

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
KARL ROEMER
της 16ης Δεκεμβρίου 1963*

Περιεχόμενα

Εισαγωγή (πραγματικά περιστατικά, ερωτήματα του παραπέμποντος Δικαστηρίου)	1028
Νομική εκτίμηση.....	1030
I — Προκαταρκτικά ερωτήματα	1030
1. Συμπλήρωση του ερωτήματος 1	1030
2. Πρέπει το Δικαστήριο να ερμηνεύσει και το άρθρο 12 της Συνθήκης ΕΟΚ	1030
3. Ερμηνεία του άρθρου 177, εδάφιο 1, περίπτωση β.....	1031
α) Κύρος σημαίνει και νομιμότητα;	1031
β) Μπορεί να εξεταστεί η νομιμότητα αποφάσεων που απευθύνονται προς κράτη μέλη;.....	1033
II — Απάντηση στα κατ' ιδίαν ερωτήματα	1035
— Πρώτο ερώτημα.....	1035
— Δεύτερο ερώτημα	1036
— Τρίτο ερώτημα, πρώτο σκέλος.....	1037
— Τρίτο ερώτημα, δεύτερο σκέλος.....	1038

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

4. Συμπέρασμα.....	1039
III — Εξέταση περαιτέρω ζητημάτων	1039
1. Μπορεί το παραπέμπον δικαστήριο να υποβάλει γενικά διατυπωμένο ερώτημα περί της ισχύος ορισμένων νομικών πράξεων;.....	1039
2. Συμπληρωματική ερμηνεία της διατάξεως παραπομπής	1040
α) Προσक्रούν οι αποφάσεις της Επιτροπής στα άρθρα 16 και 38 της Συνθήκης;.....	1040
β) Ικανοποιούν οι αποφάσεις τις τυπικές απαιτήσεις της Συνθήκης (δημοσίευση, αιτιολογία);.....	1040
3. Μπορούν οι διάδικοι της εθνικής δίκης να εγείρουν επιπλέον ερωτήματα;	1041
IV — Συνοπτική απάντηση στα υποβληθέντα ερωτήματα	1042

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Τα πραγματικά περιστατικά των εθνικών δικών έχουν ως εξής:

To College van Beroep voor het Bedrijfsleven, ολλανδικό διοικητικό δικαστήριο, κατά των αποφάσεων του οποίου δεν χωρούν ένδικα μέσα, προσέφυγε στο Δικαστήριο σύμφωνα με το άρθρο 177 της Συνθήκης ΕΟΚ στα πλαίσια δύο δικών που εκκρεμούν ενώπιόν του μεταξύ των ιδίων διαδίκων και αφορούν τα ίδια προβλήματα, για να ζητήσει τη διευκρίνιση ορισμένων ερμηνευτικών ζητημάτων και τον έλεγχο της νομιμότητας αποφάσεων της Επιτροπής.

Η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση ζήτησε επανειλημμένα από την Επιτροπή την έκδοση μέτρων διασφάλισης, επικαλούμενη τις οικονομικές δυσχέρειες των Γερμανών παρασκευαστών ζαχαρώδους μάζας, οι οποίες προκύπτουν κατ' αυτήν από τη σημαντική αύξηση των εισαγωγών ζαχαρώδους μάζας από άλλες χώρες της Οικονομικής Κοινότητας με μικρότερο κόστος παραγωγής, προπαντός με χαμηλότερες τιμές για τα προϊόντα βάσεως. Η Επιτροπή έκανε δεκτά τα αιτήματα αυτά και εξουσιοδότησε, σύμφωνα με το άρθρο 226 της Συνθήκης, την Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση να επιβάλλει εξισωτικές εισφορές κατά την εισαγωγή ζαχα-

ρώδους μάζας από το Βέλγιο και τις Κάτω Χώρες, υπό τη ρητά διατυπωμένη πάντως προϋπόθεση ότι τα κράτη αυτά δεν εισπράττουν ήδη κατά την εξαγωγή αντίστοιχες εισφορές (απόφαση της Επιτροπής της 27ης Ιουλίου 1960). Η αρχική εξουσιοδότηση παρατάθηκε επανειλημμένα και τροποποιήθηκε (αποφάσεις της Επιτροπής της 21ης Δεκεμβρίου 1960, 28ης Ιουνίου 1961, 22ας Δεκεμβρίου 1961), τελευταία με την απόφαση της 27ης Φεβρουαρίου 1962.

Στηριζόμενος στην αναφερθείσα επιφύλαξη των αποφάσεων ο Ολλανδός Υπουργός Γεωργίας και Αλιείας εξέδωσε «κανονιστική απόφαση περί επιβολής επιβαρύνσεως επί της ζαχαρώδους μάζας», που προέβλεπε την καταβολή ορισμένων εξισωτικών εισφορών κατά την εξαγωγή ζαχαρώδους μάζας στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας. Η απόφαση αυτή τέθηκε σε ισχύ στις 5 Αυγούστου 1960, ισχύει δε υπό την τελευταία της τροποποίηση της 2ας Απριλίου 1962.

Από τη ρύθμιση αυτή εθίγησαν οι προσφεύγουσες της ολλανδικής δίκης, η μεν προσφεύγουσα υπό 2, καθόσον που παρασκευάζει ξηρή σκόνη ζαχαρώδους μάζας, η δε προσφεύγουσα υπό 1, καθόσον εξάγει σκόνη ζαχαρώδους μάζας στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία. Στην προσφεύγουσα υπό 1 απευθύνθηκαν περισσότερες πράξεις, που απαιτούσαν την καταβολή ορισμένων ποσών εξισωτικών εισφορών για τις εξαγωγές που πραγματοποιήθηκαν κατά το διάστημα από τον Ιανουάριο 1962 μέχρι τον Μάρτιο 1962. Επακολούθησαν δίκες με αίτημα την ακύρωση των πράξεων αυτών. Προς στήριξη των προσφυγών προβλήθηκαν όχι μόνο λόγοι στηριζόμενοι στο ολλανδικό δίκαιο, αλλά και επιχειρήματα στηριζόμενα στο κοινοτικό δίκαιο. Με τη σκέψη ότι για την κρίση των ασκηθεισών προσφυγών είναι απαραίτητη η απάντηση

επί ζητημάτων του κοινοτικού δικαίου και ενόψει της υποχρεώσεως των εθνικών δικαστηρίων τελευταίου βαθμού να ζητούν για τα προβλήματα αυτά από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως, το College van Beroep voor het Bedrijfsleven υπέβαλε στο Δικαστήριο τα ακόλουθα ερωτήματα:

1) Απονέμει η απόφαση της Επιτροπής της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας της 27ης Ιουλίου 1960 (που παρατάθηκε στις 21 Δεκεμβρίου 1960, ανανεώθηκε στις 28 Ιουνίου 1961 και τροποποιήθηκε εκ νέου στις 27 Φεβρουαρίου 1962) περί μέτρων διασφαλίσεως ως προς την εισαγωγή στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας άρτου και ζαχαρώδους μάζας προελεύσεως άλλων κρατών-μελών, τις Κάτω Χώρες να επιβάλουν επιβαρύνσεις επί της εξαγωγής ζαχαρώδους μάζας προς την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας;

2) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως επί του πρώτου ερωτήματος,

α) Μπορούσε η Επιτροπή να παραχωρήσει, δυνάμει του άρθρου 226 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, την εξουσία αυτή στις Κάτω Χώρες, ενώ αυτές δεν την είχαν ζητήσει;

και αν όχι

β) Δεν είναι, για το λόγο αυτό, άκυρη η απόφαση, όσον αφορά την εξουσιοδότηση προς τις Κάτω Χώρες;

- 3) Στην περίπτωση που οι απαντήσεις επί των ερωτημάτων 2, α και 2, β δεν διαπιστώνουν την ακυρότητα της αποφάσεως:

Νομική εκτίμηση

I — Προκαταρκτικά ερωτήματα

- α) Πρέπει να υπαχθούν στις δυσχέρειες του άρθρου 226, παράγραφος 1, της Συνθήκης, εκείνες που προκύπτουν αποκλειστικά από την εφαρμογή των επιτακτικών κανόνων της Συνθήκης και ιδίως από την εφαρμογή των κανόνων περί καταργήσεως των εσωτερικών δασμών;

Πριν ασχοληθώ με την απάντηση των υποβληθέντων ερωτημάτων πρέπει να εξετάσω μερικά προκαταρκτικά ζητήματα, που τέθηκαν εν μέρει από την Επιτροπή και εν μέρει από την Κυβέρνηση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας.

και σε περίπτωση αποφαιτικής απαντήσεως επί του ερωτήματος αυτού,

- β) Μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι η απόφαση δεν είναι έγκυρη στο βαθμό που παραχωρεί στις Κάτω Χώρες την προαναφερθείσα εξουσία; Ή πρέπει, για άλλους λόγους, να γίνει δεκτή η ακυρότητα της αποφάσεως, λόγω παραβάσεως του δικαίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, όπως προτείνουν οι προσφεύγουσες με την επιχειρηματολογία τους, κατά την οποία η Επιτροπή, εκδίδοντας την απόφασή της, προσέφυγε στη διαδικασία του άρθρου 226 της Συνθήκης για να αποφύγει τη διαδικασία του άρθρου 235 της Συνθήκης;

1. Η Επιτροπή παρατηρεί ότι το ερώτημα 1 δεν αναφέρει από το σύνολο των κρίσιμων εξουσιοδοτικών αποφάσεων εκείνη της 22ας Δεκεμβρίου 1961, μολονότι έχει και αυτή σημασία για το επίδικο πραγματικό περιστατικό, επειδή παρέτεινε την εξουσιοδότηση της 28ης Ιουνίου 1961 μέχρι την 28η Φεβρουαρίου 1962 και επειδή οι επίδικες εξαγωγές πραγματοποιήθηκαν κατά το χρονικό διάστημα από Ιανουάριο μέχρι Μάρτιο 1962. Προτείνει, κατά λογική ερμηνεία της διατάξεως παραπομπής, την επέκταση της εξετάσεως και επί της μη αναφερόμενης αποφάσεως. Αυτό πρέπει να είναι δυνατό, επειδή από την αιτιολογία της διατάξεως παραπομπής προκύπτει πράγματι ότι το ολλανδικό δικαστήριο έλαβε υπόψη το σύνολο των εξουσιοδοτικών αποφάσεων, σύμφωνα με τους λόγους που πρόβαλαν οι προσφεύγοντες. Η μη αναφορά της αποφάσεως κατά τη διατύπωση των υποβληθέντων ερωτημάτων οφείλεται προφανώς σε αβλεψία.

Οι Ολλανδοί διάδικοι διατύπωσαν τις παρατηρήσεις τους επί της αιτήσεως κατά την έγγραφη διαδικασία, κατά την οποία η καθής αναφέρθηκε στους ισχυρισμούς της ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου. Η Επιτροπή της ΕΟΚ και η Κυβέρνηση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας διατύπωσαν επίσης τις παρατηρήσεις τους.

2. Η Επιτροπή τονίζει περαιτέρω ότι για την εθνική δίκη δεν έχουν σημασία μόνο τα άρθρα της Συνθήκης, των οποίων ζητείται ρητώς η ερμηνεία. Το ίδιο το ολλανδικό δικαστήριο ερμήνευσε ιδίως το άρθρο 12 της Συνθήκης και έκρινε ότι η επίδικη ζαχαρώ-

δης μάζα εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 12, και ότι οι εξισωτικές εισφορές που εγκρίθηκαν από την Επιτροπή αποτελούν επιβαρύνσεις ισοδύναμου αποτελέσματος προς δασμούς, που δεν επιτρεπόταν να εισαχθούν εκ νέου, σύμφωνα με το άρθρο 12.

ρίξιμη την άποψη ότι μετά την έκδοση της αποφάσεως 2/62 και 3/62 θα ήταν αναγκαία η υποβολή ερωτήματος προς το Δικαστήριο μόνον εάν ο εθνικός δικαστής διέβλεπε επιχειρήματα, που μπορούσαν να οδηγήσουν σε αναθεώρηση της νομολογίας, ενώ κατά τα λοιπά η υποχρέωση παραπομπής πρέπει να εκλείπει.

Θέτει, επομένως, το ζήτημα, εάν το Δικαστήριο πρέπει να τονίσει την υποχρέωση των εθνικών δικαστηρίων να του παραπέμπουν όλα τα ερμηνευτικά ζητήματα και εάν πρέπει να αποφανθεί επί του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 12, παρά την έλλειψη αντίστοιχου ερωτήματος.

Κατά τη γνώμη μου, δεν υπάρχει λόγος για κάτι τέτοιο.

Το Δικαστήριο δεν μπορεί να προβεί σε ερμηνεία ορισμένων άρθρων της Συνθήκης, η οποία δεν ζητήθηκε ρητά ή σιωπηρά (implicite) από το εθνικό δικαστήριο, ακόμη και αν η ερμηνεία αυτή μπορεί να παίζει ρόλο στα πλαίσια της εθνικής δίκης.

