού 729/70, αλλά αφορά, κατά πρώτο λόγο, τις σχέσεις μεταξύ κρατών μελών και των υπηκόων τους, για να ορίσει ότι, από 1ης Ιανουαρίου 1982 μόνο, οι αρμόδιες αρχές οφείλουν να αρνούνται στους αλιείς και στις οργανώσεις τους κάθε ενίσχυση για παρεμβάσεις σχετικά με τις ποσότητες ψαριών που αλιεύονται πέρα από τις καθορισμένες ποσοστώσεις.

145. Δεν αμφισβητώ το βάσιμο του συλλογισμού της Επιτροπής· νομίζω όμως ότι το νέο νομικό περιστατικό, το οποίο συνιστά η θέσπιση του άρθρου 26, παράγραφος 2, του κανονισμού 3796/81, είναι καθοριστικό, κατά το ότι επηρεάζει τη λύση του προβλήματος για το 1981.

146. Κατά πρώτο λόγο, αυτό αφορά τις επιστροφές λόγω εξαγωγής. Πράγματι, διαπιστώθηκε ότι υπήρχαν σοβαρές τεχνικές δυσχέρειες ως προς τον τρόπο ελέγχου του αν τα εξαγόμενα ψάρια προέρχονταν ή όχι από αλιεύσεις πραγματοποιηθείσες εντός των ορίων της ποσοστώσεως: εφόσον οι εξαγωγείς μπορούν να αγοράσουν τα ψάρια σε οποιοδήποτε μέρος της Κοινότητας, βάσει της ελεύθερης ενδοκοινοτικής κυκλοφορίας, δεν είναι δυνατόν να καταλογιστούν άνευ ετέρου στις ποσοστώσεις της χώρας εξαγωγής, της οποίας οι αλιείς μπορούν άλλωστε να έχουν παραμείνει εντός των καθορισμένων ορίων. Μόνο με ένα δαπανηρό και πολύπλοκο σύστημα πιστοποιητικών, που δεν προβλέπεται από την κοινοτική νομοθεσία, αλλ' ούτε και μπορούν να το καθιερώσουν μονομερώς τα κράτη μέλη λόγω της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, θα μπορούσε να εξακριβωθεί ποια είναι τα είδη που αλιεύθηκαν πέρα από τις καθορισθείσες ποσοστώσεις και προέρχονται από ενδοκοινοτικές εισαγωγές.

147. Δεν εκπλήσσει, επομένως, το γεγονός ότι ο κανονισμός 3796/81 συνέδεσε με τις ποσοστώσεις τις αποσύρσεις από την αγορά και όχι τις επιστροφές λόγω εξαγωγής.

148. Αν όμως το αντιλαμβάνομαι καλά, το πρόβλημα δεν είναι πλέον αν η μη τήρηση των ποσοστώσεων ισοδυναμεί και προς μη τήρηση « κοινοτικού κανόνα », αλλά αν είναι ή όχι δυνατόν να πιστοποιηθεί αν υπήρξε παράβαση της ποσοστώσεως. Υπ' αυτό το πρίσμα, και χωρίς να περιορίζει κατ' ανάγκη το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού 729/70, ο κανονισμός 3796/81 αποσαφηνίζει στην πραγματικότητα τη συνάρτηση που μπορεί να γίνει μεταξύ κοινοτικής χρηματοδοτήσεως και τηρήσεως των ποσοστώσεων ως προς τα μέτρα παρεμβάσεως, παραλείποντας ηθελημένα τις επιστροφές λόγω επιστροφής, ως προς τις οποίες ο έλεγχος της μη τηρήσεως των ποσοστώσεων είναι, στο παρόν στάδιο εξελίξεως του κοινοτικού δικαίου, άκρως προβληματικός. Μόνο έτσι μπορεί να γίνει αντιληπτό ότι, δεδομένου ότι ο σκοπός του άρθρου 26 είναι διευκρινιστικός, δεν αφορά τις δύο περιπτώσεις, μολονότι έχει περιληφθεί στον τίτλο V, που επιγράφεται « Γενικές διατάξεις », το δε άρθρο 25 προβλέπει ρητά τη χορήγηση επιστροφών λόγω εξαγωγής, που εκφεύγουν επομένως της διατάξεως του εν λόγω άρθρου 26.

149. Έτσι, μολονότι ο κανονισμός 3796/81 τέθηκε σε ισχύ το 1982 δεν παύει να είναι αποκαλυπτικός: η Επιτροπή δεν μπορούσε, όπως αναγνώρισε η ίδια, να ισχυριστεί με βεβαιότητα ότι οι επιστροφές είχαν χορηγηθεί για τις ποσότητες ψαριών που αλιεύθηκαν κατά παράβαση των καθορισθεισών ποσοστώσεων· γι' αυτόν ασφαλώς το λόγο χρησιμοποίησε, κατά τον υπολογισμό της προς χορήγηση χρηματοδότησης, τη « μαξιμαλιστική » μέθοδο.

150. Γι' αυτούς τους λόγους, το επιχείρημα που προβάλλει η Επιτροπή περί ελλείψεως ομοιομορφίας στην εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου δεν μπορεί παρά να περιοριστεί στη συγκυρία: στο παρόν στάδιο εξελίξεώς του, αποτελεί φυσική — καίτοι ανεπιθύμητη,

ασφαλώς — συνέπεια της έλλειψης κοινοτικού μηχανισμού ελέγχου.

151. Αλλά και όσον αφορά την απόσυρση από την αγορά, ο κανονισμός 3796/81 δεν μπορεί να μη θεωρηθεί αποκαλυπτικός. Το ότι ήταν αναγκαίο να διευκρινιστεί η κατάσταση σημαίνει ότι δεν ήταν σαφής· ανεξαρτήτως δε της καταρχήν θέσεως που διατυπώνεται με τη διάταξη του άρθρου 3 του κανονισμού 729/70, είμαι ευαίσθητος στην ιδέα ότι οι κανόνες που επιβάλλουν οικονομικά βάρη πρέπει να είναι σαφείς και ακριβείς. Μολονότι δεν αμφισβητείται, ως προς την απόσυρση από την αγορά, ότι ήταν δυνατό να ελεγχθεί αν τα ψάρια προέρχονται ή όχι από την καθορισμένη ποσόστωση (εφόσον τα αποσύρουν από την αγορά οι εθνικές οργανώσεις παραγωγών), η ίδια η Επιτροπή αναγνώρισε ότι η κατάσταση κατά το 1981 δεν ήταν σαφής.

