ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ CARL OTTO LENZ της 23ης Μαΐου 1996 *

Α — Εισαγωγή

1. Η παρούσα διαδικασία εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως κινήθηκε κατόπιν αιτήσεως του Nederlandse Raad van State των Κάτω Χωρών. Η αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως θέτει ορισμένα ζητήματα περί της εκτάσεως εφαρμογής κοινοτικών νομικών πράξεων που αφορούν, αφενός, την κοινή αλιευτική πολιτική και, αφετέρου, κρατικές ενισχύσεις στις ναυπηγικές εργασίες πλοίων στο πλαίσιο του πεδίου εφαρμογής των ρυθμίσεων περί κρατικών ενισχύσεων κατά τα άρθρα 92 και 93 της Συνθήκης ΕΚ.

2. Η προσφεύγουσα της κυρίας δίκης (η IJssel-Vliet Combinatie BV) υπέβαλε στις 28 Νοεμβρίου 1988 αίτηση χορηγήσεως ενισχύσεως για τη ναυπήγηση ενός αλιευτικού σκάφους (αλιευτικού πρυμναίας αλιείας/σκάφους μεταφοράς ιχθύων) η οποία απορρίφθηκε από την καθής αρχή της κύριας δίκης, δηλαδή του Υπουργού Οικονομικών Υποθέσεων, με απόφαση της 1ης Δεκεμβρίου 1989.

3. Η διαδικασία κρατικών ενισχύσεων του κράτους μέλους στηρίζεται στη Regeling generieke steun zeeschepsnieuwbouw 1988 [1] (ρύθμιση περί γενικών ενισχύσεων στη ναυπήγηση θαλασσοπόρων πλοίων του 1988, στο εξής: ρύθμιση). Σύμφωνα με τη ρύθμιση μπορούν να χορηγηθούν επιδοτήσεις σε συνδεόμενες με συμβάσεις παραγγελίες που έχουν δοθεί μεταξύ της 31ης Δεκεμβρίου 1987 και της 1ης Ιανουαρίου 1991. Η αίτηση απορρίπτεται, κατά το άρθρο 12, παράγραφος 1, στοιχείο f, της ρυθμίσεως, όταν η χορήγηση της επιδοτήσεως αντιβαίνει προς τις υποχρεώσεις που απορρέουν για το κράτος από τις συνθήκες περί ιδρύσεως των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Κατά το άρθρο 28 της ρυθμίσεως εκδόθηκαν αποφάσεις βάσει της ρυθμίσεως αυτής με την επιφύλαξη της εγκρίσεώς της από την Επιτροπή η οποία χορηγήθηκε με έγγραφο της 22ας Δεκεμβρίου 1988.

4. Η επίδικη αίτηση επιδοτήσεως απορρίφθηκε με την αιτιολογία ότι κατά την υποστηριζόμενη από την Επιτροπή άποψη, από την οποία η αρχή θεωρεί ότι δεσμεύεται, ενόψει της μειώσεως της ικανότητας του αλιευτικού στόλου, χορήγηση ενισχύσεως για τη ναυπήγηση ενός νέου αλιευτικού σκάφους είναι δυνατή μόνο εάν η χορήγηση αυτή εντάσσεται στο πολυετές πρόγραμμα κατά τον κανονισμό (ΕΟΚ) 4028/86 [2], σχετικά με κοινοτικές δράσεις για τη βελτίωση και την προσαρμογή των διαρθρώσεων του τομέα της αλιείας και της υδατοκαλλιέργειας [3], πράγμα που δεν συνέβαινε εν προκειμένω. Η αρχή στηρίζει την

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

1 — *Stcrt.* 1988, σ. 215.

2 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 4028/86 του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 1986 (ΕΕ L 376, σ. 7)· στο εξής: κανονισμός διαρθρώσεως του τομέα της αλιείας.

3 — Απόφαση της Επιτροπής, της 11ης Δεκεμβρίου 1987, σχετικά με το πολυετές πρόγραμμα προσανατολισμού του αλιευτικού στόλου (1987-1991) που υπέβαλαν οι Κάτω Χώρες στο πλαίσιο του κανονισμού (ΕΟΚ) 4028/86 (ΕΕ 1988, L 62, σ. 28).

αιτιολογία της αρνητικής αποφάσεως στο έγγραφο της Επιτροπής της 22ας Δεκεμβρίου 1988 περί εγκρίσεως της ρυθμίσεως, στο οποίο υπενθυμίζεται ότι ενισχύσεις για τη ναυπήγηση αλιευτικών σκαφών πρέπει να ανταποκρίνονται τόσο στις «κατευθυντήριες γραμμές για την εξέταση των κρατικών ενισχύσεων στον τομέα της αλιείας» [4] όσο και σε όλες τις διατάξεις που περιέχονται στην εγκύκλιο της Επιτροπής της 26ης Μαΐου 1988 περί κρατικών ενισχύσεων στην αλιεία και τις ναυπηγικές εργασίες [5].

5. Το *αιτούν δικαστήριο* εκθέτει στην αίτησή του για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ότι η Επιτροπή, κατά την εξέταση του ζητήματος αν ένα μέτρο κρατικής ενισχύσεως για τη ναυπήγηση ενός σκάφους το οποίο προορίζεται για αλιεία στα ύδατα επί των οποίων ασκείται η δικαιοδοσία των κρατών μελών της Κοινότητας συμβιβάζεται προς το κοινοτικό δίκαιο, ασκεί την αρμοδιότητα που της έχει παρασχεθεί με το άρθρο 93, παράγραφος 1, της Συνθήκης εφαρμόζοντας «εκτός από κριτήρια που συνάγονται από την πολιτική του ανταγωνισμού και κριτήρια που συνάγονται από την κοινή αλιευτική πολιτική». Η Επιτροπή έχει διευκρινίσει τα κριτήρια αυτά στις κατευθυντήριες γραμμές. Το αιτούν δικαστήριο θεωρεί επομένως αναγκαίο να διευκρινιστεί ποιο είναι το έρεισμα στο οποίο στηρίζεται η αρμοδιότητα της Επιτροπής για την κατάρτιση των κατευθυντηρίων αυτών γραμμών και ποια είναι τα έννομα αποτελέσματα που παράγουν οι κατευθυντήριες αυτές γραμμές.

Το αιτούν δικαστήριο εξετάζει τα επιχειρήματα που υφίστανται υπέρ και κατά της αρμοδιότητας της Επιτροπής να θέτει νομικώς δεσμευτικούς ερμηνευτικούς κανόνες για την εκτίμηση εθνικών μέτρων ενισχύσεως. Στην ύπαρξη αυτής της αρμοδιότητας αντιτίθεται το γεγονός ότι ελλείπει ρητή εξουσιοδότηση του Συμβουλίου προς την Επιτροπή να διατυπώνει στο πλαίσιο της βάσει του κοινοτικού δικαίου εκτιμήσεώς της κρατικών ενισχύσεων εκτός από σκέψεις καθαρά πολιτικής ανταγωνισμού και σκέψεις που συνάγονται από την κοινή αλιευτική πολιτική. Κατά το άρθρο 42 της Συνθήκης, το Συμβούλιο είναι αποκλειστικώς αρμόδιο για την αλιευτική πολιτική.

Αντιθέτως, υπέρ της υπάρξεως αρμοδιότητας της Επιτροπής συνηγορεί το ότι δεν αποκλείεται η χορήγηση ενισχύσεως για τη ναυπήγηση αλιευτικού σκάφους για τον στόλο της Κοινότητας να μπορεί να θεωρηθεί ως μέτρο της ενισχύσεως για την προώθηση της αναπτύξεως ορισμένων οικονομικών δραστηριοτήτων κατά την έννοια του άρθρου 92, παράγραφος 3, στοιχείο γ', της Συνθήκης ΕΚ που θα μπορούσε, υπό ορισμένες περιστάσεις, να θεωρηθεί από την Επιτροπή ότι συνάδει προς την κοινή αγορά. Θα μπορούσε να γίνει δεκτό ότι η Επιτροπή μπορεί στο πλαίσιο αυτό και χωρίς ρητή εξουσιοδότηση να διατυπώσει ορισμένες σκέψεις που συνάγονται από την κοινή αλιευτική πολιτική, μάλιστα δε τόσο κατά την εκτίμηση μιας συγκεκριμένης περιπτώσεως όσο και κατά τον καθορισμό γενικών κατευθυντηρίων γραμμών.

Αν είναι δυνατόν να ληφθεί ως δεδομένο ότι υφίσταται αρμοδιότητα της Επιτροπής για τη διατύπωση των κατευθυντηρίων γραμμών, τίθεται το περαιτέρω ερώτημα αν και βάσει ποιου ερείσματος υποχρεούται ένα κράτος μέλος να τις λαμβάνει υπόψη όταν λαμβάνεται απόφαση επί μιας αιτήσεως χορηγήσεως ενισχύσεως. Το αιτούν δικαστήριο θεωρεί εν προκειμένω ότι το άρθρο 5 της Συνθήκης αποτελεί το κατάλληλο νομικό έρεισμα. Το εν λόγω δικαστήριο υποβάλλει στο Δικαστήριο τα ακό-

4 — ΕΕ 1988, C 313 σ. 21.

5 — Εγκύκλιος της Επιτροπής SG(88) D/6181.

λουθα ερωτήματα για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως:

«1) Ενόψει των διατάξεων του άρθρου 42 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, σε συνδυασμό με το άρθρο 49 του κανονισμού (ΕΟΚ) 4028/86 του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 1986, σχετικά με κοινοτικές δράσεις για τη βελτίωση και την προσαρμογή των διαρθρώσεων του τομέα της αλιείας και της υδατοκαλλιέργειας, *έχει η Επιτροπή* των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, *στο πλαίσιο της αρμοδιότητας που της αναθέτει το άρθρο 93* της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας *να εξετάζει* δηλαδή τα υφιστάμενα στα κράτη μέλη συστήματα ενισχύσεων και *προκειμένου να συντονίζει τον* προαναφερθέντα *κανονισμό (ΕΟΚ) 4028/86 με την οδηγία 87/167/ΕΟΚ* του Συμβουλίου, της 26ης Ιανουαρίου 1987, σχετικά με τις ενισχύσεις στις ναυπηγικές εργασίες, *την εξουσία να καταρτίσει, να δημοσιεύσει και να χρησιμοποιεί ως αρχές για την εκτίμηση των συστημάτων κρατικών ενισχύσεων, κατευθυντήριες γραμμές για την εξέταση των κρατικών ενισχύσεων στον τομέα της αλιείας (88/C 313/09) που εφαρμόζουν, εκτός των κριτηρίων που αφορούν αποκλειστικά την πολιτική ανταγωνισμού, και κριτήρια που προσιδιάζουν στην κοινή αλιευτική πολιτική, χωρίς ρητή εξουσιοδότηση του Συμβουλίου* [6];

2) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο πρώτο ερώτημα:

Υποχρεούνται τα κράτη μέλη να εφαρμόζουν τις προαναφερθείσες κατευθυντήριες γραμμές κατά την έκδοση αποφάσεων επί αιτήσεων ενισχύσεως για τη ναυπήγηση σκάφους προοριζομένου για αλιεία; Εάν ναι, ποια είναι η νομική βάση αυτής της υποχρεώσεως;

Ισχύει η υποχρέωση αυτή αποκλειστικά όταν το συγκεκριμένο σκάφος προορίζεται καθ' ολοκληρίαν ή εν μέρει για αλιεία σε ύδατα επί των οποίων ασκείται η κυριαρχία ή η δικαιοδοσία των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας ή και σε ύδατα τα οποία αφορά η εξωτερική πολιτική της Κοινότητας στον τομέα της αλιείας;»

6. Στη διαδικασία συμμετέχουν η προσφεύγουσα της κύριας δίκης, η Ολλανδική και η Γαλλική Κυβέρνηση, καθώς και η Επιτροπή. Οι ισχυρισμοί των μετεχόντων της διαδικασίας θα εξεταστούν στο πλαίσιο της νομικής αξιολογήσεως.

