

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
JEAN MISCHO
της 11ης Δεκεμβρίου 1986 *

*Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,*

Ας μου επιτραπεί να υπομνήσω, με λίγα λόγια, τα πραγματικά περιστατικά της υπό κρίση διαφοράς.

Στις 22 Δεκεμβρίου 1978 η Επιτροπή, αποφασίζοντας στο πλαίσιο του κανονισμού 355/77 του Συμβουλίου ¹, χορήγησε την ενίσχυση του ΕΓΤΠΕ, τμήμα προσανατολισμού, στο πρόγραμμα που φέρει τον τίτλο « Ίδρυση περιφερειακού κέντρου για την επεξεργασία του γλεύκους και την εμφιάλωση των οίνων στο δήμο Frisa (Chieti) » που υποβλήθηκε από το Consorzio Cooperative d'Abbruzzo (στο εξής: το Consorzio). Το ανώτατο ποσό της ενισχύσεως του Ταμείου είχε οριστεί σε 4 446 450 444 ιταλικές λίρες (LIT).

Δεδομένου ότι το Consorzio μείωσε στη συνέχεια το μέγεθος του προγράμματος, η Επιτροπή, με απόφαση της 7ης Απριλίου 1982, τροποποίησε την προαναφερθείσα απόφαση και μείωσε το ανώτατο ποσό της ενισχύσεως σε 4 298 543 500 LIT.

Με νέα απόφαση της 31ης Οκτωβρίου 1984, η Επιτροπή τροποποίησε την απόφαση του 1978 μειώνοντας το ανώτατο ποσό της ενισχύσεως του ΕΓΤΠΕ σε 3 343 181 208 LIT και αυτό χωρίς καθόλου να αναφέρει την απόφαση της 7ης Απριλίου 1982. Η μόνη διαφορά μεταξύ της αποφάσεως του 1984 και του 1982 αφορά αποκλειστικώς το ποσό της χορηγηθείσας ενίσχυσης.

* Μετάφραση από τα γαλλικά.

¹ — Κανονισμός (ΕΟΚ) 355/77 του Συμβουλίου, της 15ης Φεβρουαρίου 1977, περί κοινής δράσεως για τη βελτίωση των συνθηκών μεταποιήσεως και εμπορίας των γεωργικών προϊόντων (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/017, σ. 149 και επ.).

Κατά συνέπεια, η διαφορά έχει ως κύριο αντικείμενο ποια από τις δύο αποφάσεις πρέπει τελικά να υπερισχύσει.

Κατά το προσφεύγον, η απόφαση του 1984 πρέπει να ακυρωθεί λόγω ελλείψεως, αν όχι ανεπαρκείας, αιτιολογίας, καταχρήσεως εξουσίας και παραβιάσεως των αρχών της ασφαλείας του δικαίου και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Η απόφαση του 1982 είχε δημιουργήσει υπέρ του Consorzio κεκτημένα δικαιώματα και το οδήγησε στην ανάληψη έναντι τρίτων υποχρεώσεων από τις οποίες δεν είχε πλέον την ευχέρεια να απαλλαγεί.

Η Επιτροπή, αντιθέτως, είναι της γνώμης ότι η απόφαση του 1982, η οποία ελήφθη κατόπιν ορισμένων σφαλμάτων της, παρουσιάζει τέτοιες πλημμέλειες ώστε πρέπει να θεωρηθεί από νομική άποψη ανύπαρκτη ή, επικουρικά, ως ανακληθείσα ab initio. Η Επιτροπή ισχυρίζεται εξάλλου ότι το Consorzio είχε αναγνωρίσει εξ' υπαρχής τον παράνομο χαρακτήρα της απόφασης του 1982 και, επομένως, δεν μπορεί να ισχυρίζεται ότι άντλησε από την εν λόγω απόφαση κεκτημένα δικαιώματα.

Παρόλον ότι η διαφορά έχει ως αντικείμενο την ακύρωση της απόφασης του 1984, θέτει κυρίως το πρόβλημα της υπάρξεως και των αποτελεσμάτων της απόφασης του 1982:

- η εν λόγω απόφαση ήταν παράνομη;
- αν ναι, ήταν παράνομη σε τέτοιο βαθμό που να είναι δυνατό να θεωρηθεί ως ανύπαρκτη;
- στην περίπτωση που δεν είναι ανύπαρκτη ήταν δυνατό νομίμως να ανακληθεί με την απόφαση του 1984;

Ιδού τα τρία ερωτήματα τα οποία θα εξετάσω διαδοχικά.

A — Επί της νομιμότητας της απόφασης του 1982

Κατά την Επιτροπή, τα δύο ελαττώματα που προσβάλλουν τη νομιμότητα της απόφασης του 1982 είναι, αφενός, η εσφαλμένη εφαρμογή των εσωτερικών κανόνων που αφορούν τον καθορισμό της ανώτατης δυνατής ενίσχυσης του ΕΓΤΠΕ και, αφετέρου, η θέσπιση και γνωστοποίηση κειμένου διαφορετικού από το κείμενο που είχε χρησιμοποιηθεί για όλη την εσωτερική διαδικασία συντάξεώς του και που είχε υποβληθεί για γνωμοδότηση στις αρμόδιες επιτροπές.

1. *Η παραβίαση των εσωτερικών κανόνων του ΕΓΤΠΕ*

Οι κανόνες αυτοί περιλαμβάνονται σε «έγγραφο εργασίας» της γενικής διευθύνσεως γεωργίας της Επιτροπής. Πριν εξεταστεί αν πράγματι έγινε σφάλμα υπολογισμού πρέπει, καταρχάς, να εξεταστεί η φύση των εν λόγω κανόνων και κυρίως αν είναι δεσμευτικοί.

Η Επιτροπή είναι της γνώμης ότι παρόμοιοι κανόνες, που στηρίζονται στην εξουσία οργάνωσης των υπηρεσιών της, δεσμεύουν τις υπηρεσίες της και μάλιστα δεν αφήνουν σ' αυτές πλέον καμία διακριτική εξουσία όσον αφορά το ποσό των ενισχύσεων που επιθυμεί να χορηγήσει. Το προσφεύγον αρνείται ότι οι εν λόγω κανόνες έχουν οποιαδήποτε νομική δεσμευτική αξία.

Εντούτοις, προκύπτει από την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου ότι «καίτοι μια εσωτερική οδηγία δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως κανόνας δικαίου που η διοίκηση υποχρεούται εν πάση περιπτώσει να σεβαστεί, εντούτοις θεσπίζει ενδεικτικό κανόνα συμπεριφοράς για την ακολουθητέα πρακτική, από τον οποίο η

διοίκηση δεν μπορεί να αποστεί χωρίς να παρέχει τους λόγους που την οδήγησαν σ' αυτό, διότι διαφορετικά παραβιάζει την αρχή της ίσης μεταχείρισης»².

Παρόλον ότι αυτή η νομολογία διαμορφώθηκε αποκλειστικά στο πλαίσιο υπαλληλικών διαφορών, είμαι της γνώμης ότι μπορεί επίσης να εφαρμοστεί στην προκειμένη περίπτωση. Κατά συνέπεια αν, κατ' απλή υπόθεση, η Επιτροπή είχε θελήσει να χορηγήσει ενίσχυση διαφορετικού ποσού από το ποσό που προκύπτει από την ορθή εφαρμογή των κανόνων που η ίδια επέβαλε στον εαυτό της, θα έπρεπε να αναφέρει τους σχετικούς λόγους που δικαιολογούν μια τέτοια παρέκκλιση διότι διαφορετικά θα ευνοούσε ή θα έθετε σε δυσμενέστερη μοίρα το Consorzio σε σχέση με άλλους δικαιούχους της ενίσχυσης του ΕΓΤΠΕ.

Όπως το Consorzio θα είχε τη δυνατότητα να επικαλεστεί τους εσωτερικούς κανόνες στην περίπτωση που μια απόφαση της Επιτροπής θα της χορηγούσε ποσό κατώτερο από αυτό που προκύπτει από την εφαρμογή των εν λόγω κανόνων, η Επιτροπή πρέπει να έχει τη δυνατότητα να επικαλείται τους κανόνες αυτούς στην αντίθετη περίπτωση, όχι προς το σκοπό να απαλλάξει εκ των υστέρων από τις συνέπειες σφάλματός της, αλλά με τη φροντίδα να μην επιβαρύνει υπέρμετρα το ΕΓΤΠΕ και να διασφαλίσει την ίση μεταχείριση όλων των δικαιούχων της ενισχύσεως του Ταμείου.

Από τα πιο πάνω συμπεραίνω ότι η μη εφαρμογή από την Επιτροπή των εσωτερικών της κανόνων περί καθορισμού της ανώτατης δυνατής ενίσχυσης του ΕΓΤΠΕ μπορεί, επομένως, να συνεπάγεται τη μη νομιμότητα χορηγήσεως παρόμοιας ενίσχυσης.

2 — Απόφαση της 30ής Ιανουαρίου 1974, Louwage κατά Επιτροπής, υπόθεση 148/73, Rec. σ. 81, απόφαση της 1ης Δεκεμβρίου 1983, Michael κατά Επιτροπής, υπόθεση 343/82, Συλλογή σ. 4023, απόφαση της 9ης Οκτωβρίου 1984, Adam κατά Επιτροπής, συνεκδικασθείσες υποθέσεις 80 έως 83/81 και 182 έως 185/82, Συλλογή 1984, σ. 3411, απόφαση της 13ης Δεκεμβρίου 1984, Lux κατά Ελεγκτικού Συνεδρίου, συνεκδικασθείσες υποθέσεις 129 και 274/82, Συλλογή 1984, σ. 4127.

Στη συγκεκριμένη περίπτωση η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι η απόφαση του 1982 παραβιάζει ειδικότερα τους εφαρμοστέους στην αναθεώρηση των τιμών κανόνες (σημείο II, 1). Δυνάμει των εν λόγω κανόνων τροποποιήσεις σε πρόγραμμα, υπό την προϋπόθεση ότι συμβιβάζονται με την αρχική δομική σύλληψη, καταρχήν γίνονται δεκτές. Αν συνεπάγονται αύξηση του κόστους, οι εν λόγω τροποποιήσεις δεν δικαιούνται ενισχύσεως του ΕΓΤΠΕ παρά σε αναλογία 5 % ανά έτος και τμήμα έτους μεταξύ της ημερομηνίας συντάξεως της προσφοράς και της προβλεπόμενης για την αποπεράτωση των εργασιών ημερομηνίας. Η Επιτροπή, προς στήριξη του ισχυρισμού της, αποδεικνύει στις απαντήσεις της στα ερωτήματα του Δικαστηρίου ότι η απόφαση του 1982 είχε περιοριστεί στη διαπίστωση ότι οι τροποποιήσεις συμβιβάζονταν γενικά με την αρχική δομική σύλληψη του προγράμματος χωρίς να εξεταστούν τα ειδικά τους στοιχεία και, ειδικότερα, αν μετά την τροποποίηση δικαιούνται ενισχύσεως οι δαπάνες κονδύλιο με κονδύλιο, λαμβανομένου υπόψη του προαναφερθέντος κανόνος περί αναθεωρήσεως των τιμών.