152. Υπενθυμίζω σχετικά την πολεμική που ανέκυψε περί τον ενδεχόμενο υποχρεωτικό χαρακτήρα των προτάσεων ποσοστώσεων που διατύπωσε η Επιτροπή: η αμφισβήτηση την οποία ήγειραν αμέσως (δικαιολογημένα, κατά την άποψή μου) τόσο τα μέλη του Συμβουλίου και η νομική του υπηρεσία, όσο και το Κοινοβούλιο, τα σχετικά νομολογιακά προηγούμενα και η συγκυρία μέσα στην οποία η Επιτροπή χαρακτήρισε τις προτάσεις της υποχρεωτικές αρκούσαν για να γεννήσουν τέτοιες αμφιβολίες ως προς τη φύση τους ως « κοινοτικών κανόνων στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως των γεωργικών αγορών », ώστε να μη δικαιολογείται η άρνηση χορηγήσεως κοινοτικής χρηματοδοτήσεως λόγω μη τηρήσεώς τους.

153. Η δήλωση της Επιτροπής — που δεν παραπέμπει ρητά στις συνέπειες που προτίθεται να αντλήσει από τη μη τήρηση των προτάσεών της στο στάδιο της εκκαθάρισης των λογαριασμών, αλλά αναφέρει μόνο, χωρίς να διευκρινίζει πώς, ότι θα χρησιμοποιήσει « όλα τα μέσα που έχει στην εξουσία της » — διατυπώθηκε άλλωστε μόλις στα μέσα του έτους. Μέχρι τότε, υπήρχε μόνο μια δήλωση του Συμβουλίου, στα πρακτικά της συνόδου της 15ης-17ης Δεκεμβρίου 1980, με την οποία « διαπίστωνε » ότι τα κράτη μέλη θα ασκούσαν τις αλιευτικές τους δραστηριότητες κατά τρόπον ώστε, ως προς τις αλιεύσεις των πλοίων τους, *να λαμβάνονται* υπόψη οι *TAC (και όχι οι ποσοστώσεις)* τις οποίες πρότεινε η Επιτροπή για το 1981.

154. Το εν ισχύι νομικό πλαίσιο δεν ήταν, επομένως, αρκετά σαφές και ακριβές, ώστε να επιτρέπει στα κράτη μέλη να γνωρίζουν με ακρίβεια τους εφαρμοστέους κανόνες και να προσδιορίζει, χωρίς περιθώρια αμφιβολιών, τις οικονομικές συνέπειες, τις οποίες προτίθενταν να συναρτήσει η Επιτροπή με ενδεχόμενη παράβασή τους.

155. Γι' αυτό, δεν βρισκόμαστε προ *προφανούς* παραβάσεως των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου, και δεν πληρούται, επομένως, μία από τις προϋποθέσεις τις οποίες φαίνεται να θέτει, σε όλα της τα έγγραφα, η ίδια η Επιτροπή για την άρνηση κοινοτικής χρηματοδοτήσεως.

156. Υπ' αυτές τις συνθήκες, η επιταγή της ασφάλειας του δικαίου — της οποίας το Δικαστήριο έχει επανειλημμένα αναγνωρίσει τη σημασία[24] — εμποδίζει, κατά την άποψή μου, την επιβολή κυρώσεων στα κράτη μέλη, κατά την εκκαθάριση των λογαριασμών του ΕΓΤΠΕ, απλώς και μόνο για το λόγο ότι δεν τήρησαν τις ποσοστώσεις τις οποίες πρότεινε η Επιτροπή.

157. Αυτό δεν σημαίνει ότι δέχομαι, δίχως άλλο, την επιχειρηματολογία που ανέπτυξαν οι Κάτω Χώρες και η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία

24 — Βλέπε, π.χ., τις αποφάσεις στις προαναφερθείσες υποθέσεις Gondrand Frères, σκέψη 17, και Kloppenburg, σκέψη 11. Στην τελευταία αναφέρονται ρητά τα εξής: « ... πρέπει να τονιστεί, σπως έχει ήδη τονίσει κατ' επανάληψη το Δικαστήριο, στι η κοινοτική νομοθεσία πρέπει να είναι σαφής και οι ενδιαφερόμενοι να μπορούν να προβλέψουν την εφαρμογή της ». Στην απόφαση της 10ης Ιουλίου 1980 στην υπόθεση 32/79, το Δικαστήριο τονίζει — σε διαφορετική αλληλουχία ασφαλώς, αλλά με όρους που δεν αφήνουν καμιά αμφιβολία ως προς τη σημασία τους — ότι « η αξίωση της σαφήνειας του δικαίου είναι μάλιστα ιδιαίτερα επιτακτική σε τομείς στους οποίους η οποιαδήποτε αβεβαιότητα κινδυνεύει να προκαλέσει εμπλοκές και την επιβολή ιδιαίτερα αισθητών κυρώσεων« (Reg. 1980, σ. 2403, σκέψη 46).

της Γερμανίας, ότι η Επιτροπή όφειλε, από τη στιγμή που διαπίστωσε υπέρβαση των ποσοστώσεων, να αναστείλει την καταβολή επιστροφών: δεν γίνεται αντιληπτό πώς μπορούσε να το πράξει και, εξάλλου, δεν αποδείχτηκε επαρκώς ότι διέθετε τα αναγκαία πληροφοριακά στοιχεία για να το πράξει.