Όσον αφορά την αναφορά στην υποχρέωση παραπομπής, που πρέπει φυσικά να τηρείται κατά τον πλέον ευσυνείδητο δυνατό τρόπο προς το συμφέρον της ενιαίας εφαρμογής του ευρωπαϊκού δικαίου, παρέλκει ασφαλώς εν προκειμένω, ενόψει της αποφάσεως επί των υποθέσεων 2/62 και 3/62, στην οποία η έννοια των επιβαρύνσεων ισοδύναμου αποτελέσματος προς δασμούς που ενδιαφέρει εδώ, υποβλήθηκε σε εμπεριστατωμένη ανάλυση (Slg. τ. VIII, σ. 882). Εφαρμόζοντας διασταλτικά τις θέσεις της αποφάσεως 28/62 έως 30/62, θεωρώ υποστη-

3. Ερωτήματα τέθηκαν, τέλος, από την Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση, η επί των οποίων απάντηση μπορεί να επιδράσει στη σειρά της εξετάσεως των παραπεμπόμενων θεμάτων και στο παραδεκτό των κατ' ιδίαν ερωτημάτων. Αφορούν την έκταση των εξουσιών του Δικαστηρίου κατά το άρθρο 177, εδάφιο 1, β, όπου γίνεται λόγος για αποφάσεις περί του κύρους των πράξεων των οργάνων της Κοινότητας. Δύο προβλήματα πρέπει να εξεταστούν:

— Κύρος σημαίνει και νομιμότητα;

— Εάν ναι, μπορεί να εξεταστεί, κατά το άρθρο 177, η νομιμότητα αποφάσεων που απευθύνονται προς κράτη-μέλη;

α) Σύμφωνα με τους ισχυρισμούς της Ομοσπονδιακής Κυβερνήσεως θα μπορούσε κανείς να σκεφθεί ότι ο όρος «κύρος» αναφέρεται στην τυπική υπόσταση των νομικών πράξεων, να θεωρήσει δηλαδή ότι το άρθρο 177, εδάφιο 1 β, επιτρέπει μόνο την εξέταση του ζητήματος, εάν υφίσταται νομική πράξη ή ανυπόστατη πράξη ή αν μία νομική πράξη κατέστη ανίσχυρη από μεταγενέστερες πράξεις (του ενεργούντος οργάνου) ή δικαστική απόφαση. Προς αιτιολόγηση αυτής της απόψεως η Ομο-

σπονδιακή Κυβέρνηση παραπέμπει προπαντός στην αποκλίνουσα διατύπωση του άρθρου 173, που αναφέρεται ρητά στη νομιμότητα των πράξεων των οργάνων.

Bundesverfassungsgerichtsgesetzes, όπου γίνεται επίσης λόγος για «Gültigkeit-κύρος» στα πλαίσια του ελέγχου του συμβιβαστού των νόμων προς το Σύνταγμα (πρβλ. Geiger, *Kommentar zum Bundesverfassungsgerichtsgesetz*, 1952, σ. 239, 241, 245).

Κατά της απόψεως αυτής, που προφανώς δεν υποστηρίζεται ως θέση, αλλά προτάθηκε με την πρόθεση να καταστήσει γνωστό ένα υφιστάμενο πρόβλημα, μπορούν να διατυπωθούν αμφιβολίες από πολλές απόψεις.

Είμαστε συνηθισμένοι σε άλλα συμβατικά κείμενα που επιτάσσουν με σαφήνεια και χωρίς χρήση πολυσήμαντης εκφράσεως περιορισμό του δικαστικού ελέγχου ορισμένων πράξεων (πρβλ. το άρθρο 33, δεύτερο εδάφιο, ΕΚΑΧ, για την προσβολή γενικών αποφάσεων από επιχειρήσεις επικαλούμενες κατάχρηση εξουσίας· το άρθρο 38, τρίτο εδάφιο, ΕΚΑΧ, που επιτρέπει προσβολή αποφάσεων της Συνελεύσεως ή του Συμβουλίου μόνο λόγω αναρμοδιότητας ή παραβάσεως ουσιάδους τύπου· το άρθρο 18 της Συνθήκης Euratom, που περιορίζει τον έλεγχο των αποφάσεων της διαιτητικής επιτροπής στην τυπική εγκυρότητα και ερμηνεία της Συνθήκης).

Δεν επιτρέπεται, καταρχήν, να λησμονείται η γενική διαπίστωση ότι αποκλίσεις κατά το γράμμα και τη διατύπωση κατ' ιδίαν διατάξεων της Συνθήκης, προπαντός όταν περιορίζονται σε μία και μόνη έννοια, δεν μπορούν να έχουν για την ερμηνεία των ευρωπαϊκών συνθηκών την ίδια σημασία που έχουν για την ερμηνεία εθνικών κωδικοποιήσεων, οι οποίες έχουν συνταχθεί επιμελώς.

Όσον αφορά την έννοια «κύρος», το νόημα του όρου αυτού δεν οδηγεί αναγκαστικά στο συμπέρασμα ότι αναφέρεται μόνο στην τυπική νομική υπόσταση πράξεων. Αυτό καθίσταται ιδιαίτερα σαφές, αν λάβει κανείς υπόψη του τη γαλλική ορολογία. «Validité-κύρος» σημαίνει κατά τον Capitant, *Vocabulaire juridique* 1930, «την ιδιότητα πράξεως που δεν πάσχει κανένα λόγο ακυρότητας». Και η «recours en appréciation de validité-προσφυγή κρίσεως του κύρους» που αναφέρεται μερικές φορές κατά την ανάλυση του άρθρου 177, επιτρέπει σαφώς την εξέταση της νομιμότητας των πράξεων χωρίς περιορισμό των «λόγων» (πρβλ. *Encyclopédie Dalloz, Droit administratif*, 1959, τόμος 2, σ. 743, Odent, *Contentieux administratif*, 1957/58, σ. 325). Όσον αφορά τη γερμανική νομική ορολογία, παραπέμπω στο σχολιασμό του

Η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση παραδέχεται, περαιτέρω, ως προς το άρθρο 184 ότι, σύμφωνα με το άρθρο 177, μπορεί να ελεγχθεί η νομιμότητα των κανονισμών. Αν όμως έτσι έχει το πράγμα, πρέπει να αναγνωριστεί ότι ο όρος «κύρος» συμπεριλαμβάνει τη νομιμότητα, αφού το άρθρο 177 δεν περιέχει ειδικά διάταξη για τους κανονισμούς.

Η στενή ερμηνεία της εκφράσεως «κύρος» δεν θα ανταποκρινόταν επίσης στη σημασία που αποδίδεται γενικά στο άρθρο 177 στα πλαίσια του συστήματος ένδικης προστασίας της Συνθήκης. Υπενθυμίζω σχετικά τις επίσημες αιτιολογικές εκθέσεις της Γερμανικής και Ιταλικής Κυβερνήσεως επί της Συνθήκης ΕΟΚ, οι οποίες τονίζουν την ομοιότητα της διαδικασίας παραπομπής με

τη γερμανική διαδικασία ελέγχου των κανόνων δικαίου (παράγραφος 100 του θεμελιώδους νόμου) και με την ιταλική διαδικασία του παρεμπόπτοντος ελέγχου των κανόνων δικαίου (νόμος 87 της 11ης Μαρτίου 1953) (πρακτικό του Bundestag 3 440 της 4ης Μαΐου 1957, παράρτημα C, σ. 148, του οποίου η Βουλή των Αντιπροσώπων 2 814 της 26ης Μαρτίου 1957, σ. 27). Δεν φαίνεται εύλογο να κινείται διαδικασία τόσο σημαντική όσο αυτή που προβλέπει το άρθρο 177, με συμμετοχή όλων των κρατών μελών και απόφαση της Ολομέλειας του Δικαστηρίου μόνο για την επίτευξη δικαστικής γνωματεύσεως περί της τυπικής νομικής υποστάσεως μιας πράξεως, γνωματεύσεως που θα μπορούσε συχνά να προέλθει και από την ίδια την εκτελεστική εξουσία κατά τρόπο αξιόπιστο υπό μορφή νομικής πληροφορίας.