Κατά το Consorzio, θα έπρεπε μάλλον να τύχουν ανάλογης εφαρμογής οι προβλεπόμενοι κανόνες για την περίπτωση υπερβάσεως των δαπανών που δικαιούνται ενισχύσεως της αρχικής προσφοράς (ιδίως σημείο II, 2β) δεδομένου ότι οι τροποποιήσεις που το Consorzio επιθυμούσε να επιφέρει στο πρόγραμμά του συνεπάγονταν στην πράξη μείωση του κόστους του. Το Consorzio αναφέρει επιπλέον εμφανή αντίφαση που προκύπτει από το ότι το δελτίο υπολογισμού της ανώτατης ενίσχυσης που μπορούσε να χορηγηθεί στο τροποποιημένο του πρόγραμμα, που η Επιτροπή προσήρτησε ως παράρτημα με υπόμνημα αντικρουσεώς της, και κατέληγε σε ενίσχυση ποσού 3 343 181 208 LIT που τελικά χορηγήθηκε το 1984, υπολογίζει την υπέρβαση των αρχικών δαπανών που δικαιούνται ενισχύσεως σε 1 910 724 582 LIT αποκλείοντας από την ενίσχυση του ΕΓΤΠΕ μόνο τη σχετική με την

απόκτηση οικοπέδου δαπάνη ανερχόμενη σε 68 913 000 LIT (βλέπε απάντηση, σ. 3).

Δεν συμμερίζομαι τη γνώμη της Επιτροπής κατά την οποία ο τελευταίος ισχυρισμός που αμφισβητείται αυτό τούτο το περιεχόμενο της απόφασης του 1984 είναι απαράδεκτος διότι προβάλλεται για πρώτη φορά στην απάντηση. Θεωρώ, πράγματι, ότι ο εν λόγω ισχυρισμός δεν αποτελεί νέο ισχυρισμό αλλά μάλλον απάντηση του προσφεύγοντος στους ισχυρισμούς της Επιτροπής που περιλαμβάνονται στο υπόμνημα αντικρουσεώς της για να επικαλεστεί πλάνη κατά την εφαρμογή των εν λόγω κανόνων. Κατά την άποψη του προσφεύγοντος ο ισχυρισμός αυτός χρησιμεύει κυρίως για να αποδείξει ότι η διαφορά μεταξύ των αποφάσεων του 1982 και 1984 δεν είναι ο καρπός ουσιαστικού σφάλματος αλλά μάλλον διαφορετικής ερμηνείας.

Αφού ελέχθησαν τα πιο πάνω, πιστεύω, ως προς την ουσία, ότι η άποψη της Επιτροπής είναι η ορθή. Αφενός, κανόνας που αναφέρει το προσφεύγον δεν φαίνεται να έχει εφαρμογή στην υπό εξέταση περίπτωση. Αφετέρου, παρόλον ότι οι τροποποιήσεις που το Consorzio επέφερε στο αρχικό του πρόγραμμα προέβλεπαν πράγματι σημαντική μείωση ορισμένων επενδύσεων που κανονικά θα έπρεπε να συνεπάγονται μείωση των συνολικών δαπανών, περιείχαν συγχρόνως αισθητή αύξηση των τιμών μονάδας έτσι ώστε κατά την εκτίμηση του συνολικού κόστους των προβλεπόμενων εργασιών παρουσιάστηκε μέτρια μείωση (9 856 319 000 LIT έναντι 8 666 000 000 LIT). Όμως, για να αποφεύγεται οι δικαιούχοι να έχουν τη δυνατότητα να συμπληρώσουν αυξήσεις του κόστους οφειλόμενες είτε σε ελλιπή προετοιμασία του φακέλου είτε σε καθυστερημένη πραγματοποίηση των προγραμμάτων, με μείωση του μεγέθους του προγράμματος τους, η ανώτατη δυνατή ενίσχυση ενός προγράμματος που τροποποιείται πρέπει να υπολογίζεται βάσει των *αρχικών* τιμών

μονάδας που μπορούν να αυξάνονται κατά 5 % ανά έτος ως αναθεώρηση τιμών για τις αρχικώς προβλεπόμενες εργασίες οι οποίες διατηρούνται στο τροποποιημένο πρόγραμμα καθώς και βάσει του *συνολικού* κόστους των μη προβλεπόμενων εξ υπαρχής εργασιών.

τροποποιήσεως της απόφασης του 1978 μειώνοντας την ανώτατη δυνατή ενίσχυση του ΕΓΤΠΕ από 4 446 450 440 LIT σε 3 343 181 208 LIT. Το γεγονός ότι το τελικό ποσό που αναγράφηκε στην απόφαση της 7ης Απριλίου 1982 ήταν διαφορετικό και ανερχόταν σε 4 298 543 500 LIT είναι ικανό να επηρεάσει τη νομιμότητα της εν λόγω απόφασης;

Από τα προηγούμενα προκύπτει ότι η μέθοδος υπολογισμού που χρησίμευσε ως βάση της απόφασης του 1982 δεν είναι σύμφωνη με τους θεσπισθέντες κανόνες. Δεδομένου ότι η Επιτροπή δεν πρόβλεψε προφανώς κανέναν ειδικό λόγο που να δικαιολογεί την απομάκρυνσή της στην προκειμένη περίπτωση από τους κανόνες συμπεριφοράς που η ίδια επέβαλε στον εαυτό της με τη μέριμνα ιδίως να διασφαλίσει την ίση μεταχείριση των ενδιαφερομένων, κατάληξη στο συμπέρασμα ότι η Επιτροπή δικαίως ισχυρίζεται ότι η απόφαση του 1982 είναι παράνομη (ή, όπως η Επιτροπή το διατυπώνει στο σημείο 5 της ανταπάντησής της, *πάσχει από κατάχρηση εξουσίας*).

2. *Επί της διαδικαστικής πλημμέλειας*

Δυνάμει του άρθρου 14, παράγραφος 1, του κανονισμού 355/77 «η Επιτροπή αποφασίζει για τη χορήγηση ενισχύσεως από το Ταμείο σύμφωνα με τη διαδικασία, που προβλέπεται στο άρθρο 22, κατόπιν διαβουλεύσεως με την επιτροπή του Ταμείου επί χρηματοδοτικών θεμάτων».

Η αναφορά στη διαδικασία του άρθρου 22 αφορά τη γνώμη που δίδει η μόνιμη επιτροπή γεωργικών διαρθρώσεων σύμφωνα με τους κλασικούς κανόνες των επιτροπών διαχείρισεως. Θα επανέλθω αργότερα.

Σ' αυτή τη συγκυρία τίθεται ένα προκαταρκτικό ερώτημα: η διαβούλευση των δύο επιτροπών αφορά μόνο την απόφαση αρχής περί χορηγήσεως ενισχύσεως ή αφορά επίσης και το ποσό της ενίσχυσης που πρέπει να χορηγηθεί (που είναι το μόνο στοιχείο ως προς το οποίο η απόφαση του 1982 διαφέρει από το πρόγραμμα που υποβλήθηκε για διαβούλευση στις αρμόδιες επιτροπές);

Πρέπει να γίνει δεκτό ότι ο σχετικός συλλογισμός που ανέπτυξε η Επιτροπή φαίνεται αντιφατικός. Αφενός, η Επιτροπή αναφέρει ότι το γεγονός ότι η εκδοθείσα το 1982 απόφαση δεν ήταν σύμφωνη με το πρόγραμμα που προβλήθηκε στις επιτροπές (και στο οποίο δόθηκε η ευνοϊκή τους γνώμη) συνιστά διαδικαστική πλημμέλεια που συνεπάγεται τη μη νομιμότητα της απόφασης. Αφετέρου, ισχυρίζεται ότι μόνο η απόφαση περί χορηγήσεως της ενισχύσεως υποβάλλεται προς έκδοση γνώμης των επιτροπών, δεδομένου ότι το ποσό της ενίσχυσης απορρέει αυτομάτως από τους εσωτερικούς κανόνες υπολογισμού (βλέπε ανταπάντηση, σημείο 6). Και, αν η διαβούλευση δεν αφορά το ποσό της ενίσχυσης, δεν βλέπω πώς μια διαφορά ως προς μόνο το ποσό μπορεί να συνεπάγεται πλημμέλεια της διαδικασίας εκδόσεως της αποφάσεως ώστε να την καθιστά παράνομη. Εν πάση περιπτώσει, ήδη από την απόφαση του 1978 είχε καταρχήν ληφθεί απόφαση χορηγήσεως της ενισχύσεως.

Το Δεκέμβριο 1981, η Επιτροπή υπέβαλε στις δύο επιτροπές πρόγραμμα αποφάσεως περί

Θεωρώ τουναντίον ότι η διαβούλευση αφορά ως εκ των πραγμάτων και δυνάμει του ίδιου

του κανονισμού 355/77 και το ποσό των χορηγούμενων ενισχύσεων.

Αφενός, ρητώς ορίζεται ότι ζητείται η γνώμη της επιτροπής του Ταμείου επί χρηματοδοτικών θεμάτων (βλέπε προαναφερθέν άρθρο 14 του κανονισμού 355/77). Εξάλλου όλες οι αποφάσεις αναφέρουν ότι ζητήθηκε η γνώμη της Επιτροπής του ΕΓΤΠΕ «όπως ιδιαιτέρως επί του ύψους των διαθέσιμων οικονομικών μέσων». Επομένως, μια τέτοια διαβούλευση δεν μπορεί στην πράξη να λάβει χώρα παρά σε σχέση με το ποσό που προτείνεται να χορηγηθεί σε κάθε ατομικό πρόγραμμα.

Αφετέρου, όλες οι αποφάσεις προβλέπουν ότι «λαμβάνομένων υπόψη των δαπανών που μπορούν να ληφθούν υπόψη από το Ταμείο, φαίνεται σκόπιμο να χορηγηθεί για την πραγματοποίηση του εν λόγω προγράμματος ενίσχυση του ΕΓΤΠΕ κατά ανώτατο όριο... LIT». Αναφέρονται έτσι στο γεγονός ότι δυνάμει του άρθρου 17 του κανονισμού 355/77³ η χορηγούμενη από το Ταμείο ενίσχυση δεν μπορεί να υπερβεί ορισμένο όριο εκφραζόμενο σε ποσοστό του συνολικού κόστους της πραγματοποιηθείσας επένδυσης. Επομένως, η διαβούλευση αφορά επίσης το κατά πόσο το εν λόγω ανώτατο όριο πρέπει να δοθεί για το ένα ή το άλλο πρόγραμμα.

Τέλος, όπως είδαμε, δεν αποκλείεται, επί του νομικού πεδίου, η Επιτροπή να μπορεί να παρεκκλίνει, για εξαιρετικούς λόγους δεόντως αιτιολογούμενους, από τους ίδιους τους εσωτερικούς της κανόνες περί υπολογισμού της ανώτατης δυνατής ενίσχυσης. Στην περίπτωση που η Επιτροπή χρησιμοποιεί την εν λόγω δυνατότητα οι αρμόδιες επιτροπές πρέπει φυσικά να δώσουν τη γνώμη τους επ' αυτής της παρεκκλίσεως και των λεπτομερειών εφαρμογής της.

Οι αποφάσεις του 1982 και 1984 διευκρινίζουν ρητώς στο τέλος ότι «τα προβλεπόμενα από

την παρούσα απόφαση μέτρα είναι σύμφωνα με τη γνώμη της μόνιμης επιτροπής γεωργικών διαρθρώσεων». Και ο καθορισμός του ποσού της ενισχύσεως αποτελεί τμήμα των εν λόγω μέτρων.