Β — Η γνώμη μου επί της υποθέσεως

7. Για να δοθεί απάντηση στα προδικαστικά ερωτήματα πρέπει κατ' αρχάς να εξεταστεί στο πλαίσιο του πρώτου ερωτήματος η αρμοδιότητα της Επιτροπής για την έκδοση «κατευθυντηρίων γραμμών για την εξέταση των κρατικών ενισχύσεων στον τομέα της αλιείας» και στη συνέχεια το ζήτημα αν το περιεχόμενό τους συνάδει προς

6 — Δικές μου οι υπογραμμίσεις.

το κοινοτικό δίκαιο, πριν εξεταστούν στο πλαίσιο του δευτέρου ερωτήματος οι κατευθυντήριες γραμμές ενόψει των ενδεχομένων δεσμευτικών αποτελεσμάτων τους και της εκτάσεώς τους εφαρμογής.

8. Προηγουμένως πρέπει να εξεταστεί η αντίρρηση που προέβαλε η προσφεύγουσα κατά την προφορική διαδικασία ότι η επίμαχη ενίσχυση δεν αποτελεί από ουσιαστική άποψη ενίσχυση για τον οικονομικό τομέα της αλιείας αλλά προορίζεται απλά και μόνο για το ναυπηγείο. Η ενίσχυση είναι κατάλληλη και πρόσφορη να καταστήσει το προσφεύγον ευρωπαϊκό ναυπηγείο ανταγωνιστικό επί διεθνούς επιπέδου. Πράγματι, όταν δόθηκε η συνδεόμενη με σύμβαση παραγγελία, το ναυπηγείο βρισκόταν σε ανταγωνισμό με ένα νορβηγικό ναυπηγείο. Η ενίσχυση δεν θα απέβαινε προς όφελος ούτε του παραγγελέα — π.χ. υπό τη μορφή μειώσεως της τιμής. Επομένως, ο παραγγελέας δεν θα είχε απολύτως κανένα όφελος από ενδεχόμενη χορήγηση ενισχύσεως.

9. Αναμφιβόλως, ενισχύσεις κατά την οδηγία περί ενισχύσεων στις ναυπηγικές εργασίες καθώς και κατά την ολλανδική ρύθμιση περί γενικών ενισχύσεων στη ναυπήγηση θαλασσοπόρων πλοίων επιδιώκουν να στηρίξουν τον ευρωπαϊκό ναυπηγικό τομέα και να τον καταστήσουν ανταγωνιστικό στη διεθνή αγορά [7]. Εντούτοις, θεωρώ ότι είναι αμφίβολο αν ενδεχόμενη χορήγηση ενισχύσεως στο ναυπηγείο ουδόλως ωφελεί τον ενδεχόμενο παραγγελέα. Ακόμη και όταν δεν παρέχεται ή συνομολογείται έκπτωση, τα μεταβληθέντα συνεπεία της ενισχύσεως βασικά οικονομικά δεδομένα της καταστάσεως του ναυπηγείου θα επηρεάσουν κατά πάσα πιθανότητα την κατάρτιση της συμβάσεως. Εάν ληφθεί ως βάση ότι η ενίσχυση θέτει οπωσδήποτε κατ' αρχάς σε ανταγωνιστική θέση το ναυπηγείο από απόψεως ουσιαστικών εκτιμήσεων, τότε μπορεί το ναυπηγείο να προβεί μέσω της ενισχύσεως στην προσφορά ναυπηγήσεως ενός πλοίου υπό συνθήκες που παρουσιάζουν ενδιαφέρον για τον ενδεχόμενο παραγγελέα και έχουν πιθανόν αποφασιστική σημασία για να δοθεί η συνδεόμενη με σύμβαση παραγγελία. Ακόμη και αν η ενίσχυση δεν δοθεί περαιτέρω άμεσα στον παραγγελέα, μπορεί παρά ταύτα, κατά τη γνώμη μου, να περιέλθει σ' αυτόν εμμέσως, καθόσον το ναυπηγείο μπορεί να του υποβάλει την οικονομικώς πλέον συμφέρουσα προσφορά. Κατά την εξακρίβωση του ωφελούμενου από ένα μέτρο κρατικής ενισχύσεως δεν λαμβάνεται υπόψη μόνο ο άμεσος λήπτης της επιδοτήσεως αλλά σημασία έχουν επίσης τα αποτελέσματα της επιδοτήσεως που εξέρχονται του πλαισίου αυτής της σχέσεως [8].

10. Ανεξαρτήτως του σε ποια — δεκτική υπολογισμού — έκταση η ενίσχυση μπορεί να χαρακτηρισθεί ως στήριξη του ενδεχόμενου παραγγελέα, μπορεί αυτή να θεωρηθεί, βάσει των αξιολογήσεων που περιέχονται στις νομικές πράξεις στις οποίες στηρίζεται, ως μέσο προωθήσεως του προϊόντος «αλιευτικό σκάφος». Η θεώρηση αυτή στηρίζεται στο ότι υφίστανται διάφορα είδη ενισχύσεων [9]. Ο κοινοτικός νομοθέτης, στο πλαίσιο της οδηγίας 87/167, έδωσε προτεραιότητα στις ενισχύσεις στην

7 — Βλ. τη δεύτερη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 87/167/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 26ης Ιανουαρίου 1987, σχετικά με τις ενισχύσεις στις ναυπηγικές εργασίες (ΕΕ L 69, σ. 55)· στο εξής: οδηγία 87/167 ή έκτη οδηγία.

8 — Βλ. με αυτό το πνεύμα τις προτάσεις μου της 7ης Ιουνίου 1988 στην υπόθεση 102/87, Γαλλία κατά Επιτροπής (απόφαση της 13ης Ιουλίου 1988, Συλλογή 1988, σ. 4067, ιδίως σ. 4075, σημείο 22), καθώς και τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Jacobs της 7ης Μαΐου 1996 στην υπόθεση C-241/94, Γαλλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1996, σ. I-4551, I-4553, σημείο 51 επ.).

9 — Βλ. την έβδομη αιτιολογική σκέψη και τα άρθρα 4, 5, 6, 7 και 8 της οδηγίας 87/167.

παραγωγή [10]. Ενισχύσεις στην παραγωγή συνδεόμενες με συμβάσεις δεν είναι δυνατόν, κατά την οδηγία αυτή, να χορηγούνται ή να ζητείται η χορήγησή τους για τη ναυπήγηση οποιουδήποτε πλοίου, αλλά μόνο για τα απαριθμούμενα στο άρθρο 1, στοιχείο α', της οδηγίας θαλασσοπόρων πλοίων στα οποία περιλαμβάνονται αλιευτικά πλοία τουλάχιστον 100 GRT [11]. Από αυτή την απαρίθμηση μπορεί να συναχθεί μια σαφής εκτίμηση όσον αφορά τις δραστηριότητες που μπορούν να ενθαρρύνονται. Από τη διαπίστωση αυτή είναι δυνατόν, κατά τη γνώμη μου, να συναχθεί περαιτέρω το συμπέρασμα ότι το προς κατασκευή προϊόν μπορεί να τύχει αρωγής στο πλαίσιο των ενισχύσεων στην παραγωγή που συνδέονται με συμβάσεις. Παράλληλα με την άμεση οικονομική στήριξη του ναυπηγείου ενισχύεται η ναυπήγηση ενός συγκεκριμένου πλοίου για το οποίο εξάλλου μπορεί να χορηγηθεί ενίσχυση όταν αυτό ανταποκρίνεται σε ορισμένα εκ των προτέρων καθορισμένα κριτήρια.

11. Το επιχείρημα της προσφεύγουσας ότι η επίμαχη ενίσχυση δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να θεωρηθεί ως ενίσχυση στην οικονομική δραστηριότητα της αλιείας αλλ' αποβαίνει αποκλειστικά προς όφελος του ναυπηγείου που υπέβαλε την αίτηση πρέπει επομένως να απορριφθεί.

I — *Επί της απαντήσεως στο πρώτο ερώτημα*

Οι μετέχοντες της διαδικασίας υιοθέτησαν διαφορετικές απόψεις όσον αφορά την απάντηση που πρέπει να δοθεί στα ανακύψαντα νομικά ερωτήματα.

12. Η *προσφεύγουσα* θεωρεί ότι το πρώτο ερώτημα αφορά το ζήτημα αν η Επιτροπή μπορεί μέσω των κατευθυντηρίων γραμμών να αποκλίνει από τα καθορισθέντα με την έκτη οδηγία [12] κριτήρια κατά την κρίση του ζητήματος αν συμβιβάζονται ενισχύσεις στις ναυπηγικές εργασίες με την κοινή αγορά, στηριζόμενη σε εκτιμήσεις αλιευτικής πολιτικής. Στο κατ' αυτόν τον τρόπο νοούμενο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί αρνητική απάντηση.

Κατά την άποψη της προσφεύγουσας, η Επιτροπή δεν πρέπει να εξαρτά το συμβατό μιας ενισχύσεως με την κοινή αγορά από άλλα κριτήρια εκτός από αυτά που καθορίζονται στην έκτη οδηγία του Συμβουλίου περί ενισχύσεων στις ναυπηγικές εργασίες. Η έκτη οδηγία προβλέπει ότι μια ενίσχυση μπορεί να θεωρηθεί ότι συμβιβάζεται με την κοινή αγορά εφόσον ανταποκρίνεται στις προβλεπόμενες από την οδηγία προϋποθέσεις (άρθρο 1, στοιχείο δ', δεύτερο εδάφιο). Ενίσχυση στις ναυπηγικές εργασίες μπορεί να χορηγηθεί εφόσον δεν υφίσταται υπέρβαση του ανωτάτου ορίου της ενισχύσεως κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 1, της οδηγίας. Σε κανένα σημείο της οδηγίας δεν υπάρχει αναφορά στην αλιευτική πολιτική.

Από το σκεπτικό της αποφάσεως Βέλγιο κατά Επιτροπής [13] η προσφεύγουσα προσπαθεί να συναγάγει το κατ' αντιδιαστολή συμπέρασμα ότι η ενίσχυση στις ναυπηγικές εργασίες που δεν υπερβαίνει το ανώτατο όριο συμβιβάζεται αυτοδικαίως με την

10 — Βλ. την έβδομη αιτιολογική σκέψη και το άρθρο 4 της οδηγίας 87/167.

11 — Η συντομογραφία αντιστοιχεί στο ακαθάριστο φορτίο σε τόνους όπως συνάγεται από την οδηγία και το παράρτημά της.

12 — Βλ. οδηγία 87/167.

13 — Απόφαση της 18ης Μαΐου 1993, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-356/90 και C-180/91, Συλλογή 1993, σ. I-2323, σκέψεις 30 έως 33.

κοινή αγορά. Κατ' αυτήν, η Επιτροπή δεν έχει, βάσει της έκτης οδηγίας — σε αντίθεση προς τις προηγούμενες οδηγίες —, καμία περαιτέρω αρμοδιότητα ελέγχου.

Αν πάντως η Επιτροπή, σε αντίθεση προς την άποψη της προσφεύγουσας, διαθέτει πεδίο εκτιμήσεως, τότε δεν μπορούν οπωσδήποτε να υπεισέλθουν στη διαδικασία αξιολογήσεως κανενός είδους εκτιμήσεις που στηρίζονται στην αλιευτική πολιτική. Το γεγονός ότι το άρθρο 49 του κανονισμού διαρθρώσεως του τομέα της αλιείας [14] παραπέμπει εξ ολοκλήρου στα άρθρα 92 και 93 της Συνθήκης σημαίνει ότι, στο πλαίσιο της μεθόδου εκτιμήσεως που πραγματοποιείται βάσει αυτής της διατάξεως, σημασία μπορούν να έχουν μόνο σκέψεις πολιτικής ανταγωνισμού. Αυτές οι από απόψεως πολιτικής ανταγωνισμού αξιολογήσεις έχουν εξάλλου συγκεκριμενοποιηθεί από το Συμβούλιο με τη μορφή της έκτης οδηγίας σύμφωνα με το άρθρο 92, παράγραφος 3, στοιχείο δ', της Συνθήκης ΕΟΚ. Κατά τα λοιπά, η Επιτροπή δεν μπορεί να υποβάλει σε νέο έλεγχο κατά το άρθρο 92, παράγραφος 3, στοιχείο γ', μια ενίσχυση κατά την έκτη οδηγία, η οποία οδηγία στηρίζεται στο άρθρο 92, παράγραφος 3, στοιχείο δ' (στοιχείο ε' στη Συνθήκη ΕΚ). Επομένως, η αξιολόγηση της Επιτροπής που περιέχεται στις κατευθυντήριες γραμμές συνιστά υπέρβαση αρμοδιότητας.