158. Ούτε αυτό σημαίνει ότι πρέπει να δοθεί απόλυτα δίκαιο στη Δανία, όταν ισχυρίζεται ότι η παράβαση του άρθρου 5, παράγραφος 2, στοιχείο β), του κανονισμού 729/70 (η προθεσμία εκκαθαρίσεως των λογαριασμών για το οικονομικό έτος έληγε στα τέλη 1982 και όχι το 1985), έστω και αν δεν συνεπαγόταν την κύρωση της ακυρότητας, είχε ως συνέπεια ότι η Επιτροπή δεν μπορούσε να επιβάλει μια «νέα νομική θεώρηση» (ήτοι τη σύνδεση ποσοστώσεων και χρηματοδοτήσεως).

159. Η έννοια των άρθρων 2 και 3 του κανονισμού 729/70 και η ημερομηνία της δήλωσης της Επιτροπής σχετικά με τη νομική φύση των προτάσεών της (27 Ιουλίου 1981) είναι τέτοιες που αποκρούουν τη σκέψη ότι η Επιτροπή επέβαλε μια «νέα νομική θεώρηση» στο στάδιο της εκκαθάρισης των λογαριασμών. Αν οι προτάσεις της Επιτροπής αποτελούσαν αναμφισβήτητα δεσμευτικούς «νομικούς κανόνες», η άρνηση χρηματοδοτήσεως θα ήταν απολύτως σύμφωνη με την πρακτική της Επιτροπής και με τη νομολογία του Δικαστηρίου.

160. Προκύπτει ότι οι προαναφερθείσες προτάσεις δεν ήταν κοινοτικοί κανόνες *αναμφισβήτητα* δεσμευτικοί και, επομένως, δεν μπορούσε, κατά το 1981, να συναρτηθεί με αυτούς, *μετά βεβαιότητας*, η έννομη συνέπεια της άρνησης χρηματοδότησης.

161. Είναι βέβαιο ότι, μέχρι την έγκριση των λογαριασμών, εξακολουθεί να υφίσταται κάποια κατάσταση αβεβαιότητας και, όπως αναγνωρίζει η Δανία, οι κυβερνήσεις οφείλουν να την αποδέχονται. Το άρθρο 5 του κανονισμού 729/70 την περιορίζει, καταρχήν, σε ένα έτος: η καθυστέρηση εγκρίσεως των λογαριασμών παρατείνει την αβεβαιότητα αυτή, πράγμα που — οφείλω να αναγνωρίσω — αποτελεί ένα στοιχείο που επιδεινώνει την κατάσταση.

162. Όπως και να έχει το πράγμα, τα όσα ειπώθηκαν αρκούν για να συναχθεί ότι παραβιάστηκε η αρχή της ασφάλειας του δικαίου — ή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης — κατά τέτοιο τρόπο που να δικαιολογείται, και υπ' αυτό το πρίσμα, η ακύρωση των προσβαλλομένων αποφάσεων.

3. *Τυπικά ελαττώματα και κατάχρηση διαδικασίας*

163. Υπ' αυτή την ενότητα, μπορώ να συνενώσω τους εξής τρεις λόγους:

α) Οι προσβαλλόμενες αποφάσεις δεν στηρίζονται σε καμιά πράξη των κοινοτικών οργάνων οπλισμένη ρητά με δεσμευτική νομική ισχύ: η Επιτροπή απηύθυνε μια απλή δήλωση στο Συμβούλιο, δεν εξέδωσε όμως απόφαση ή κανονισμό κατά την έννοια του άρθρου 189 της Συνθήκης ΕΟΚ. Αυτό είναι επιχείρημα της Ιρλανδίας.

β) Κατά το Ηνωμένο Βασίλειο, οι προσβαλλόμενες αποφάσεις δεν είναι δεόντως αιτιολογημένες σύμφωνα με το άρθρο 190 της Συνθήκης ΕΟΚ.

γ) Τέλος, ορισμένα από τα προσφεύγοντα κράτη (Κάτω Χώρες, Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, Ηνωμένο Βασίλειο) φρονούν ότι η Επιτροπή όφειλε να ασκήσει προσφυγή κατά παραβάσεως, σύμφωνα με το άρθρο 169 της Συνθήκης, διότι η διαδικασία εκκαθαρίσεως των λογαριασμών δεν πρέπει να χρησιμεύει προς επιβολή χρηματικών κυρώσεων για παραβιάσεις του κοινοτικού δικαίου, πολλώ μάλλον που η διαδικασία αυτή δεν περιέχει τις ίδιες διαδικαστικές εγγυήσεις με την προσφυγή κατά παραβάσεως του άρθρου 169.

164. Θα προβώ στην εκτίμηση καθενός απ' αυτούς τους λόγους.

165. Ως προς τον πρώτο, νομίζω ότι πρέπει να εκτιμηθεί σε συνδυασμό με το επιχείρημα περί ασφάλειας του δικαίου και δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Μπορεί να γίνει δεκτό ότι η μη περιαφή της δήλωσης της Επιτροπής με τον τύπο μιας από τις ρητά προβλεπόμενες στο άρθρο 189 της Συνθήκης αναγκαστικές πράξεις ενίσχυσε τις αμφιβολίες που είχαν ήδη τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη ως προς το δεσμευτικό της χαρακτήρα και, κατά συνέπεια, την πεποίθησή τους ότι η δήλωση δεν μπορούσε να παραγάγει οικονομικές συνέπειες ή ότι επρόκειτο για απλή « γνώμη ».

166. Όσον αφορά τον ισχυρισμό περί ελλείψεως αιτιολογίας των προσβαλλομένων αποφάσεων, τον θεωρώ σαφώς αστήρικτο. Όπως έχει ήδη αναγνωρίσει το Δικαστήριο [25], η αιτιολογία δεν χρειάζεται να προκύπτει ρητά από το ίδιο το κείμενο της απόφασης, αν έχει γνωστοποιηθεί στους αποδέκτες με άλλο μέσο και κατά τρόπο ανεπίδεκτο αμφισβητήσεως. Στην υπό κρίση περίπτωση, πέρα από τις πολυάριθμες διμερείς συμβάσεις, η παραπομπή στη συνοπτική έκθεση που συνόδευε τις αποφάσεις αρκούσε για να πληροφορήσει τα κράτη μέλη επί της αιτιολογίας κατά τρόπο που να δίνει σ' αυτά τη δυνατότητα να προβάλουν ενώπιον του Δικαστηρίου — και σ' αυτό να εκτιμήσει — τους λόγους διαφωνίας.