Αφού έτσι έχουν τα πράγματα, η ασυμφωνία της εκδοθείσας από την Επιτροπή απόφασης με το πρόγραμμα που είχε εγκριθεί από τις αρμόδιες επιτροπές είναι ικανή να συνεπάγεται την έλλειψη νομιμότητας της εν λόγω απόφασης;

Όπως προκύπτει από τις συνδυασμένες διατάξεις του άρθρου 14 του κανονισμού 355/77 και του άρθρου 14 του κανονισμού 729/70 του Συμβουλίου, της 21ης Απριλίου 1970 περί χρηματοδοτήσεως της κοινής γεωργικής πολιτικής⁴, εν αντιθέσει προς το άρθρο 13 του ίδιου κανονισμού (το οποίο οργανώνει διαδικασία καλούμενη διαδικασία της επιτροπής του Ταμείου η οποία πρέπει να εφαρμόζεται στην περίπτωση που γίνεται ρητώς αναφορά σ' αυτή), η επιτροπή του Ταμείου λειτουργεί ως απλή συμβουλευτική επιτροπή της οποίας η γνώμη δεν είναι δεσμευτική. Η Επιτροπή, επομένως, μπορεί να μην τη σεβαστεί κατά την έκδοση της απόφασής της.

Μπορεί, επομένως, να θεωρηθεί ότι η διαβούλευση με την εν λόγω επιτροπή πραγματοποιήθηκε ακόμα και αν το ποσό της ενισχύσεως που χορήγησε η Επιτροπή είναι τελικά ανώτερο από αυτό που αναφερόταν στο σχέδιο της απόφασης που υποβλήθηκε στην εν λόγω επιτροπή.

Η κατάσταση είναι τελείως διαφορετική όσον αφορά τη διαβούλευση με τη μόνιμη επιτροπή γεωργικών διαρθρώσεων, η οποία αποτελεί πραγματική επιτροπή διαχείρισεως. Η απόφαση του 1982 περιλαμβάνει σχετικά ανακριβή βεβαίωση όταν αναφέρει, στην τελευταία σκέψη, ότι «τα προβλεπόμενα από την παρούσα απόφαση μέτρα είναι σύμφωνα με τη γνώμη της μόνιμης επιτροπής γεωργικών

3 — Το άρθρο αυτό τροποποιήθηκε επανειλημμένα. Ο κανονισμός 1361/78 του Συμβουλίου, της 19ης Ιουνίου 1978 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/021, σ. 167), αύξησε, ιδίως με την προσθήκη του άρθρου 17 α), τη χορηγούμενη από το Ταμείο ενίσχυση για τα πραγματοποιούμενα στο Μεσογειακό σχέδια σε 50 %.

4 — ΕΕ ειδ. έκδ. 03/005, σ. 93.

διαρθρώσεων». Είναι πράγματι γνωστό ότι ζητήθηκε η γνώμη της εν λόγω επιτροπής επί διαφορετικού ποσού. Εξάλλου, στην περίπτωση που η Επιτροπή θα επιθυμούσε να θεσπίσει μέτρα μη σύμφωνα με τη γνώμη της εν λόγω επιτροπής, θα έπρεπε, δυνάμει του άρθρου 22, παράγραφος 3, του κανονισμού 355/77, να κοινοποιήσει αμελλητί την απόφασή της στο Συμβούλιο που θα μπορούσε να λάβει διαφορετική απόφαση εντός προθεσμίας ενός μηνός. Τέτοια κοινοποίηση δεν έλαβε χώρα. Επομένως, για τον ένα ή τον άλλο από αυτούς τους λόγους η απόφαση του 1982 δεν είναι νόμιμη λόγω παραβιάσεως ουσιαστικών τύπων, ειδικότερα λόγω διαδικαστικής πλημμέλειας.

Συνεπώς, σχετικά με την εξέταση της νομιμότητας της απόφασης του 1982, άγομαι στο συμπέρασμα ότι η εν λόγω απόφαση είναι παράνομη λόγω παραβιάσεως των εσωτερικών κανόνων του ΕΓΤΠΕ και ουσιαστικών τύπων σχετικών με τη θέσπισή της.

B — Επί της μη υπάρξεως της αποφάσεως του 1982

Η Επιτροπή ωστόσο βαίνει πέραν αυτού: αντλεί επιχείρημα από τις προπεριγραφείσες πλημμέλειες για να αρνηθεί οποιοδήποτε έννομο αποτέλεσμα στην απόφαση του 1982. Η εν λόγω απόφαση πρέπει να θεωρηθεί ως ανύπαρκτη από νομικής απόψεως λόγω της ελλείψεως νομιμότητας από την οποία πάσχει εξ' αρχής.

Η Επιτροπή ζητεί, επομένως, από το Δικαστήριο να εφαρμόσει στην προκειμένη περίπτωση τη θεωρία της ανύπαρκτης πράξης που είναι γνωστή στο διοικητικό δίκαιο των περισσότερων κρατών μελών.

Όπως πράγματι προκύπτει από συγκριτική μελέτη τα δίκαια των περισσότερων κρατών μελών αναγνωρίζουν την ύπαρξη περιπτώσεων

κατά τις οποίες η παράνομη πράξη, λόγω της βαρύτητας της πλημμέλειας από την οποία πάσχει, θεωρείται ότι δεν παράγει κανένα έννομο αποτέλεσμα ούτε προσωρινό, έτσι ώστε και ο αποδέκτης της και ο συντάκτης της δεν οφείλουν να την τηρήσουν, πριν ακόμα καταστεί αναγκαία η προηγούμενη επέμβαση του δικαστή. Για ορισμένα δίκαια τέτοιες πράξεις είναι ανύπαρκτες, για άλλα δίκαια είναι αυτοδικαίως άκυρες.

Δεδομένου ωστόσο ότι όλα αυτά τα δίκαια δέχονται την αρχή κατά την οποία μια διοικητική πράξη θεωρείται κατά τεκμήριο νόμιμη, έτσι ώστε ακόμα και η παράνομη πράξη θεωρείται ότι παράγει τα επιδιωκόμενα έννομα αποτελέσματα εκτός αν ανακληθεί ή ακυρωθεί, δέχονται την απλή ανυπαρξία μιας τέτοιας πράξεως σε εξαιρετικές περιπτώσεις μιας τόσο εμφανούς και χονδροειδούς αντικανονικότητας ώστε οι πλημμέλειες από τις οποίες πάσχει να είναι αμέσως εμφανείς. Μια τέτοια πρόδηλη αντικανονικότητα φαίνεται καταρχήν ότι αποδίδεται σε εξαιρετικές περιπτώσεις, όπως η εμφανής ιδιοποίηση εξουσίας ή αξιώματος, η έλλειψη υπογραφής, ο φανταστικός, αβέβαιος ή αθέμιτος χαρακτήρας του αντικειμένου της πράξεως, που υπερβαίνουν κατά πολύ τη φυσική αντικανονικότητα που προέρχεται από εσφαλμένη εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών ή από άγνοια του νόμου.

Άλλωστε από το 1957, το Δικαστήριο τάχθηκε με αυτή την άποψη. Με την απόφαση *Algera* της 12ης Ιουλίου 1957⁵ δέχτηκε ότι «η έλλειψη νομιμότητας μιας ατομικής διοικητικής πράξεως δεν συνεπάγεται την απόλυτη ακυρότητά της παρά σε ορισμένες περιπτώσεις...» και ότι «εξαίρεσει αυτών των *εξαίρετικών περιπτώσεων*, η νομική θεωρία και η νομολογία των κρατών μελών δεν δέχονται παρά το ότι οι εν λόγω πράξεις είναι ακυρώτες και ανακλητέες». Το Δικαστήριο προσέθεσε ότι «η έκδοση διοικητικής πράξεως δημιουργεί τεκμήριο του κύρους της. Το τεκμήριο

5 — Συνεδικασθείσες υποθέσεις 7/56 και 3 έως 7/57, *Algera* και λοιποί κατά Συνελεύσεως της ΕΚΑΧ, Rec. 1957, σ. 81.

αυτό δεν μπορεί να ανατραπεί παρά με ακύρωση ή ανάκληση, υπό την προϋπόθεση ότι τα εν λόγω μέτρα επιτρέπονται » (Rec. 1957, σ. 122).

Λίγους μήνες αργότερα, με την απόφαση της 10ης Δεκεμβρίου 1957⁶, το Δικαστήριο δέχτηκε ότι η αιτιολογία αποτελεί « ουσιαστικό στοιχείο, και μάλλον συστατικό » της « αιτιολογημένης γνώμης » κατά την έννοια του άρθρου 54, τέταρτη παράγραφος, της Συνθήκης ΕΚΑΧ έτσι ώστε, εν αντιθέσει προς άλλες διατυπώσεις που δεν μπορούν να θίξουν τη φύση ή την ύπαρξη της πράξεως, « η έλλειψη αιτιολογίας συνεπάγεται την ανυπαρξία της πράξεως ». Από αυτό το Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι προσφυγή στρεφόμενη κατά μιας τέτοιας πράξεως ανύπαρκτης από νομική άποψη είναι απαράδεκτη ελλείψει αντικειμένου (Rec. 1957, σ. 220).

Λαμβάνοντας ως αφετηρία τις ίδιες διαπιστώσεις συγκριτικού δικαίου, ο γενικός εισαγγελέας Trabucchi, στις προτάσεις του της 13ης Δεκεμβρίου 1973 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις Kortner-Schots και λοιποί κατά Συμβουλίου, Επιτροπής και Κοινοβουλίου⁷, θεώρησε ότι « σε σύστημα όπως το σύστημα του κοινοτικού μας δικαίου, δεν βλέπω κανένα λόγο για να μη δεχθώ το κριτήριο που ακολουθούν τα διάφορα εθνικά δίκαια, κατά το οποίο μια κανονιστική πράξη που μπορεί να εφαρμοστεί και ανταποκρίνεται στις ουσιαστικές προϋποθέσεις διαδικασίας, τύπου και αρμοδιότητας, ως προς τη λειτουργικότητα και τη δημοσίευσή της, αποτελεί πράξη της οποίας το ενδεχόμενο ασυμβίβαστο του περιεχομένου της προς ανώτερους κανόνες ή αρχές επιτρέπει να αμφισβητηθεί το κύρος της, ουδέποτε όμως

να αμφισβητηθεί η ύπαρξή της » (Rec. 1974, σ. 197). Το Δικαστήριο ακολούθησε τις εν λόγω προτάσεις του εισαγγελέα αρνηθέν, στην απόφαση της 21ης Φεβρουαρίου 1974 επί των ιδίων υποθέσεων⁸, να χαρακτηρίσει ως « ανύπαρκτη » διάταξη της αρμόδιας αρχής που θεσπίστηκε τηρώντας τις προϋποθέσεις διαδικασίας και τύπου που ορίζουν οι συνθήκες, παρόλον ότι την έκρινε παράνομη λόγω άλλων πλημμελειών (βλέπε ιδίως σκέψεις 33 και επόμενες, Rec. 1974, σ. 191).

