

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ

KARL ROEMER

της 20ής Μαΐου 1965*

Περιεχόμενα

Περιστατικά.....	110
Νομική αξιολόγηση.....	111
I — Επί του παραδεκτού των προσφυγών	111
1. Αφορά η προσβαλλόμενη απόφαση τις προσφεύγουσες ατομικά;.....	111
2. Αφορά η προσβαλλόμενη απόφαση τις προσφεύγουσες άμεσα;.....	112
II — Επί της ουσίας.....	114
1. Παραβίαση ουσιώδους τύπου.....	114
2. Παραβίαση της Συνθήκης.....	116
α) Καθορισμός των προϋποθέσεων εφαρμογής του άρθρου 22 του κανονισμού 19 ..	117
αα) Το άρθρο 22 εφαρμόζεται μόνο σε περιπτώσεις καταστροφών;.....	117
ββ) Το άρθρο 22 μπορεί να εφαρμοστεί για διόρθωση πλημμελούς αποφάσεως της Επιτροπής;.....	117
β) Συντρέχουν στην προκειμένη περίπτωση οι προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 22;	118
αα) Επί των κρίσιμων τιμών αραβοσίτου	118
ββ) Αναμενόταν για τον Ιανουάριο του 1964 άσκηση πιέσεως από την προσφορά στη γερμανική αγορά αραβοσίτου;.....	119
γγ) Υπήρχε φόβος επιπτώσεων στη γερμανική αγορά κριθής;.....	120
δδ) Ποιες ποσότητες κριθής αναμένονταν στη γερμανική αγορά για τον Ιανουάριο του 1964;.....	121

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

γ) Άλλα επίμαχα ζητήματα	122
αα) Παράβαση του άρθρου 22, παράγραφος 2, περίπτωση 2	122
ββ) Επί του παραδεκτού αναδρομικής παύσεως των εισαγωγών	122
γγ) Υπάρχει παράβαση της αρχής της αναλογικότητας;	123
3. Κατάχρηση εξουσίας	124
III — Περίληψη και συμπέρασμα	124

*Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,*

Ως προς τα περιστατικά της υποθέσεως που μας απασχολεί σήμερα, παραπέμπω στις προτάσεις μου της 16ης Ιουνίου 1964 και, καθόσον προβλήθηκαν νέα επιχειρήματα, στην έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση του εισηγητή δικαστή.

Πρόκειται για απόφαση της Επιτροπής της 3ης Οκτωβρίου 1963 (που δημοσιεύτηκε στην *Επίσημη Εφημερίδα* της 11ης Οκτωβρίου 1963, σ. 2479), με την οποία ορίζεται ότι το μέτρο διασφαλίσεως που θέσπισε η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας την 1η Οκτωβρίου 1963 βάσει του άρθρου 22 του κανονισμού 19 μπορεί να διατηρηθεί μέχρι την 4η Οκτωβρίου 1963.

Οι προσφυγές τις οποίες άσκησαν η Getreide-Import-Gesellschaft και η Töpfer KG αποτέλεσαν αντικείμενο γραπτής και προφορικής διαδικασίας μόνο από άποψη παραδεκτού, σύμφωνα με αίτημα της Επιτροπής. Κατά τη δημόσια συνεδρίαση της

16ης Ιουνίου 1964 προέβην εγώ ο ίδιος σε αναλυτική αξιολόγηση των στοιχείων της δικογραφίας. Η τελική εντύπωσή μου τότε ήταν ότι το παραδεκτό των προσφυγών μπορούσε να κριθεί υπεύθυνα μόνο μετά από έρευνα του συνόλου της δικογραφίας, επειδή μου φαινόταν ότι ορισμένα επιχειρήματα επί της ουσίας συνδέονταν με το πρόβλημα του παραδεκτού.

Έτσι αποφάσισε το Δικαστήριο στις 25 Ιουνίου 1964 να επιφυλαχθεί ως προς την ένσταση που πρόβαλε η Επιτροπή επί του παραδεκτού μέχρις εκδόσεως της τελικής αποφάσεως.

Κατά την κανονική εξέλιξη της διαδικασίας διεξήχθη γραπτή και προφορική συζήτηση σε βάθος επί όλων των επίμαχων ζητημάτων που περιστρέφονταν γύρω από τη θέσπιση και την έγκριση από την Επιτροπή του μέτρου διασφαλίσεως της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας.

Όπως βλέπετε, η Επιτροπή επιμένει στην άποψή της ότι οι προσφυγές πρέπει να

απορριφθούν ως απαράδεκτες. Επικουρικά μόνο ζήτησε επί της ουσίας να απορριφθούν οι προσφυγές ως αβάσιμες. Οι προσφεύγουσες, αντίθετα, επιμένουν στην άποψή τους ότι ούτε το παραδεκτό ούτε το βάσιμο των προσφυγών μπορεί να αμφισβητηθεί.

1. *Επί του ζητήματος αν τις αφορά ατομικά*

Στις προτάσεις μου της 16ης Ιουνίου 1964 είχα πεισθεί ότι οι ειδικές συνθήκες της προκειμένης περιπτώσεως απαιτούσαν να γίνει δεκτό ότι η απόφαση αφορούσε ατομικά τις προσφεύγουσες. Δεν χρειάζεται να επαναλάβω εδώ τους λόγους που με οδήγησαν σ' αυτό.

Νομική αξιολόγηση

Παίρνοντας για δεύτερη φορά θέση στη δίκη αυτή, θα ασχοληθώ καταρχάς και πάλι με τα ζητήματα που προβλήθηκαν ως προς το παραδεκτό, αυτή τη φορά υπό το φως των συμπληρωματικών διευκρινίσεων, στις οποίες προέβησαν οι διάδικοι μετά τις 16 Ιουνίου 1964. Θα ήθελα όμως να τονίσω αμέσως ότι, ανεξάρτητα από το πού θα καταλήξουν οι σκέψεις επί του παραδεκτού, θα πάρω θέση και επί της ουσίας. Αισθάνομαι υποχρεωμένος να το κάνω, επειδή δεν υπάρχει ακόμη νομολογία επί του ζητήματος του παραδεκτού καθόσον συνδέεται με το κριτήριο του αν μία πράξη αφορά κάποιον άμεσα, πράγμα που έχει σημασία στην προκειμένη περίπτωση.

Μετά τη συνέχιση της διαδικασίας, ο εκπρόσωπος της Επιτροπής έδωσε νέες εξηγήσεις επί του ζητήματος αυτού. Αυτές με υποχρεώνουν να κάνω μερικές συμπληρωματικές παρατηρήσεις στην προηγούμενη ανάπτυξή μου.

Αφενός η Επιτροπή θεωρεί ανεπίτρεπτο να δοθεί ιδιαίτερη σημασία στο γεγονός ότι μετά τις 2 Οκτωβρίου 1963 ίσχυσαν νέες τιμές «ελεύθερο στα σύνορα» για τις εισαγωγές αραβοσίτου από τη Γαλλία στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία. Κατά τη γνώμη της δεν υπάρχει νομική σχέση ανάμεσα στο γεγονός αυτό και το μέτρο διασφάλισης που θέσπισε η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία και ενέκρινε η Επιτροπή, διότι το εν λόγω γεγονός αποτελεί καθαρά συμπτωματική μεταβολή από άποψη μέτρων διασφάλισης. Οι σκέψεις αυτές ξενίζουν όποιον γνωρίζει τις λεπτομέρειες των γεγονότων που εκτυλίχθηκαν μετά την 1η Οκτωβρίου 1963 στις Βρυξέλλες, τη Φρανκφούρτη και τη Βόννη. Από την εξέλιξη των συμβάντων καθίσταται σαφές, ότι υφίσταται, στενή μάλιστα, αντικειμενική σχέση μεταξύ των διαφόρων εθνικών και υπερεθνικών μέτρων, και δεν μπορεί να είναι αλλιώς, εφόσον όλα αυτά έχουν κοινή αιτία, η ρίζα τους δηλαδή βρίσκεται στον εσφαλμένο καθορισμό της τιμής «ελεύθερο στα σύνορα» των εισαγωγών αραβοσίτου από τη Γαλλία. Αυτό είχε ως επακόλουθο, στον τομέα αρμοδιότητας της Επιτροπής, τη μεταβολή των τιμών που είχαν καθοριστεί αρχικά, το δε ενδιαφερόμενο κράτος μέλος —

I — *Επί του παραδεκτού των προσφυγών*

Τίποτα δεν άλλαξε στο σχέδιο αντιμετώπισης των ζητημάτων του παραδεκτού: επειδή αντιμετωπίζουμε απόφαση που απευθύνεται σε κράτος μέλος, δύο μόνο προβλήματα μας ενδιαφέρουν:

- Αφορά η προσβαλλόμενη απόφαση ατομικά τις προσφεύγουσες;
- Αφορά η προσβαλλόμενη απόφαση άμεσα τις προσφεύγουσες;