167. Τέλος, όσον αφορά την « κατάχρηση διαδικασίας », το ανεπέρειστο καθίσταται προφανές με μια απλή ανάγνωση των σκέψεων της απόφασης του Δικαστηρίου της 7ης Φεβρουαρίου 1979, στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 15 και 16/76, που προαναφέρθηκαν.

168. Σ' αυτές διατυπώνεται η κρίση ότι οι δύο διαδικασίες είναι ανεξάρτητες, επιδιώκουν διαφορετικούς σκοπούς και διέπονται από διαφορετικές ρυθμίσεις. Στη μεν περίπτωση του άρθρου 169, η Επιτροπή διαθέτει την εξουσία εκτιμήσεως να διαπιστώσει την παράβαση και να ασκήσει την προσφυγή κατά του παραβαίνοντος κράτους, δυνάμενη ακόμη και να μην προχωρήσει στην άσκηση προσφυγής· στη δε διαδικασία εκκαθαρίσεως των λογαριασμών, η δυνατότητα αυτή δεν υφίσταται, αλλά η Επιτροπή οφείλει να περιοριστεί στην πιστοποίηση της κανονικότητας των λογαριασμών ενόψει των κανόνων που καθορίζουν την κατανομή των οικονομικών βαρών. Αυτό ακριβώς έπραξε και εν προκειμένω, έστω και αν οι διάδικοι διχογνωμούν ως προς το περιεχόμενο των επίδικων κανόνων.

4. *Η μέθοδος που ακολούθησε η Επιτροπή για τον υπολογισμό των ποσών ως προς τα οποία αρνήθηκε τη χρηματοδότηση*

169. Ορισμένα από τα προσφεύγοντα κράτη — η Γαλλία, η Δανία, η Ολλανδία, το Ηνωμένο Βασίλειο και η Γερμανία — αμφισβητούν τη μέθοδο υπολογισμού που χρησιμοποίησε η Επιτροπή.

170. Μη διαθέτοντας τα αναγκαία στοιχεία για να μπορέσει να προσδιορίσει την ποσότητα ψαριών που αλιεύθηκαν πέρα από τις ποσοστώσεις και προκάλεσαν δαπάνες, η Επιτροπή θεώρησε ότι, πλην αποδείξεως του εναντίου, το σύνολο των ποσοτήτων που αλιεύθηκαν καθ' υπέρβαση των ποσοστώσεων μπορούσε να έχει προκαλέσει δαπάνες βαρύνουσες το ΕΓΤΠΕ.

171. Εξήγησε, στη συνέχεια, τη μέθοδο που ακολούθησε, με τις ανακοινώσεις που απηύθυνε στα κράτη μέλη, καλώντας τα, στο πλαίσιο της οριστικής εκκαθάρισης των λογαριασμών, να ελέγξουν τα αριθμητικά στοιχεία που προέκυπταν από τον « μαξιμαλιστικό » υπολογισμό και να παράσχουν τα στοιχεία που ήταν αναγκαία για να οδηγήσουν σε διαφορετικό αποτέλεσμα.

172. Κατά την Επιτροπή, όλα τα κράτη μέλη — πλην της Δανίας και του Ηνωμένου Βασιλείου — έκαναν εκτενή χρήση της δυνατότητας αυτής.

25 — Απόφαση της 27ης Ιανουαρίου 1981 στην υπόθεση 1251/79, Ιταλία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1981, σ. 205, ιδίως σσ. 221 και 222.

173. Κατά την καθής, κάθε νέα αμφισβήτηση του σημείου αυτού στο πλαίσιο των υπό κρίση προσφυγών πρέπει να θεωρηθεί όψιμη, σύμφωνα με το άρθρο 42, παράγραφος 2, του κανονισμού διαδικασίας.

174. Υπό το φως των πορισμάτων στα οποία κατέληξα σχετικά με τους αναλυθέντες προηγουμένως λόγους ακυρώσεως, νομίζω ότι δεν είναι αναγκαίο να αποφανθεί το Δικαστήριο επί του βασίμου του νέου αυτού λόγου.

175. Θα πω, ωστόσο, δυο λόγια σχετικώς.

176. Πρώτον, δεν μου φαίνεται λυσιτελής η ένσταση της Επιτροπής ότι ο λόγος αυτός των προσφευγόντων προβλήθηκε εκπροθέσμως.

177. Είναι βέβαιο ότι στα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη εναπόκειται να αποδείξουν ότι συντρέχουν οι προϋποθέσεις του κοινοτικού δικαίου για τη λήψη των χρηματοδοτήσεων τις οποίες ζητούν.

178. Μου φαίνεται όμως ότι έχει δίκαιο το Ηνωμένο Βασίλειο, όταν υποστηρίζει ότι η απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση 49/83 [26], την οποία επικαλείται η Επιτροπή προς στήριξη της άποψής της, επιβεβαιώνει μάλλον ότι τα κράτη μέλη έχουν πάντα τη δυνατότητα να προσκομίζουν στο Δικαστήριο αποδεικτικά στοιχεία για το ότι η αμφισβητούμενη δαπάνη πραγματοποιήθηκε πράγματι νομίμως.

179. Αλλιώς, θα πλήττονταν καίρια τα δικαιώματα υπερασπίσεώς τους.

180. Επί της ουσίας, θα πω ακόμη ότι, εκκινώντας από την αρχή ότι όλες οι ποσότητες που αλιεύτηκαν πέραν των ποσοστώσεων και προκάλεσαν δαπάνες δεν μπορούσαν να χρηματοδοτηθούν από το ΕΓΤΠΕ, δεν μου φαίνεται αυτονόητο ότι η Επιτροπή ακολούθησε τον ορθότερο τρόπο ενέργειας για να ορίσει τη μέθοδο εκκαθαρίσεως των λογαριασμών του ΕΓΤΠΕ.