Δεν φαίνεται, τέλος, κατανοητό γιατί το Δικαστήριο προέβλεψε στον κανονισμό διαδικασίας την εφαρμογή των διατάξεων περί διεξαγωγής αποδείξεων (άρθρα 44 επ. του κανονισμού διαδικασίας) στη διαδικασία παραπομπής (άρθρο 103 του κανονισμού διαδικασίας). Είναι απίθανο να έχουν σημασία προκειμένου περί ερμηνευτικών ζητημάτων. Εξυπηρετούν προπαντός την αποσαφήνιση αμφισβητούμενων πραγματικών ζητημάτων, που ανακύπτουν προπαντός κατά τον έλεγχο της νομιμότητας μιας πράξεως, όχι όμως και κατά τον έλεγχο του κύρους της.

Δεν μπορεί λοιπόν, καταρχήν, να αμφισβητηθεί ο έλεγχος της νομιμότητας των πράξεων των οργάνων της Κοινότητας από το Δικαστήριο, σύμφωνα με το άρθρο 177.

β) Περαιτέρω ανακύπτει το ζήτημα εάν το άρθρο 177 πρέπει να ερμηνευθεί συσταλτικά, υπό την έννοια ότι αποφάσεις που

απευθύνονται προς κράτη μέλη, ιδίως αποφάσεις βάσει του άρθρου 226 της Συνθήκης, εξαιρούνται από τον έλεγχο της νομιμότητας. Η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση παραπέμπει σχετικά στη διαμόρφωση του συστήματος ένδικης προστασίας της Συνθήκης, κατά το άρθρο 173, δεύτερο εδάφιο, του οποίου οι ιδιώτες δεν μπορούν να προσβάλλουν αποφάσεις που απευθύνονται προς κράτη μέλη, επειδή αυτές δεν τους αφορούν άμεσα και ατομικά.

Όποιος γνωρίζει τη νομολογία του Δικαστηρίου, ανακαλεί στη μνήμη του, με αφορμή το ζήτημα αυτό, την απόφαση επί των υποθέσεων 2/60 και 3/60, που πραγματεύεται προσφυγή επιχειρήσεως κατά αποφάσεως της Ανωτάτης Αρχής που εκδόθηκε βάσει του άρθρου 37, της ρήτρας διασφαλίσεως της Συνθήκης ΕΚΑΧ. Το Δικαστήριο απέρριψε την προσφυγή ως απαράδεκτη με την αιτιολογία ότι το άρθρο 37 αποβλέπει, σε δεδομένη κατάσταση ανάγκης, στην εξισορρόπηση μεταξύ των συμφερόντων ενός κράτους μέλους και των γενικών συμφερόντων της Κοινότητας. Η Ανωτάτη Αρχή πρέπει να επιδιώξει την εξισορρόπηση με αναγκαία και σκόπιμα μέτρα, εκτελεί δηλαδή οιονεί διαιτητικά καθήκοντα. Σημασία για την εφαρμογή του άρθρου 37 έχει η εκτίμηση της οικονομικής καταστάσεως, για την οποία τα κράτη μέλη μπορούν να συνεισφέρουν χρήσιμες πληροφορίες. Το άρθρο 37 αφορά την πολιτική ευθύνη των κυβερνήσεων, που είναι συγχρόνως υπεύθυνες στο Συμβούλιο Υπουργών για την προστασία των συμφερόντων της Κοινότητας. Πρέπει, επομένως, να επιφυλάσσεται στα κράτη μέλη η υποβολή σε δικαστικό έλεγχο μέτρων που εκδόθηκαν βάσει της ρήτρας διασφαλίσεως.

Όλες οι απόψεις αυτές ισχύουν για το άρθρο 226 της Συνθήκης ΕΟΚ, πράγμα που θα μπορούσε να δικαιολογήσει το συμπέρασμα ότι ο δικαστικός έλεγχος, αδιάφορο σε

ποιο πλαίσιο, μέτρων που ελήφθησαν κατ' εφαρμογήν του είναι παραδεκτός μόνο κατόπιν πρωτοβουλίας των κρατών μελών.

Πριν συναχθεί αυτό το συμπέρασμα και χωρίς να προβώ σε κριτική, κατά τα λοιπά, εξέταση της αποφάσεως, πρέπει να επισημάνω τη διαφορά που υπάρχει στο σύστημα των δύο Συνθηκών, η οποία έπαιξε σημαντικό ρόλο για το σχηματισμό της κρίσεως του Δικαστηρίου. Τονίζεται με έμφαση στο σκεπτικό ότι το άρθρο 37 της Συνθήκης ΕΚΑΧ δεν παρέχει ειδική αρμοδιότητα μόνο στην Ανωτάτη Αρχή, αλλά επίσης και στο Δικαστήριο. Το τελευταίο έχει «απεριόριστο δικαίωμα ελέγχου» κατά την εκτίμηση της συμπεριφοράς της Ανωτάτης Αρχής, μπορεί δηλαδή να προβεί περαιτέρω σε εκτίμηση των σκέψεων της Ανωτάτης Αρχής περί σκοπιμότητας και, ενδεχομένως, σε τροποποίηση της αποφάσεως της Ανωτάτης Αρχής.

Ιδίως αυτό το γεγονός αποτέλεσε αφορμή να γίνει λόγος για διαιτητική εξισορρόπηση συμφερόντων, στην οποία δεν μπορούν να αναμιχθούν θιγόμενοι ιδιώτες. Το άρθρο 226 της Συνθήκης ΕΟΚ δεν μιμείται όμως στο σημείο αυτό το σύστημα του άρθρου 37. Γι' αυτό το λόγο θεωρώ δικαιολογημένο να μη ληφθεί υπόψη η απόφαση επί των υποθέσεων 2/60 και 3/60 κατά την κρίση της παρούσας περιπτώσεως.