κατά τα εξωτερικά φαινόμενα — έπραξε ό,τι μπορούσε, επικαλούμενο το άρθρο 22 του κανονισμού 19 για να παρεμποδίσει επιζήμιες επιπτώσεις και η Επιτροπή έδωσε με τη σειρά της την απαραίτητη έγκριση. Αλλά και χωρίς τέτοια αντικειμενική σχέση, θα έπρεπε, κατά τη γνώμη μου, κατά την έρευνα της νομιμοποιητικής για την άσκηση της προσφυγής να ληφθεί υπόψη η διαφορετική νομική κατάσταση που υπήρχε αφενός την 1η Οκτωβρίου και αφετέρου κατά τις επόμενες ημέρες. Για να κριθεί, δηλαδή, το έννομο συμφέρον αρκεί να διαπιστωθεί ότι για οποιουδήποτε αντικειμενικούς λόγους η κατάσταση μιας προσφεύγουσας διαφέρει αισθητά από την κατάσταση των άλλων ενδιαφερομένων μερών, πράγμα που την εξατομικεύει κατά την έννοια του άρθρου 173 της Συνθήκης. Για τον λόγο αυτό επιμένω: ενόψει των διαφορετικών τιμών της 1ης και 2ας Οκτωβρίου 1963 μπορεί να εντοπιστεί ένας ιδιαίτερος κύκλος ενδιαφερομένων.

υποβολή της αιτήσεως συνδέεται με συγκεκριμένα, νομικά δεσμευτικά οικονομικά βάρη και κατά κανόνα αμέσως μετά την υποβολή της αιτήσεως ακολουθεί η σύναψη των εμπορικών συμβάσεων. Σε καμία περίπτωση δεν μου φαίνεται ορθό να μουν στην ίδια μοίρα με τα πρόσωπα αυτά πρόσωπα που υποθετικά μόνο θα μπορούσαν να θεωρηθούν εισαγωγείς προκειμένου να κριθεί ποιον αφορά η απόφαση.

Δεν βλέπω, επομένως, κανένα λόγο να αναθεωρήσω την άποψη που ανέπτυξα στις προτάσεις μου της 16ης Ιουνίου 1964 ως προς το ζήτημα του ποιον αφορά η απόφαση ατομικά. Το κριτήριο αυτό δεν είναι ικανό να θεμελιώσει απόρριψη των προσφυγών.

2. Επί του ζητήματος αν τις αφορά άμεσα

Ακολουθώς η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι δεν επιτρέπεται να καταλήγει κανείς σε στενό κύκλο προσώπων, τα οποία αφορά μία απόφαση, με βάση το γεγονός της υποβολής αιτήσεων για άδεια. Τα κρατικά μέτρα αφορούν άμεσα τους εισαγωγείς· κατά τη θέσπισή τους δεν μπορούσε να προσδιοριστεί ποια από τις προσφεύγουσες αφορούσαν, επειδή εν μέρει αφορούσαν το μέλλον και επειδή υφίστατο αβεβαιότητα ως προς τη διάρκεια ισχύος τους.

Ούτε και σ' αυτό δεν θα συμφωνήσω με την Επιτροπή. Στην πραγματικότητα πρέπει να δοθεί απάντηση στο ποιον αφορά η προσβαλλόμενη απόφαση, δηλαδή η έγκριση της Επιτροπής, που σχετίζεται με μέτρο που έλαβε η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση. Κατά τον χρόνο της θεσπίσεώς του μπορούσε ασφαλώς να προσδιοριστεί ποιες επιχειρήσεις είχαν υποβάλει αιτήσεις για άδεια εισαγωγής. Κατά τη γνώμη μου, η απόφαση αφορά ειδικά τα πρόσωπα αυτά, επειδή η

Όσον αφορά το ζήτημα αν η απόφαση αφορά άμεσα τις προσφεύγουσες, υποστήριξα καταρχήν στις προηγούμενες προτάσεις την άποψη ότι δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι πράξη της Κοινότητας που για να αναπτύξει τις έννομες συνέπειές της έναντι των πολιτών της Κοινότητας στηρίζεται σε εθνικές πράξεις διακριτικής εξουσίας αφορά κάποιους άμεσα. Κάτι τέτοιο συμβαίνει όταν εφαρμόζεται η ρήτρα διασφαλίσεως του άρθρου 22 του κανονισμού 19, τουλάχιστον καθόσον η Επιτροπή δεν επιτάσσει τροποποίηση ή κατάργηση των κρατικών μέτρων. Ούτε μπορεί, καταρχήν να παίξει κάποιο ρόλο το γεγονός ότι η εξουσιοδότηση της Επιτροπής ακολούθησε την κρατική κυριαρχική πράξη.

Μετά νέα έρευνα των ζητημάτων επί του παραδεκτού εμμένω στην άποψη αυτή. Η αποκλίνουσα γνώμη των προσφευγουσών στηρίζεται κυρίως στον πεπλανημένο χαρακτηρισμό της πράξεως εξουσιοδοτήσεως

της Επιτροπής, η οποία έχει ως συνέπεια την οριστική επικύρωση των εθνικών μέτρων. Είμαι όμως πεπεισμένος ότι το κράτος μέλος ακόμη και μετά από την έγκριση της Επιτροπής διατηρεί απόλυτη ελευθερία προς ενέργεια υπό την έννοια ότι μπορεί να ανακαλέσει θεσπισθέν μέτρο διασφάλισης, όπως για λόγους που οφείλονται στο εθνικό συνταγματικό δίκαιο είτε αν, σε μεταγενέστερο έλεγχο, προκύψουν αμφιβολίες ως προς τη σοβαρότητα του κινδύνου προκλήσεως διαταραχών στην αγορά. Το αποφασιστικό στοιχείο της συμπεράξεως της Επιτροπής με τις εθνικές αρχές είναι η κρατική αυτή ελευθερία προς ενέργεια και για τον λόγο αυτό δεν έχουν καμία αποδεικτική αξία οι συγκρίσεις με το εθνικό ιδιωτικό δίκαιο, στις οποίες προέβησαν οι προσφεύγουσες (έγκριση διαθέσεως από μη δικαιούχο, έγκριση δηλώσεως αντιπροσώπου στερουμένου ικανότητας αντιπροσωπεύσεως).

Πάντως από τους ισχυρισμούς των προσφευγουσών επί της αιτήσεως της Επιτροπής για έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ως προς το παραδεκτό των προσφυγών δεν προκύπτει με απόλυτη βεβαιότητα αν εν προκειμένω μπορούν οι αλληλένδετες ενέργειες των εθνικών και υπερεθνικών οργάνων να ενταχθούν στο αναφερθέν νομικό σχήμα. Έγινε λόγος για *συνειδητή σύμπραξη*, για συμφωνίες των ενδιαφερομένων αρχών, ενέργειες δηλαδή που ξεπερνούν κατά πολύ αυτό που η Επιτροπή θεωρεί ομαλή (και άσπογη) συνεργασία εθνικών και υπερεθνικών οργάνων (για παράδειγμα, χάριν αμοιβαίας πληροφόρησης). Τέτοια σύμπραξη μπορεί να οφείλεται σε επιδίωξη κοινών ξένων σκοπών, όπως η διόρθωση σφάλματος της διοικήσεως, για το οποίο ευθύνονται και οι δύο πλευρές και για τον λόγο αυτό πρέπει και οι δύο πλευρές να ενδιαφέρονται για τη διόρθωσή του. Τέτοια σύμπραξη με δεσμευτική μορφή θα έπρεπε να προκαλέσει το ερώτημα αν μπορεί εδώ να γίνεται ακόμη λόγος για διακριτική ευχέρεια και ελευθερία προς ενέργεια των εθνικών αρχών και αυτό ανεξάρ-

τητα από το αν αποδέχεται κανείς νομικά ή απλώς πολιτικά δεσμευτικές συμφωνίες, δεδομένου ότι για τους πολίτες της κοινής αγοράς η συνέπεια είναι η ίδια και στις δύο περιπτώσεις.