181. Τελικώς, η μέθοδος αυτή σημαίνει ότι οι δαπάνες για παρεμβάσεις καταλογίζονται, πρώτα, στο μέρος των αλιευμάτων που αλιεύτηκε εκτός ποσοστώσεων και που είναι, ως εκ τούτου, ανεπίδεκτο χρηματοδοτήσεως από το ΕΓΤΠΕ. Μπορούν έτσι να χρηματοδοτηθούν οι δαπάνες για παρεμβάσεις μόνο κατά το μέτρο που οι ποσότητες που προκάλεσαν δαπάνες υπερέβαιναν την ποσότητα ψαριών που αλιεύτηκε πέρα από τις καθορισθείσες ποσοστώσεις.

182. Απ' αυτό προκύπτει ότι μπορούν να αποκλειστούν από τη χρηματοδότηση είτε οι δαπάνες που αναφέρονται στις καθ' υπέρβαση αλιεύσεις, είτε οι δαπάνες που αφορούν τις αλιεύσεις που πραγματοποιήθηκαν εντός των ορίων των ποσοστώσεων και δεν προκύπτουν από υπέρβασή τους. Ακόμη όμως και στο πλαίσιο ευρείας ερμηνείας των άρθρων 2 και 3 του κανονισμού 729/70, κανένα στοιχείο δεν επιτρέπει την — καταρχήν και μέχρις αποδείξεως του εναντίου — άρνηση κοινοτικής χρηματοδοτήσεως των δαπανών για ψάρια που αλιεύθηκαν εντός των ορίων των ποσοστώσεων.

183. Αυτό σημαίνει ότι, στηρίζοντας τους υπολογισμούς της σε εσφαλμένη αρχή, η Επιτροπή απέστη της δικής της λογικής και της λογικής που πρυτανεύει στο σύστημα κοινοτικής χρηματοδοτήσεως των δαπανών στο πλαίσιο της λειτουργίας των κοινών οργανώσεων αγοράς.

184. Το έπραξε ασφαλώς — το ομολογεί η ίδια — για πρακτικούς λόγους αναγόμενους στην έλλειψη στοιχείων για την εκ μέρους των κρατών μελών τήρηση ή μη των μέτρων διατηρήσεως. Πρόκειται για ανεπάρκεια που απορρέει, σε μεγάλο βαθμό, από την έλλειψη κοινοτικού μηχανισμού ελέγχου, ο οποίος θα μπορέσει ασφαλώς να δημιουργηθεί με την εξέλιξη του κοινοτικού δικαίου στον εν λόγω τομέα.

26 — Απόφαση της 12ης Ιουλίου 1984 στην υπόθεση Λουξεμβούργο κατά Επιτροπής, Συλλογή 1984, σ. 2931.

185. Έχω, ωστόσο, εκ πρώτης όψεως, την εντύπωση ότι οι μηνιαίοι πίνακες, τους οποίους απέστελλαν τα κράτη μέλη στην Επιτροπή, θα της παρείχαν, με μεγαλύτερη ή μικρότερη ακρίβεια, τη δυνατότητα να παραβάλει τις δαπάνες για παρεμβάσεις με το ρυθμό εξαντλήσεως των ποσοστώσεων, έτσι ώστε να μπορούσε η Επιτροπή να εντοπίσει το χρονικό σημείο από το οποίο σημειώθηκε υπέρβαση των ποσοστώσεων και επομένως οι δαπάνες για παρεμβάσεις γίνονταν « κατά παράβαση του κοινοτικού δικαίου ».

186. Είναι όμως βέβαιο ότι η Επιτροπή δέχτηκε όλες τις περί του αντιθέτου αποδείξεις και ότι διάφορα κράτη μέλη έκαναν χρήση της δυνατότητας που τους δόθηκε να πείσουν την Επιτροπή ότι οι δαπάνες για παρεμβάσεις δεν αναφέρονταν σε ποσότητες αλιευθείσες κατά παράβαση των ποσοστώσεων, άγοντάς την σε διόρθωση των αριθμητικών της στοιχείων.

187. Ορισμένα όμως κράτη δεν έπραξαν το ίδιο στο στάδιο της εκκαθάρισης των λογαριασμών.

188. Πρέπει, ωστόσο, να αναγνωριστεί ότι, ως προς το ζήτημα αυτό, η δικογραφία δεν μας παρέχει όλα τα αναγκαία πληροφοριακά στοιχεία για να καταλήξουμε σε αδιαμφισβήτητα συμπεράσματα ως προς τη νομιμότητα κάθε δαπάνης, ιδίως όταν πρόκειται για παρεμβάσεις αναφερόμενες σε αλιεύσεις « εντός των ποσοστώσεων », που ενδεχομένως επιχειρήθηκαν λόγω της επίδρασης στην αγορά των παρανόμων αλιεύσεων.

189. Η γνώμη μου είναι, επομένως, ότι, σε περίπτωση που το Δικαστήριο θα αποφαινόταν επ' αυτού του λόγου ακυρώσεως, θα ήταν αναγκαίο να ζητήσει από τους διαδίκους συμπληρωματικές διευκρινίσεις και να τους καλέσει να λάβουν αναλυτικότερα θέση στο σημείο αυτό, πράγμα που μπορεί να οδηγήσει σε μείωση του ύψους των δαπανών που θεωρείται ότι πραγματοποιήθηκαν κατά παράβαση των κοινοτικών κανόνων.

190. Κρίνω, ωστόσο, σκόπιμο να επισημάνω ήδη από τώρα ότι μου φαίνεται ότι δεν ευσταθεί η επιχειρηματολογία της Ολλανδίας ότι η κρίσιμη ημερομηνία, κατά την οποία συναρτήθηκαν οι ποσοστώσεις με τη χρηματοδότηση, ήταν η 27η Ιουλίου 1981, ημερομηνία της δήλωσης της Επιτροπής στο Συμβούλιο· και τούτο διότι οι επιστροφές που είχαν χορηγηθεί μέχρι τότε δεν υπόκεινταν σε περιορισμούς.