13. Η *Ολλανδική Κυβέρνηση* υποστηρίζει την άποψη ότι η Επιτροπή ήταν σαφώς αρμόδια να εκδώσει τις κατευθυντήριες γραμμές. Η αρμοδιότητα στηρίζεται, αφενός, στις εξαιρετικά ευρείες εξουσίες της Επιτροπής στον τομέα του ανταγωνισμού και, αφετέρου, στη φύση των κατευθυντηρίων γραμμών που σκοπούν στην πληροφόρηση των κρατών μελών ως προς το ποια πολιτική ακολουθεί η Επιτροπή στον τομέα των ενισχύσεων στην αλιεία. Είναι σημαντικό το να γίνει δεκτό ότι οι κατευθυντήριες γραμμές συνάδουν από απόψεως περιεχομένου με τον κανονισμό διαρθρώσεως του τομέα της αλιείας και με την έκτη οδηγία για τις ενισχύσεις στις ναυπηγικές εργασίες.

Η Ολλανδική Κυβέρνηση λαμβάνει διεξοδικώς θέση επί της εννοίας και της χρησιμότητας των κατευθυντηρίων γραμμών, οι οποίες δεν είναι μεν καθεαυτές δεσμευτικές, μπορούν όμως ασφαλώς σε δεδομένες περιπτώσεις να παραγάγουν δεσμευτικές έννομες συνέπειες. Όσον αφορά τις αρμοδιότητες της Επιτροπής, η Ολλανδική Κυβέρνηση υπογραμμίζει ότι καθήκον της Επιτροπής είναι να φροντίζει γενικώς για τη συνοχή της κοινοτικής πολιτικής. Έτσι, υποχρεούται να τηρεί στο πλαίσιο της πολιτικής της ενισχύσεων το περιεχόμενο του σχετικού κανονισμού καθώς και της οδηγίας. Τελικώς, δεν υφίσταται καμία αμφιβολία ως προς την εξουσία της Επιτροπής για την έκδοση των κατευθυντηρίων γραμμών.

14. Η *Γαλλική Κυβέρνηση* στρέφει ιδίως την προσοχή της στην υπερβαίνουσα το πλαίσιο της παρούσας υποθέσεως σημασία του ζητήματος του πεδίου εφαρμογής και των νομικών αποτελεσμάτων των κατευθυντηρίων γραμμών ή παρόμοιων μέτρων της Επιτροπής. Η Γαλλική Κυβέρνηση έχει τη

14 — Κανονισμός 4028/86.

γνώμη ότι κατευθυντήριες γραμμές, κοινοτικά πλαίσια, ανακοινώσεις ή έγγραφα προς τα κράτη μέλη αποτελούν τα κατάλληλα μέσα για να πληροφορηθούν τα κράτη μέλη κατά ποιο τρόπο η Επιτροπή προτίθεται να κάνει χρήση της ευρείας διακριτικής εξουσίας που διαθέτει στον τομέα των ενισχύσεων. Είναι προς το συμφέρον μιας εύρυθμης διοικήσεως το να γνωρίζουν τα κράτη μέλη ποιες ενισχύσεις μπορούν να θεωρηθούν ότι συνάδουν προς την κοινή αγορά.

Κατά την άποψη της Γαλλικής Κυβερνήσεως, η Επιτροπή μπορεί κατ' αυτόν τον τρόπο να εφαρμόζει μέτρα προκειμένου να ερμηνεύσει τις εφαρμοστέες διατάξεις στον τομέα των ενισχύσεων ή για να προτείνει στα κράτη μέλη «κατάλληλα μέτρα που απαιτεί η προοδευτική ανάπτυξη και η λειτουργία της κοινής αγοράς». Αντιθέτως, τα μέτρα αυτά δεν μπορούν σε καμία περίπτωση να είναι δεσμευτικά, εφόσον δεν μπορούν να στηριχθούν σε άλλο ειδικότερο νομικό έρεισμα εκτός των άρθρων 92 έως 94 της Συνθήκης. Επομένως, όταν εγκρίνεται ένα σύστημα ενισχύσεων από την Επιτροπή, δεν μπορεί η θέσπιση ενός κοινοτικού πλαισίου να θέσει εν αμφιβόλω το θεμιτό των ενισχύσεων που συνάδουν προς το γενικό σύστημα με τη συνέπεια, π.χ., να θεωρηθούν ενδεχομένως ως τελείως νέες ενισχύσεις. Αν ένα κράτος μέλος δεν συμπεριφέρεται σύμφωνα με το προταθέν μέτρο, η Επιτροπή μπορεί σε κάθε περίπτωση να κινήσει τη διαδικασία του άρθρου 93, παράγραφος 2 της Συνθήκης αναφορικά με το γενικό σύστημα.

Η Γαλλική Κυβέρνηση υποστηρίζει την άποψη ότι η Επιτροπή υπερέβη στην υπό κρίση υπόθεση την εξουσία της ερμηνείας, επειδή τα δύο έγγραφα της Επιτροπής της 30ής Μαρτίου και της 26ης Μαΐου 1988 μπορούν να επιφέρουν τροποποίηση της νομικής πράξεως που εξέδωσε το Συμβούλιο για τις ενισχύσεις στις ναυπηγικές εργασίες. Πράγματι, κατά τη Γαλλική Κυβέρνηση, μια ενίσχυση όπως του είδους για το οποίο πρόκειται στην παρούσα υπόθεση επιτρέπεται κατά την έκτη οδηγία, εφόσον ο κανονισμός για την αλιεία δεν την αποκλείει.

Η οδηγία για τις ενισχύσεις στις ναυπηγικές εργασίες θεσπίστηκε εξάλλου μετά τον κανονισμό για την αλιεία. Η έβδομη οδηγία για τις ενισχύσεις στις ναυπηγικές εργασίες επεκτείνει επίσης το πεδίο εφαρμογής, όπως και προηγουμένως, στα αλιευτικά σκάφη. Αν η Επιτροπή είχε τη γνώμη ότι οι δύο εν λόγω νομικές πράξεις του Συμβουλίου είναι ασυμβίβαστες, θα έπρεπε να υποβάλει στο Συμβούλιο μια τροποποιημένη πρόταση οδηγίας. Εν πάση περιπτώσει η Επιτροπή δεν μπορούσε να εκδώσει κανενός είδους κατευθυντήριες γραμμές που παρεκκλίνουν από απόψεως περιεχομένου από την οδηγία.

15. Η *Επιτροπή* υποστηρίζει την άποψη ότι στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της ελέγχου κατά τα άρθρα 92 έως 94 της Συνθήκης — τα οποία εξάλλου έχουν χαρακτηριστεί εφαρμοστέα στους εκάστοτε κανονισμούς διαρθρώσεως του τομέα της αλιείας [15] — όφειλε και χωρίς ρητή εξουσιοδότηση να λάβει υπόψη τα κριτήρια που συνάγονται από την κοινή αλιευτική πολιτική.

15 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 2908/83 του Συμβουλίου, της 4ης Οκτωβρίου 1983 (ΕΕ L 290, σ. 1), και κανονισμός (ΕΚ) 3699/93 του Συμβουλίου, της 21ης Δεκεμβρίου 1993 (ΕΕ L 346, σ. 1).

Τη δυνατότητα αυτή αιτιολογεί στηριζόμενη, αφενός, στη σχέση των άρθρων 39 και 42 προς τα άρθρα 92 έως 94 της Συνθήκης. Όταν οι κανόνες περί ανταγωνισμού κρίνονται εφαρμοστέοι σε έναν τομέα της γεωργικής πολιτικής, πρέπει κατά την εξέταση των διατάξεων περί ανταγωνισμού να λαμβάνονται υπόψη και οι σκοποί του άρθρου 39. Η εκτίμηση αυτή στηρίζεται, κατ' αυτήν, στη νομολογία του Δικαστηρίου [16], το οποίο δίνει προτεραιότητα στους σκοπούς της γεωργικής πολιτικής έναντι των σκοπών της πολιτικής ανταγωνισμού.

Τη δυνατότητά της, αφετέρου, να λαμβάνει υπόψη τους σκοπούς της γεωργικής πολιτικής στο πλαίσιο της επιτηρήσεως των ενισχύσεων στηρίζει η Επιτροπή άμεσα στα άρθρα 92 και 93 της Συνθήκης. Η Επιτροπή έχει ευρεία διακριτική εξουσία όταν εξετάζει το ζήτημα αν συμβιβάζονται ενισχύσεις κρατών μελών με την κοινή αγορά κατά την έννοια του άρθρου 92, παράγραφος 3, στοιχείο γ'. Στο πλαίσιο της διακριτικής αυτής εξουσίας εξέδωσε τις κατευθυντήριες γραμμές. Με τον κανονισμό διαρθρώσεως του τομέα της αλιείας το Συμβούλιο συγκεκριμενοποίησε την έννοια του κατά το άρθρο 92, παράγραφος 3, στοιχείο γ', της Συνθήκης «κοινού συμφέροντος». Κατά την άσκηση της αρμοδιότητάς της ελέγχου η Επιτροπή έχει χαρακτηρίσει από το 1988 ως σύμφωνες με την κοινή αγορά μόνο τις ενισχύσεις για τη ναυπήγηση αλιευτικών πλοίων οι οποίες μπορούν να ενταχθούν σε ένα πολυετές πρόγραμμα κατά την έννοια του κανονισμού διαρθρώσεως του τομέα της αλιείας. Ως προς τις ενισχύσεις αυτές εφάρμοσε ως ανώτατο όριο ενισχύσεων ακόμη και ως προς αποκλειστικές χρηματοδοτήσεις από κράτος μέλος τον ανώτατο συντελεστή ενισχύσεων για κοινοτικές χρηματοδοτήσεις. Στο πλαίσιο της ασκήσεως της διακριτικής της αυτής εξουσίας η Επιτροπή είχε τη δυνατότητα να εκτιμήσει την αμοιβαία σχέση μεταξύ του κανονισμού 4028/86 και της οδηγίας 87/167. Το ζήτημα των ενισχύσεων για τη ναυπήγηση αλιευτικών πλοίων καταλαμβάνει εξάλλου πολύ περιορισμένο χώρο στις κατευθυντήριες γραμμές οι οποίες αφορούσαν επίσης μια σειρά άλλων ενισχύσεων κρατών μελών για τον τομέα της αλιείας. Ως προς τις ενισχύσεις για τη ναυπήγηση αλιευτικών σκαφών, ο κανονισμός 4028/86 αποτελεί lex specialis έναντι της οδηγίας 87/167.

Αφού η Επιτροπή θεμελίωσε κατά τα ανωτέρω τη δυνατότητα της να λαμβάνει υπόψη στόχους της αλιευτικής πολιτικής στο πλαίσιο της επιτηρήσεως των ενισχύσεων, λαμβάνει ξεχωριστά θέση, στο πλαίσιο της απαντήσεως στο πρώτο ερώτημα, ως προς την εξουσία της να εκδίδει κατευθυντήριες γραμμές. Οι κατευθυντήριες αυτές γραμμές επιδιώκουν έναν διπλό στόχο. Αφενός, αποτελούν «κατάλληλα μέτρα» κατά την έννοια του άρθρου 93, παράγραφος 1, και, αφετέρου, εκδόθηκαν για τη συγκεκριμενοποίηση του πεδίου ασκήσεως της διακριτικής της εξουσίας κατά την έννοια του άρθρου 92, παράγραφος 3. Η δυνατότητά της να εκδίδει τέτοιου είδους κατευθυντήριες γραμμές στηρίζεται στη νομολογία του Δικαστηρίου [17].