Νομίζω ότι παρέχει σχετικώς σαφήνεια η πιστή και ολοκληρωμένη ανάπτυξη της Επιτροπής σχετικά με το τι συνέβη ακριβώς την 1η Οκτωβρίου 1963. Από την ανάπτυξη αυτή προκύπτει ότι ναι μεν υπήρξαν συχνές επικοινωνίες μέσω τηλεφώνου και τηλετύπου μεταξύ των υπαλλήλων της υπηρεσίας εισαγωγών και προμηθειών του Bundesernährungsministerium (Ομοσπονδιακού Υπουργείου Διατροφής) και της Επιτροπής, από τις οποίες συνάγεται πόσο πολύ απείχε την 1η Οκτωβρίου 1963 ο καθορισμός μηδενικού ποσού εισφοράς από τις πραγματικές τιμές. Ούτε μπορεί κανείς να αρνηθεί ότι ξεκίνησε κάποια πρωτοβουλία από τους υπαλλήλους της Επιτροπής με τη μορφή παρακινήσεως των υπαλλήλων του Ομοσπονδιακού Υπουργείου Διατροφής. Πέρα όμως από την πρόταση της μιας πλευράς και την υπόσχεση της άλλης ότι θα εξεταστεί η δυνατότητα εφαρμογής της ρήτρας διασφάλισης του άρθρου 22, δεν διαπιστώνεται από τις συνδιαλέξεις αυτές ιδίως η ύπαρξη υποσχέσεως των υπαλλήλων της Επιτροπής ότι η εφαρμογή της ρήτρας διασφάλισης θα κυρωθεί από την Επιτροπή. Αυτό δεν είναι άξιο απορίας, επειδή κατά το κρίσιμο χρονικό σημείο (τηλεφωνική συνδιάλεξη στις 15.30 μ.μ.) οι υπάλληλοι της Γενικής Διευθύνσεως Γεωργίας της Επιτροπής είχαν ακόμη την πρόθεση να καθορίσουν αναδρομικά από 1ης Οκτωβρίου 1963 νέα τιμή «ελεύθερο στα σύνορα» για τις εισαγωγές αραβοσίτου από τη Γαλλία στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία, μέτρο που καθιστούσε περιττή την εφαρμογή της ρήτρας διασφάλισης. Μόνον αφού είχε ήδη αποφασιστεί από τις γερμανικές υπηρεσίες το μέτρο διασφάλισης — η εντολή δόθηκε τηλεφωνικά στην υπηρεσία εισαγωγών πριν από τις 15.30 μ.μ. και επιβεβαιώθηκε με τηλετύπημα στις 16.05 μ.μ. — οι υπάλληλοι της Γενι-

κής Διευθύνσεως Γεωργίας και μέσω αυτών οι υπάλληλοι του Ομοσπονδιακού Υπουργείου Διατροφής πληροφορήθηκαν ότι λόγω επιφυλάξεων της νομικής υπηρεσίας της Επιτροπής δεν καθορίστηκαν αναδρομικά οι τιμές «ελεύθερο στα σύνορα». Δεν μπορεί τέλος να αγνοηθεί ότι οι διαπραγματεύσεις, στις οποίες συμμετείχαν υπάλληλοι της Επιτροπής, δεν είχαν δεσμευτική ισχύ και άρα ούτε αποφασιστικό χαρακτήρα. Μόνο η Επιτροπή ως συλλογικό όργανο μπορούσε να λάβει μέτρο όπως αυτό που αμφισβητείται εν προκειμένω. Μόνο αυτή μπορεί να εκδίδει δεσμευτικές πράξεις, ενώ η δραστηριότητα των υπαλλήλων της έχει μόνο προκαταρκτικό χαρακτήρα και επομένως δεν δεσμεύει την Επιτροπή.

Έτσι δεν επιβεβαιώνεται η αρχική πιθανή εντύπωση ότι ήδη πριν από την εφαρμογή της ρήτρας διασφάλισης υπήρξαν κάποιες δεσμευτικές συμφωνίες μεταξύ των εθνικών υπηρεσιών και της Επιτροπής. Συνεπώς, εμμένω στη διαπίστωση ότι η προσβαλλόμενη απόφαση δεν αφορά άμεσα τις προσφεύγουσες και ως εκ τούτου οι προσφυγές πρέπει να απορριφθούν ως απαράδεκτες.

Για λόγους αντικειμενικότητας όμως είμαι υποχρεωμένος να δεχτώ ότι το συμπέρασμα που προέκυψε έτσι μπορεί να θεωρηθεί ως ακραίο. Έχω πλήρη συνείδηση του ότι το Δικαστήριο μπορεί να εκτιμήσει διαφορετικά τα πραγματικά στοιχεία και να καταλήξει σε άλλο αποτέλεσμα. Θα μπορούσε, για παράδειγμα, να στηριχτεί στη χρονολογική σειρά των διαφόρων εθνικών και υπερεθνικών πράξεων και να δεχτεί ότι η επακολουθήσασα έγκριση της Επιτροπής έχει χαρακτήρα δεσμευτικού μέτρου με άμεσες συνέπειες για τους πολίτες της Κοινότητας, καθώςον υπάρχει από τη σκοπιά της βεβαιότητας ως προς το ότι το εξουσιοδοτηθέν κράτος έκανε χρήση της χορηγηθείσας εγκρίσεως.

Παρά την πεποίθησή μου ότι τα πραγματικά δεδομένα δεν επιτρέπουν τέτοια εκτίμηση και τέτοιο συμπέρασμα, θα μου επιτρέψετε για την περίπτωση αποκλίνουσας ερμηνείας να κάνω επικουρικά τις ακόλουθες παρατηρήσεις:

II — Επί της ουσίας

Για το βάσιμο των προσφυγών πρέπει να διακρίνουμε περισσότερες ομάδες λόγων ακυρώσεως. Μια πρώτη ομάδα αναφέρεται σε παραβίαση της Συνθήκης (εσφαλμένη ερμηνεία του άρθρου 22 του κανονισμού 19, έλλειψη των πραγματικών προϋποθέσεων για την εφαρμογή του) και τέλος η Επιτροπή φέρεται να έχει διαπράξει κατάχρηση εξουσίας.

1. Παράβαση ουσιαδους τύπου

Επί της πρώτης αιτιάσεως αρμόζουν δύο προκαταρκτικές παρατηρήσεις.

— Σύμφωνα με όσα εξέθεσαν οι προσφεύγουσες, η αιτίαση αυτή περιέχει ισχυρισμούς που σαφώς μπορούν, κατά τη γνώμη μου, να υπαχθούν στην έννοια της παραβιάσεως της Συνθήκης. Δεν θα ήθελα να το αναλύσω εδώ περισσότερο, απλώς θα εξετάσω τους αντίστοιχους ισχυρισμούς σε συνδυασμό με την αιτίαση σχετικά με την παραβίαση της Συνθήκης.

— Οι προσφεύγουσες πρότειναν περαιτέρω υπό τον χαρακτηρισμό «παράβαση ουσιαδους τύπου» ισχυρισμούς που αναφέρονται στη μη τήρηση από τις αρχές της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας τυπικών και διαδικαστικών διατάξε-

ων. Οι ισχυρισμοί αυτοί πρέπει να εξεταστούν με βάση το εθνικό διοικητικό και δημόσιο δίκαιο. Θα οδηγήσουν στη διαπίστωση ότι η Επιτροπή ιδιοποιήθηκε με την έγκρισή της κρατικό μέτρο που είναι αντίσχυρο σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο.

Σύμφωνα με το σύστημα του κανονισμού 19, αντίθετα, η Επιτροπή δεν μπορεί να ιδιοποιηθεί το μέτρο των γερμανικών υπηρεσιών. Δεν είχε να κάνει τίποτα άλλο ούτε και έκανε τίποτα άλλο εκτός από το να δώσει γνώμη επί κρατικού μέτρου βάσει του κοινοτικού δικαίου.

— Αντίστοιχη είναι και η εξουσία ελέγχου του Δικαστηρίου. Το καθήκον του συνίσταται στο να ελέγχει την τήρηση του κοινοτικού δικαίου από την Επιτροπή και η ακυρωτική του απόφαση μπορεί να θεμελιωθεί μόνο στο ότι παραβιάστηκαν οι κανόνες του κοινοτικού δικαίου.

Πρέπει συνεπώς να αποκλειστούν από την παρούσα δίκη τα ακόλουθα ζητήματα:

— Το εθνικό μέτρο διασφάλισης ελήφθη πράγματι από την Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση ή από άλλες υπηρεσίες που δεν ήταν αρμόδιες κατά το γερμανικό δίκαιο; (Όπως ορθά υπογραμμίζει η Επιτροπή αρκεί σχετικά η διαπίστωση ότι το μέτρο διασφαλίσαις της κοινοποιήθηκε από αρμόδια εθνική υπηρεσία).

— Επελέγη κατά το εθνικό δίκαιο η ορθή νομική μορφή για το μέτρο διασφάλισης (δηλαδή η μορφή του κανονισμού);

— Η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση αιτιολόγησε και δημοσίευσε νομίμως το μέτρο διασφάλισης;

— Η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση ανέφερε την ακριβή ώρα ενάρξεως ισχύος του μέτρου διασφάλισης και κοινοποιήσεως του στην Επιτροπή της ΕΟΚ;

Αν όλα αυτά αφαιρεθούν από το αντικείμενο της δίκης, απομένει στην παρούσα αλληλουχία μόνον η αιτίαση ότι η προσβαλλόμενη απόφαση δεν έχει επαρκή αιτιολογία.