Είναι αληθές ότι σε εκείνη την περίπτωση είχε αμφισβητηθεί *κανονιστική διάταξη* που είχε επομένως αξία κανόνος, της οποίας το Δικαστήριο δεν κήρυξε την ακύρωση αλλά απλώς δέχτηκε το ανεφάρμοστο κατά την έννοια του άρθρου 184 της Συνθήκης ΕΟΚ. Θεωρώ, πάντως, ότι μπορεί από αυτό να αντληθεί η επιβεβαίωση ότι στο θέμα της ανυπαρξίας δημοσίας πράξεως επιβάλλεται εξαιρετική σύνεση, δεδομένου ότι οι απαιτήσεις της ασφαλείας του δικαίου αντιτίθενται εν γένει στην αμφισβήτηση του κύρους μιας τέτοιας πράξεως *ab initio*, ανεξαρτήτως των προβλεπόμενων προθεσμιών και διαδικασιών προσφυγής. Εξάλλου, ακόμη και σε περίπτωση ακυρώσεως κανονιστικής διατάξεως, το Δικαστήριο μπορεί να περιορίσει το αποτέλεσμα ως προς το παρελθόν δυνάμει του άρθρου 174, δεύτερη παράγραφος, της Συνθήκης ΕΟΚ.

Στη συγκεκριμένη περίπτωση δεν αμφισβητείται ούτε μπορεί να αμφισβητηθεί ότι η απόφαση του 1982, από εξωτερική άποψη, εμφανίζει όλα τα χαρακτηριστικά αποφάσεως θεσπισθείσας σύμφωνα με τους τύπους και τις προϋποθέσεις που προβλέπει ο κανονισμός 355/77. Αφού υπεγράφη, στις 7 Απριλίου 1982, από το αρμόδιο μέλος της Επιτροπής, κοινοποιήθηκε στους αποδέκτες της, στη συγκεκριμένη περίπτωση στην ιταλική κυβέρνηση και το Consorzio, με συστημένες επιστολές της 27ης Απριλίου 1982 και, επομένως, απέκτησε ενέργεια, δυνάμει του άρθρου 191 της Συνθήκης ΕΟΚ, με αυτή την κοινοποίηση. Κατ' εφαρ-

6 — Συνεκδικασθείσες υποθέσεις I και 14/57, Société des usines à tubes de la Sarre κατά Ανατάτης Αρχής, Rec. 1957, σ. 201.

7 — Συνεκδικασθείσες υποθέσεις 15 έως 33, 52, 53, 57 έως 109, 116, 117, 123, 132 και 135 έως 137/73, Rec. 1974, σ. 193.

8 — Rec. 1974, σ. 177.

μογή των αρχών που προεξετέθησαν, πρέπει, επομένως, να θεωρηθεί ως έγκυρη από της κοινοποιήσεώς της, εκτός εξαιρετικής περιπτώσεως.

Και θεωρώ υπερβολικό να θεωρηθεί ότι οι πλημμέλειες της απόφασης του 1982 είναι τόσο σοβαρές και πρόδηλες ώστε να μη γίνεται ανεκτή ούτε η προσωρινή της ισχύς από την κοινοτική έννομη τάξη αναμένοντάς την ενδεχόμενη ακύρωση ή ανάκλησή της.

Αφενός, η μη τήρηση των εσωτερικών κανόνων υπολογισμού του ΕΓΤΠΕ δεν συνιστά, εν πάση περιπτώσει, παραβίαση υποχρεωτικού κανόνος δικαίου. Η Επιτροπή μπορούσε να παρεκκλίνει υπό ορισμένες προϋποθέσεις.

Αφετέρου, οι εν λόγω αντικανονικότητες δεν είναι πρόδηλες. Οι εσωτερικοί κανόνες του ΕΓΤΠΕ δεν δημοσιεύτηκαν ούτε με άλλο τρόπο γνωστοποιήθηκαν στα υποκείμενα δικαίου, τα οποία επομένως μπορούσαν να μη διαπιστώσουν την πλάνη. Εξάλλου δεδομένου ότι η διαβούλευση των αρμόδιων επιτροπών έλαβε πράγματι χώρα, η διαφορά μεταξύ του σχεδίου που τους υποβλήθηκε και της θεσπισθείσας απόφασης μπορούσε να είναι το αποτέλεσμα της λήψεως υπόψη της γνώμης τους.

Τέλος, δεν μπορώ να δεχθώ ούτε το επιχείρημα της Επιτροπής κατά το οποίο η πράξη είναι ανύπαρκτη διότι η Επιτροπή *δεν είχε τη θέληση* να θεσπίσει την πράξη υπ' αυτή τη μορφή, πράγμα αποδεικνυόμενο από το γεγονός ότι έγινε πραγματικό σφάλμα ως προς το έγγραφο που υποβλήθηκε προς υπογραφή στον υπεύθυνο επίτροπο.

Επιθυμώ να υπενθυμίσω σχετικά τα όσα ανέφερε ο γενικός εισαγγελέας Roemer στις προτάσεις του της 11ης Μαρτίου 1965 στην υπόθεση 36/64 (Sorema κατά Ανωτάτης Αρχής, Rec. σ. 445) :

« Στο αστικό δίκαιο η διαφορά μεταξύ πραγματικής βουλήσεως και της εκδηλώσεώς της αποτελεί λόγο ακυρώσεως λόγω πλάνης (" Irrtumsanfechtung "), που επιτρέπει μεταγενέστερη επανόρθωση με καθορισμένες έννομες συνέπειες. Στο δημόσιο δίκαιο, κατά ομόφωνη γνώμη, ο θεσμός αυτός είναι άγνωστος. »

Πρέπει, επομένως, να γίνει δεκτό ότι η απόφαση του 1982, παρόλον ότι είναι αντικανονική, παρήγαγε τα έννομα αποτελέσματά της εφόσον δεν εκδόθηκε απόφαση ακυρώσεώς της ή διοικητική απόφαση περί ανακλήσεως ή καταργήσεώς της.

Κατά συνέπεια, είμαι υποχρεωμένος να εξετάσω το επικουρικό μέσο άμυνας της Επιτροπής, δηλαδή αν η απόφαση του 1982 έπρεπε να θεωρηθεί ότι υπήρξε, τότε ανακλήθηκε με την απόφαση του 1984.

Γ — Επί της ανακλήσεως της αποφάσεως του 1982

Στο πλαίσιο του παρόντος κεφαλαίου θα εξετάσω ειδικότερα τις αιτιάσεις που προβάλλει το προσφεύγον κατά της αποφάσεως του 1984 για να αποδείξει ότι η Επιτροπή δεν ανεκάλεσε νομίμως την απόφαση του 1982.

1. *Επί της έλλειψης αιτιολογίας*

Για να δικαιολογήσει την έλλειψη αιτιολογίας στην απόφαση του 1984 περί ανακλήσεως της αποφάσεως του 1982, η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι μια τέτοια αιτιολογία δεν ήταν κατά την άποψή της αναγκαία εφόσον η παλαιά απόφαση έπρεπε να θεωρηθεί ως ανύπαρκτη.

Θεωρώ ωστόσο δύσκολο το Δικαστήριο να κάνει δεκτό αυτό το συλλογισμό και να λάβει υπόψη του την υποκειμενική πεποίθηση ενός

των διαδικών. Αν το Δικαστήριο καταλήξει στο συμπέρασμα, όπως προτείνω, ότι η απόφαση του 1982 δεν είναι ανύπαρκτη, τότε δεν μπορεί να πράξει διαφορετικά παρά να στηρίξει την εκτίμησή του επί των αντικειμενικών στοιχείων της δικογραφίας.

Πρόκειται στη συγκεκριμένη περίπτωση περί δύο αποφάσεων και περί του υπηρεσιακού εγγράφου της Επιτροπής της 24ης Οκτωβρίου 1984.

Όσον αφορά, καταρχάς, τις δύο αποφάσεις, οδηγούμαι στη διαπίστωση ότι αμφότερες έχουν ως αντικείμενο, σύμφωνα με τον τίτλο τους, την τροποποίηση της απόφασης της 22ας Δεκεμβρίου 1978 περί χορηγήσεως της ενισχύσεως του ΕΓΤΠΕ, τμήμα προσανατολισμού, στο υπό εξέταση σχέδιο.

Εξάλλου το περιεχόμενο των δύο αποφάσεων είναι ταυτόσημο λέξη προς λέξη, εκτός εννοείται, όσον αφορά το ποσό της χορηγούμενης ενίσχυσης (και το ποσό της χρηματοδότησης του προγράμματος που βαρύνει το Consorzio το οποίο αυξάνεται ανάλογα με τη μείωση της ενίσχυσης). Η Επιτροπή, στο «αντίγραφο» του 1984, παρέμεινε πιστή στο «πρωτότυπο» του 1982 ώστε λησμονήσει να προσαρμόσει το δεύτερο υπόψη στις διάφορες τροποποιήσεις που υπέστη ο κανονισμός 355/77 μεταξύ 27ης Απριλίου 1982 και 31ης Οκτωβρίου 1984 και να επαναλάβει στο διατακτικό (άρθρο 1) το ίδιο σφάλμα ημερομηνίας (22 Δεκεμβρίου 1981 αντί 22 Δεκεμβρίου 1978). Η απόφαση του 1984 προβλέπει και αυτή ότι «οι εργασίες θα αρχίσουν το Σεπτέμβριο 1981 και θα έχουν διάρκεια 24 μηνών»!

Επομένως, πουθενά δεν αναφέρεται, στη δεύτερη απόφαση, ότι αντικαθιστά την πρώτη. Ούτε και προκύπτει σιωπηρά από τη σύγκριση των κειμένων των δύο αποφάσεων ότι η απόφαση του 1984 εκδόθηκε διότι, το 1982, είχε αντικατασταθεί ένα έγγραφο από άλλο ή διότι είχε γίνει λάθος υπολογισμού.

Η Επιτροπή θα μπορούσε να εμπνευσθεί από την τεχνική που είχε ακολουθήσει λίγο χρόνο νωρίτερα όταν εξέδωσε τον κανονισμό 440/82 της 25ης Φεβρουαρίου 1982 περί διορθώσεως του κανονισμού (ΕΟΚ) 2901/81 περί καθορισμού των νομισματικών εξισωτικών ποσών (EE L 55, σ. 49).

Στην τελευταία αιτιολογική σκέψη του εν λόγω κανονισμού διαβάζουμε πράγματι: «έχοντας υπόψη... ότι μετά από έλεγχο διαπιστώθηκε ότι το παράρτημα I του εν λόγω κανονισμού δεν αντιστοιχεί προς τα μέτρα που υποβλήθηκαν προς γνωμοδότηση στην επιτροπή διαχειρίσεως» ότι πρέπει ως εκ τούτου να διορθωθεί ο εν λόγω κανονισμός».

Απομένει να εξεταστεί αν η ανεπαρκής αιτιολογία της απόφασης του 1984 «θεραπεύτηκε» από τις επεξηγήσεις που έδωσε η Επιτροπή με το συστημένο έγγραφο που απήλυθε στην ιταλική κυβέρνηση και στο Consorzio στις 24 Οκτωβρίου 1984, μερικές ημέρες πριν από την κοινοποίηση της νέας απόφασης.

Σ' αυτό το έγγραφο η Επιτροπή υπενθυμίζει το τηλετύπημα της 6ης Νοεμβρίου 1981 στο οποίο είχε διευκρινίσει ότι το ποσό της ενίσχυσης θα μειωνόταν από 4 446 εκατομμύρια LIT σε 3 343 εκατομμύρια LIT. Η Επιτροπή αναφέρει επίσης τις πληροφορίες που έδωσε προφορικά στους εκπροσώπους του Consorzio με την ευκαιρία της επίσκεψής τους στις Βρυξέλλες, στις 3 Νοεμβρίου 1981, καθώς και το γεγονός ότι είχε ζητηθεί η γνώμη των δύο επιτροπών επί σχεδίου αποφάσεως που περιελάμβανε το ποσό των 3 343 εκατομμυρίων LIT.