Για τον καθορισμό του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 177, πρώτο εδάφιο, περίπτωση β, σημασία έχει καταρχήν το γράμμα του. Όπως και στο άρθρο 173, πρώτο εδάφιο, γίνεται λόγος γενικά για πράξεις, χωρίς να υπονοείται περιορισμός, υπό την έννοια αποκλεισμού ορισμένων πράξεων. Αν οι συντάκτες της Συνθήκης είχαν θελήσει κάτι

τέτοιο, αυτό έπρεπε να φαίνεται από τη διατύπωση του άρθρου 177 καθώς και του άρθρου 173, δεύτερο εδάφιο. Αυτό θα ήταν πιο λογικό, για το λόγο ότι, κατά κανόνα, σε διαδικασίες που οδηγούν στην έκδοση διατάξεων παραπομπής δεν συμμετέχουν μόνο κράτη μέλη, το συμφέρον των οποίων μπορεί να εξυπηρετούσε μία ευρεία διατύπωση του άρθρου 177. Η συντριπτική πλειοψηφία των δικών ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων κινούνται με πρωτοβουλία ιδιωτών. Ακριβώς από την άποψη της αφετηρίας της διαδικασίας παραπομπής, δηλαδή της συνήθους περιπτώσεως των εθνικών δικών, θα ήταν αναγκαίο να διατυπωθεί σαφώς ο ενδεχομένως ευκταίος περιορισμός του δικαιώματος ελέγχου.

Πρέπει κανείς να αναρωτηθεί περαιτέρω τι απομένει για τον έλεγχο της νομιμότητας κατά το άρθρο 177 κατά την ερμηνεία που προτείνει η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση. Όσον αφορά τις οδηγίες που απευθύνονται προς τα κράτη μέλη, θα έπρεπε, κατά την άποψη αυτή, να ισχύει ό,τι και επί των αποφάσεων, των οποίων αποδέκτες είναι τα κράτη μέλη. Προκειμένου για αποφάσεις με αποδέκτες ιδιώτες, οι οποίες μπορούν να προσβληθούν κατά το άρθρο 173, δεύτερο εδάφιο, μπορεί δικαιολογημένα να αναρωτηθεί κανείς, αν μπορούν και μετά την πάροδο της προθεσμίας ασκήσεως προσφυγής να αποτελέσουν ακόμη αντικείμενο του παρεμπόπτοντος ελέγχου στα πλαίσια του άρθρου 177. Με εξαίρεση των συστάσεων και γνωμών που, κατά το άρθρο 189, δεν είναι δεσμευτικές και έχουν, επομένως, δευτερεύουσα σημασία για το άρθρο 177, θα απέμενε, κατά την άποψη της Ομοσπονδιακής Κυβερνήσεως, για τον έλεγχο νομιμότητας κατά το άρθρο 177, στη συνήθη περίπτωση εθνικής δίκης με διαδίκους ιδιώτες, μόνον ο έλεγχος των κανονισμών των οργάνων της Κοινότητας. Ενόψει του πρακτικού αυτού συμπεράσματος θα ήταν πράγματι ακατανόητη η επιλογή εντελώς γενικής διατυπώσεως για το άρθρο 177, πρώτο εδάφιο, περίπτωση β.

Δεν πρέπει ιδίως να λησμονείται εν προκειμένω ότι η προτεινόμενη από την Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση ερμηνεία θα στερούσε το άρθρο 177 μιας πολύ σημαντικής λειτουργίας, που συνίσταται στη μερική αντιστάθμιση του μη ικανοποιητικού περιορισμού της ένδικης προστασίας κατά το άρθρο 173. Για την πραγματοποίηση της κοινής αγοράς αναγκαίες είναι περαιτέρω οι νομικές πράξεις των οργάνων της Κοινότητας που δεν απευθύνονται μόνο προς κράτη μέλη, πρέπει όμως να προσανατολίζονται τουλάχιστον βάσει νομικού πλαισίου, πράγμα που έχει επανειλημμένα τονιστεί ως χαρακτηριστικό της κοινοτικής τάξεως, ακόμη και αν δεν υφίστανται λεπτομερείς διατάξεις ή προβλέπεται ρητά διακριτική ευχέρεια. Αν για τις πράξεις αυτές της Κοινότητας απέμενε μόνο μία ένδικη προστασία επιφυλασσόμενη στην πρωτοβουλία και τη μεσολάβηση των κρατών μελών, τότε ασφαλώς δεν θα προστατεύονταν επαρκώς τα συμφέροντα των υποκειμένων του δικαίου, των πολιτών της Κοινότητας, επειδή στην πραγματικότητα για τις προσφυγές των κρατών μελών συντρέχουν συχνά και πολιτικές σκοπιμότητες. Θα διαπιστωνόταν λοιπόν εξασθένηση της ένδικης προστασίας, επειδή θα ήταν δυνατό στα κράτη μέλη, παραλείποντας την άσκηση προσφυγών, να ανέχονται παρεκκλίσεις από νομικούς κανόνες που θεσπίστηκαν χάριν των πολιτών της Κοινότητας. Αυτό θα συνδυαζόταν συγχρόνως με τονισμό των διεθνούς δικαίου χαρακτηριστικών της Κοινότητας, έναντι του οποίου θα έπρεπε να υποχωρήσει η ιδέα ενός δεσμευτικού συντάγματος της Κοινότητας υπό την έννοια ομοσπονδιακής τάξεως.

Δεν μου φαίνεται ενδεδειγμένη η αποδοχή των συνεπειών αυτών, ιδίως μετά την απόφαση επί της υποθέσεως 26/62, στην οποία έγινε λόγος, σε σχέση προς το άρθρο 12, για γένεση προσωπικών δικαιωμάτων, τα οποία πρέπει να διασφαλίζονται από τα εθνικά δικαστήρια έναντι εθνικών νομοθετικών μέτρων και στην οποία ανευρίσκεται το συχνά αναφερόμενο χωρίο: «Από όλα τα ανω-

τέρω συνάγεται ότι η Κοινότητα αποτελεί νέα έννομη τάξη του διεθνούς δικαίου, χάριν της οποίας τα κράτη περιόρισαν, σε ορισμένους έστω τομείς, τα κυριαρχικά τους δικαιώματα και της οποίας υποκείμενα δικαίου δεν είναι μόνον τα κράτη μέλη, αλλά επίσης και οι ιδιώτες.» Θα ήθελα γι' αυτό να προτείνω να μην ακολουθηθεί η πρόταση της Ομοσπονδιακής Κυβερνήσεως, αλλά να προτιμηθεί η ερμηνεία που εξυπηρετεί την ευρύτερη εξασφάλιση της ένδικης προστασίας και, όπως υπαινίσσεται ήδη η απόφαση 31/62 και 33/62 (Slg. τ. VIII, σ. 1043) να ελέγχεται, σύμφωνα με το άρθρο 177, και η νομιμότητα αποφάσεων που απευθύνονται προς τα κράτη μέλη.

II — Απάντηση στα κατ' ιδίαν ερωτήματα

Μετά τις προκαταρκτικές αυτές παρατηρήσεις στρέφομαι στην απάντηση των κατ' ιδίαν ερωτημάτων, κατά την οποία θα τηρήσω, ύστερα απ' όσα ήδη ειπώθηκαν, τη σειρά της διατάξεως παραπομπής.