Οι προσφεύγουσες ισχυρίζονται ειδικότερα ότι η παράγραφος 5 των αιτιολογικών σκέψεων περιέχει απλή επανάληψη του γράμματος του κανονισμού 22, παράγραφος 2, του κανονισμού 19. Η αιτιολογία δεν αναφέρει τον αριθμό των υποβληθεισών αιτήσεων για άδεια ούτε και το σύνολο των τόνων, τους οποίους αφορούν και δεν παραθέτει καμία σύγκριση ποσοτήτων. Στην απόφαση δεν ανευρίσκονται ούτε οι τιμές αγοράς του αραβοσίτου στη Γαλλία ούτε και οι τιμές αγοράς που προφανώς ίσχυαν τον Ιανουάριο του 1964, λείπουν δηλαδή στοιχεία ως προς το είδος και την έκταση της επίφοβης διαταραχής της αγοράς. Δεν αιτιολογείται τέλος για ποιο λόγο κρίνονται ανεπαρκή λιγότερο ριζικά μέτρα (κατανομή).

Πράγματι, κατά την ανάγνωση των αιτιολογικών σκέψεων της αποφάσεως δημιουργείται τουλάχιστον η εντύπωση ότι διατυπώθηκαν κατά τρόπο εξαιρετικά συνοπτικό. Η αιτιολογία περιορίζεται στη διαπίστωση ότι την 1η Οκτωβρίου 1963 υποβλήθηκε στην υπηρεσία εισαγωγών και προμηθειών «σημαντική ποσότητα αιτήσεων», με κίνδυνο να εισαχθούν τον Ιανουά-

ριο του 1964 στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία «σημαντικές ποσότητες αραβοσίτου» σε τιμές που θα ήσαν «αισθητά χαμηλότερες της τιμής κατωφλίου», επειδή την 1η Οκτωβρίου 1963 δεν προβλεπόταν ποσό εισφοράς. Επομένως, ως μόνο ενδεικνυόμενο μέτρο διασφάλισης μπορεί να θεωρηθεί η αναστολή χορηγήσεως αδειών.

Ενόψει αυτών των λίγων και αόριστων αιτιολογικών σκέψεων είναι αμφίβολο αν καθίσταται δυνατή η άσκηση δικαστικού ελέγχου από το Δικαστήριο, ο οποίος πραγματοποιείται μέσω της αιτιολογίας μιας αποφάσεως (πρβλ. υπόθεση 24/62, RspGt GH IX, σ. 155). Μπορεί ακόμη να τονιστεί σχετικά ότι στην υπόθεση 24/62 το Δικαστήριο, ενόψει φερομένων πλεονασμάτων στην παραγωγή, έκρινε απαραίτητο να ζητήσει στοιχεία σχετικά με την έκταση και την εξέλιξη της κατάλληλης για κατασκευή αποσταγμένου οίνου οινοπαραγωγής στην Κοινότητα.

Πρέπει εξάλλου να σημειωθεί ότι η ίδια απόφαση τόνισε ότι στις αιτιολογικές σκέψεις πρέπει να δίνονται διευκρινίσεις ως προς τα νομικά και πραγματικά στοιχεία που καθιστούν κατανοητό τον συλλογισμό της διοικητικής αρχής. Σχετικώς, το Δικαστήριο, στην υπόθεση 34/62, δεν επέκρινε μία αιτιολογία παρά το ότι — χωρίς αριθμητικά στοιχεία — γινόταν γενικά μόνο λόγος για τιμές οπωρών που αντιστοιχούσαν σε δασμολογικές κλάσεις του Κοινού Δασμολογίου, για εύλογες τιμές άλλων ειδών οπωρών κ.λπ.¹

Από αυτό μπορεί ίσως να συναγεί κανείς μία τάση της νομολογίας να μην υπερβάλλει στην υποχρέωση αιτιολογήσεως, ιδίως όταν οι αποφάσεις (όπως στην περίπτωση του άρθρου 22 του κανονισμού 19) εκδί-

δονται με τη διαδικασία του κατεπείγοντος, παρά το ότι μπορεί να αντιταχθεί ότι και σε επείγουσες πράξεις πρέπει να λαμβάνονται ως βάση ορισμένες αξίες και ότι η αναφορά των αξιών αυτών στην αιτιολογία δεν καθυστερεί καθόλου τη σύνταξη της αποφάσεως.

Παρά τις σοβαρές επιφυλάξεις που μόλις προανέφερα και που ολοκληρώνονται με την παρατήρηση ότι λείπει και αιτιολογία ως προς την επιλογή του μέσου κατά τη θέσπιση του μέτρου διασφάλισης, δεν θέλω να προτείνω ακύρωση της αποφάσεως λόγω τυπικού ελαττώματος, αλλά να προχωρήσω στην εξέταση και των λοιπών λόγων ακυρώσεως.

2. Παραβίαση της Συνθήκης

Οι ισχυρισμοί που προβλήθηκαν προς στήριξη της αιτιάσεως για παραβίαση της Συνθήκης μπορούν, για λόγους σκοπιμότητας, να ταξινομηθούν σε τρεις ομάδες:

— Αφενός πρέπει να εξεταστεί αν η Επιτροπή έδωσε νομικά ορθή ερμηνεία των προϋποθέσεων εφαρμογής της ρήτρας διασφάλισης του άρθρου 22.

— Ακολούθως πρέπει να εξεταστεί, αν πράγματι συνέτρεχαν οι προϋποθέσεις αυτές.

— Επιβάλλονται, τέλος, παρατηρήσεις ως προς την επιλογή των μέσων που θεσπίζονται ως μέτρα διασφάλισης, καθώς και ως προς τα επιτρεπτά όρια της εκτάσεώς τους.

¹ — RspGt GH IX, σ. 314 επ.

α) Καθορισμός των προϋποθέσεων εφαρμογής του άρθρου 22

αα) Σύμφωνα με το άρθρο 22 του κανονισμού 19, αν σε ένα κράτος μέλος συνεπεία της εκτελέσεως των μέτρων για τη βαθμιαία εγκαθίδρυση της κοινής οργανώσεως των αγορών η αγορά των σιτηρών υφίσταται ή απειλείται να υποστεί συνεπεία των εισαγωγών σοβαρές διαταραχές ικανές να θέσουν σε κίνδυνο τους στόχους του άρθρου 39 της Συνθήκης, μπορεί το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος να λαμβάνει κατά τη μεταβατική περίοδο τα κατάλληλα μέτρα διασφαλίσεως ενόψει της εισαγωγής των προϊόντων αυτών.

Οι προσφεύγουσες προτιμούν συσταλτική ερμηνεία της διατάξεως αυτής, επειδή πρόκειται για διάταξη που εισάγει εξαίρεση. Κατά τη γνώμη της, η διάταξη αυτή πρέπει να εφαρμόζεται μόνο σε περιπτώσεις καταστροφών.

Θα αποδειχθεί όμως — η Επιτροπή προσκόμισε σχετικά πειστικές αποδείξεις — ότι με την εκδοχή αυτή το άρθρο 22 παραμένει πρακτικά ανεφάρμοστο.

Ας ξεκινήσουμε από τους ακόλουθους συλλογισμούς. Πρέπει να πρόκειται για διαταραχές που οφείλονται σε εισαγωγές και μπορούν να θέσουν σε κίνδυνο τους στόχους του άρθρου 39 της Συνθήκης. Στους στόχους αυτούς δεν εντάσσονται — όπως ορθώς υπογράμμισε η Επιτροπή — οι αναφερόμενοι υπό στοιχεία δ και ε (εξασφάλιση του εφοδιασμού, διασφάλιση λογικών τιμών κατά την προσφορά στους καταναλωτές) επειδή οι φθηνές εισαγωγές δεν τους θέτουν σε κίνδυνο, αλλά αντίθετα τους προωθούν. Πρόκειται μόνο για τους στόχους της σταθεροποιήσεως των αγορών και της εξασφαλίσεως δίκαιου βιοτικού επι-

πέδου στον γεωργικό πληθυσμό μέσω λογικών τιμών παραγωγής. Κατά το σύστημα εξάλλου του κανονισμού 19, είναι βέβαιο για τα σημαντικότερα σιτηρά (μεταξύ των οποίων η κριθή, για την οποία υπήρχαν φόβοι διαταραχής) ότι οι κρατικές υπηρεσίες είναι υποχρεωμένες να αγοράζουν εγχώρια σιτηρά από τους οργανισμούς παρεμβάσεως, όταν οι τιμές της παραγωγής πέφτουν κάτω από το επίπεδο των τιμών παρεμβάσεως. Η Επιτροπή ορθώς συμπεραίνει από αυτά ότι οι παραγωγοί τέτοιων σιτηρών δεν έχουν να φοβηθούν τίποτα άλλο εκτός από την πτώση των τιμών κάτω από το επίπεδο της τιμής παρεμβάσεως. Κατά συνέπεια, πρέπει να γίνει δεκτό ότι σοβαρές διαταραχές κατά την έννοια του άρθρου 22 υφίστανται όταν υπάρχει φόβος τέτοιων πτώσεων τιμών και όταν από την πτώση αυτή πλήττονται σημαντικές ποσότητες σιτηρών.