191. Πράγματι, αν γινόταν δεκτό ότι η εν λόγω συνάρτηση ισχύει ως γενική θέση, θα έπρεπε να ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι οι ποσοστώσεις που καθόρισε κατ' εκείνη την ημερομηνία η Επιτροπή ίσχυαν για όλη την αλιευτική περίοδο του 1981· το κρίσιμο στοιχείο, επομένως, δεν είναι το πότε καθορίστηκαν οι ποσοστώσεις, αλλά το πότε σημειώθηκε η υπέρβαση των ποσοστώσεων των αλιευομένων ειδών.

192. Πρόβλημα θα ανέκυπτε μόνο στην περίπτωση υπερβάσεως μιας ποσόστωσης που χορηγήθηκε σε ορισμένο κράτος μέλος πριν από τις 27 Ιουλίου· στην περίπτωση αυτή όμως, σε επίρρωση της ολλανδικής άποψης θα ερχόταν το επιχείρημα περί ασφάλειας του δικαίου.

III — Οι αποφάσεις που αφορούν το οικονομικό έτος 1982

193. Όπως είδαμε, κατά το 1982, η νομική κατάσταση εμφάνισε μια ουσιώδη διαφορά σε σχέση με το οικονομικό έτος 1981.

194. Καίτοι, και γι' αυτό το έτος, το Συμβούλιο δεν κατάφερε να εγκρίνει τις προτάσεις της Επιτροπής περί ΤΑC και ποσοστώσεων, θέσπισε προσωρινής ισχύος μέτρα, των οποίων την ισχύ ανανέωσε διαδοχικά για όλο το έτος.

195. Εξάλλου, στις 25 Ιανουαρίου 1983, το Συμβούλιο εξέδωσε, τελικά, τους κανονισμούς 170/83 και 172/83, με τους οποίους καθόριζε, με αναδρομική ισχύ, τις ποσοστώσεις για το 1982 και την κατανομή τους μεταξύ των κρατών μελών.

196. Ως προς τα επιχειρήματα των προσφευγόντων κρατών, πρέπει, πρώτον, να ληφθεί υπόψη ότι, στην υπόθεση 239/86, η Ιρλανδία, όπως πράττει και στην υπόθεση 325/85, αμφισβητεί την αρμοδιότητα της Επιτροπής να προσδώσει αναγκαστική ισχύ στις προτάσεις της περί ΤΑC και ποσοστώσεων.

197. Για τους λόγους που εκτέθηκαν ήδη παραπάνω σχετικά με αυτόν το λόγο ακυρώσεως στις προηγούμενες προσφυγές, είναι αμφίβολο αν η εκ μέρους του Συμβουλίου παράλειψη θεσπίσεως των συντηρητικών μέτρων που ήταν αρμόδιο να θεσπίσει μπορεί νομοτύπως να καλυφθεί από την Επιτροπή, και τούτο κατά τη διαδικασία διαβουλεύσεως που ήδη περιέγραψα.

198. Είναι βέβαιο ότι, κατά το 1982, το Συμβούλιο θέσπισε, όπως ελέχθη, σειρά προσωρινής ισχύος μέτρων· αυτά, ωστόσο, περιορίζονταν στο να ορίζουν, ενδεικτικώς, ότι έπρεπε να *λαμβάνονται υπόψη* οι προτάσεις της Επιτροπής, χωρίς να τους προσδίδουν αδιαμφισβήτητα δεσμευτική νομική ισχύ.

199. Εν πάση περιπτώσει, η επιχειρηματολογία της Ιρλανδίας είναι λιγότερο πειστική εδώ απ' ό,τι στην υπόθεση 325/85, διότι έχει να αντιμετωπίσει και τον ισχυρισμό της Επιτροπής ότι η αναδρομική καθιέρωση των ΤΑC και των ποσοστώσεων με τον κανονισμό 172/83 μπορεί να θεραπεύσει όλα τα ελαττώματα.

200. Η άποψη της Ολλανδίας, στην υπόθεση 237/86, διαφέρει από την της Ιρλανδίας. Η Ολλανδία αναφέρει, στην προσφυγή της, ότι, για το 1982, θέσπισε εθνικό μέτρο περιορισμού των ποσοστώσεων, βάσει των πιο πρόσφατων προτάσεων της Επιτροπής, και ότι η εθνική ποσόστωση για το σκόμβρο καθορίστηκε τελικά σε ύψος για το οποίο συμφώνησε η Επιτροπή.

201. Καθώς όμως η Επιτροπή αποφάσισε να αρνηθεί τη χρηματοδότηση ποσού 13 317 224 φιορινιών (HFL) για επιστροφές λόγω εξαγωγής σκόμβρου, που, κατά την άποψή της, είχαν χορηγηθεί κατά παράβαση των καθορισθεισών ποσοστώσεων, οι Κάτω Χώρες άσκησαν την υπό κρίση προσφυγή, αμφισβητώντας ότι μπορούν, στο πλαίσιο της εκκαθάρισης των λογαριασμών του ΕΓΤΠΕ, να απορρεύσουν οικονομικές συνέπειες από τη μη τήρηση των εν λόγω ποσοστώσεων, αν υποτεθεί ότι η εν λόγω μη τήρηση μπορεί να αποδειχθεί. Διατείνονται, κατ' ουσίαν: α) ότι τα μέτρα διατηρήσεως, στηριζόμενα κυρίως σε θεωρήσεις βιολογικής φύσεως, είναι απολύτως χωριστά από την πολιτική αγοράς· β) ότι ούτε ο κανονισμός 100/76, ούτε ο κανονισμός 3796/81, περί κοινής οργανώσεως αγοράς, περιέχουν κάποιον περιορισμό σχετικά με τις ποσότητες ψαριών για τις οποίες μπορούν να χορηγηθούν επιστροφές λόγω εξαγωγής· και αν ακόμη υπήρχαν τέτοιοι περιορισμοί, θα ήταν ανεφάρμοστοι, εφόσον δεν θα μπορούσαν να ελεγχθούν· γ) ότι ο κανονισμός 729/70 εξαρτά τη δυνατότητα χρηματοδότησης των δαπανών από το ΕΓΤΠΕ μόνο από τη συμφωνία τους προς τους κανόνες περί κοινής οργανώσεως αγοράς, ενώ η θέση της Επιτροπής επεκτείνει, στην ουσία, εσφαλμένα αυτά τα κριτήρια, έτσι που να περιλαμβάνουν άλλα στοιχεία του κοινοτικού δικαίου εντελώς ξένα προς τη λειτουργία της αγοράς· δ) ότι, κατά συνέπεια, οι ΤΑC και οι ποσοστώσεις που πρότεινε η Επιτροπή για το 1982 δεν πρέπει, από την άποψη αυτή, να θεωρούνται ως κοινοτικοί κανόνες κατά την έννοια του άρθρου 2, παράγραφος 1, του κανονισμού 729/70.