Πρώτο ερώτημα: Ισχύουν οι εξουσιοδοτήσεις που περιέχονται στις διάφορες αποφάσεις της Επιτροπής και για τις Κάτω Χώρες και καλύπτουν την επιβολή επιβαρύνσεως κατά την εξαγωγή από το κράτος εξαγωγής;

Αμφιβολίες για την καταφατική απάντηση στο πρώτο ερμηνευτικό ζήτημα εξέφρασαν μόνο οι προσφεύγουσες της ολλανδικής δίκης, όχι, αντίθετα, οι υπόλοιποι συμμετέχοντες στη δίκη.

Από τις ίδιες τις αποφάσεις σημασία έχουν τα ακόλουθα στοιχεία:

Η ένατη αιτιολογική σκέψη της πρώτης αποφάσεως αναφέρει ρητά ότι η αύξηση της τιμής της ζαχαρώδους μάζας είτε υπό τη μορφή επιβαρύνσεως κατά την εισαγωγή στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία είτε υπό τη μορφή επιβαρύνσεως κατά την εξαγωγή από τη χώρα εξαγωγής αποτελεί κατάλληλο μέσο προς άρση των δυσχερειών. Κατά το διατακτικό των αποφάσεων, εφόσον αυτό δεν περιορίζεται σε απλή παράταση της ισχύος παλαιότερων αποφάσεων, η εξουσιοδότηση συνοδεύεται πάντοτε υπό την προϋπόθεση ότι η εξισωτική εισφορά δεν εισπράττεται ήδη από το κράτος εξαγωγής κατά την εξαγωγή. Όλες οι αποφάσεις, με εξαίρεση την πρώτη από αυτές, καθορίζουν ρητά το ύψος της επιβαρύνσεως για την περίπτωση εισπράξεώς της από το κράτος εξαγωγής. Όλες οι αποφάσεις αναφέρουν, τέλος, ομόφωνα ως αποδέκτη και τις Κάτω Χώρες και απευθύνονται και προς το κράτος αυτό.

Δεν βλέπω λοιπόν να μπορεί να αμφισβητηθεί ότι οι αποφάσεις, ερμηνευόμενες κατά τρόπο λογικό και λαμβανομένων υπόψη όλων των περιστατικών, περιέχουν εξουσιοδότηση προς τις Κάτω Χώρες, μολοντί δεν ανευρίσκεται για τις Κάτω Χώρες η ίδια διατύπωση που επελέγη για την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία.

Δεύτερο ερώτημα: Το δεύτερο ερώτημα υποδιαιρείται σε δύο επιμέρους ερωτήματα που αποτελούν πάντως, όπως ορθά τονίζει η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση, ένα ενιαίο ερώτημα. Αφορούν το ζήτημα, εάν οι αποφάσεις είναι έγκυρες, στο βαθμό που περιέχουν εξουσιοδοτήσεις προς τις χώρες εξαγωγής, μολοντί αυτές δεν ζήτησαν εξουσιοδότηση.

Οι προσφεύγουσες της ολλανδικής δίκης υποστηρίζουν την ακυρότητα. Η Επιτροπή

της ΕΟΚ και η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση θεωρούν, αντίθετα, τις αποφάσεις έγκυρες.

Κατά το γράμμα του νόμου 226 είναι καταρχήν βέβαιο ότι η ρήτρα αυτή διασφαλίσεως εφαρμόζεται μόνο κατόπιν αιτήσεως του κράτους μέλους που ζητεί τη διασφάλιση. «Ενδιαφερόμενο κράτος», υπό την έννοια της παραγράφου 2, του άρθρου 226, μπορεί να είναι μόνον το κράτος, στο οποίο κάποιος τομέας της οικονομίας αντιμετωπίζει σοβαρές και ενδεχομένως παραιτηνόμενες δυσχέρειες, το οποίο διαπιστώνει σοβαρή επιδείνωση της οικονομικής καταστάσεως σε ορισμένη περιοχή. Πρέπει να γίνει περαιτέρω δεκτό ότι με βάση το γράμμα του άρθρου 226 θα μπορούσαν πράγματι να υφίστανται αμφιβολίες, ως προς το εάν τα προβλεπόμενα μέτρα διασφαλίσεως περιλαμβάνουν και εξουσιοδοτήσεις προς άλλα κράτη μέλη. Οι αμφιβολίες πηγάζουν από τη διατύπωση «δύνатаι να ζητήσει να του επιτραπεί η λήψη μέτρων διασφαλίσεως για την εξισορρόπηση της καταστάσεως ή την προσαρμογή του εν λόγω τομέως στην οικονομία της κοινής αγοράς».

Είμαι όμως βέβαιος ότι η γραμματική αυτή ερμηνεία πρέπει να διορθωθεί βάσει της προφανούς εννοίας και του σκοπού της διατάξεως. Ο βασικός σκοπός του άρθρου 226 πρέπει να συνίσταται στην παροχή μιας κατά το δυνατόν αποτελεσματικής προστασίας. Ο σκοπός αυτός είναι αποφασιστικός. Η επιλογή των μέσων και των τρόπων επαφίεται κατά βάση στην Επιτροπή, όπως προκύπτει προπαντός από την παράγραφο 2, που εξουσιοδοτεί την Επιτροπή κατά γενικό τρόπο να ορίσει «τα μέτρα διασφαλίσεως που θεωρεί αναγκαία» και να προσδιορίσει «τους όρους και τον τρόπο εφαρμογής τους». Η Επιτροπή μπορεί κατά την παράγραφο 3 να παρεκκλίνει από τις διατάξεις αυτής της Συνθήκης. Υποχρεούται μόνο να επιλέγει κατά προτεραιό-

τητα μέτρα που διαταράσσουν το λιγότερο δυνατό τη λειτουργία της κοινής αγοράς. Από την τελευταία αυτή επιφύλαξη συνάγεται σε δεδομένη περίπτωση ακριβώς η υποχρέωση της Επιτροπής να μην περιορίζεται σε μέτρα που εφαρμόζονται μόνο στο ίδιο το κράτος που έχει ανάγκη προστασίας. Ορθά παρατήρησε η Επιτροπή ότι φαίνεται μάλλον ανεπιεικές να στερηθεί το κράτος μέλος, που έχει επιτύχει προβάδισμα στον ανταγωνισμό με ιδιαίτερες προσπάθειες ορθολογικεύσεως, των εσόδων του από την επιβάρυνση με τον καθορισμό εξισωτικής εισφοράς ως μέτρου διασφαλίσεως. Αν όμως η Επιτροπή έχει τη δυνατότητα να ορίσει στα πλαίσια των όρων και του τρόπου εφαρμογής των μέτρων διασφαλίσεως (παράγραφος 2, του άρθρου 226), ότι το κράτος εισαγωγής θέτει στη διάθεση του κράτους εξαγωγής τα έσοδα από την εξισωτική εισφορά (πράγμα που δεν φαίνεται, καταρχήν, προσβλητό), πρέπει να της επιτρέπεται επίσης να εξουσιοδοτεί απευθείας το κράτος εξαγωγής να επιβάλλει επιβαρύνσεις.