Θεωρώ ορθή την άποψη αυτή. Δεν μπορεί να την κλονίσει η επίκληση του άρθρου 22, παράγραφος V και η προσπάθεια να συναχθεί από αυτό αντίθετο συμπέρασμα για τις υπόλοιπες παραγράφους της διατάξεως αυτής. Αν ήδη για το διάστημα μετά τη λήξη της μεταβατικής περιόδου, δεχθούμε ως σοβαρές διαταραχές την ανάγκη, σε περίπτωση σημαντικών εισαγωγών από τρίτες χώρες να επιτρέπονται μεγαλύτερες αγορές από τους οργανισμούς παρεμβάσεως, αυτό θα πρέπει πρώτα να ισχύει για τη μεταβατική περίοδο, κατά τη διάρκεια της οποίας αναμένονται από την κοινοτική γεωργία προσπάθειες προσαρμογής που συνδέονται με οικονομικές επιβαρύνσεις. Έτσι όμως αποκλείεται να επιφυλάσσεται εφαρμογή του άρθρου 22 σε αμιγείς περιπτώσεις καταστροφών. Περιορισμένος κίνδυνος και διαταραχές πρέπει να αρκούν — για την ώρα δεν χρειάζεται να λεχθούν περισσότερα.

ββ) Οι προσφεύγουσες σχετικά επίσης με τη νομική ερμηνεία του άρθρου 22 θέτουν

το ερώτημα αν μπορεί να εφαρμοστεί για διόρθωση των επιπτώσεων πλημμελούς αποφάσεως της Επιτροπής (εν προκειμένω του εσφαλμένου καθορισμού της τιμής «ελεύθερο στα σύνορα» του γαλλικού αραβοσίτου).

Και ως προς το σημείο αυτό πιστεύω ότι έχει δίκαιο η Επιτροπή. Το γράμμα του άρθρου 22 που ορίζει ότι θα πρέπει κατά την εκτέλεση των μέτρων για τη βαθμιαία εγκαθίδρυση της κοινής οργανώσεως των αγορών να έχουν προκληθεί σοβαρές διαταραχές, είναι πολύ γενικό. Μπορεί να υπαχθούν σ' αυτό πραγματικές καταστάσεις που είχαν ως συνέπεια αύξηση των εισαγωγών σε χαμηλές τιμές, επειδή από λανθασμένο υπολογισμό των τιμών από τις εθνικές ή υπερεθνικές υπηρεσίες δόθηκαν εσφαλμένα στοιχεία για το σύστημα των εισφορών. Όπως εύστοχα υπογραμμίζει η Επιτροπή, δεν μπορεί να αποκλειστεί τέτοια πιθανότητα ακριβώς από το πολύπλοκο σύστημα της κοινής οργανώσεως των αγορών. Αν εν προκειμένω παραιτηθεί κανείς από την εφαρμογή του άρθρου 22, δεν θα μπορούσε να επιτευχθεί επαρκής προστασία των εθνικών — που προς το παρόν έχουν ολοκληρωθεί μόνο εν μέρει — γεωργικών αγορών. Επομένως το άρθρο 22 μπορεί να εφαρμοστεί και όταν υπάρχει πλήρη ή σφάλμα στον μηχανισμό της αγοράς, πράγμα που μας απαλλάσσει από την εξέταση του ζητήματος αν εν προκειμένω αιτία για ενδεχόμενες διαταραχές ήταν τέτοιο σφάλμα.

β) Συνέτρεχαν *πράγματι* οι προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 22;

Ας εξετάσουμε ακολούθως πώς εμφανίζεται στην παρούσα υπόθεση η εφαρμογή της ρήτρας διασφαλίσεως από άποψη *πραγματικού*.

Έτσι όμως εισδύουμε σε πεδίο συλλογισμών οικονομικής φύσεως για το οποίο πρέπει εκ προοιμίου να αμφισβητηθεί αν σε τελική ανάλυση μπορούν τα αναφερόμενα ζητήματα να επιλυθούν χωρίς τη βοήθεια εμπειρογνώμονα. Πρέπει πάντως να προσπαθήσουμε να σχηματίσουμε εικόνα με βάση τα υφιστάμενα στοιχεία.

Επιτρέψτε μου να σας υπενθυμίσω καταρχάς για μία ακόμη φορά την κρίσιμη σκέψη της Επιτροπής. Λέει ότι η φθηνή εισαγωγή σημαντικών (που υπερβαίνουν δηλαδή τις γερμανικές ανάγκες) ποσοτήτων αραβοσίτου τον Ιανουάριο του 1964 — οι ζητηθείσες άδειες αφορούσαν αυτόν τον μήνα — συνεπαγόταν τον κίνδυνο πλεονασματικής προσφοράς και πτώση της τιμής αραβοσίτου. Αυτό λοιπόν θα σήμαινε ότι οι καταναλωτές κριθής θα στρέφονταν προς τον αραβόσιτο με αντίστοιχη πτώση των τιμών στην αγορά κριθής που θα οδηγούσαν σε σημαντικές αγορές γερμανικής κριθής από τους οργανισμούς παρεμβάσεως.

αα) Συνεπώς το πρώτο επίδικο ζήτημα έχει ως εξής: εισήχθη πράγματι τον Ιανουάριο του 1964 στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία αραβόσιτος σε τιμή χαμηλότερη κατά 70 DM — σύμφωνα με τα στοιχεία της Επιτροπής — της γερμανικής τιμής κατωφλίου για τον Ιανουάριο του 1964 (DM 434,50 — πρβλ. παράρτημα 2 του κανονισμού τροποποίησης του δεύτερου κανονισμού εφαρμογής «σιτηρά» της 19ης Ιουλίου 1963) και οι εισαγωγές αυτές πραγματοποιήθηκαν με άδειες που είχαν ζητηθεί, μεταξύ άλλων από τις προσφεύγουσες, την 1η Οκτωβρίου 1963;

Η Επιτροπή στηρίζει την άποψή της σε μία πληροφορία της γερμανικής υπηρεσίας εισαγωγών και προμηθειών της 1ης Οκτωβρίου 1963, στην από 30 Σεπτεμβρίου 1963 δήλωση της τιμής γαλλικού αραβοσίτου cif

Duisburg επιχειρήσεων του Αμβούργου — την οποία πληροφορήθηκε — και ο οποίος έπρεπε να φορτωθεί το Νοέμβριο και Δεκέμβριο του 1963, στην από 8 Οκτωβρίου 1963 δήλωση τιμών εισαγωγών του Αμβούργου για αραβόσιτο που έπρεπε να φορτωθεί τον Δεκέμβριο του 1963, καθώς και στην απόφαση διαιτησίας που προσκόμισε η δεύτερη προσφεύγουσα, η οποία εκδόθηκε λόγω μη εκπληρώσεως συμβάσεως αγοράς και από την οποία προκύπτουν τα ίδια αριθμητικά στοιχεία.

Οι προσφεύγουσες, αντίθετα, επικαλούνται (και προσφέρονται να αποδείξουν) τις δικές τους συμφωνίες επί των τιμών, οι οποίες εν μέρει ήταν αισθητά υψηλότερες, σε στοιχεία του Deutscher Getreidekontor (γερμανική κοινοπραξία σιτηρών), καθώς και στο γεγονός ότι, συνεπεία ισχυρής ζήτησης γαλλικού αραβοσίτου την 1η Οκτωβρίου 1963, οι τιμές εμφανίσαν αύξηση (η Επιτροπή πάντως αντιτάσσει σ' αυτό τη γαλλική συγκομιδή του 1963 που ξεπέρασε κάθε προηγούμενο ύψος και τις γαλλικές πλεονασματικές εξαγωγές που θα είχαν ως επακόλουθο πτώση της τιμής).

Οι ισχυρισμοί αυτοί ίσως προκαλέσουν την εντύπωση ότι τα στοιχεία της Επιτροπής για τις τιμές δεν απέχουν αισθητά από την πραγματικότητα, τουλάχιστον από άποψη μεγέθους. Δεν νομίζω όμως ότι είναι δυνατό να κριθεί με ακρίβεια το επίδικο ζήτημα, πράγμα που έχει ασφαλώς σημασία για την υπόθεση. Αυτό αποτελεί ένα σημείο, το οποίο θα έπρεπε να διευκρινιστεί με τη βοήθεια πραγματογνωμοσύνης ως προς τις τιμές. Δεν θα διακόψω ωστόσο εδώ την εξέταση, αλλά για να τη συνεχίσω θα δεχτώ ως δεδομένο, όπως δέχτηκε η Επιτροπή, ότι τον Ιανουάριο του 1964 οι τιμές εισαγομένου αραβοσίτου θα ήταν αισθητά χαμηλότερες της τιμής κατωφλίου, αν είχαν ευδοκιμήσει οι αιτήσεις χορηγήσεως αδείας.