Το έγγραφο επεξηγεί ότι συνεπεία καθαρώς πραγματικού λάθους υπεγράφη κείμενο περιλαμβάνον άλλο ποσό και αναγγέλλει τη διόρθωση του λάθους.

Ωστόσο δεν θεωρώ ότι στην προκειμένη περίπτωση βρισκόμαστε προ μιας από τις καταστάσεις για τις οποίες το Δικαστήριο έχει δεχθεί ότι περιληπτική και λακωνική αιτιολογία μπορεί να είναι επαρκής διότι ο αποδέκτης της απόφασης συνέβαλε περισσότερο ή λιγότερο σημαντικά στην έκδοσή της και του γνωστοποιήθηκε ο συλλογισμός που τη στηρίζει ⁹.

Δεν βρισκόμαστε, πράγματι, ενώπιον περιληπτικής και λακωνικής αιτιολογίας, αλλά ενώπιον δύο ταυτόσημων αιτιολογιών που καταλήγουν σε διαφορετικά και αντιφατικά συμπεράσματα. Έτσι η λογική αρχή που απαγορεύει τις αντιφάσεις έχει παραβιαστεί.

Ακόμα και αν οι αποδέκτες της απόφασης μπορούσαν, χάρις στο επεξηγηματικό έγγραφο των υπηρεσιών της Επιτροπής, να αντιληφθούν το τι συνέβη, πρέπει εντούτοις να τονισθεί ότι η απαίτηση αιτιολογίας δεν θεσπίστηκε αποκλειστικά προς το συμφέρον των ιδιωτών τους οποίους αφορά άμεσα μια απόφαση.

Κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου το άρθρο 190 απαιτεί οι κανονισμοί, οδηγίες και αποφάσεις « να περιέχουν έκθεση των λόγων που ώθησαν το όργανο στη θέσπισή τους, κατά τρόπο που να επιτρέπει στο Δικαστήριο να ασκεί τον έλεγχό του, καθώς και τόσο στα κράτη μέλη όσο και στους ενδιαφερομένους από τους υπηκόους τους να γνωρίζουν τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες τα κοινοτικά όργανα έχουν εφαρμόσει τη Συνθήκη » ¹⁰.

Ερμηνεύω το κείμενο αυτό υπό την έννοια ότι κάθε πράξη κοινοτικού οργάνου πρέπει να

περιλαμβάνει, έστω και συνοπτικά, τους *καθοριστικούς* λόγους που ώθησαν το εν λόγω όργανο στη θέσπισή της.

Δεδομένου ότι στην προκειμένη περίπτωση η Επιτροπή δεν διευκρίνισε τους λόγους που την οδήγησαν στη θέσπιση απόφασης *διαφορετικής* από εκείνη του 1982, προτείνω στο Δικαστήριο να κρίνει ότι η απόφαση του 1984 είναι ανεπαρκώς αιτιολογημένη.

Απομένει να εξεταστεί αν η Επιτροπή είχε το δικαίωμα, το 1984 και δεδομένων των σχετικών περιστάσεων συγχρόνως τόσο της συμπεριφοράς της όσο και της συμπεριφοράς του Consorzio, καθώς και των διακυβευόμενων συμφερόντων τόσο της Επιτροπής όσο και του Consorzio, να ανακαλέσει την απόφαση του 1982. Το προσφερόμενο αμφισβητεί ότι η Επιτροπή έχει αυτό το δικαίωμα προβάλλοντας δύο άλλες αιτιάσεις που ανέπτυξε προς στήριξη της προσφυγής του, δηλαδή την *κατάχρηση εξουσίας* στην οποία υπέπεσε η Επιτροπή τροποποιώντας αυθαίρετως και ανααιτιολόγητα απόφαση βάσει της οποίας είχε συνάψει συμβάσεις με τρίτους που αποτελούσαν για εκείνη ανάληψη ανεκκλήτων υποχρεώσεων, καθώς και την *παραβίαση θεμελιωδών αρχών της Συνθήκης*, όπως είναι οι αρχές της ασφαλείας του δικαίου και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, που αντιτίθενται στην τροποποίησης μέτρου το οποίο έχει εγκριθεί και έχει τεθεί σε ισχύ κανονικά κατά τις εφαρμοστέες στην έννομη κοινοτική τάξη αρχές, από τη στιγμή που έχει παραγάγει τα αποτελέσματα για τα οποία θεσπίστηκε και εν πάση περιπτώσει κατά απρόβλεπτο τρόπο πλέον των δύο ετών από τη στιγμή που ο αποδέκτης της είχε αντλήσει τα δικαιώματα που μπορούσε να θεωρήσει ως κερτημένα.

Η απόφαση του 1984 προδήλως δεν πάσχει απο κατάχρησης εξουσίας, κατά την έννοια που ο όρος αυτός καθορίστηκε από το Δικαστήριο. Πράγματι « μια απόφαση είναι πλημμελής λόγω καταχρήσεως εξουσίας όταν βάσει αντικειμενικών, ουσιωδών και συγκλινουσών ενδείξεων παρίσταται εκδοθείσα για την επί-

9 — Βλέπε π. χ.: απόφαση της 11ης Δεκεμβρίου 1980 στην υπόθεση 1252/79, Lucchini κατά Επιτροπής, Rec. σ. 3753, σκέψη 14· απόφαση της 14ης Ιανουαρίου 1981 στην υπόθεση 819/79, Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας κατά Επιτροπής, Συλλογή σ. 21, σκέψη 20· απόφαση της 16ης Μαΐου 1984 στην υπόθεση 9/83, Eisen und Metall Aktiengesellschaft κατά Επιτροπής, Συλλογή σ. 2071, σκέψη 29.

10 — Απόφαση της 7ης Ιουλίου 1981 στην υπόθεση 158/80, Reve κατά Hauptzollamt Kiel, Συλλογή σ. 1805, σκέψη 25.

τευξη σκοπών ξένων προς αυτούς που επικαλείται» (η απόφαση της 21ης Ιουνίου 1984, 69/83, Συλλογή σ. 2447, σκέψη 30). Δεν βλέπω ποιοι είναι «οι σκοποί ξένοι προς αυτούς που επικαλείται» η απόφαση. Η Επιτροπή ασφαλώς δεν είχε την πρόθεση να αμφισβητήσει τις υποχρεώσεις που ανέλαβε το Consorzio έναντι τρίτων, αλλά απλώς να επανορθώσει την εσφαλμένη χρήση των αρμοδιοτήτων της, την οποία έκρινε ότι αρχικώς είχε κάνει, καθώς και των εξουσιών της περί χορηγήσεως ενισχύσεων του ΕΓΤΠΕ. Αν επρόκειτο να αποδειχθεί ότι οι εν λόγω υποχρεώσεις του Consorzio έπρεπε να εμποδίσουν την Επιτροπή να προβεί σε μια τέτοια διόρθωση, η απόφαση του 1984 θα έπρεπε να ακυρωθεί όχι λόγω καταχρήσεως εξουσίας, αλλά λόγω παράνομης ανάκλησης της προγενέστερης απόφασης. Θεωρώ, επομένως, ότι η αιτίαση αυτή συγχέεται με την αιτίαση της παραβίασης των προαναφερθεισών θεμελιωδών αρχών και, μαζί με αυτές, αποσκοπεί στο να ενισχύσει την άποψη της παράνομης ανάκλησης της απόφασης του 1982.

2. Ο παράνομος χαρακτήρας της ανάκλησης

Η νομολογία του Δικαστηρίου στο θέμα της ανάκλησης διοικητικής πράξεως έχει παγιωθεί από της εκδόσεως των γνωστών αποφάσεων *Algera* της 12ης Ιουλίου 1957, *SNUPAT* της 22ας Μαρτίου 1961¹¹ και *Hoogovens* της 12ης Ιουλίου 1962¹². Σε πλέον πρόσφατες αποφάσεις το Δικαστήριο υπενθύμισε εξάλλου συνοψίζοντάς τες, τις αρχές της εν λόγω νομολογίας:

Καταρχάς, «η ανάκληση με αναδρομική ισχύ νόμιμης πράξης που απένειμε υποκειμενικά δικαιώματα ή όμοια πλεονεκτήματα είναι αντίθετη προς τις γενικές αρχές του δικαίου»¹³.

11 — Συνεκδικασθείσες υποθέσεις 42 και 49/59, *SNUPAT* κατά Ανωτάτης Αρχής, Rec. 1961, σ. 99.

12 — Υπόθεση 14/61, *Hoogovens* κατά Ανωτάτης Αρχής, Rec. 1962, σ. 485.

13 — Απόφαση 159/82 της 22ας Σεπτεμβρίου 1983, *Veri-Wallace* κατά Επιτροπής, Συλλογή σ. 2711, σκέψη 8.

Περαιτέρω, η ανάκληση λόγω ελλείψεως νομιμότητας, παρόσον ότι πάντοτε συνεπάγεται ανάκληση *ex tunc*, δεν μπορεί σε καμιά περίπτωση, εξαιτίας των κεκτημένων δικαιωμάτων, να παραγάγει αποτελέσματα *ex tunc*¹⁴.

Προς προστασία των εν λόγω κεκτημένων δικαιωμάτων, η αναδρομική ανάκληση εσφαλμένης διοικητικής απόφασης υπόκειται σε πολύ αυστηρούς όρους¹⁵.

Ένας από τους εν λόγω όρους συνίσταται στο ότι η ανάκληση της παράνομης πράξης πρέπει να πραγματοποιηθεί εντός εύλογης προθεσμίας (βλέπε προαναφερθείσα απόφαση *Algera*: «το Δικαστήριο δέχεται την αρχή του ανακλητού των παρανόμων πράξεων τουλάχιστον εντός εύλογης προθεσμίας», Rec. 1957, σ. 116).

Το εν λόγω κριτήριο της «εύλογης προθεσμίας» αποκτά ιδιαίτερη σημασία όταν πρόκειται όπως στην υπό κρίση υπόθεση περί αποφάσεως διαπλαστικής υποκειμενικών δικαιωμάτων, κατηγορίας που αξίζει μεγίστης νομικής προστασίας.

Δεν πρόκειται, ωστόσο, περί κριτηρίου δυνάμενου να εφαρμόζεται κατά τρόπο θα έλεγα αυτόματο, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι άλλες περιστάσεις της υπόθεσης.

Κατά τη στιγμή λήψεως της ανακλητικής απόφασης, εναπόκειται, πράγματι, στο συντάκτη της παράνομης πράξης να προβεί, υπό τον έλεγχο του Δικαστηρίου¹⁶, σε γενική εκτίμηση όλων των ενεστώτων συμφερόντων.

14 — Βλέπε σχετικώς απόφαση της 1ης Ιουνίου 1961 στην υπόθεση 15/60, *Gabriel Simon* κατά Δικαστηρίου, Rec. σ. 223: «Η ανάκληση λόγω ελλείψεως νομιμότητας, ακόμα και αν δεν μπορεί να παραγάγει, σε ορισμένες περιπτώσεις, εξαιτίας κεκτημένων δικαιωμάτων, ακύρωση *ex tunc*, συνεπάγεται πάντοτε ακύρωση *ex tunc*» (Rec. 1961, σ. 242).

15 — Απόφαση της 9ης Μαρτίου 1978 στην υπόθεση 54/77, *Herpels* κατά Επιτροπής, Rec. σ. 585, σκέψη 38.