Προς επίρρωση αυτής της απόψεως μπορεί να αναφερθεί το άρθρο 46 της Συνθήκης, που περιέχει επίσης ένα είδος ρήτρας διασφαλίσεως και μάλιστα κατά του επηρεασμού της ανταγωνιστικής θέσεως από εθνικές οργανώσεις αγοράς. Στην πρότυπη αυτή νομική περίπτωση ορίζεται ρητά ότι τα θυγόμενα κράτη μέλη επιβάλλουν εξισωτική εισφορά, εκτός αν το κράτος, η οργάνωση αγοράς του οποίου οδηγεί σε επηρεασμό του ανταγωνισμού, επιβάλλει εξισωτική εισφορά κατά την εξαγωγή.

Μπορεί, τέλος, να υπενθυμιστεί ότι οι επιδράσεις επί του εμπορίου είναι οι ίδιες, ανεξάρτητα από το αν επιβάλλεται επιβάρυνση κατά την εξαγωγή ή κατά την εισαγωγή, ότι δηλαδή δεν επιβάλλεται πρόσθετη επιβάρυνση στους εξαγωγείς με την εξουσιοδότηση που παρέχεται στο δικό τους κράτος.

Επομένως, δεν είναι παράνομες οι αποφάσεις της Επιτροπής, μολονότι, εκτός από την εξουσιοδότηση προς την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία, περιέχουν εξουσιοδότηση για τις Κάτω Χώρες.

Τρίτο ερώτημα, πρώτο σκέλος: Το τρίτο ερώτημα περιέχει καταρχήν ένα προκαταρκτικό ερμηνευτικό ερώτημα ως προς το άρθρο 226, το οποίο όμως μπορεί να συμβάλει επίσης στην εκτίμηση της νομιμότητας των αποφάσεων. Πρέπει να διευκρινιστεί αν ως δυσχέρειες στα πλαίσια του άρθρου 226 μπορούν να θεωρηθούν εκείνες που προκύπτουν μόνο από την εφαρμογή των διατάξεων της Συνθήκης.

Τόσο η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση όσο και η Επιτροπή εξέφρασαν την άποψη ότι ακριβώς αυτού του είδους οι δυσχέρειες αποτελούν την κύρια περίπτωση εφαρμογής του άρθρου 226. Προέβαλαν στο σημείο αυτό κρίσιμα, κατά τη γνώμη μου, επιχειρήματα.

— Πρέπει, καταρχήν, να ληφθεί υπόψη το γράμμα του άρθρου 226. Η διατύπωση του είναι τόσο γενική, ώστε να περιλαμβάνει δυσχέρειες από οποιαδήποτε αιτία.

— Πρέπει στη συνέχεια να αναγνωριστεί ότι η εφαρμογή του άρθρου 226 θα καθίστατο εξαιρετικά πολύπλοκη, αν όχι αδύνατη, αν λαμβάνονταν υπόψη μόνο ορισμένες αιτίες μιας οικονομικής καταστάσεως ανάγκης, με παράλληλο αποκλεισμό άλλων. Μπορεί να υπενθυμιστεί σχετικά η πρώτη διαδικασία της

μικρής αναθεωρήσεως της Συνθήκης (Slg. τ. V, σ. 579/580), κατά την οποία το Δικαστήριο έκρινε σχετικά με το άρθρο 95 της Συνθήκης ΕΚΑΧ, για το οποίο είχαν επίσης σημασία οι απρόβλεπτες δυσχέρειες που προέκυψαν μετά τη λήξη της μεταβατικής περιόδου σχετικά με τον τρόπο εφαρμογής της Συνθήκης, τα εξής:

«Μολονότι το Δικαστήριο έχει υπόψη του ότι οι δυσχέρειες που αναφέρονται στην πρώτη εναλλακτική αιτιολογία μπορεί να οφείλονται σε περισσότερα αίτια, δεν θεώρησε σκόπιμο να προβεί σε λεπτομερέστερη εξέταση της ιεραρχίας των αιτίων αυτών, πολύ περισσότερο αφού η εξέταση αυτή δεν θα κατέληγε ποτέ σε έγκυρα αποτελέσματα, αφού οι αιτίες διαταραχής εντός της κοινής αγοράς μεταβάλλονται συνεχώς.»

— Δεν πρέπει να αγνοεί, περαιτέρω, ότι το άρθρο 226 ισχύει για τη μεταβατική περίοδο. Το γεγονός αυτό οδηγεί στη σκέψη ότι αφορά προπαντός δυσχέρειες που προκύπτουν από την προσαρμογή της εθνικής οικονομίας στην κοινή αγορά, δηλαδή από την κανονική εφαρμογή της Συνθήκης.

— Αξιοπρόσεκτο είναι επίσης, όπως υπογραμμίζει ορθά η Επιτροπή, ότι το άρθρο 226, παράγραφος 3, επιτρέπει παρεκκλίσεις από τις διατάξεις της Συνθήκης κατά την εφαρμογή των μέτρων διασφάλισης. Ο σκοπός του άρθρου 226 συνίσταται λοιπόν τουλάχιστον στην αποφυγή της διατηρήσεως των δυσχερειών που συνδέονται με την εφαρμογή της Συνθήκης. Αν όμως έχει έτσι το πράγμα, θα ήταν ακατανόητο να μη ληφθεί υπόψη η εφαρμογή της Συνθήκης ως αιτία

προκλήσεως δυσχερειών κατά το άρθρο 226.

— Πρέπει, τέλος, να αναφερθεί η παράλληλη περίπτωση του άρθρου 37 της Συνθήκης ΕΚΑΧ. Η απόφαση επί των υποθέσεων 2/60 και 3/60 (Slg. τ. VII, σ. 307) διαπίστωσε σχετικά ότι η διάταξη αυτή έχει την έννοια «της παρεμποδίσεως των συννεπειών που θα μπορούσε να επιφέρει η εφαρμογή των διατάξεων της Συνθήκης».

Δεν υπάρχει, επομένως, λόγος να ερμηνευθεί συσταλτικά το άρθρο 226 και να μην αναγνωριστεί η εφαρμογή του επί δυσχερειών που προκύπτουν από την κανονική εφαρμογή της Συνθήκης.

Τρίτο ερώτημα, δεύτερο σκέλος: Η ισχύς των αποφάσεων της Επιτροπής αμφισβητήθηκε στην ολλανδική δίκη και με την αιτιολογία ότι η Επιτροπή εφάρμοσε το άρθρο 226 για να αποφύγει τη διαδικασία του άρθρου 235.