ββ) Το δεύτερο επίμαχο ζήτημα έχει ως αντικείμενο το αν πράγματι η χορήγηση των αδειών εισαγωγής αραβοσίτου που ζητήθηκαν την 1η Οκτωβρίου 1963 μπορούσε να οδηγήσει τον Ιανουάριο του 1964 σε προσφορά που θα υπερέβαινε τις γερμανικές ανάγκες σε αραβόσιτο, ποσότητες δηλαδή ικανές να επηρεάσουν την αγορά κριτής.

Η Επιτροπή λαμβάνει ως αφετηρία τις συνθήκες ανάγκες σε εισαγόμενο αραβόσιτο από 80 000 έως 90 000 περίπου τόνους μηνιαίως. Αυτό το παραβάλλει με τις πραγματικές εισαγωγές στο διάστημα Ιουλίου-Σεπτεμβρίου 1963 (419 000 τόνοι) και με το γεγονός ότι για το διάστημα Οκτωβρίου-Δεκεμβρίου 1963 χορηγήθηκαν άδειες για συνολική ποσότητα 133 000 τόνων, πράγμα που σήμαινε κάλυψη των συνήθων αναγκών μέχρι τέλους του 1963. Πρέπει εξάλλου να ληφθεί υπόψη ότι για τους μήνες Οκτώβριο έως Δεκέμβριο 1963 υπήρχαν ακόμη αχρησιμοποίητες άδειες και ότι έπρεπε να αναμένεται η υποβολή νέων αιτήσεων για το διάστημα αυτό. Για τους λόγους αυτούς πρέπει να γίνει γενικά δεκτό ότι το αποτέλεσμα θα ήταν να ασκηθεί σημαντική πίεση από την προσφορά όχι μόνο με τους 125 000 τόνους που αναμενόταν ότι θα ακολουθήσουν τις αιτήσεις εισαγωγής της 1ης Οκτωβρίου 1963, αλλά και με άλλες πρόσθετες εισαγωγές αραβοσίτου κατά τον Ιανουάριο του 1964.

Οι προσφεύγουσες αντίθετα θεωρούν ότι είναι ανεπίτρεπτο να λαμβάνεται ως βάση μέσος όρος εισαγωγών κατά μήνα ύψους 80 000 έως 90 000 τόνων, επειδή τα αριθμητικά αυτά στοιχεία αφορούν χρονικό διάστημα (το οικονομικό έτος 1961/62), για το οποίο υφίσταντο ακόμη εθνικοί ποσοτικοί περιορισμοί των εισαγωγών. Μετά την κατάργηση της ρυθμίσεως στο πλαίσιο της κοινής αγοράς σημειώθηκε αισθητή αύξηση των εισαγωγών, η οποία εξηγείται με την αύξηση της καταναλώσεως κρέατος

και ιδίως πουλερικών στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία.

Κατά τη γνώμη μου, δεν μπορεί να αμφισβητηθεί ότι η αντίρρηση αυτή καταρχήν ευσταθεί. Επομένως, το Δικαστήριο πρέπει να στηριχθεί μόνο στα αριθμητικά στοιχεία των εισαγωγών των οικονομικών ετών 1961/62 και επομένων. Από τους πίνακες που υπέβαλε σχετικά η Επιτροπή, διαπιστώνεται ότι η εισαγωγή αραβοσίτου κατά το οικονομικό έτος 1963/64 έφθασε τα 1,7 εκατομμύρια τόνους περίπου, πράγμα που σημαίνει μηνιαίο μέσο όρο 140 000 τόνων περίπου, για δε το οικονομικό αυτό έτος δεν έγινε λόγος για οποιεσδήποτε δυσμενείς επιπτώσεις στην αγορά της παραγόμενης στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία κριθής. Από τα αριθμητικά μάλιστα στοιχεία για το έτος 1964/65 προκύπτει μέσος όρος εισαγωγών αραβοσίτου 170 000 περίπου τόνων μηνιαίως. Και για το οικονομικό έτος 1961/62 ο μηνιαίος μέσος όρος είναι αισθητά υψηλότερος (κατά 120 000 τόνους περίπου) των τιμών που δήλωσε η Επιτροπή. Από όλα αυτά μπορεί να συναχθεί ως πρώτο συμπέρασμα ότι εισαγωγές ύψους 125 000 τόνων περίπου (η επίσημη κοινοποίηση αναφέρει μόνο 85 000 τόνους), όπως αναμενόταν για τον μήνα Ιανουάριο του 1964 μετά τις αιτήσεις της 1ης Οκτωβρίου 1963, δεν συνιστούν μέγεθος τέτοιο που να προκαλεί φόβο στην έκταση που διατείνεται η Επιτροπή.

Υπάρχει όμως και κάτι άλλο. Όπως υπογραμμίζουν οι προσφεύγουσες, ασφαλώς δεν είναι ορθό στις άδειες που ζητήθηκαν την 1η Οκτωβρίου 1963 να προστίθενται απλώς εκείνες μόνο από τις εισαγόμενες ποσότητες που εισέρχονται συνήθως κάθε μήνα στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία. Στην αγορά σιτηρών υπάρχει πράγματι εκτεταμένη διαφάνεια, η οποία εξασφαλίζεται, μεταξύ άλλων, με τη δημοσίευση κάθε μήνα των υποβληθείσων αιτήσεων εισα-

γωγής, με τις ανακοινώσεις του χρηματιστηρίου σιτηρών και με ιδιωτικές πληροφορίες, διαφάνεια της αγοράς που επιτρέπει στους εισαγωγείς να κλιμακώσουν χρονικά τις ενέργειές τους στη δική τους επιχείρηση και να τις συντονίσουν με τις ενέργειες των ανταγωνιστών τους. Μπορεί να γίνει δεκτό ότι αυτό θα συνέβαινε και μετά τη χορήγηση των αιτηθεισών αδειών για τον μήνα Ιανουάριο του 1964 και επειδή όσοι ζήτησαν άδειες την 1η Οκτωβρίου 1963 πραγματοποιούν, σύμφωνα με τα στοιχεία της Επιτροπής, περίπου τα δύο τρίτα όλων των εισαγωγών σιτηρών στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία. Είναι βέβαιο ότι το οικονομικό πνεύμα τους επέβαλε, μετριάζοντας τις ποσότητες των συμπληρωματικών εισαγωγών για τον Ιανουάριο του 1964, να διατηρήσουν προς όφελός τους τις ευνοϊκές συνθήκες εμπορίας που θα δημιουργούνταν με την απόκτηση την 1η Οκτωβρίου 1963 αδειών χωρίς εισφορά. Έχει ακόμη σημασία το ότι η πίεση την οποία θα ασκούσε ενδεχομένως η προσφορά, θα μειωνόταν με τη δημιουργία κάποιων αποθεμάτων και δεν θα καθίστατο αβάστακτη όταν ακριβώς μπορούν να αξιοποιηθούν ευνοϊκές προϋποθέσεις αγοράς.

Όλα αυτά νομίζω ότι δικαιολογούν σημαντικές αμφιβολίες ως προς την ορθότητα της απόψεως της Επιτροπής ότι, αν χορηγούνταν οι άδειες που είχαν ζητηθεί την 1η Οκτωβρίου 1963, θα ασκούνταν αισθητή πίεση από την προσφορά στην αγορά αραβοσίτου της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας κατά τον Ιανουάριο του 1964.

γγ) Αν όμως θεωρηθεί ακριβής η πρόβλεψη της Επιτροπής, τότε πρέπει να εξεταστεί ακολούθως το ζήτημα, αν πράγματι υπήρχε φόβος επικίνδυνων επιπτώσεων στην αγορά κριθής με συνέπεια αισθητή πτώση της τιμής εγχώριας κριθής.

Η απάντηση σ' αυτό εξαρτάται πρώτον από την έκταση υποκαταστάσεως μεταξύ αραβοσίτου και κριθής ως ζωτροφών.

Για να κριθεί η άποψη της Επιτροπής, τούτο σημαίνει ότι: ακόμη και σε περίπτωση σημαντικής αυξήσεως των εισαγωγών αραβοσίτου κατά τον Ιανουάριο του 1964, επιπτώσεις στην αγορά εγχώριας κριθής μπορούσαν να αναμένονται σε περιορισμένη μόνο έκταση.