16. Η Επιτροπή έχει κατ' αρχήν ευρεία διακριτική εξουσία στο πλαίσιο της επιτηρήσεως των ενισχύσεων. Αυτό καθίσταται ιδιαιτέρως σαφές κατά την εκτίμηση ενισχύσεων που μπορούν να θεωρηθούν ότι συμβιβάζονται με την κοινή αγορά κατά την έννοια του άρθρου 92, παράγραφος 3 . Οι σημαντικότατες περιπτώσεις εγκρίσεως εν προκειμένω προβλέπονται στο άρθρο 92,

16 — Απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 1994 στην υπόθεση C-280/93, Γερμανία κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1994, σ. I-4973), και απόφαση της 26ης Ιουνίου 1979 στην υπόθεση 177/78, Pigs and Bacon κατά Επιτροπής (Συλλογή τόμος 1979/II, σ. 67).

17 — Απόφαση της 24ης Φεβρουαρίου 1987 στην υπόθεση 310/85, Deufil κατά Επιτροπής (Συλλογή 1987, σ. 901), και απόφαση της 24ης Μαρτίου 1993 στην υπόθεση C-313/90, CIRFS κ.λπ. κατά Επιτροπής (Συλλογή 1993, σ. I-1125).

παράγραφος 3, στοιχείο γ', το οποίο ισχύει ως προς τις ενισχύσεις για την προώθηση της αναπτύξεως ορισμένων οικονομικών δραστηριοτήτων ή οικονομικών περιοχών, εφόσον δεν αλλοιώνουν τους όρους των συναλλαγών κατά τρόπο που θα αντέκειτο προς το κοινό συμφέρον. Η ευρεία διακριτική εξουσία υφίσταται τόσο ως προς την επιτήρηση υφισταμένων ενισχύσεων κατά το άρθρο 93, παράγραφοι 1 και 2, όσο και κατά την εξέταση νέων ενισχύσεων κατά το άρθρο 93, παράγραφος 3. Με την ευρεία διακριτική εξουσία συναρτάται μια ευρεία εξουσία λήψεως αποφάσεως ως προς την έγκριση ή την απόρριψη σχεδίων ενισχύσεων των κρατών μελών. Έτσι, παραδείγματος χάριν, ένα κράτος μέλος δεν μπορεί κατά το άρθρο 93, παράγραφος 3, τελευταίο εδάφιο, να εφαρμόσει ένα σχεδιαζόμενο μέτρο πριν η Επιτροπή καταλήξει σε τελική απόφαση.

17. Επομένως, το γεγονός ότι η Επιτροπή καταρτίζει και δημοσιεύει κατευθυντήριες γραμμές, με τις οποίες ανακοινώνει κατά ποιο τρόπο σκέπτεται να ασκήσει τη διακριτική της εξουσία στο πλαίσιο της επιτηρήσεως των ενισχύσεων, βρίσκεται σε αντιστοιχία προς την αρχή της χρηστής διοικήσεως. Ομοίως, η κατάρτιση των κατευθυντηρίων γραμμών είναι προς το καλώς εννοούμενο συμφέρον των κρατών μελών στα οποία παρέχεται έτσι η δυνατότητα να λάβουν υπόψη τη στάση της Επιτροπής στο πλαίσιο της πολιτικής τους των ενισχύσεων και κατ' αυτόν τον τρόπο να αποφύγουν ενδεχόμενες συγκρούσεις. Κατευθυντήριες γραμμές ή κοινοτικά πλαίσια με τον κατά τα ανωτέρω σκοπό ή περιεχόμενο κρίθηκαν θετικώς στο παρελθόν από το Δικαστήριο [18].

18. Ο ουσιαστικός έλεγχος των κατευθυντηρίων γραμμών πρέπει να πραγματοποιείται στο πλαίσιο της εκάστοτε ρυθμίσεως. Κατευθυντήριες γραμμές πρέπει να θεωρούνται κατ' αρχήν νόμιμες όταν δεν αντιβαίνουν προς τη Συνθήκη ή προς δεσμευτικές νομικές πράξεις των οργάνων της Κοινότητας. Οι επίμαχες κατευθυντήριες γραμμές φέρουν τον τίτλο «κατευθυντήριες γραμμές για την εξέταση των κρατικών ενισχύσεων στον τομέα της αλιείας». Η βασική κοινοτική πράξη για ενισχύσεις στον τομέα της αλιείας ήταν για το υπό κρίση χρονικό διάστημα ο εκδοθείς στις 18 Δεκεμβρίου 1986 κανονισμός 4028/86 του Συμβουλίου. Ο κανονισμός αυτός διαρθρώσεως του τομέα της αλιείας αναφέρεται ρητώς στην εισαγωγή των κατευθυντηρίων γραμμών. Ένα ουσιώδες χαρακτηριστικό των κατά τον κανονισμό επιτρεπομένων ενισχύσεων είναι το ότι πρέπει να εντάσσονται σε ένα «πολυετές πρόγραμμα προσανατολισμού» [19], το οποίο πρέπει να καταρτιστεί από τα κράτη μέλη και να εγκριθεί από την Επιτροπή.

19. Η μόλις λίγο αργότερα, στις 26 Ιανουαρίου 1987, εκδοθείσα οδηγία του Συμβουλίου [20] σχετικά με τις ενισχύσεις στις ναυπηγικές εργασίες θεσπίστηκε βάσει των άρθρων 92, παράγραφος 3, στοιχείο δ' [21], και 113. Επομένως, οι ενισχύσεις τις οποίες αφορά η οδηγία αποτελούν «άλλες κατηγορίες ενισχύσεων που καθορίζονται από το Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία προτάσεις της Επιτροπής» [22], και οι οποίες *μπορούν* να θεωρηθούν ότι συνάδουν προς την κοινή αγορά. Επομένως, η οδηγία σκοπεί να εντάξει μια κατηγορία ενισχύσεων των κρατών μελών στις

18 — Βλ. την απόφαση Deufil κατά Επιτροπής (παρατεθείσα στην υποσημείωση 17), «κώδικας ενισχύσεων»· απόφαση CIRFS κ.λπ. κατά Επιτροπής (παρατεθείσα στην υποσημείωση 17), «καθεστώς ενισχύσεων»· την απόφαση της 29ης Ιουνίου 1995 στην υπόθεση C-135/93, Ισπανία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1995, σ. I-1651), «κοινοτικό πλαίσιο κρατικών ενισχύσεων».

19 — Βλ. το άρθρο 2, παράγραφος 2, του κανονισμού.

20 — Οδηγία 87/167, η οποία υιοθετήθηκε ήδη στις 22 Δεκεμβρίου 1986 (βλ. *Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων* αριθ. 12, 1986, σ. 72 και 153.

21 — Εν τω μεταξύ στοιχείο ε'.

22 — Βλ. άρθρο 92, παράγραφος 3, στοιχείο δ' ή στοιχείο ε'της Συνθήκης.

ενισχύσεις που είναι επιδεκτικές εγκρίσεως. Αντιθέτως, η οδηγία δεν καθιστά *άμεσα* θεμιτές ορισμένες ενισχύσεις κρατών μελών, δεδομένου ότι αυτές εξαρτώνται από περαιτέρω μέτρα των κρατών μελών και από την έγκρισή τους βάσει του κοινοτικού δικαίου [23].

20. Το πεδίο εφαρμογής και οι στόχοι του κανονισμού διαρθρώσεως του τομέα της αλιείας, αφενός, και της οδηγίας για τις ενισχύσεις στις ναυπηγικές εργασίες, αφετέρου, διαφέρουν μεταξύ τους. Εντούτοις, υφίσταται ορισμένη επικάλυψη του ρυθμιστικού αντικειμένου στον τομέα των ενισχύσεων για τη ναυπήγηση ορισμένων αλιευτικών πλοίων [24] για τον αλιευτικό στόλο της Κοινότητας [25]. Επομένως τόσο από ουσιαστικής απόψεως όσο και όσον αφορά τις οικονομικές συνέπειες είναι αναγκαίο να διευκρινιστεί η ανταγωνιστική σχέση μεταξύ των σχετικών διατάξεων.

21. Κατ' αρχάς, πρέπει να ληφθεί ως βάση ότι η οδηγία για τις ενισχύσεις στις ναυπηγικές εργασίες εκδόθηκε χρονικώς *μετά* τον κανονισμό διαρθρώσεως του τομέα της αλιείας, πράγμα που επισημαίνει μετ' επιτάσεως η προσφεύγουσα. Από την χρονική πορεία της εκδόσεως των εν λόγω κοινοτικών νομικών πράξεων δεν μπορεί εντούτοις, κατά τη γνώμη μου, να συναχθεί κανένα επιχείρημα για την υποδεέστερη θέση μιας από τις νομικές αυτές πράξεις, πράγμα που είναι επίσης απίθανο ενόψει της χρονικής εγγύτητας της θεσπίσεώς τους. Ενώ ο κανονισμός διαρθρώσεως του τομέα της αλιείας θεσπίστηκε από το Συμβούλιο στις 18 Δεκεμβρίου 1986, το Συμβούλιο εξέδωσε μόνο τέσσερις μέρες αργότερα, δηλαδή στις 22 Δεκεμβρίου 1986, την έκτη οδηγία για τις ενισχύσεις στις ναυπηγικές εργασίες [26]. Εξάλλου, ούτε από τις αιτιολογικές σκέψεις ούτε από το κανονιστικό περιεχόμενο της οδηγίας μπορεί να συναχθεί κανένα στοιχείο για το ότι οποιαδήποτε διάταξη του κανονισμού διαρθρώσεως του τομέα της αλιείας τέθηκε εκτός ισχύος.

22. Αν εξεταστούν οι νομικές πράξεις, δηλαδή ο κανονισμός και η οδηγία, από απόψεως υφισταμένης ενδεχομένως ιεραρχικής σχέσεως βάσει της φύσεως της νομικής πράξεως, τότε παρατηρείται ότι κατά το άρθρο 189 της Συνθήκης ο κανονισμός έχει γενική ισχύ, είναι δεσμευτικός ως προς όλα τα μέλη του και ισχύει άμεσα σε κάθε κράτος μέλος, ενώ η οδηγία δεσμεύει μεν κάθε κράτος μέλος στο οποίο απευθύνεται, όσον αφορά το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, χρειάζεται όμως κατ' αρχήν τη μεταφορά της στο εσωτερικό δίκαιο προκειμένου να παράγει περαιτέρω έννομες συνέπειες. Από αυτήν την αφηρημένη θεώρηση συνάγεται η υπεροχή του κανονισμού έναντι της οδηγίας από απόψεως εννόμων συνεπειών. Στη συγκεκριμένη περίπτωση ο κανονισμός διαρθρώσεως του τομέα της αλιείας είναι διαμορφωμένος, λόγω του ότι ενισχύσεις μπορούν να χορηγούνται μόνον εφόσον εντάσσονται σε ένα πολυετές πρόγραμμα προσανατολισμού κράτους μέλους, κατά τέτοιο τρόπο ώστε να προσεγγίζει ως προς τα αποτελέσματά του για τις κρατικές ενισχύσεις τα αποτελέσματα μιας οδηγίας.

23. Η Επιτροπή υποστήριξε τόσο με την εγκύκλιό της της 26ης Μαΐου 1988 προς τα κράτη μέλη όσο και κατά την παρούσα διαδικασία την άποψη ότι ο κανονισμός διαρθρώσεως του τομέα της αλιείας αποτελεί lex specialis έναντι της οδηγίας για τις

23 — Βλ. το άρθρο 10 της οδηγίας 87/167.

24 — Βλ. άρθρο 1, στοιχείο α', δεύτερη περίπτωση, της οδηγίας.

25 — Βλ., άρθρο 1, παράγραφος 1, στοιχείο α', του κανονισμού.