16 — Απόφαση της 13ης Ιουλίου 1965 στην υπόθεση 111/63, *Lemmerz Werke* κατά Ανωτάτης Αρχής, Rec. σ. 835, ιδίως σ. 853.

Αυτή η πραγματική αντιπαράθεση του δημοσίου συμφέροντος με τα ιδιωτικά συμφέροντα θα συντελέσει, τελικά, στο να κλίνει η πλάστιγγα είτε προς την πλευρά της αρχής της νομιμότητας — πράγμα που θα προκαλέσει (αναδρομική) ανάκληση — είτε προς την πλευρά της αρχής της ασφαλείας του δικαίου — πράγμα που δεν θα επιτρέψει παρά την κατάργηση (για το μέλλον) ¹⁷. Κατ' αυτή την εκτίμηση, πρόκειται να αντιταχθεί συγκεκριμένα συμφέρον του ιδιώτη στη διατήρηση μιας κατάστασης που αυτός θεωρεί κτηθείσα, προς το συμφέρον της Κοινότητας, δηλαδή προς την τήρηση των ισχυόντων στον τομέα κανόνων και την αποκατάσταση της νομιμότητας.

Σ' αυτή τη συγκυρία πρέπει επίσης να ληφθεί υπόψη η συμπεριφορά του συντάκτη καθώς και η συμπεριφορά του αποδέκτη της παράνομης πράξης.

Σε σχετικώς πρόσφατη απόφαση (Alpha Steel) ¹⁸ το Δικαστήριο εξέφρασε αυτή την αντιπαράθεση μεταξύ ασφαλείας του δικαίου και νομιμότητας ως εξής: « Η ανάκληση παρανόμου πράξεως επιτρέπεται εφόσον γίνεται εντός ευλόγου προθεσμίας και εφόσον η Επιτροπή έλαβε επαρκώς υπόψη το πόσο ο προσφεύγων ενδεχομένως εβασίσθη στη νομιμότητα της πράξεως ». Το Δικαστήριο δεχόμενο ότι στην προκειμένη περίπτωση η Alpha Steel δεν βασίστηκε ούτε μπορούσε θεμιτά να βασιστεί στη νομιμότητα της ανακληθείσας απόφασης και ότι το διαρρεύσαν χρονικό διάστημα μπορούσε να εξηγηθεί και δεν της προκάλεσε ζημία, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η ανάκληση πραγματοποιήθηκε εντός εύλογης προθεσμίας και την έκρινε νόμιμη (σκέψεις 11 και 12). Επομένως, η ασφάλεια του δικαίου δεν είχε θιγεί διότι η ανάκληση μεσολάβησε

εντός *αποδεκτής προθεσμίας* και η νομιμότητα μπορούσε να αποκατασταθεί ακόμη ευκολότερα διότι *ο παράνομος χαρακτήρας της ανακληθείσας απόφασης ήταν προφανής και το γνώριζε ο αποδέκτης*.

Ποια είναι η σχετική κατάσταση στην προκειμένη περίπτωση;

α) *Η προθεσμία εντός της οποίας η Επιτροπή ανακάλεσε την πράξη ήταν εύλογη;*

Δεν υπάρχει αμφιβολία, το τόνισα σε άλλα σημεία των προτάσεών μου, ότι βρισκόμαστε ενώπιον (αναδρομικής) ανακλήσεως παράνομης απόφασης.

Η απόφαση αυτή ήταν *διαπλαστική υποκειμενικών δικαιωμάτων*. Οι ενδιαφερόμενοι δεν ανευρίσκουν στο βασικό κανονισμό 355/77 κανένα αυτόματο δικαίωμα επί ενισχύσεως του ΕΓΤΠΕ για τα σχέδια επενδύσεών τους: μόνον η απόφαση χορηγήσεως της ενισχύσεως αποτελεί γενεσιουργό λόγο των δικαιωμάτων τους. Σχετικά η Επιτροπή διαθέτει ευρεία εξουσία εκτιμήσεως που εκτείνεται επίσης και επί του καθορισμού του ποσού της χορηγούμενης ενίσχυσης. Ωστόσο, ο κανονισμός 355/77 δεν καθορίζει παρά το ανώτατο όριο του συνολικού κόστους κάθε προγράμματος, που η ενίσχυση του ΕΓΤΠΕ δεν μπορεί να υπερβεί. Υπενθυμίζω, επιπλέον, ότι για ειδικούς λόγους η *Επιτροπή μπορεί να αποστεί σε ορισμένες περιπτώσεις από τους ίδιους τους εσωτερικούς της κανόνες υπολογισμού* μπορεί μάλιστα να τους τροποποιήσει από τη μια ημέρα στην άλλη. Δεδομένου ότι η απόφαση χορηγήσεως της ενίσχυσης είναι εκείνη που γεννά τα δικαιώματα των οποίων η ίδια καθορίζει την έκταση και το περιεχόμενο, εξαιρετική σημασία, ακόμα και αν δεν είναι αναγκαστικά καθοριστική, έχει, επομένως, η προθεσμία εντός της οποίας η απόφαση του

17 — Απόφαση SNUPAT που προαναφέρθηκε, Rec. 1961, σ. 159. Απόφαση της 21ης Σεπτεμβρίου 1983, συνεκδικασθείσες υποθέσεις 205 έως 215/82, Deutsche Milchkontor κατά Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, Συλλογή σ. 2633.

18 — Απόφαση της 3ης Μαρτίου 1982 στην υπόθεση 14/81, Alpha Steel κατά Επιτροπής, Συλλογή σ. 749, σκέψη 10.

1982 μπορούσε νομίμως να ανακληθεί. Και πρέπει να τονιστεί ότι μεσολάβησαν δύο μισοί και πλέον έτη μεταξύ των αποφάσεων της 7ης Απριλίου 1982 και 31ης Οκτωβρίου 1984.

Αυτή η προθεσμία φαίνεται υπερβολική για δύο λόγους. Καταρχάς οι αρμόδιες υπηρεσίες της Επιτροπής ασφαλώς έλαβαν κεκρωμένο αντίγραφο της απόφασης που κοινοποιήθηκε στο Consorzio. Είχαν, επομένως, τη δυνατότητα να διαπιστώσουν ήδη από τις πρώτες ημέρες που ακολούθησαν την αποστολή αυτής της απόφασης ότι η τελευταία δεν ανταποκρινόταν στο τελικό κείμενο.

Εξάλλου, δυνάμει του άρθρου 19, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 355/77, η Επιτροπή μπορεί ανά πάσα στιγμή να ζητήσει να της κοινοποιηθούν « όλα τα δικαιολογητικά έγγραφα, καθώς και τα έγγραφα που δύνανται να αποδείξουν ότι πληρούνται οι χρηματοδοτικοί ή λοιποί όροι, που απαιτούνται για κάθε πρόγραμμα ». Μπορεί όμως σε ορισμένες περιπτώσεις, ακόμα και να αναστείλει, περιορίσει ή καταργήσει την ενίσχυση του Ταμείου.

Προς εγγύηση του ότι η Επιτροπή θα ενημερώνεται για την πραγματοποίηση των προγραμμάτων υπό τους όρους και εντός των προθεσμιών που προβλέπει η απόφαση, το άρθρο 2 του κανονισμού 1685/78 της Επιτροπής, της 11ης Ιουλίου 1978¹⁹, που θεσπίστηκε βάσει της παραγράφου 5 του ίδιου άρθρου 19, προβλέπει ότι « μετά τη λήξη προθεσμίας δύο ετών από την κοινοποίηση της αποφάσεως χορηγήσεως συνδρομής, η αρχή ή ο οργανισμός διαβιβάζει στην Επιτροπή έγγραφο για την κατάσταση προόδου των μη περατωθέντων σχεδίων ».

Στην προκειμένη, όμως, περίπτωση, και κατά τους ίδιους τους όρους της απόφασης του 1982, οι εργασίες για την πραγματοποίηση του προγράμματος του Consorzio έπρεπε να έχουν αρχίσει από το Σεπτέμβριο του 1981 και να μη διαρκέσουν παρά 24 μήνες.

Από τα προεκτεθέντα προκύπτει ότι εάν η Επιτροπή είχε κάνει χρήση της εξουσίας της ασκήσεως ελέγχου και ερευνών εντός των ρητώς προβλεπομένων προθεσμιών, δεν θα έπρεπε να αναμείνει ούτε την υποβολή αιτήσεως καταβολής του Consorzio (βλέπε υπόμνημα αντικρούσεως, σημείο 5) ούτε την πρώτη κατάσταση προόδου των εργασιών (βλέπε έγγραφο της 24ης Οκτωβρίου 1984, παράρτημα VIII του υπομνήματος αντικρούσεως) για να αντιληφθεί τα σφάλματα που έγιναν το 1982. Έτσι η ανάκληση θα είχε καταστεί δυνατόν να γίνει νωρίτερα και η επίπτωση που η ανάκληση θα είχε επί των ήδη αναληφθεισών υποχρεώσεων εκ μέρους του Consorzio ασφαλώς θα ήταν μικρότερη.

Σχετικώς, αντιλαμβάνομαι, όπως και η Επιτροπή, ότι αυτές οι υποχρεώσεις συνιστούν γι' αυτή « res inter alias acta » και δεν καθίστανται ανίσχυρες από τη μείωση του ποσού της ενίσχυσης. Η αρχή όμως της ασφαλείας του δικαίου την οποία επικαλείται το προσφεύγον αποβλέπει καταρχάς στην προστασία της έννομης κατάστασης του ωφελουμένου από διοικητική πράξη. *Επομένως, είναι πολύ πιθανό ότι το Consorzio ενδεχομένως θα είχε παραιτηθεί από ορισμένες των προαναφερθεισών αναλήψεων υποχρεώσεων αν γνώριζε εξ υπαρχής ή μάθαινε νωρίτερα ότι το ποσό ενίσχυσης του ΕΓΤΠΕ θα μειωνόταν.* Κατά συνέπεια, η καθυστέρηση της Επιτροπής να επανορθώσει τα σφάλματά της ήταν απολύτως δυνατό να προκαλέσει ζημία στο Consorzio.

Το ότι το Consorzio εν πάση περιπτώσει είχε αναλάβει την υποχρέωση να συμμετάσχει με τα ίδια μέσα του στις μη καλυπτόμενες από την ενίσχυση του ΕΓΤΠΕ και την ενίσχυση της ιταλικής κυβέρνησης δαπάνες δεν επηρεάζει το κύρος αυτής της παρατήρησης. Η συμμετοχή στις μη ενισχυόμενες δαπάνες είναι απλώς

19 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 1685/78 της Επιτροπής, της 11ης Ιουλίου 1978, περί των τρόπων εκτελέσεως των αποφάσεων συνδρομής του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Προσανατολισμού και Εγγυήσεων, τμήμα προσανατολισμού, για τα προγράμματα βελτιώσεως των συνθηκών μεταποίησης και εμπορίας των γεωργικών προϊόντων (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/022, σ. 23 και επ.).

σύμφωνη με τη φύση των πραγμάτων και προβλέπεται ρητώς από το άρθρο 17, παράγραφος 2, του κανονισμού 355/77 το οποίο ορίζει ανώτατο όριο για τη χρηματοδοτική συμμετοχή του δικαιούχου της ενίσχυσης. Ο εν λόγω δικαιούχος δεν πρέπει, ωστόσο, να βρεθεί από τη μια μέρα στην άλλη αντιμετώπιος με την ανάγκη να συμμετάσχει στις δαπάνες κατά μέτρο που δεν είχε προβλέψει.