Δεν θα έπρεπε καταρχήν να αμφισβητηθεί η δυνατότητα αμοιβαίας υποκαταστάσεως, ούτε και οι προσφεύγουσες τη θέτουν υπό αμφισβήτηση. Η δυνατότητα αυτή εκφράζεται με την αναλογία που συναντάται στα μίγματα σιτηρών για ζώα ή για ζωτροφές και τα οποία, όπως απέδειξε η Επιτροπή, ποικίλλουν αισθητά στις διάφορες χώρες της Κοινότητας. Αν παρατηρήσει κανείς τα αριθμητικά στοιχεία στη σελίδα 26 της ανταπαντήσεως της Επιτροπής, δεν μπορεί να αμφισβητήσει ότι το ποσοστό αραβοσίτου που χρησιμοποιείται συνολικά για ζωτροφές στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία είναι σημαντικά χαμηλότερο από των γειτονικών χωρών Βελγίου και Κάτω Χωρών, έτσι ώστε να συνάγεται ότι ο αραβόσιτος που χρησιμοποιείται για ζωτροφές στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία είναι ακόμη αισθητά παραγκωνισμένος σε σύγκριση με τα άλλα σιτηρά που χρησιμοποιούνται για ζωτροφές. Οι προσφεύγουσες απέδειξαν εξάλλου με σαφήνεια ότι η υπόθεση αυτή δεν πρέπει να υπερτιμάται για τις ανάγκες της έρευνάς μας. Υπενθυμίζουν ότι στο μεγαλύτερο του τμήμα ο αραβόσιτος που χρησιμοποιείται για ζωτροφές υπόκειται σε κατεργασία, μεταποιείται δηλαδή σε μίγμα για ζωτροφές. Πράγματι όμως τα ποσοστά μίξεως των εργοστασίων κατασκευής ζωτροφών είναι σχετικά σταθερά για μακρότερα διαστήματα, επειδή ο γερμανικός νόμος περί ζωτροφών περιέχει σχετικές διατάξεις². Για τον λόγο αυτό απροσδόκητη και βραχυπρόθεσμη πλεονάζουσα προσφορά αραβοσίτου δεν συνεπάγεται συμπίεση του ποσοστού κριθής στα μίγματα ζωτροφών.

δδ) Για να είναι πλήρης η έρευνα πρέπει να σχηματίσουμε μια εικόνα των ποσοτήτων κριθής που έπρεπε να αναμένονται τον Ιανουάριο του 1964 στην αγορά της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και οι οποίες κινδύνευαν εν πάσει περιπτώσει να εκτοπιστούν.

Η αμφισβήτηση εδώ αφορά λιγότερο τις ποσότητες παρά τα είδη. Συγκεκριμένα οι προσφεύγουσες υποστηρίζουν ότι την εποχή αυτή του χρόνου εμφανίζεται στην αγορά κυρίως κριθή για παρασκευή ζύθου. Δεν είναι κατάλληλη για παρασκευή ζωτροφών ή δεν χρησιμοποιείται για παρασκευή ζωτροφών λόγω της τιμής της, οπότε δεν υπάρχει υποκατάσταση με τον αραβόσιτο. Η Επιτροπή, αντίθετα, έχει τη γνώμη ότι τον Ιανουάριο υπάρχει κυρίως χειμερινή κριθή (δηλαδή κριθή για ζωτροφές) στην αγορά, εκτός αυτού όμως και η θερινή κριθή, δηλαδή η κριθή για ζύθο χρησιμοποιείται τουλάχιστον κατά 50% για παρασκευή ζωτροφών. Με τα λίγα δεδομένα που έχουμε στη διάθεσή μας δεν βλέπω να είναι δυνατή η επίλυση της αμφισβήτησής αυτής.

Ούτε αυτό όμως έχει σημασία. Ακόμη και αν στηριχτεί κανείς στα αριθμητικά στοιχεία της Επιτροπής, δεν διαπιστώνεται απειλητική κατάσταση για την αγορά κριθής. Η Επιτροπή δηλώνει μόνο ότι για το διάστημα μετά την 1η Ιανουαρίου 1964

2 — Νόμος της 22ας Δεκεμβρίου 1926 όπως ισχύει κατά τον χρόνο της δημοσιεύσεώς του στο BGBl. III, 1963, σ. 43.

αναμενόνταν και άλλη προσφορά κριθής εγχώριας παραγωγής ύψους 300 000 τόνων περίπου. Επομένως, μέρος μόνο της ποσότητας αυτής και όχι ολόκληρη θα διατίθετο προς πώληση κατά τον Ιανουάριο του 1964 (ίσως ποσότητες — 40 000 τόνοι περίπου — τις οποίες οι προσφεύγουσες θεωρούν ορθές, επικαλούμενες τις μηνιαίες εκθέσεις του Bundesernährungsministerium). Αν ληφθεί εξάλλου υπόψη (πράγμα που υποστηρίζαν οι προσφεύγουσες χωρίς να αντικρουστεί), ότι η παραγωγή κριθής δεν επαρκεί για τις γερμανικές ανάγκες, αλλά είναι απαραίτητες σημαντικές εισαγωγές (περίπου 400 000 τόνοι ετησίως), γεγονός που προσδίδει ανοδική τάση στην τιμή της κριθής, ότι δηλαδή οι εισαγωγές αραβοσίτου τον Ιανουάριο του 1964 θα ασκούσαν πίεση στην αγορά όχι μόνο της εγχώριας, αλλά και της εισαγόμενης κριθής, τότε επί πωλήσεων εγχώριας κριθής συνολικού ύψους 2 000 000 τόνων περίπου προκύπτει τέτοιο «απειλούμενο» τμήμα, ώστε να μην μπορεί να γίνεται λόγος για «σοβαρή διαταραχή της αγοράς» κατά την έννοια του άρθρου 22.

Συνοψίζω τις σκέψεις που αφορούν τα πραγματικά περιστατικά:

Ακόμη και αν δεν είναι δυνατόν στην παρούσα φάση της διαφοράς να εκδοθεί απόφαση βάσει ακριβών αριθμητικών στοιχείων, η γνώμη της Επιτροπής δεν ευσταθεί από πολλές απόψεις και επομένως πρέπει να θεωρηθεί ότι η εφαρμογή της ρήτρας διασφάλισης του άρθρου 22 δεν δικαιολογείται για πραγματικούς λόγους. Τουλάχιστον σύμφωνα με τα στοιχεία που έχουμε στη διάθεσή μας δεν θα έπρεπε σε καμία περίπτωση να επικροτήσουμε την εφαρμογή της ρήτρας διασφάλισης, οπότε, αν κανείς δεν θέλει να ακολουθήσει την εκτίμηση των πραγματικών στοιχείων που προτείνω, είναι προφανής η ανάγκη πραγματογνωμοσύνης.

γ) Ενόψει αυτού του συμπεράσματος, νομίζω ότι μπορώ να προχωρήσω μόνο εν συντομία στα υπόλοιπα επίμαχα ζητήματα της διαφοράς.

αα) Το γεγονός λοιπόν ότι η Επιτροπή απέφυγε να προτείνει διαπραγματεύσεις μεταξύ του δικαιούχου κράτους μέλους και του ενδιαφερομένου κράτους εξαγωγής, δεν πρέπει να δημιουργήσει επιφυλάξεις ως προς τη νομιμότητα της προσβαλλομένης αποφάσεως. Το άρθρο 22, παράγραφος 2, ορίζει ότι το κράτος μέλος που εφαρμόζει μέτρα διασφάλισης πρέπει να είναι έτοιμο να αρχίζει αμέσως διαπραγματεύσεις ενώπιον προσωρινών συμφωνιών για να εμποδίσει την επέλευση είτε πολύ μεγάλης είτε δυνατής να αποφευχθεί ζημίας των εξαγωγέων. Κατά το γράμμα της διατάξεως αυτής οπωσδήποτε υφίσταται υποχρέωση των κρατών μελών και μάλιστα υποχρέωση που δημιουργείται μόνο υπό ορισμένες προϋποθέσεις και για τους σκοπούς της αποδυναμώσεως των επιπτώσεων ενός μέτρου διασφάλισης. Δεν μπορεί, κατά τη γνώμη μου, να λεχθεί ότι σε τέτοιες περιπτώσεις πρέπει η Επιτροπή να αναλαμβάνει σχεδόν αυτόματα πρωτοβουλία και αυτό ακόμη λιγότερο, όταν είναι πραγματικά βέβαιο ότι ούτε οι εξαγωγείς ούτε το κράτος μέλος στο οποίο ανήκουν δεν διαμαρτυρήθηκαν για την έλλειψη προθυμίας της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας να διεξαγάγει διαπραγματεύσεις.