202. Σχετικώς, παραπέμπω στις σκέψεις που ανέπτυξα σχετικά με το δεύτερο λόγο ακυρώ-

σεως των προσφυγών κατά των αποφάσεων για το 1981.

203. Κατά την άποψή μου, η σχέση που υφίσταται μεταξύ μέτρων διατηρήσεως και κοινής οργανώσεως αγοράς δεν επιτρέπει τον αποκλεισμό τους από το σύνολο των κοινοτικών κανόνων των οποίων η τήρηση αποτελεί, κατά τον κανονισμό 729/70, προϋπόθεση για τη χρηματοδότηση των δαπανών από το ΕΓΤΠΕ.

204. Η νομική κατάσταση, ωστόσο, που ίσχυε το 1982 (όπως και το 1981) δεν ήταν τέτοια που μπορούσε να εδραιώσει, στους συναλλασσομένους των κρατών μελών, την πεποίθηση για την ύπαρξη σχέσης μεταξύ τηρήσεως των ποσοστώσεων και χρηματοδοτήσεως από το ΕΓΤΠΕ.

205. Πρέπει, εξάλλου, να ληφθεί υπόψη ότι ο κανονισμός 3796/81 δημιούργησε ρητά αυτή τη σχέση, στις 29 Δεκεμβρίου 1981, μόνον ως προς την απόσυρση από την αγορά, αφήνοντας έξω από το πεδίο εφαρμογής του τις επιστροφές λόγω εξαγωγής, στις οποίες περιορίζεται η προσφυγή των Κάτω Χωρών. Όπως αναγνώρισε και η ίδια η Επιτροπή, η επιφυλακτικότητα του νομοθέτη εξηγείται, σε μεγάλο βαθμό, από τις τεράστιες δυσχέρειες ελέγχου, εφόσον δεν είχε λόγους να είναι, από την άποψη αυτή, περισσότερο απαιτητικός με τα κράτη μέλη απ' ό,τι με την ίδια την Επιτροπή.

206. Εφόσον, λοιπόν, η ασφάλεια των εννόμων καταστάσεων κάθε άλλο παρά κατοχυρωνόταν κατά το 1982, η δε Επιτροπή δεν κατόρθωσε να αποδείξει ότι ήταν δυνατός ο έλεγχος των ποσοστώσεων όσον αφορά τις επιστροφές λόγω εξαγωγής, η προσφυγή των Κάτω Χωρών πρέπει να γίνει δεκτή.

207. Ανάλογες είναι οι σκέψεις που πρέπει να διατυπωθούν και ως προς την προσφυγή της Ιρλανδίας, η οποία προβάλλει, και εδώ, ρητά την παραβίαση των αρχών της ασφάλειας του δικαίου και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.

208. Η αλληλουχία της επιχειρηματολογίας της είναι, όπως είδαμε, εν προκειμένω κατά τι διαφορετική από εκείνη που αφορά το 1981. Πολύ περισσότερο που στην περίπτωση της Ιρλανδίας αφορά όχι μόνο δαπάνες που προκύπτουν από επιστροφές λόγω εξαγωγής, αλλά και δαπάνες για την απόσυρση ψαριών από την αγορά. Αν δε, ως προς τις πρώτες, ισχύει (όπως και στην περίπτωση της Ολλανδίας) το επιχείρημα που στηρίζεται στο γράμμα του άρθρου 26, παράγραφος 2, του κανονισμού 3796/81, δεν μπορεί να λεχθεί το ίδιο ως προς τις παρεμβάσεις.

209. Εδώ όμως, η έλλειψη ασφάλειας του δικαίου, για την οποία μπορεί να παραπονεθεί η Ιρλανδία προκύπτει από την αβεβαιότητα ως προς την ύπαρξη αναγκαστικών κοινοτικών κανόνων, η μη τήρηση των οποίων έπρεπε να κολαστεί με την άρνηση χρηματοδοτήσεως από το ΕΓΤΠΕ.

210. Πράγματι, δεν πρέπει να λησμονείται ότι, παρά τη δήλωση της Επιτροπής της 21ης Ιουλίου 1982 και τις προσωρινής ισχύος αποφάσεις του Συμβουλίου και παρά την καινοτομία την οποία εισήγαγε ο κανονισμός 3796/81 (που δημοσιεύτηκε στις 31 Δεκεμβρίου 1981, για να ισχύσει από 1ης Ιουνίου 1982 [27]), είναι αλήθεια ότι οι ΤΑC και οι ποσοστώσεις καθορίστηκαν μόλις τον Ιανουάριο 1983, με τον κανονισμό 172/83, χωρίς άλλωστε η προβλεπόμενη σ' αυτόν αναδρομικότητα να έχει προβλεφθεί με τον κανονισμό 170/83, ο οποίος αποτέλεσε τη νομική του βάση.

27 — Το γεγονός — το οποίο επικαλείται η Ιρλανδία — ότι ο κανονισμός 1865/82 του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 1982 (ΕΕ L 206 της 14.7.1982, σ. 1), ανέστειλε την εφαρμογή των άρθρων 13 και 14 του κανονισμού 3796/81 δεν μεταβάλλει σε τίποτε ούτε την κατάσταση ούτε τα επιχειρήματα που μπορούν να αντληθούν, για το 1982, από τον τελευταίο αυτό κανονισμό: το άρθρο 26, παράγραφος 2, δεν επηρεάστηκε ούτε ανεστάλη η εφαρμογή του και επομένως ο κανόνας του εφαρμόζεται, από 1ης Ιουνίου 1982, στις διατάξεις του κανονισμού 3796/81, των οποίων η ισχύς δεν ανεστάλη δυνάμει του κανονισμού 1865/82 (και ιδίως των άρθρων 8 και 16 έως 18) και, ενδεχομένως, στο άρθρο 11 του κανονισμού 100/76, τον οποίο ο κανονισμός 1865/82 επανέφερε σε ισχύ μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 1982.