Σ' αυτή τη συγκυρία πρέπει, κατά την άποψή μου, να τοποθετηθεί η παρατήρηση του προσφεύγοντος, την οποία διατύπωσε στο τέλος της απάντησής του και αφορά την *ενθόνη* της Επιτροπής που πηγάζει από τα σφάλματα στα οποία υπέπεσαν οι υπάλληλοί της, για τη ζημία που το προσφεύγον υπέστη κατόπιν της ανάκλησης της απόφασης του 1982 και η οποία το εμποδίζει να ανταποκριθεί σε ορισμένες υποχρεώσεις που έχει αναλάβει έναντι τρίτων. Στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας η Επιτροπή δικαίως προέβαλε ένσταση απαραδέκτου οιασδήποτε αιτήσεως καταβολής αποζημιώσεως δεδομένου ότι δεν έγινε νύξη αυτού του θέματος για πρώτη φορά παρά με την απάντηση. Ας μου επιτραπεί εντούτοις να προσθέσω ότι μια τέτοια αίτηση, a priori, δεν μου φαίνεται ότι στερείται παντελώς ερείσματος και ότι θα ήταν φρόνιμο να υποβληθεί με την επικουρική αίτηση, για την περίπτωση που η απόφαση του 1984 δεν θα κηρυσσόταν άκυρη.

Μετά από αυτή την παρένθεση, καταλήγω στο συμπέρασμα ότι η προθεσμία που διέρρευσε παρά τα μέσα ελέγχου τα οποία διέθετε η Επιτροπή, σφαλώς ήταν δυνατό να θίξει τα συμφέροντα του Consorzio και η απόφαση του 1984 πρέπει, κατά συνέπεια, να θεωρηθεί ότι ελήφθη μετά την παρέλευση υπερβολικού χρόνου, δεδομένου μάλιστα ότι καταρχήν η πραγματοποίηση του προγράμματος έπρεπε να έχει περατωθεί κατά την ημερομηνία ανακλήσεως της αποφάσεως. Θεωρώ, επομένως, ότι πρέπει, για λόγους που έχουν σχέση με την ασφάλεια του δικαίου και την προστασία της δικαιολογημένης του εμπιστοσύνης, να επιτραπεί στον προσφεύγοντα να προβάλλει δικαιώ-

ματα που απέκτησε βάσει της απόφασης του 1982, εκτός, φυσικά, αν γνώριζε ή μπορούσε να γνωρίζει ότι η εν λόγω απόφαση ήταν παράνομη.

β) *Το προσφεύγον μπορούσε θεμιτώς να έχει εμπιστοσύνη στη νομιμότητα της πράξης;*

Για να αποδείξει την κακή πίστη του Consorzio, η Επιτροπή προσκόμισε ορισμένο αριθμό εγγράφων από τα οποία προκύπτει ότι το Consorzio γνώριζε ότι η απόφαση του 1982 ήταν αποτέλεσμα λάθους και ότι ήταν, συνεπώς, παράνομη.

Εντούτοις, είναι γεγονός ότι τα εν λόγω έγγραφα φέρουν ημερομηνία τέλους Οκτωβρίου και αρχών Νοεμβρίου 1981 και, επομένως, είναι προγενέστερα της κοινοποιήσεως της απόφασης της 7ης Απριλίου 1982 κατά έξι περίπου μήνες.

Είναι βέβαιο ότι το περιεχόμενό τους επιτρέπει την πρόβλεψη μειώσεως του ποσού της ενισχύσεως του ΕΓΤΠΕ κατόπιν των επελευθύνων στο πρόγραμμα τροποποιήσεων. Τηλέτυπο που εστάλη στις 6 Νοεμβρίου 1981 στο Consorzio (παράρτημα IV του υπομνήματος αντικρούσεως) αναφέρει μάλιστα ότι το ποσό έπρεπε να μειωθεί από 4 446 σε 3 343 εκατομμύρια LIT.

Εντούτοις, δεδομένου ότι η καλή πίστη τεκμαίρεται μέχρις αποδείξεως του εναντίου, δεν θεωρώ ότι τα εν λόγω έγγραφα αρκούν για την προσκόμιση της εν λόγω αποδείξεως του εναντίου.

Το εσωτερικό υπηρεσιακό σημείωμα της Επιτροπής το σχετικό με την τηλεφωνική συνδιάλεξη της 30ής Οκτωβρίου 1981 (παράρτημα II στο υπόμνημα αντικρούσεως) δεν αναφέρει παρά « ενδεχόμενη μείωση » της ενίσχυσης.

Η υποχρέωση που το Consorzio ανέλαβε με τηλετύπημα της 3ης Νοεμβρίου 1981 (παράρτημα ΙΙΙ στο υπόμνημα αντικρούσεως) ότι «όσον αφορά το πρόγραμμα κατά εναλλακτική λύση I/159/78 θα συμμετάσχει με τα ίδια αυτού μέσα στις μη καλυπτόμενες από την ενίσχυση του ΕΓΤΠΕ και του κράτους μέλους δαπάνες» δεν αφορά ρητώς σε μείωση της συμμετοχής του ΕΓΤΠΕ κατά ορισμένο ποσό (όπως η Επιτροπή θέλει να το καταστήσει πιστευτό στο σημείο 4 του υπομνήματος αντικρούσεώς της) και δεν αποτελεί παρά την επιβεβαίωση απαραίτητης υποχρέωσης σε κάθε χορήγηση ενισχύσεως του ΕΓΤΠΕ.

Ως προς το τηλετύπημα της Επιτροπής της 6ης Νοεμβρίου 1981 που αναφέρει το ποσό των 3 343 εκατομμυρίων LIT, δεν είναι τελείως σαφές εφόσον αναφέρει ότι «η παρούσα συμφωνία καταρχήν εξαρτάται από τη γνώμη της επιτροπής (μόνιμης επιτροπής γεωργικών διαρθρώσεων) καθώς και από την οριστική απόφαση της Επιτροπής».

Και, όπως το τόνισα προηγουμένως, η γνώμη της μόνιμης επιτροπής δεν αφορά αποκλειστικά την αρχή της χορήγησης της ενίσχυσης (που ήδη είναι κεκτημένη από το 1978) αλλά επίσης και το ποσό της ενίσχυσης.

Δεν είναι, επομένως, αδύνατο το Consorzio να πίστευσε εξαιτίας του εν λόγω τηλετυπήματος ότι το ποσό μπορούσε ενδεχομένως να αυξηθεί κατόπιν αναθεωρήσεως κατά τη συζήτηση ενώπιον της μόνιμης επιτροπής.

Είναι, ασφαλώς, δυνατό το Consorzio να πληροφορήθηκε από τους ιταλούς πραγματογνώμονες, μέλη της μόνιμης επιτροπής γεωργικών διαρθρώσεων, ότι η εν λόγω επιτροπή είχε δώσει σύμφωνη γνώμη για ενίσχυση 3 343 εκατομμυρίων LIT. Δεν έχει, όμως, αποδειχθεί ότι το Consorzio πράγματι είχε πληροφορηθεί τα ανωτέρω.

Εξάλλου το Consorzio μπορούσε να πιστεύει ότι το εν λόγω ποσό ήταν δυνατό ακόμη να τροποποιηθεί από την ίδια την Επιτροπή. Ένας ιδιώτης δεν θεωρείται πράγματι ότι γνωρίζει ότι οι παρόμοιες αποφάσεις λαμβάνονται, βάσει εξουσιοδοτήσεως, από τον επίτροπο τον υπεύθυνο επί της γεωργίας (ο οποίος περιορίζεται στο να εγκρίνει το σχέδιο αποφάσεως που αποτέλεσε αντικείμενο ευνοϊκής γνώμης της μόνιμης επιτροπής) και ότι οι αποφάσεις αυτές δεν συζητούνται από το συλλογικό σώμα της επιτροπής.

Τέλος, το έγγραφο της 12ης Νοεμβρίου 1981 (παράρτημα Ι της ανταπάντησης) επεξηγεί, ασφαλώς, ότι «η ενίσχυση... μειώθηκε και αυτό βάσει των κανόνων που οφείλουμε να εφαρμόζουμε σ' αυτού του είδους τις περιπτώσεις», αλλά το Consorzio δεν θα είχε διαπράξει σφάλμα αν είχε υποθέσει ότι η Επιτροπή μπορεί, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, να παρεκκλίνει από αυτούς τους καθαρώς εσωτερικούς κανόνες.

Το ίδιο έγγραφο επιβεβαιώνει εξάλλου ότι οι υπεύθυνοι του Consorzio, κατά την επίσκεψή τους στην Επιτροπή της 3ης Νοεμβρίου 1981, είχαν δηλώσει ότι δεν ήταν ικανοποιημένοι από τη μελετώμενη μείωση της ενίσχυσης. Είχαν συνεπώς, κακώς ή καλώς, την ελπίδα ότι αυτή η εκδήλωση της μη ικανοποίησεως μπορούσε να οδηγήσει την Επιτροπή στο να επανέλθει επί της απόψεώς της και ήταν δυνατό να διαβλέψουν μια τέτοια αναθεώρηση απόψεων στην απόφαση που, τελικά, τους κοινοποιήθηκε.

Παρόλον ότι τα προαναφερθέντα έγγραφα επιβεβαιώνουν, επομένως, ότι η Επιτροπή θέσπισε την απόφαση του 1982 εκ πλάνης, θεωρώ εντούτοις ότι κανένα από τα εν λόγω έγγραφα δεν προσκομίζει την πλήρη απόδειξη ότι το Consorzio γνώριζε και έπρεπε να γνωρίζει ότι η ενίσχυση της οποίας ήταν δικαι-

ούχο κατόπιν τροποποιήσεως του προγράμματος του, δεν μπορούσε *σε καμιά περίπτωση* να υπερβεί το ποσό των 3 343 181 208 LIT, και ότι μια απόφαση περί χορηγήσεως μεγαλύτερου ποσού δεν μπορούσε παρά να είναι παράνομη.

Το Consorzio έπρεπε ασφαλώς να αναμένει μείωση η οποία, τελικά, πραγματοποιήθηκε: η απόφαση του 1982 χορηγεί ενίσχυση ποσού κατώτερου κατά 147 906 944 LIT από το προβλεπόμενο στην απόφαση του 1978 ποσό.

Μπορούσε μάλιστα ενδεχομένως να φοβείται ότι η εν λόγω μείωση θα ήταν σημαντική. Δεν νομίζω, όμως, ότι πρέπει αναγκαστικά να θεωρηθεί ότι το Consorzio επέδειξε κακή πίστη όταν, περίπου έξι μήνες μετά τις διάφορες επαφές, διαπιστώνοντας ότι η μείωση δεν ήταν παρά μικρή, απέφυγε να ρωτήσει την Επιτροπή μήπως πλανήθηκε. Δεν θεωρώ, πράγματι, ότι μπορεί να θεωρηθεί ως αρχή ότι ένας ιδιώτης που βλέπει ότι τον μεταχειρίζονται καλύτερα από ό,τι είχε προβλέψει πρέπει αναγκαστικά να ελέγξει απευθυνόμενο στην αρμόδια αρχή μήπως η τελευταία πλανήθηκε.