ββ) Καταρχήν, αντίθετα με την άποψη των προσφευγουσών, δεν έχω επιφυλάξεις ως προς την παύση των εισαγωγών στο πλαίσιο του άρθρου 22, παράγραφος 2 του κανονισμού 19, πράγμα που συνέβη την 1η Οκτωβρίου 1964 στις 15 μ.μ. με κάποια αναδρομικότητα σε σχέση με το χρονικό σημείο επιβολής του εθνικού μέτρου. Σ' αυτό δεν αντιτίθεται ούτε το άρθρο 22, παράγραφος 2, εδάφιο 3 που ορίζει ότι η Επιτροπή αποφασίζει μεριμνώντας να μην αυξηθεί η προστασία μεταξύ των κρατών με-

λών και το οποίο δεν πρέπει να νοηθεί ενόψει της κανονικής ρυθμίσεως του κανονισμού 19, αλλά ενόψει των εθνικών συστημάτων που υφίστανται πριν από την έναρξη ισχύος του (πρέπει να παρατηρηθεί σχετικά ότι η προηγούμενη κοινή οργάνωση της γερμανικής αγοράς σιτηρών με τις τιμές και τις ποσότητες ανασχέσεως καθιστούσε δυνατή ισχυρότερη προστασία — όπως απέδειξε η Επιτροπή — από εκείνη που επιτυγχάνεται εν προκειμένω με την εφαρμογή της ρήτρας διασφαλίσεως). Σ' αυτό δεν αντιτίθεται ούτε το άρθρο 22, παράγραφος 5, που προβλέπει ότι δεν χορηγείται η άδεια μόνο σε περίπτωση διαταραχών της αγοράς ορισμένης φύσεως που προκαλούνται μετά την εκπονή της μεταβατικής περιόδου εξαιτίας εισαγωγών από τρίτες χώρες, διότι η διάταξη αυτή προφανώς δεν εννοεί ότι πρέπει να θεσπίζονται γενικά για τις εισαγωγές από τρίτες χώρες ειδικοί κανόνες, αλλά αντίθετα θέλει μόνο να καταστήσει σαφές ότι μετά την εκπονή της μεταβατικής περιόδου μπορούν να λαμβάνονται μέτρα διασφαλίσεως μόνο έναντι τρίτων χωρών. Τέλος η άποψη αυτή δεν αντιτίθεται ούτε και στο άρθρο 18, του κανονισμού 19, καθόσον ορίζει ότι στο εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών δεν συμβιβάζεται με την εφαρμογή των ενδοκοινοτικών διατάξεων περί εισφοράς η εφαρμογή ποσοτικών περιορισμών ή μέτρων ισοδυνάμου αποτελέσματος, διότι το άρθρο 18 εννοεί το συνήθως συμβαίνον, ενώ το άρθρο 22 ως ρήτρα διασφαλίσεως εφαρμόζεται σε εξαιρετικές περιπτώσεις.

Υποστηρίζω ωστόσο την άποψη ότι τέτοια εκτεταμένα και ριζικά μέτρα, όπως η αναδρομική αναστολή των εισαγωγών, πρέπει να περιορίζονται σε ακραίες περιπτώσεις ανάγκης, στις οποίες κανένα άλλο μέτρο δεν είναι αποτελεσματικό. Ασφαλώς, μετά από όσα ειπώθηκαν για τις πραγματικές προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 22, η προκειμένη περίπτωση δεν μπορεί να ενταχθεί σ' αυτού του είδους τις καταστάσεις ανάγκης.

γγ) Έτσι προσεγγίζεται συγχρόνως και η αιτίαση ότι η Επιτροπή, εγκρίνοντας το γερμανικό μέτρο διασφαλίσεως, παραβίασε την αρχή της αναλογικότητας. Όπως υπογραμμίζουν ορθά οι προσφεύγουσες, η αρχή αυτή προκύπτει από την έκφραση του άρθρου 22, παράγραφος 1 για «απαραίτητα» μέτρα διασφαλίσεως, καθώς και από τη γενική επιταγή ότι οι εξαιρέσεις από τις ομαλές καταστάσεις πρέπει να περιορίζονται στο απολύτως αναγκαίο μέτρο. Δεν αντιλαμβάνομαι βεβαίως πώς η εφαρμογή της αρχής αυτής στην προκειμένη περίπτωση θα μπορούσε να επιτρέψει ώστε η φερόμενη απειλή της αγοράς αραβοσίτου και κριθής κατά τον Ιανουάριο του 1964 — που κατά κύριο λόγο οφειλόταν στο γεγονός ότι δεν επιτρεπόταν να επιβληθεί εισφορά στις εισαγωγές που είχαν ζητηθεί την 1η Οκτωβρίου 1963 — να αναχαιτιστεί με συμφωνίες μεταξύ της γερμανικής υπηρεσίας εισαγωγών και προμηθειών και των εισαγωγέων περί της διατηρήσεως ορισμένης τιμής αγοράς, επειδή συμφωνίες τέτοιου είδους συνιστούν για τις διοικητικές υπηρεσίες ασυνήθιστες διαδικασίες και εκτός αυτού θα μπορούσαν να προκύψουν δυσκολίες ως προς την κατοχύρωση της εκτελέσεώς τους, από την οποία εξαρτάται, σε τελική ανάλυση, η αξία τους ως προληπτικού μέτρου.

Σύμφωνα όμως με την εικόνα που μπορούμε να σχηματίσουμε για την οικονομική κατάσταση, δεν αποκλείεται άλλα μέτρα λιγότερο ριζικά από τους φραγμούς στις εισαγωγές — όπως η κατανομή των αιτουμένων αδειών ή η αγορά αραβοσίτου από τους οργανισμούς παρεμβάσεως — να εμπόδιζαν επαρκώς την απειλούμενη διαταραχή της αγοράς.

Ένας πρόσθετος λόγος ακυρώσεως της αποφάσεως της Επιτροπής μπορεί να συναχθεί, επομένως, και από την επιλογή του μέσου κατά την εφαρμογή της ρήτρας διασφαλίσεως και από τον καθορισμό της

εκτάσεως εφαρμογής του — κάτι που απλώς έπρεπε να θιγεί εδώ.

ρές και όχι την επιταγή να μη χορηγούνται άδειες για εισαγωγές εξαιρούμενες της εισφοράς.

3. Κατάχρηση εξουσίας

Απομένει να ειπωθεί μια λέξη και για την αιτίαση της καταχρήσεως εξουσίας.

Κατά τη γνώμη μου, είναι αβάσιμος ο λόγος αυτός ακυρώσεως καθόσον προβάλλεται ότι η Επιτροπή θέλησε να καλύψει σφάλμα των γερμανικών διοικητικών υπηρεσιών, οι οποίες είχαν ερμηνεύσει εσφαλμένα την απόφαση της Επιτροπής περί της τιμής «ελεύθερο στα σύνορα» που ίσχυε από την 1η μέχρι τις 4 Οκτωβρίου 1963. Όπως ειπώθηκε κατά τη διαδικασία, δεν υπήρχε τέτοιο σφάλμα των διοικητικών υπηρεσιών, αντίθετα η παύλα που υπήρχε στην απόφαση της Επιτροπής σχετικά με τις εισαγωγές αραβοσίτου από τη Γαλλία, σήμαινε πράγματι εξαίρεση από τις εισφο-

Ούτε όμως και κατά τα λοιπά θεμελιώθηκε κατά τη διαδικασία η πεποίθηση ότι η Επιτροπή παρασύρθηκε κατά την έκδοση της αποφάσεώς της από σκοπούς ξένους προς το κυρίως αντικείμενο — όπως η υποστήριξη γερμανικών φορολογικών επιδιώξεων, η αποφυγή της ενδεικνυόμενης διορθώσεως λάθους ή η εξασφάλιση από αξιώσεις εξ αναγωγής των γερμανικών υπηρεσιών. Κάποια υπόνοια για τέτοιες προθέσεις θα μπορούσε να γίνει δεκτή μόνο αν ήταν προφανές ότι δεν συνέτρεχαν οι προϋποθέσεις για την εφαρμογή της ρήτρας διασφάλισης, πράγμα όμως για το οποίο δεν μπορεί να γίνει λόγος μετά από τις γενόμενες έρευνες.

Συνεπώς, αυτός ο λόγος ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί.

III — Περίληψη και συμπέρασμα

Επιτρέψτε μου να συνοψίσω τις προτάσεις: πιστεύω ότι και μία εξαντλητική έρευνα της ένδικης διαφοράς δεν μπορεί να οδηγήσει στη διαπίστωση ότι η προσβαλλόμενη απόφαση αφορούσε άμεσα τις προσφεύγουσες. Για τον λόγο αυτό πρέπει να απορριφθούν οι προσφυγές τους ως απαράδεκτες. Αυτή είναι η βασική μου πρόταση. Σε περίπτωση πάντως που το Δικαστήριο δεν συμφωνήσει με την άποψή μου, θα πρέπει να δικαιωθούν οι προσφεύγουσες επί της ουσίας, επειδή δεν συνέτρεχαν οι προϋποθέσεις θεσπίσεως μέτρων διασφάλισης. Το σημείο αυτό θα χρειαζόταν τουλάχιστον συμπληρωματική διευκρίνιση με τη βοήθεια πραγματογνωμοσύνης, πριν φανεί πιθανή μια ευνοϊκή για την Επιτροπή κρίση.