26 — Βλ. *Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων* αριθ. 12, 1986, σ. 72 και 153.

ενισχύσεις στις ναυπηγικές εργασίες. Λόγω του ότι το ρυθμιστικό πεδίο των δύο νομικών πράξεων είναι κατ' αρχήν διαφορετικό, είναι δύσκολο να διαπιστωθεί ένας τέτοιος ειδικός χαρακτήρας στη σχέση της μιας νομικής πράξεως με την άλλη. Αν αντιθέτως ληφθεί υπόψη μόνο το τμήμα του επικαλυπτομένου ρυθμιστικού αντικειμένου, καταφαίνεται ότι οι ενισχύσεις που μπορούν να ληφθούν κατ' εφαρμογήν του κανονισμού διαρθρώσεως του τομέα της αλιείας — είτε χρηματοδοτούνται από κράτος μέλος ή χορηγούνται μέσω κοινοτικής συνδρομής — μπορούν να ανέλθουν σε μεγαλύτερο ποσό από ό,τι οι ενισχύσεις που μπορούν να εγκριθούν σύμφωνα με την οδηγία για ενισχύσεις στις ναυπηγικές εργασίες. Το ευνοϊκότερο αποτέλεσμα συνηγορεί υπέρ της ειδικότητας των σχετικών κανόνων του κανονισμού διαρθρώσεως του τομέα της αλιείας. Εντούτοις, δεν πρέπει εν προκειμένω να παραβλέπεται ότι ακριβώς στην παρούσα διαφορά *δεν δόθηκε,* βάσει του κανονισμού διαρθρώσεως του τομέα της αλιείας, η κατά το κοινοτικό δίκαιο έγκριση στην επίμαχη ενίσχυση, η οποία ήταν κατ' αρχήν επιδεκτική εγκρίσεως κατά την οδηγία 87/167.

24. Βασικό σημείο αναφοράς για την κρίση της ανταγωνιστικής σχέσεως μεταξύ των σχετικών διατάξεων του κανονισμού 4028/86 και της οδηγίας 87/167 θα πρέπει, κατά τη γνώμη μου, να είναι ο κανονισμός διαρθρώσεως του τομέα της αλιείας. Αυτό όχι επειδή ο κανονισμός αυτός είναι η προγενέστερη νομική πράξη, αλλά επειδή αποτελεί ειδικό μέτρο στον τομέα της κοινής γεωργικής πολιτικής και, επομένως, μετέχει κατ' αρχήν της υπεροχής των διατάξεων της Συνθήκης που αφορούν τη γεωργία έναντι των γενικών διατάξεων της Συνθήκης [27]. Χωρίς θετική απόφαση του Συμβουλίου κατά την έννοια του άρθρου 42 της Συνθήκης ένα τέτοιο διαρθρωτικό μέτρο γεωργικής πολιτικής καθώς και τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν για την εφαρμογή του δεν εμπίπτουν στο κεφάλαιο που αφορά τους κανόνες του ανταγωνισμού.

Στο άρθρο 49 του κανονισμού διαρθρώσεως του τομέα της αλιείας το Συμβούλιο όρισε, εντούτοις, ρητώς ότι εφαρμόζονται τα άρθρα 92, 93 και 94 της Συνθήκης, στον τομέα που εμπίπτει στον κανονισμό, επί των κρατικών ενισχύσεων που χορηγούν τα κράτη μέλη. Οι ενισχύσεις του εν λόγω είδους υπόκεινται επομένως στην εποπτεία επί των ενισχύσεων, οπότε το κριτήριο του ουσιαστικού ελέγχου προκύπτει από το άρθρο 92. Δεδομένου ότι τέτοιου είδους κρατικές ενισχύσεις δεν συνάδουν ήδη βάσει του άρθρου 92, παράγραφος 2, με την κοινή αγορά, η Επιτροπή πρέπει κατά το άρθρο 92, παράγραφος 3, να εξετάσει αν μπορούν να θεωρηθούν ότι συνάδουν με την κοινή αγορά. Τα στοιχεία στα οποία στηρίζεται η εξέταση αυτή περιέχονται στο στοιχείο γ' το οποίο έχει ως εξής:

«Οι ενισχύσεις για την προώθηση της αναπτύξεως ορισμένων οικονομικών δραστηριοτήτων ή οικονομικών περιοχών, εφόσον δεν αλλοιώνουν τους όρους των συναλλαγών κατά τρόπο που θα αντέκειτο προς το κοινό συμφέρον.»

Οι αξιολογήσεις που περιέχονται στον κανονισμό διαρθρώσεως του τομέα της αλιείας μπορούν εν προκειμένω να θεωρηθούν ότι διευκρινίζουν την έννοια του «κοινού συμφέροντος». Τα πολυετή προγράμματα προσανατολισμού που πρέπει να καταρτίζουν τα κράτη μέλη βάσει του κανονισμού πρέπει, για να αποκτήσουν δεσμευτικότητα κατά το κοινοτικό δίκαιο, να εγκριθούν από την Επιτροπή [28]. Στο

27 — Βλ. απόφαση Pigs and Bacon κατά Επιτροπής (παρατεθείσα στην υποσημείωση 16), σκέψεις 9 επ., και την απόφαση Γερμανία κατά Συμβουλίου (παρατεθείσα στην υποσημείωση 16), σκέψη 61.

28 — Βλ. άρθρο 4, παράγραφος 3, του κανονισμού 4028/86 και την απόφαση της Επιτροπής της 11ης Δεκεμβρίου 1987 (παρατεθείσα στην υποσημείωση 3).

πλαίσιο ήδη αυτής της διαδικασίας, η Επιτροπή προβαίνει σε αξιολόγηση των προγραμμάτων που μπορούν να ενθαρρυνθούν, δεδομένου ότι τα προγράμματα χρησιμεύουν ιδίως ως «πλαίσιο κοινοτικών (...) χρηματοδοτικών παρεμβάσεων» [29].

25. Ενόψει αυτών των δεδομένων, δεν προκαλεί κανέναν νομικό ενδοιασμό η στάση που υιοθέτησε και κατέστησε δημοσίως γνωστή [30] η Επιτροπή, ότι θα μπορούσε κατ' αρχήν να εγκρίνει τις κρατικές ενισχύσεις που εντάσσονται σε ένα πολυετές πρόγραμμα, ενώ θεωρεί ασυμβίβαστες προς την κοινή αγορά κρατικές ενισχύσεις που δεν καλύπτονται από ένα τέτοιο πρόγραμμα.

26. Το ζήτημα είναι τώρα αν ενόψει της έκτης οδηγίας για τις ενισχύσεις στις ναυπηγικές εργασίες πρέπει να αναθεωρηθεί η αξιολόγηση που πραγματοποιήθηκε νομίμως βάσει του κανονισμού διαρθρώσεως του τομέα της αλιείας. Η οδηγία 87/167, που στηρίζεται στο άρθρο 92, παράγραφος 3, στοιχείο δ', της Συνθήκης, αποτελεί απλώς ενδεχόμενο έρεισμα για την παροχή εγκρίσεως στο πλαίσιο του άρθρου 92, παράγραφος 3 [31]. Επομένως, το ζήτημα αν συμβιβάζονται με το κοινοτικό δίκαιο η σχεδιαζόμενη ρύθμιση περί ενισχύσεων ή η σχεδιαζόμενη ενίσχυση πρέπει, όπως και για όλες τις άλλες ενισχύσεις που εμπίπτουν στο άρθρο 92, παράγραφος 3, να εξεταστεί με βάση το κριτήριο αν συνάδουν με την κοινή αγορά. Το Συμβούλιο εκδίδοντας την οδηγία δεν προέτρεξε της Επιτροπής όσον αφορά την εξέταση στην οποία πρέπει αυτή επιτακτικώς να προβεί [32]. Η οδηγία δεν παρέχει αυτή καθεαυτή κανένα έρεισμα για την προβολή αξιώσεων ως προς οποιοδήποτε είδος ενισχύσεως. Η οδηγία παρέχει απλώς στα κράτη μέλη την εξουσία να επιδοτούν τις ναυπηγικές εργασίες, τηρώντας τις ελάχιστες προϋποθέσεις που τίθενται με την οδηγία.

27. Επομένως, δεν ευσταθεί η άποψη που υποστηρίζει η προσφεύγουσα ότι μια κρατική ενίσχυση στις ναυπηγικές εργασίες, η οποία δεν υπερβαίνει τα ανώτατα όρια ενισχύσεως κατά το άρθρο 4 της οδηγίας 87/167, είναι αυτοδικαίως νόμιμη. Η άποψη αυτή δεν μπορεί να στηριχθεί ούτε μέσω συναγωγής κατ' αντιδιαστολή επιχειρήματος στην απόφαση επί της υποθέσεως Βέλγιο κατά Επιτροπής [33]. Με την απόφαση αυτή το Δικαστήριο έκρινε ότι οι ενισχύσεις που υπερβαίνουν το ανώτατο όριο ενισχύσεως είναι αυτοδικαίως παράνομες. Η κρίση αυτή δεν αντίκειται προς την υποστηριζόμενη εδώ άποψη, επειδή η υπέρβαση του ανώτατου ορίου ενισχύσεως συνιστά μη τήρηση των ελαχίστων προϋποθέσεων που θέτει η οδηγία προκειμένου να είναι δυνατόν να εγκριθεί μια ενίσχυση. Η τήρηση του ανώτατου ορίου ενισχύσεως αποτελεί αντιθέτως μόνο *μία* προϋπόθεση προκειμένου να συνάδει μια ενίσχυση προς το κοινοτικό δίκαιο.

28. Εφόσον όμως έχει διαπιστωθεί ήδη ότι ορισμένη ενίσχυση δεν συνάδει με την κοινή αγορά, επειδή αντιβαίνει προς το

29 — Βλ. άρθρο 4, παράγραφος 2, του κανονισμού 4028/86. Ως προς την κατά προτεραιότητα αναφορά στις διατάξεις μιας κοινής οργανώσεως αγοράς στο πλαίσιο των άρθρων 92 έως 94 της Συνθήκης, βλ. την απόφαση Pigs and Bacon κατά Επιτροπής (παρατεθείσα στην υποσημείωση 16), σκέψη 11.

30 — Κατευθυντήριες γραμμές σημείο ΙΙ, Β, 3, i), πρώτη και δεύτερη περίπτωση, σε συνδυασμό με τον κανονισμό 4028/86, άρθρο 1, παράγραφος 1, στοιχείο α', και παράγραφος 2, άρθρο 6, καθώς και εγκύκλιος της 26ης Μαΐου 1988 SG(88) D/6181, πέμπτο εδάφιο.

31 — Βλ. επίσης το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας 87/167, όπου προβλέπεται ότι ορισμένες «ενισχύσεις στην παραγωγή για τη ναυπήγηση (...) *μπορούν* να θεωρούνται ότι συμβιβάζονται με την κοινή αγορά». Ως προς μια παρόμοια αξιολόγηση της έβδομης οδηγίας για τις ενισχύσεις στις ναυπηγικές εργασίες (οδηγία 90/684/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Δεκεμβρίου 1990, ΕΕ L 380, σ. 27), η οποία αποτελεί τη νομική πράξη που διαδέχθηκε την οδηγία 87/167, βλ. την απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 1994 στην υπόθεση C-400/92, Γερμανία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1994, σ. I-4701, σκέψη 13).

32 — Βλ. το άρθρο 10, παράγραφος 1, της οδηγίας 87/167.

33 — Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-356/90 και C-180/91 (παρατεθείσες στην υποσημείωση 13).

«κοινό συμφέρον», τότε το συμπέρασμα αυτό δεν μπορεί να εξουδετερωθεί από το γεγονός ότι δεν είναι εν πάση περιπτώσει αντίθετη προς ένα άλλο ενδεχομένως κριτήριο εγκρίσεως. Ο τρόπος αυτός θεωρήσεως είναι επωφελής για μια σύμφωνη προς την έννοια της συνοχής ερμηνεία του κοινοτικού δικαίου. Η επιταγή της σύμφωνα με την έννοια της συνοχής εφαρμογής του κανονισμού διαρθρώσεως του τομέα της αλιείας σε σχέση με το εθνικό δίκαιο έχει εξάλλου διατυπωθεί ρητώς στις αιτιολογικές σκέψεις του κανονισμού [34].