Νομίζω επίσης ότι λαμβάνοντας την απόφαση της 7ης Απριλίου 1982, που από απόψεως εξωτερικής εμφανίσεως ήταν άμεμπτη, το Consorzio μπόρεσε να δώσει πίστη στη νομιμότητα της εν λόγω απόφασης. Υπενθυμίζω ότι η *πλάγη* από την οποία πάσχει *δεν είναι προφανής*: αφενός, οι κανόνες υπολογισμού του ανώτατου δυνατού ορίου της ενίσχυσης του ΕΓΤΠΕ είναι εσωτερικοί κανόνες που δεν έχουν δημοσιευτεί και ακόμα και αν το προσφεύγον είχε λάβει γνώση των εν λόγω κανόνων, δεν θα είχε αναγκαστικά αντιληφθεί το σχετικό λάθος υπολογισμού· αφετέρου, δεν προκύπτει από την απόφαση ότι

ζητήθηκε η γνώμη των αρμοδίων επιτροπών βάσει κειμένου διαφορετικού από εκείνο που τελικά θεσπίστηκε και ακόμα και αν συνέβη αυτό το προσφεύγον θα μπορούσε κάλλιστα να θεωρήσει ότι η εν λόγω διαφορά ήταν το αποτέλεσμα της σχετικής διαβουλεύσεως, δεδομένου μάλιστα ότι είχε ενημερωθεί, με το προαναφερθέν τηλετύπημα της 6ης Νοεμβρίου 1981, ότι η καταρχήν συμφωνία εξαρτιόταν από αυτή τη γνώμη καθώς και από την οριστική απόφαση της Επιτροπής.

Σ' αυτή τη συγκυρία αναφέρω ότι το Δικαστήριο, στην απόφαση της 19ης Σεπτεμβρίου 1985 (συνεκδικασθείσες υποθέσεις 194 έως 206/83, Αστερίς ΑΕ και λοιποί κατά Επιτροπής, Συλλογή σ. 2815), δεν επέτρεψε στις προσφεύγουσες να επικαλεστούν, για να αμφισβητήσουν τη νομιμότητα κανονισμού της Επιτροπής, διαφορά μεταξύ των θεσπισθέν διατάξεων και των προπαρασκευαστικών εγγράφων, τα οποία αντανακλούν τις προτάσεις που είχαν υποβληθεί στην επιτροπή διαχειρίσεως με την αιτιολογία ότι «τα στοιχεία που περιέχονται στα προπαρασκευαστικά έγγραφα δεν μπορούν να αναχθούν σε κανόνα δικαίου, που θα επέτρεπε να ελεγχθεί η απόφαση η οποία ελήφθη τελικά από την Επιτροπή κατόπιν συσκέψεως με την επιτροπή διαχειρίσεως» (σκέψη 17).

Τέλος, αν η βεβαιότητα του Consorzio ως προς τη νομιμότητα της απόφασης του 1982 δεν είχε, ενδεχομένως, εδραιωθεί 100 % την ημέρα της κοινοποιήσεως της απόφασης, ασφαλώς εδραιώθηκε κατά τη διάρκεια των 30 μηνών που μεσολάβησαν πριν, για πρώτη φορά, πληροφορηθεί τα σφάλματα στα οποία υπέπεσε η Επιτροπή.

Από τα προεκτεθέντα συμπεραίνω ότι το προσφεύγον μπόρεσε να δώσει πίστη στη νομιμότητα της απόφασης του 1982 και ότι δεν απο-

δείχθηκε με επαρκή πειστικότητα ότι πράγματι δεν έδωσε πίστη σ' αυτή.

Τέλος, παρά τις προηγούμενες διαπιστώσεις και για να έχω ήσυχη τη συνείδησή μου θα ήθελα, μια φορά ακόμα, να επανέλθω επί του ζητήματος αν η αντιπαράθεση του δημοσίου συμφέροντος με τα σχετικά ιδιωτικά συμφέροντα περί των οποίων γίνεται λόγος στην ήδη προαναφερθείσα απόφαση της 22ας Μαρτίου 1961 (SNUPAT), είναι ή δεν είναι τέτοιας φύσεως ώστε να γείρει την πλάστιγγα μάλλον προς την πλευρά της αρχής της νομιμότητας παρά στην πλευρά των αρχών της ασφαλείας του δικαίου και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.

Είναι αληθές ότι αν η ανακλητική απόφαση της 31ης Οκτωβρίου 1984 ακυρωθεί το προσφεύγον θα έχει αποκτήσει οριστικά πλεονέκτημα οικονομικό το οποίο καταρχήν δεν δικαιούταν. Θα έχει ευνοηθεί σε σχέση με άλλες επιχειρήσεις ή γεωργικούς συνεταιρισμούς που δεν πέτυχαν ή δεν θα επιτύχουν, για ανάλογα προγράμματα, παρά μικρότερη ενίσχυση από το ΕΓΤΠΕ. Ο προϋπολογισμός της Κοινότητας θα έχει διασφαλίσει χρηματοδότηση που δεν δικαιολογείται καθαυτή.

Αλλά αν θα έπρεπε να δοθεί αποφασιστική σημασία στην ύπαρξη μη οφειλομένου πλεονεκτήματος, θα έπρεπε πάντοτε να γίνεται ανάκληση των παρανόμων πράξεων διότι κατά γενικό κανόνα συνεπάγονται τέτοια πλεονεκτήματα.

Στην προκειμένη περίπτωση, θεωρώ ότι οι απαιτήσεις που απορρέουν από την αρχή της νομιμότητας δεν είναι ικανές να δικαιολογήσουν την ανάκληση αυτών των πλεονεκτημάτων.

Υπενθυμίζω ότι οι διαπραχθείσες αντικανονικότητες είναι ανεκτές.

Αφενός, δεν παραβιάστηκε παρά εσωτερικός κανόνας, από τον οποίο η Επιτροπή θα μπορούσε η ίδια να παρεκκλίνει υπό την προϋπόθεση να δικαιολογήσει αυτή την παρέκκλιση. Το δημόσιο συμφέρον, τόσο της Κοινότητας όσο και των άλλων ενδιαφερομένων, προς επανόρθωση αυτής της αντικανονικότητας δεν έχει, επομένως, επιτακτικό χαρακτήρα.

Αφετέρου, το Δικαστήριο δεν δέχεται γενικά πλημμέλεια της διαδικασίας *ως λόγο ακυρώσεως προσωπικής αποφάσεως* παρά εφόσον η πλημμέλεια αυτή είχε βλαπτικές συνέπειες για τον προσφεύγοντα ²⁰ ή ήταν ικανή να επηρεάσει δυσμενώς την έννομη κατάσταση του προσφεύγοντα ²¹. Ομοίως, στην απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 1982 ²² το Δικαστήριο ανέφερε « μια γενική αρχή βάσει της οποίας οι διαδικαστικές πλημμέλειες που δεν δύνανται να καταλογιστούν σ' αυτόν που κανονικά δικαιούται (ορισμένων ποσών ή ωφελημάτων, στη συγκεκριμένη περίπτωση εξισωτικών ποσών), δεν πρέπει να συνεπάγονται δυσμενή γι' αυτόν αποτελέσματα » (σκέψη 8). Η αρχή της νομιμότητας δεν απαιτεί, επομένως, μια απόφαση που πάσχει από διαδικαστική πλημμέλεια να ακυρωθεί αναγκαστικά. Δεν απαιτεί επίσης ο εκδότης της αποφάσεως να ανακαλέσει μια τέτοια απόφαση σε κάθε περίπτωση, ιδίως στην περίπτωση που η πλημμέλεια δεν μπορεί να καταλογιστεί στον δικαιούχο.

Εν συμπεράσмати, δεν πιστεύω, επομένως, ότι στην υπό κρίση υπόθεση η αρχή της νομιμότητας πρέπει να υπερισχύσει των αρχών της ασφαλείας του δικαίου και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.

20 — Βλέπε ιδίως απόφαση της 15ης Ιουλίου 1970 στην υπόθεση 41/69, ACF Chemiefarma κατά Επιτροπής, Rec. σ. 661, σκέψη 52.

21 — Βλέπε ιδίως απόφαση της 23ης Οκτωβρίου 1986 στην υπόθεση 26/85, Vaysse κατά Επιτροπής, Συλλογή σ. 3131, σκέψη 16.

22 — Υπόθεση 302/81, Eggers κατά Hauptzollamt Kassel, Συλλογή 1982, σ. 3443.

Δ — Συμπεράσματα

Φθάνοντας στο τέλος αυτών των προτάσεων, αρκετά εκτεταμένων, ζητώ να μου επιτραπεί να εκθέσω συνοπτικά τις διάφορες διαπιστώσεις μου:

- 1) η απόφαση του 1982 είναι παράνομη·
- 2) η εν λόγω έλλειψη νομιμότητας δεν είναι, ωστόσο, ικανή να την καταστήσει ανυπαρκτη·
- 3) η απόφαση του 1984 είναι ανακλητική απόφαση, η οποία δεν είναι επαρκώς αιτιολογημένη·
- 4) λαμβανομένων υπόψη όλων αυτών των περιστάσεων της προκειμένης περιπτώσεως που έχουν σχέση με τη συμπεριφορά και τα συμφέροντα των μεν και των δε, η εν λόγω ανακλητική απόφαση πρέπει να θεωρηθεί ότι δεν ελήφθη εντός εύλογης προθεσμίας. Από αυτή τη διαπίστωση και από άλλα στοιχεία της δικογραφίας προκύπτει ότι το προσφεύγον θεμιτά μπόρεσε να δώσει πίστη στη νομιμότητα της ανακληθείσας απόφασης και να αντλήσει απ' αυτή τα δικαιώματα που οι αρχές της ασφαλείας του δικαίου και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης επιτάσσουν να μην του ανακληθούν.

Κατά συνέπεια προτείνω στο Δικαστήριο να ακυρώσει την απόφαση της Επιτροπής, της 31ης Οκτωβρίου 1984, περί τροποποιήσεως της απόφασης της 22ας Δεκεμβρίου 1978 σχετικής με τη χορήγηση ενισχύσεως του ΕΓΤΠΕ, τμήμα προσανατολισμού, στο πρόγραμμα υπό τον τίτλο « πραγματοποίηση περιφερειακού κέντρου για την επεξεργασία του γλεύκους και την εμφιάλωση οίνων στο δήμο της Frisa (Chieti) ».

Το προσφεύγον διατύπωσε επίσης δύο άλλα αιτήματα με τα οποία ζητεί από το Δικαστήριο:

- να κηρύξει έγκυρη και αμετάκλητη την απόφαση της Επιτροπής της 7ης Απριλίου 1982,
- να διατάξει την Επιτροπή να καταβάλει την ενίσχυση στο οριζόμενο από την εν λόγω απόφαση μέτρο και σύμφωνα με την πρόοδο των εργασιών που έχει αναθέσει το Consorzio.

Σχετικά με αυτό θα ήθελα απλώς να παρατηρήσω ότι από την ακύρωση της απόφασης του 1984 απορρέει λογικά ότι η απόφαση του 1982 παραμένει και, ότι στο πλαίσιο προσφυγής ακυρώσεως, δεν εναπόκειται στο Δικαστήριο να απευθύνει εντολές στην Επιτροπή. Δυνάμει του άρθρου 176 της Συνθήκης, η Επιτροπή οφείλει να λάβει τα μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση της αποφάσεως του Δικαστηρίου.

Δεδομένου ότι, κατά την άποψή μου, η Επιτροπή ηττητή προτείνω να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.