211. Κατά τη διάρκεια του έτους, τα κράτη μέλη κλήθηκαν απλώς να *λαμβάνουν υπόψη* τις προτάσεις περί TAC που είχε υποβάλει η Επιτροπή και οι οποίες άλλωστε δεν περιλάμβαναν την κατανομή των αλιεύσεων μεταξύ των κρατών μελών.

212. Υπ' αυτές τις συνθήκες, έστω και αν επιστήθηκε η αναγκαία προσοχή σε σχέση με τη διατήρηση των πόρων και αν υπομνήστηκαν οι ευθύνες των κρατών μελών υπό το φως του άρθρου 5 της Συνθήκης ΕΟΚ, δεν φαίνεται ότι μπορούσε να αξιωθεί απ' αυτά να μεριμνήσουν για την τήρηση, κατά την αλιευτική περίοδο του 1982, μιας ποσόστωσης που δεν μπορούσαν να μαντεύσουν, έστω και συνεκτιμώντας τις προτάσεις της Επιτροπής.

213. Υπ' αυτές τις συνθήκες, δεν μπορεί να υποστηριχτεί ότι, κατά το 1982, υπήρχαν για την Ιρλανδία σαφείς και ακριβείς κανόνες, των οποίων η παράβαση δικαιολογούσε την άρνηση χρηματοδοτήσεως των παρεμβάσεων, βάσει του άρθρου 3 του κανονισμού 729/70.

214. Δυο λόγια ακόμη σχετικά με ένα άλλο ζήτημα, το οποίο ήγειρε η κυβέρνηση των Κάτω Χωρών. Υποστήριξε, επικουρικώς, ότι η Επιτροπή δεν έλαβε υπόψη, στους υπολογισμούς της, τις ποσότητες ψαριών που προέρχονταν από ζώνες μη υποκείμενες σε ποσοστώσεις (40 501 τόνους σκόμβρου, κατά το φορέα των εφοπλιστών).

215. Η Επιτροπή αμφισβητεί την αξιοπιστία των αριθμητικών στοιχείων που παρέσχε η Ολλανδία και εξηγεί ότι η απάντηση σε κοινοβουλευτική ερώτηση, στην οποία η Ολλανδία στήριξε, μεταξύ άλλων, την επιχειρηματολογία της, δεν ασκούσε επιρροή, εφόσον αφορούσε την αλιεία σκόμβρου εν γένει και όχι μόνο την πραγματοποιηθείσα από τους κοινοτικούς αλιείς και δεν ανέφερε τίποτε σχετικά με το μερίδιο της Ολλανδίας επί των αλιεύσεων που προέρχονταν από μη κοινοτικά ύδατα.

216. Σε περίπτωση που το Δικαστήριο θα έκρινε αναγκαίο να αποφανθεί επ' αυτής της πλευράς του ζητήματος, θα ήταν ασφαλώς αναγκαίο να ζητήσει συμπληρωματικές διευκρινίσεις και αποδεικτικά στοιχεία, ώστε να δώσει στην Ολλανδία τη δυνατότητα να θεμελιώσει τον ισχυρισμό της σύμφωνα με τους κοινούς κανόνες περί βάρους αποδείξεως.

IV — Συμπέρασμα

217. Ενόψει των προεκτεθέντων, συνοψίζοντας προτείνω στο Δικαστήριο:

α) να κάνει δεκτές τις προσφυγές που άσκησαν η Ιρλανδία (υπόθεση 325/85), η Γαλλία (υπόθεση 336/85), το Ηνωμένο Βασίλειο (υπόθεση 346/85) και η Δανία (υπόθεση 348/85) κατά των αποφάσεων περί εκκαθαρίσεως των λογαριασμών για το 1981, για το λόγο ότι δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι υπήρξαν υποχρεωτικοί κανόνες κοινοτικού δικαίου καθορίζοντες TAC και ποσοστώσεις τις οποίες τα κράτη μέλη ήταν υποχρεωμένα να τηρήσουν·

β) επικουρικώς ως προς τις ίδιες προσφυγές και κατά κύριο λόγο ως προς τις προσφυγές των Κάτω Χωρών (υποθέσεις 326/85 και 237/86), της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας (υπόθεση 332/85) και της Ιρλανδίας (υπόθεση 239/86), να τις κρίνει βάσιμες λόγω παραβιάσεως της αρχής της ασφαλείας του δικαίου·

γ) κατά συνέπεια, να ακυρώσει μερικώς τις προσβαλλόμενες αποφάσεις, σύμφωνα με τα αιτήματα που διατυπώνουν τα προσφεύγοντα κράτη μέλη.

218. Σε περίπτωση που το Δικαστήριο δεν ακολουθήσει την κατεύθυνση αυτή, φρονώ ότι θα ήταν αναγκαίο να ερευνηθεί περαιτέρω η υπόθεση και να ζητηθούν συμπληρωματικές διευκρινίσεις και αποδείξεις, που θα καθιστούσαν δυνατό τον έλεγχο της ακρίβειας των υπολογισμών της Επιτροπής και, συνεπώς, των αριθμητικών στοιχείων των προσβαλλομένων λογαριασμών.

219. Σύμφωνα με την κύρια πρότασή μου, φρονώ ότι τα δικαστικά έξοδα πρέπει να βαρύνουν την Επιτροπή (άρθρο 69, παράγραφος 2, του κανονισμού διαδικασίας), πλην των αφορώντων την υπόθεση 326/85, στην οποία κάθε διάδικος θα πρέπει να φέρει τα δικαστικά του έξοδα, δεδομένου ότι σ' αυτήν δεν ζητήθηκε η καταδίκη της καθής στα δικαστικά έξοδα.