29. Εφόσον η σχέση ανταγωνισμού των κανόνων που αφορούν την παρούσα διαφορά μπορεί να παράσχει λύση μέσω σύμφωνης προς το κοινοτικό δίκαιο ερμηνείας, δεν υφίσταται, κατά τη γνώμη μου, καμία «αντίφαση» μεταξύ του κανονισμού διαρθρώσεως του τομέα της αλιείας και της έκτης οδηγίας για τις ενισχύσεις στις ναυπηγικές εργασίες. Επιφορτισμένα με την άρση της συγκρούσεως κανόνων είναι τα όργανα της Κοινότητας, το έργο δε αυτό είναι συμφυές με την κοινοτική έννομη τάξη, όπως και με κάθε έννομη τάξη που στηρίζεται στις αρχές του κράτους δικαίου. Αν αυτό δεν συνέβαινε, τότε η κοινοτική έννομη τάξη δεν θα αποτελούσε καμία λογική τάξη, αλλά θα ήταν «χάος» νομικών πράξεων, «σωρός στοιχεία εμπόλεμα κι' όχι σφιχτά αρμοσμέναα» [35].

30. Η άποψη που υποστηρίζει η Επιτροπή στις κατευθυντήριες γραμμές αποδίδει επομένως ορθώς τη νομική κατάσταση που υφίστατο κατά την έκδοσή τους. Κατά συνέπεια, δεν υπάρχει τίποτε το μεμπτό από απόψεως περιεχομένου ως προς τις κατευθυντήριες γραμμές — καθόσον έχουν σημασία εν προκειμένω. Το γεγονός ότι δεν επιτρέπονται ορισμένες ενισχύσεις για τη ναυπήγηση αλιευτικών πλοίων για τον κοινοτικό στόλο αποτελεί αναγκαία συνέπεια της προηγουμένως θεωρηθείσας ορθής ερμηνείας του κανονισμού διαρθρώσεως του τομέα της αλιείας και των κρατικών μέτρων που ελήφθησαν βάσει αυτού.

31. Υπό το πρίσμα της εν λόγω ενισχύσεως για ναυπηγικές εργασίες είναι νομικώς εύλογο να θεμελιωθεί η έλλειψη συμφωνίας της με την κοινή αγορά με εκτιμήσεις που ανάγονται στην κοινή αλιευτική πολιτική. Επομένως, αν η ρύθμιση του κράτους μέλους περί ενισχύσεων για τις ναυπηγικές εργασίες εξεταστεί, από άποψη κοινοτικού δικαίου, με βάση λόγους αναγόμενους στην πολιτική διαρθρώσεως του τομέα της αλιείας, δεν διαπιστώνεται κανένα σφάλμα αξιολογήσεως.

32. Η αντίρρηση της προσφεύγουσας, ότι η διατυπούμενη από την Επιτροπή στις κατευθυντήριες γραμμές αντίληψη, όσον αφορά τη σχέση του κανονισμού διαρθρώσεως του τομέα της αλιείας και της έκτης οδηγίας, αποστερεί εν μέρει την οδηγία από το περιεχόμενό της, δεν ευσταθεί. Ενισχύσεις στην παραγωγή συνδεόμενες με την ύπαρξη συμβάσεως για τη ναυπήγηση [36], όπου ως ναυπηγική εργασία πρέπει να θεωρείται η πραγματοποιηθείσα εντός της Κοινότητας ναυπήγηση νέων αλιευτικών πλοίων 100 GRT ή και πλέον [37], ουδόλως

34 — Στην έκτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού διαρθρώσεως του τομέα της αλιείας εκτίθεται:
«Οι διαρθρωτικές δράσεις πρέπει, στο μέτρο του δυνατού, να αναπτυχθούν στο πλαίσιο πολυετών προγραμμάτων προσανατολισμού που να εξασφαλίζουν για κάθε κράτος μέλος την απαραίτητη *συνοχή* μεταξύ των κοινοτικών και εθνικών μέτρων καθώς και το συμβιβάσιμο των τελευταίων αυτών με τους στόχους της κοινής πολιτικής (...)» (δική μου υπογράμμιση).

35 — Οβίδιος, *Μεταμορφώσεις*, πρώτο βιβλίο, στίχοι 3 και 5, εκδόσεις Artemis, Μόναχο/Ζυρίχη 1988. (ΣτΜ: γερμανική μετάφραση· ελληνική μετάφραση: Θ. Γιαννάτου, Β' έκδοση, Δίφρος).

36 — Βλ. άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας 87/167.

37 — Βλ. άρθρο 1, στοιχείο α', της οδηγίας 87/167.

απαγορεύονται γενικώς. Δυνατότητα επιδοτήσεως υφίσταται, αφενός, εφόσον τα πλοία προορίζονται για τον κοινοτικό στόλο, όταν τα σχέδια μπορούν να ενταχθούν σε ένα πολυετές πρόγραμμα προσανατολισμού, και, αφετέρου, όταν προορίζονται για τον αλιευτικό στόλο τρίτου κράτους. Και για τις δύο κατηγορίες δεν υφίσταται, για διαφορετικούς λόγους, η αρνητική αξιολόγηση περί ασυμβιβάστου με την κοινή αγορά κατά το άρθρο 92, παράγραφος 3, στοιχείο γ'.

Κατά την υποστηριζόμενη από την προσφεύγουσα άποψη, τα κράτη μέλη δεν υποχρεούνται να τηρούν τις κατευθυντήριες γραμμές, επειδή αυτές δεν είναι δεσμευτικές. Βεβαίως, το Δικαστήριο δέχθηκε με την απόφαση CIRFS κ.λπ. κατά Επιτροπής ότι ένα καθεστώς ενισχύσεων, στο οποίο ρητώς συνήνεσαν τα κράτη μέλη, παράγει δεσμευτικά αποτελέσματα. Εντούτοις, στην παρούσα υπόθεση οι κατευθυντήριες γραμμές αποτελούν μονομερές μέτρο της Επιτροπής και, επομένως, δεν είναι συγκρίσιμες προς εκείνη την περίπτωση.

33. Ως προσωρινό συμπέρασμα για την απάντηση στο πρώτο ερώτημα πρέπει επομένως να γίνει δεκτό ότι η Επιτροπή κατά την έκδοση των «κατευθυντηρίων γραμμών για την εξέταση των κρατικών ενισχύσεων στον τομέα της αλιείας» κινήθηκε στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της κατά τα άρθρα 92 και 93 της Συνθήκης, τον κανονισμό 4028/86 και την οδηγία 87/167 και ότι οι κατευθυντήριες γραμμές συνάδουν επίσης από απόψεως περιεχομένου με τις προαναφερθείσες διατάξεις.

Ακόμη και αν αποδιδόταν στις κατευθυντήριες γραμμές δεσμευτική ισχύς, αυτό θα μπορούσε να ισχύει μόνο για υφιστάμενες ενισχύσεις, δεδομένου ότι οι κατευθυντήριες γραμμές εκδόθηκαν βάσει του άρθρου 93, παράγραφος 1. Στην παρούσα περίπτωση πρόκειται αντιθέτως για μια ενίσχυση, ως προς την οποία δεν ανευρίσκεται κανένα νομικό έρεισμα για την έκδοση δεσμευτικών κατευθυντηρίων γραμμών.

II — *Επί της απαντήσεως στο δεύτερο ερώτημα*

1. Επί του ζητήματος αν δεσμεύονται τα κράτη μέλη από τις κατευθυντήριες γραμμές

34. Η *προσφεύγουσα* διατυπώνει μόνον επικουρικώς παρατηρήσεις επί της απαντήσεως στο δεύτερο ερώτημα, δεδομένου ότι, ενόψει της προτεινόμενης από αυτήν απαντήσεως στο πρώτο ερώτημα, το δεύτερο ερώτημα καθίσταται άνευ αντικειμένου.

35. Η *Ολλανδική Κυβέρνηση* υποστηρίζει την άποψη ότι στο πρώτο σκέλος του δεύτερου ερωτήματος πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι τελικά πρέπει να αναγνωριστεί στις κατευθυντήριες γραμμές δεσμευτική ισχύς. Ακόμη και αν οι κατευθυντήριες γραμμές δεν παρήγαγαν αφ' εαυτών τις έννομες συνέπειες, οι συνέπειες αυτές θα μπορούσαν εν πάση περιπτώσει να τους προσδοθούν στην παρούσα αλληλουχία λόγω του ότι οι κατευθυντήριες γραμμές περιελήφθησαν στην απόφαση της Επιτροπής της 22ας Δεκεμβρίου 1988.

36. Κατά την άποψη της *Επιτροπής*, το ολλανδικό κράτος δεσμευόταν πράγματι, στην προκειμένη περίπτωση, από τις κατευ-

θυντήριες γραμμές. Με το εγκριτικό έγγραφο της Επιτροπής, της 22ας Δεκεμβρίου 1988, η ολλανδική ρύθμιση περί ενισχύσεων εγκρίθηκε μόνο υπό τον όρο ότι κατά τη χορήγηση της ενισχύσεως θα λαμβάνονταν υπόψη οι κατευθυντήριες γραμμές και η εγκύκλιος της 26ης Μαΐου 1988. Ενόψει του άρθρου 93, παράγραφος 3, η Ολλανδική Κυβέρνηση μπορούσε να χορηγήσει μόνο ενίσχυση που ανταποκρινόταν στις κατευθυντήριες γραμμές.

Επί πλέον, οι κατευθυντήριες γραμμές προτάθηκαν στις Κάτω Χώρες, κατά το άρθρο 93, παράγραφος 1, ως κατάλληλο μέτρο, πράγμα που βεβαίως δεν συνεπάγεται αφ' εαυτού δεσμευτικά αποτελέσματα. Τα κράτη μέλη δεν υποχρεούνται επομένως να δώσουν τη συγκατάθεσή τους. Εντούτοις, η Επιτροπή μπορούσε, σε περίπτωση χορηγήσεως ενισχύσεως αντιφάσκουσας ενδεχομένως προς τις κατευθυντήριες γραμμές, να λάβει απόφαση βάσει του άρθρου 93, παράγραφος 2, με την οποία θα ζητούσε την τροποποίηση της ενισχύσεως.

Όταν όμως ένα κράτος μέλος αποδέχεται τις κατευθυντήριες γραμμές — πράγμα που συνέβη στην προκειμένη περίπτωση με έγγραφο της Ολλανδικής Κυβερνήσεως της 31ης Ιανουαρίου 1989 —, τότε οι αντιφάσκουσες προς τις κατευθυντήριες γραμμές ενισχύσεις θεωρούνται, σύμφωνα με την απόφαση CIRFS κ.λπ. κατά Επιτροπής, ως νέες ενισχύσεις που δεν μπορούν να εφαρμοστούν χωρίς έγκριση της Επιτροπής κατά την έννοια του άρθρου 93, παράγραφος 3, τελευταία φράση.

Τέλος, όπως αναφέρθηκε ήδη από το αιτούν δικαστήριο, από το άρθρο 5 της Συνθήκης απορρέει επίσης η υποχρέωση για τα κράτη μέλη να λάβουν όλα τα κατάλληλα μέτρα προκειμένου να συμμορφωθούν προς τις υποχρεώσεις που προκύπτουν από τη Συνθήκη ή από τις πράξεις των οργάνων. Επομένως, άπαξ τα κράτη μέλη έχουν δώσει τη συγκατάθεσή τους στις κατευθυντήριες γραμμές, τότε δεσμεύονται επίσης από αυτές.

37. Κατευθυντήριες γραμμές, τις οποίες εκδίδει και δημοσιεύει μια αρχή προκειμένου να καταστήσει γνωστό πώς σκοπεύει να καλύψει ένα υφιστάμενο πεδίο διακριτικής εξουσίας, εξυπηρετούν την ασφάλεια του δικαίου και δημιουργούν δικαιολογημένη εμπιστοσύνη ότι η αρχή θα συμπεριφερθεί σύμφωνα με τον τρόπο που κατέστησε γνωστό. Εν προκειμένω, με την έκδοση κατευθυντηρίων γραμμών δημιουργείται πρωτίστως αυτοδέσμευση του οργάνου.

38. Κατά την εφαρμογή του άρθρου 92, παράγραφοι 2 και 3, σε συνδυασμό με τα καθήκοντα επιτηρήσεως που απορρέουν από το άρθρο 93, υφίσταται πεδίο διακριτικής εξουσίας που πρέπει να καλύψει η Επιτροπή. Επομένως, η Επιτροπή επικαλείται ρητώς, στην εισαγωγή των κατευθυντηρίων γραμμών, το άρθρο 92, παράγραφοι 2 και 3 [38]. Επιπλέον, στηρίζεται στο άρθρο 93, παράγραφος 1 [39], πράγμα που δικαιολογεί το συμπέρασμα ότι η Επιτροπή θεωρεί τις κατευθυντήριες γραμμές ως «πρόταση κατάλληλου μέτρου» κατά την έννοια αυτής της διατάξεως.

38 — Βλ. κατευθυντήριες γραμμές, τρίτη παράγραφος.

39 — Βλ. κατευθυντήριες γραμμές, πέμπτη παράγραφος.

39. Και υπό τα δύο πρίσματα, δηλαδή της υλοποιήσεως της διακριτικής εξουσίας κατά το άρθρο 92, παράγραφοι 2 και 3, και της προτάσεως απλώς ενός κατάλληλου μέτρου, οι κατευθυντήριες γραμμές δεν μπορούν, κατά τη γνώμη μου, ως καθαρά μονομερές μέτρο να παραγάγουν άνευ ετέρου δεσμευτικά αποτελέσματα για τις αρχές των κρατών μελών.

40. Στην προκειμένη περίπτωση, τα κράτη μέλη συμμετείχαν εντούτοις στην προπαρασκευαστική διαδικασία για την έκδοση των κατευθυντηρίων γραμμών ήδη πριν από τη δημοσίευσή τους [40] στην *Επίσημη Εφημερίδα* [41]. Η προσφεύγουσα εκκινεί από την εσφαλμένη υπόθεση ότι δεν υπήρξε κανενός είδους συμφωνία μεταξύ της Επιτροπής και της Ολλανδικής Κυβερνήσεως.

41. Με απόφαση της 29ης Μαρτίου 1988, η Επιτροπή υιοθέτησε ένα *σχέδιο* για την τροποποίηση των ήδη από το 1985 ισχυουσών κατευθυντηρίων γραμμών [42]. Με έγγραφα της 30ής Μαρτίου και της 6ης Μαΐου 1988, η Ολλανδική Κυβέρνηση κλήθηκε να λάβει θέση επί του εγγράφου. Η Επιτροπή, αφού έλαβε και εξέτασε τις απόψεις των κρατών μελών, υιοθέτησε το τελικό κείμενο των κατευθυντηρίων γραμμών, το οποίο γνωστοποίησε στην Ολλανδική Κυβέρνηση με έγγραφο της 30ής Νοεμβρίου 1988 [43], το οποίο και δημοσίευσε στις 8 Δεκεμβρίου 1988 στην *Επίσημη Εφημερίδα* [44].

42. Με τη μέθοδο της διαβουλεύσεως, κατά τη διάρκεια της οποίας τα κράτη μέλη είχαν ευκαιρία όχι μόνο να πληροφορηθούν τις προθέσεις της Επιτροπής βάσει ενός συγκεκριμένου σχεδίου αλλά και να διατυπώσουν τη δική τους άποψη, θα μπορούσε, κατά τη γνώμη μου, να έχει ήδη επιτευχθεί μια συμφωνία που θα μπορούσε να παραγάγει δεσμευτικά αποτελέσματα για τα κράτη μέλη.

43. Στην απόφαση CIRFS κ.λπ. κατά Επιτροπής [45], το Δικαστήριο απέδωσε σε ένα καθεστώς ενισχύσεων, το οποίο «είναι αποτέλεσμα συμφωνίας μεταξύ των κρατών μελών και της Επιτροπής» [46], όχι μόνο αντικειμενική σημασία αλλά και *δεσμευτικά αποτελέσματα*. Η κρίση αυτή, που μπορεί να ισχύσει στην προκειμένη περίπτωση, δεν αποδυναμώθηκε με την απόφαση Deufil κατά Επιτροπής [47], στην οποία επρόκειτο για το αν ένας κώδικας ενισχύσεων μπορεί εγκύρως να προβλέπει παρεκκλίσεις από τις διατάξεις της Συνθήκης, πράγμα που το Δικαστήριο τελικά αρνήθηκε.

44. Υπέρ της υπάρξεως «συμφωνίας» συνηγορούν στην προκειμένη περίπτωση πραγματικά στοιχεία με ευρύτερη σημασία. Στο προαναφερθέν έγγραφο της 30ής Νοεμβρίου 1988 προς την Ολλανδική Κυβέρνηση, με το οποίο της γνωστοποιήθηκαν οι κατευθυντήριες γραμμές, η κυβέρνηση κλήθηκε να προβεί εντός ορισμένης προθε-

40 — ΕΕ 1988, C 313 σ. 21.

41 — Έγγραφο της Επιτροπής, της 30ής Νοεμβρίου 1988, έγγραφο SG(88) D/13965· παράρτημα 5 των γραπτών παρατηρήσεων της Επιτροπής.

42 — ΕΕ 1985, C 268.

43 — Βλ. έγγραφο της Επιτροπής, της 30ής Νοεμβρίου 1988, έγγραφο SG(88) D/13965· παράρτημα 5 των γραπτών παρατηρήσεων της Επιτροπής.

44 — ΕΕ C 313, σ. 21.

45 — Παρατεθείσα στην υποσημείωση 17.

46 — Απόφαση CIRFS κ.λπ. κατά Επιτροπής (παρατεθείσα στην υποσημείωση 17), σκέψη 36.

47 — Παρατεθείσα στην υποσημείωση 17.

σμίας σε θετική ανακοίνωση υπό την έννοια ότι θα ελάμβανε στο μέλλον υπόψη τις κατευθυντήριες γραμμές. Με έγγραφο της 31ης Ιανουαρίου 1989 της Μόνιμης Αντιπροσωπείας του Βασιλείου των Κάτω Χωρών [48], η Ολλανδική Κυβέρνηση δήλωσε επισήμως ότι ήταν πρόθυμη να λαμβάνει υπόψη τις κατευθυντήριες γραμμές [49]. Κατά τη γνώμη μου, το αργότερο με αυτή τη δήλωση δημιουργήθηκε νομική δέσμευση για τις Κάτω Χώρες.

45. Τα συνδεόμενα με τη συγκατάθεση ενός κράτους μέλους δεσμευτικά αποτελέσματα δεν εμποδίζουν επίσης, κατά τη γνώμη μου, το ότι κράτος μέλος είναι πρόθυμο προς συνεργασία. Βεβαίως, ένα κράτος μέλος, το οποίο αρνείται να παράσχει τη συγκατάθεσή του, δεν μπορεί να δεσμεύεται με τον ίδιο τρόπο όπως το κράτος μέλος το οποίο έχει αναλάβει την υποχρέωση να λαμβάνει υπόψη τις κατευθυντήριες γραμμές. Κατά τη διαμόρφωση της πολιτικής του ενισχύσεων δεν αποκομίζει το κράτος μέλος, το οποίο δεν έχει συμπράξει στη συμφωνία, οιουδήποτε είδους πλεονεκτήματα, επειδή η Επιτροπή εφαρμόζει στο πλαίσιο της επιτηρήσεώς της των ενισχύσεων τις τεθείσες από αυτήν κατευθυντήριες γραμμές, το οικείο δε κράτος μέλος δεσμεύεται επιτακτικώς να λαμβάνει υπόψη τις κατευθυντήριες γραμμές. Εξάλλου, το κράτος μέλος που αρνείται να συμμετάσχει στη διαδικασία διαβουλεύσεως παραιτείται της δυνατότητας να επηρεάσει το περιεχόμενο των κατευθυντηρίων γραμμών.

46. Επομένως, η ολλανδική αρχή, από την οποία ζητήθηκε να αποφανθεί επί της αιτήσεως χορηγήσεως ενισχύσεως, ορθώς έλαβε ως βάση ότι δεσμεύεται από το περιεχόμενο των κατευθυντηρίων γραμμών.

47. Τα δεσμευτικά αποτελέσματα στηρίζονται εν προκειμένω, εκτός από τη συγκατάθεση της Ολλανδικής Κυβερνήσεως, και σε ένα άλλο στοιχείο το οποίο προκύπτει άμεσα από την οδηγία 87/167. Κατά το άρθρο 10, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας αυτής, τα κράτη μέλη κοινοποιούν εκ των προτέρων στην Επιτροπή «οποιοδήποτε καθεστώς ενισχύσεων, νέο ή υφιστάμενο, ή τροποποίηση ισχύοντος καθεστώτος ενισχύσεων, που καλύπτονται από την παρούσα οδηγία» και δεν χορηγούν την ενίσχυση χωρίς την έγκρισή της.

48. Σε μια κατ' αυτόν τον τρόπο υποχρεωτική κοινοποίηση προέβη η Ολλανδική Κυβέρνηση προς την Επιτροπή ως προς τη ρύθμιση περί γενικών ενισχύσεων στη ναυπήγηση θαλασσοπόρων πλοίων του 1988 [50].

48 — Βλ. έγγραφο αριθ. 639 ως παράρτημα 7 των γραπτών παρατηρήσεων της Επιτροπής.

49 — Στο έγγραφο αναφέρεται επί λέξει:
«Naar aanleiding van dit verzoek kan de Nederlandse regering meedelen dat de huidige nationale steunmaatregelen voldoen aan de richtsnoeren. Zij wil er op wijzen dat de Europese Commissie van de nationale maatregelen terzake op de hoogte is via de verstrekte informatie in het kader van het artikel 93 lid 2 onderzoek naar de Nederlandse steunmaatregelen, de aanmelding van nieuwe steunmaatregelen en de aanmelding van de Nederlandse uitvoeringsbepalingen van VO 4028/86. Toekomstige maatregelen zullen conform de bepalingen van het EEG-Verdrag worden aangemeld en toegepast.»
«Le gouvernement néerlandais peut [...] confirmer que les aides nationales octroyées actuellement satisfont aux lignes directrices. Il signale que la Commission européenne a été mise au courant des mesures prises à l'échelon national par le biais des informations données dans le cadre de l'examen des aides néerlandaises effectué conformément à l'article 93 paragraphe 2, par le biais de la notification des nouvelles aides et de celle des modalités d'application néerlandaises du règlement 4028/86. Les mesures prises à l'avenir seront notifiées et appliquées conformément aux dispositions du traité CEE.»
Η έννοια του κειμένου αυτού είναι ότι:
Η Ολλανδική Κυβέρνηση είναι σε θέση να βεβαιώσει ότι οι χορηγούμενες ήδη εθνικές ενισχύσεις ανταποκρίνονται στις κατευθυντήριες γραμμές. Επισημαίνει ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενημερώθηκε για τα μέτρα που ελήφθησαν επί εθνικού επιπέδου μέσω πληροφοριών που δόθηκαν στο πλαίσιο της εξετάσεως των ολλανδικών ενισχύσεων η οποία πραγματοποιήθηκε σύμφωνα με το άρθρο 93, παράγραφος 2, μέσω της κοινοποιήσεως νέων ενισχύσεων και των ολλανδικών διατάξεων για την εφαρμογή του κανονισμού 4028/86. Μελλοντικά μέτρα θα ανακοινωθούν και εφαρμοσθούν σύμφωνα με τις διατάξεις της Συνθήκης ΕΟΚ.

50 — Κατά το εγκριτικό έγγραφο της Επιτροπής, της 22ας Δεκεμβρίου 1988 [έγγραφο SG(88) D/15402, παράρτημα 1 των γραπτών παρατηρήσεων της Επιτροπής], οι τροποποιήσεις για τις οποίες χρειαζόταν έγκριση κοινοποιήθηκαν με έγγραφο της 26ης Οκτωβρίου 1988.

Η Επιτροπή παρέσχε την έγκριση, χωρίστην οποία δεν ήταν δυνατόν να χορηγηθεί εγκύρως ενίσχυση, με έγγραφο της 22ας Δεκεμβρίου 1988. Η έγκριση χορηγήθηκε υπό τον όρο της τηρήσεως των κατευθυντηρίων γραμμών κατά τη χορήγηση της ενισχύσεως. Κατ' αυτόν τον τρόπο επήλθε δέσμευση από τις κατευθυντήριες γραμμές κατά τη χορήγηση ενισχύσεων κατ' εφαρμογήν της έκτης οδηγίας για τις ενισχύσεις στις ναυπηγικές εργασίες.

49. Η αντίρρηση της προσφεύγουσας ότι ενδεχόμενα δεσμευτικά αποτελέσματα από τις κατευθυντήριες γραμμές θα μπορούσαν να δημιουργηθούν το πολύ για υφιστάμενες ενισχύσεις, σε καμία όμως περίπτωση για νέες, δεν ασκεί επιρροή, επειδή τόσο η συγκατάθεση της Ολλανδικής Κυβερνήσεως, όσον αφορά την τήρηση των κατευθυντηρίων γραμμών, όσο και η έγκριση της ρυθμίσεως, υπό την επιφύλαξη της τηρήσεως των κατευθυντηρίων γραμμών, εμπεριέχουν επίσης και την τήρησή τους στο μέλλον.

50. Οι ενδοιασμοί της Γαλλικής Κυβερνήσεως ότι σε καμία περίπτωση δεν μπορούν κατευθυντήριες γραμμές να προσδώσουν σε υφιστάμενες ενισχύσεις τον χαρακτήρα νέων ενισχύσεων με τις επακόλουθες λόγω του γεγονότος αυτού νομικές συνέπειες δεν χρειάζεται να εξεταστούν, επειδή δεν έχουν σημασία για την προκειμένη περίπτωση.

51. Μια παρόμοια δέσμευση, όπως ως προς τις κατευθυντήριες γραμμές, δημιουργήθηκε εξάλλου και προς το περιεχόμενο της εγκυκλίου της Επιτροπής της 26ης Μαΐου 1988 [51] λόγω του ότι το περιεχόμενο αυτό περιελήφθη το εγκριτικό έγγραφο της 22ας Δεκεμβρίου 1988. Μόνη η εγκύκλιος δεν μπορούσε, κατά τη γνώμη μου, ως μονομερής πράξη να παραγάγει τέτοιου είδους αποτελέσματα. Καθόσον όμως κατέστη ουσιαστικό έρεισμα της εγκρίσεως κατά το άρθρο 10, παράγραφος 2, της οδηγίας 87/167, το περιεχόμενο της εγκυκλίου απέκτησε νομική δεσμευτικότητα.

52. Ως συμπέρασμα για το πρώτο σκέλος του δεύτερου ερωτήματος πρέπει επομένως να γίνει δεκτό ότι οι αρχές των κρατών μελών δεσμεύονταν από τις κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής.

2. Επί του ουσιαστικού περιεχομένου των κατευθυντηρίων γραμμών

53. Τέλος, πρέπει να εξεταστεί το δεύτερο σκέλος του δεύτερου ερωτήματος, το οποίο τελικά αποτελεί ένα ζήτημα ως προς το ουσιαστικό περιεχόμενο των επελθόντων δεσμευτικών αποτελεσμάτων. Το αιτούν δικαστήριο ερωτά αν η κατάσταση διαφέρει αν το εν λόγω πλοίο δεν προοριζόταν μόνο για την αλιεία σε ύδατα επί των οποίων ασκείται η κυριαρχία και η δικαιοδοσία των κρατών μελών αλλά και σε ύδατα τα οποία αφορά η εξωτερική πολιτική της Κοινότητας στον τομέα της αλιείας.

51 — Έγγραφο SG(88) D/6181 ως παράρτημα 8 των γραπτών παρατηρήσεων της Επιτροπής.

54. Η προσφεύγουσα υπογραμμίζει ότι το πλοίο, για τη ναυπήγηση του οποίου ζητήθηκε επιδότηση, ήταν εξοπλισμένο για αλιεία εκτός των κοινοτικών υδάτων και κατά τον χρόνο των υπό κρίση περιστατικών πραγματοποιούσε αλιεία εντός αμερικανικών υδάτων. Ακόμη και αν η Επιτροπή είχε εξουσία να εκδώσει κατευθυντήριες γραμμές, τις οποίες όφειλαν να λαμβάνουν υπόψη τα κράτη μέλη, αυτό εν πάση περιπτώσει θα μπορούσε να ισχύει μόνο για πλοία τα οποία αλίευαν εντός χωρικών υδάτων επί των οποίων ασκείται η δικαιοδοσία των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Η επέκταση της απαγορεύσεως ενισχύσεων για τη ναυπήγηση αλιευτικών πλοίων που αλιεύουν εντός χωρικών υδάτων επί των οποίων ασκείται η δικαιοδοσία τρίτων κρατών θα συνιστούσε, αφενός, υπέρβαση αρμοδιότητας της Επιτροπής και, αφετέρου, θα ήταν πλήρως αδικαιολόγητη. Μια τέτοια *ενίσχυση δεν θα είχε την παραμικρή επίπτωση* στην επιδιωκόμενη με την κοινή αλιευτική πολιτική διατήρηση των αλιευτικών πόρων εντός των κοινοτικών υδάτων.

55. Η *Ολλανδική Κυβέρνηση* παρατηρεί ότι η πραγματοποιούμενη από το αιτούν δικαστήριο διάκριση μεταξύ των υδάτων στα οποία μπορεί να πραγματοποιείται αλιεία δεν βρίσκει κανένα έρεισμα στη σχετική κοινοτική νομοθεσία. Επομένως, πρόκειται μόνο για το αν το πλοίο προορίζεται για τον κοινοτικό στόλο.

56. Και η *Επιτροπή* επίσης υποστηρίζει την άποψη ότι κατά την εφαρμογή των σχετικών νομικών πράξεων δεν έχει σημασία ο τόπος όπου αλιεύει το πλοίο αλλά το αν αυτό ανήκει στον κοινοτικό στόλο.

57. Πρέπει να γίνουν δεκτές οι απόψεις της Ολλανδικής Κυβερνήσεως και της Επιτροπής ότι από τις σχετικές κοινοτικές νομικές πράξεις δεν μπορεί να συναχθεί μια διαφοροποίηση της από απόψεως ενισχύσεων νομικής μεταχειρίσεως αλιευτικών πλοίων ενόψει του τόπου όπου αλιεύουν, αλλά σημασία για τη δυνατότητα εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου έχει μόνο το αν το πλοίο ανήκει στον κοινοτικό στόλο. Το αν το πλοίο ανήκει στον κοινοτικό στόλο πρέπει να κρίνεται βάσει αντικειμενικών κριτηρίων. Σύμφωνα με τα πειστικά επιχειρήματα που ανέπτυξε η Επιτροπή κατά την προφορική διαδικασία, σημασία έχει αποκλειστικά το ποια σημαία φέρει το πλοίο.

58. Υπέρ του ότι αποκλειστική σημασία έχει το αν το πλοίο ανήκει στον κοινοτικό στόλο συνηγορούν εξάλλου και άλλα επιχειρήματα. Η αποτελεσματική επιδίωξη των σκοπών της κοινής αλιευτικής πολιτικής επιβάλλει τη δεσμευτικότητα των κοινοτικών διατάξεων για όλα τα αλιευτικά πλοία που φέρουν σημαία κράτους μέλους, η οποία δεσμευτικότητα δεν μπορεί να αποσβεστεί απλώς και μόνο από τη μεταβολή του τόπου αλιείας ενός πλοίου. Η κοινή αλιευτική πολιτική έχει, μεταξύ άλλων, π.χ. ως σκοπό την κατά το μάλλον ή ήττον δίκαιη κατανομή των αλιευτικών δικαιωμάτων στις ζώνες αλιείας που είναι προσιτές στην Κοινότητα [52]. Οι σχετικοί κανόνες δεν περιορίζονται στα κοινοτικά ύδατα

52 — Για την πραγματοποίηση αυτού του στόχου έχει εκδοθεί ένας μεγάλος αριθμός κοινοτικών νομικών πράξεων περί ποσοστώσεων αλιείας και κατανομής τους.

αλλά περιλαμβάνουν και αλιευτικές ζώνες που είναι ανοιχτές για την Κοινότητα στο πλαίσιο διεθνών συμβάσεων.

59. Ακόμη και αν, όπως φρονεί η προσφεύγουσα, θεωρηθεί η διατήρηση των αλιευτικών πόρων ως προεξέχων στόχος της κοινής αλιευτικής πολιτικής, αυτό δεν σημαίνει ότι οι κοινοτικές αρμοδιότητες σταματούν στα όρια των κοινοτικών υδάτων, επειδή συνομολογηθείσες διεθνείς υποχρεώσεις για τη διατήρηση των αλιευτικών πόρων είναι δεσμευτικές για την Κοινότητα [53].

60. Τελικά, σημασία για τη δυνατότητα εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου έχει το αν ένα πλοίο ανήκει στον κοινοτικό στόλο, πράγμα που κρίνεται από τη σημαία την οποία φέρει το πλοίο.

Γ — Πρόταση

61. Ως συμπέρασμα των προηγουμένων σκέψεων πρέπει να δοθούν στα προδικαστικά ερωτήματα οι ακόλουθες απαντήσεις:

«1) Η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων έχει εξουσία στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων που της έχουν παρασχεθεί με το άρθρο 93 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας να θέτει κατευθυντήριες γραμμές ως προς την εξέταση των εθνικών μέτρων ενισχύσεων στον τομέα της αλιείας, να τις γνωστοποιεί και να στηρίζει σ' αυτές την κρίση εθνικών ρυθμίσεων περί ενισχύσεων, οι οποίες κατευθυντήριες γραμμές περιέχουν κριτήρια τα οποία έχουν ληφθεί αφενός από τον κανονισμό (ΕΟΚ) 4028/86 του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 1986, σχετικά με κοινοτικές δράσεις για τη βελτίωση και την προσαρμογή των διαρθρώσεων του τομέα της αλιείας και της υδατοκαλλιέργειας, και, αφετέρου, από την οδηγία 87/167/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 26ης Ιανουαρίου 1987, σχετικά με τις ενισχύσεις στις ναυπηγικές εργασίες).

2) Όταν κράτος μέλος έχει επισήμως παράσχει τη συγκατάθεσή του για την τήρηση των εν λόγω κατευθυντηρίων γραμμών, υποχρεούται να στηρίζει σ'

53 — Βλ. απόφαση της 25ης Ιουλίου 1991 στην υπόθεση C-258/89, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Συλλογή 1991, σ. I-3977, σκέψη 9).

αυτές την απόφαση επί αιτήσεως χορηγήσεως ενισχύσεως για τη ναυπήγηση αλιευτικού πλοίου. Το ίδιο ισχύει, όταν η Επιτροπή έχει περιλάβει τις κατευθυντήριες γραμμές σε απόφαση περί εγκρίσεως όσον αφορά ρύθμιση κράτους μέλους περί ενισχύσεων κατά την έννοια του άρθρου 10, παράγραφος 2, της οδηγίας 87/167.

Η υποχρέωση ισχύει για όλα τα αλιευτικά πλοία που θα ανήκουν στον αλιευτικό στόλο της Κοινότητας, κριτήριο δε για το αν ένα πλοίο ανήκει σ' αυτόν τον στόλο αποτελεί η σημαία την οποία αυτό φέρει.»