Ο ισχυρισμός των Ολλανδών προσφευγουσών ανάγεται στην εξής σκέψη: Το άρθρο 226 έχει σκοπό να καταστήσει δυνατή τη λήψη προσωρινών μέτρων προς εξισορρόπηση οικονομικών δυσχερειών και προσαρμογή στην οικονομία της κοινής αγοράς. Οι δυσχέρειες που αντιμετωπίζει η γερμανική βιομηχανία ζάχαρης προκύπτουν από τη διαφορά των τιμών των προϊόντων βάσεως που ισχύουν στα διάφορα κράτη μέλη. Η διαφορά αυτή ανάγεται στη διαφορετική διαμόρφωση των εθνικών οργανώσεων της αγοράς των γεωργικών προϊόντων. Μπορεί να εξαλειφθεί μόνο με τη μετεξέλιξη των οργανώσεων αγοράς στα πλαίσια της κοι-

νής γεωργικής πολιτικής. Επειδή η μεταβολή αυτή των οργανώσεων της αγοράς δεν μπορεί προς το παρόν να προβλεφθεί, πρέπει να θεωρηθεί ότι οι δυσχέρειες που διαπιστώθηκαν δεν είναι προσωρινού χαρακτήρα. Η κατάσταση μπορεί, επομένως, να αντιμετωπιστεί μόνο με συμπλήρωση της Συνθήκης κατά το άρθρο 235.

Ο συλλογισμός αυτός είναι καταρχήν ορθός. Δεν δικαιολογεί όμως μομφή κατά της Επιτροπής. Για την Επιτροπή ήταν σαφές η φύση των οικονομικών δυσχερειών, στην εξάλειψη των οποίων έπρεπε να συμβάλει με την έκδοση της πρώτης εξουσιοδοτικής αποφάσεως.

Όπως προκύπτει από την αιτιολογία των αποφάσεων, τη στιγμή εκείνη είχε ήδη κινηθεί η διαδικασία του άρθρου 235. Αυτή είναι, όμως, από τη φύση της σχετικά μακράς διάρκειας (το Συμβούλιο αποφασίζει ομόφωνα προτάσεις της Επιτροπής και κατόπιν διαβουλεύσεως με τη Συνέλευση). Τέλος, εκδόθηκε η απόφαση του Συμβουλίου της 4ης Απριλίου 1962 περί επιβολής εξισωτικής εισφοράς επί εμπορευμάτων που προέρχονται από επεξεργασία γεωργικών προϊόντων (ΑΒΙ. 1962, σ. 999).

Το μόνο ερώτημα που τίθεται επομένως είναι εάν μπορούσε να γίνει επίκληση του άρθρου 226 για τη γεφύρωση μιας ιδιαίτερας φύσεως μεταβατικής περιόδου, δηλαδή μέχρι να τεθεί σε ισχύ η συμπλήρωση της Συνθήκης κατά το άρθρο 235, η οποία θα καθιστούσε εκ νέου δυνατή την κανονική εφαρμογή της Συνθήκης. Είμαι της γνώμης ότι δεν αποτελεί παράβαση της διατάξεως του άρθρου 226 η εφαρμογή του κατ' αυτό τον τρόπο προς άρση δυσχερειών στη συγκεκριμένη περίπτωση, η ρύθμιση των

οποίων αναμένεται με βεβαιότητα υπό τη μορφή συμπληρώσεως της Συνθήκης, επειδή αναγνωρίζεται γενικά η αναγκαιότητά της. Δεν μπορεί να γίνεται λόγος εδώ για παράκαμψη του άρθρου 235, αλλά, το πολύ, για εύλογη συμπλήρωση αυτής της χρονοβόρας διαδικασίας, χωρίς την οποία δεν θα ήταν δυνατή, για περισσότερα χρόνια, η παροχή βοήθειας προς την απειλούμενη βιομηχανία ενός κράτους μέλους.

4. Δεν μπορεί λοιπόν, τελικά, βάσει των ερωτημάτων περί κύρους που υποβλήθηκαν στο Δικαστήριο να διαπιστωθεί η ακυρότητα των εξουσιοδοτικών αποφάσεων.

III — Εξέταση περαιτέρω ζητημάτων

Πρέπει όμως να αναρωτηθούμε, αν εξαντλείται έτσι το αντικείμενο της δίκης ή αν προκύπτουν περαιτέρω προβλήματα. Αφορμή για επέκταση της εξετάσεως θα μπορούσε να δώσει η γενική διατύπωση του ερωτήματος 3, που κάνει λόγο για «άλλους λόγους» ακυρότητας των αποφάσεων, καθώς και οι ισχυρισμοί των Ολλανδών προσφευγουσών.

1. Όσον αφορά τη διατύπωση του ερωτήματος 3, υποστηρίζω κατά βάση την άποψη ότι ένα εθνικό δικαστήριο δεν μπορεί να υποβάλει στη διάταξή του περί παραπομπής εντελώς γενικό ερώτημα περί της ισχύος ή της ακυρότητας πράξεων των οργάνων. Όπως και στο εθνικό δίκαιο (πρβλ. παράγραφος 80 του νόμου περί Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου Geiger: *Kommentar zum Gesetz über das Bundesverfassungsgericht* 1952, παρατήρηση 4 υπό παράγραφο 80, παρατήρηση 1

υπό παράγραφο 84, παρατήρηση 3 υπό παράγραφο 85· Lechner: *Kommentar zum Bundesverfassungsgerichtsgesetz 1954*, παρατήρηση 2 υπό παράγραφο 80), το παραπέμπον δικαστήριο πρέπει να διατυπώνει με ακρίβεια τα ερωτήματα επί των οποίων ζητεί την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως, και να αναφέρει τους λόγους, από τους οποίους υποτίθεται ότι προκύπτει η ακυρότητα ορισμένης πράξεως. Σ' αυτό το μέτρο μόνο απαντά το Δικαστήριο. Αν ίσχυε κάτι διαφορετικό, το επίδικο υλικό, αντίθετα απ' ό,τι συμβαίνει στην ακυρωτική δίκη, δεν θα ήταν σαφώς οριοθετημένο, το Δικαστήριο δε θα έπρεπε να εξετάζει όλες τις δυνατές απόψεις, πράγμα που ενδεχομένως αντίκειται στις προθέσεις των διαδίκων της εθνικής δίκης. Η απάντησή του σε γενικά διατυπωμένο ερώτημα θα είχε επιπλέον ένα εύρος μη ανταποκρινόμενο στις γνώσεις του εφ' όλων των στοιχείων των πραγματικών περιστατικών, στα οποία στηρίζεται μία απόφαση, εύρος, τα έννομα αποτελέσματα του οποίου θα υπερέβαιναν το πλαίσιο της δίκης που οδήγησε στην παραπομπή, πράγμα που δεν προβλέπεται στις Συνθήκες.

2. Μολονότι δεν τίθεται ζήτημα σφαιρικής εξετάσεως των παραπεμπομένων αποφάσεων, μπορεί ενδεχομένως να γίνει σκέψη για διασταλτική ερμηνεία της διατάξεως παραπομπής βάσει της αιτιολογίας και των πραγματικών περιστατικών της, η οποία μπορεί να οδηγήσει σε περαιτέρω προβληματισμούς.

α) Στην αιτιολογία της διατάξεως παραπομπής θίγεται το ζήτημα, εάν οι αποφάσεις της Επιτροπής είναι ανίσχυρες λόγω παραβάσεως των άρθρων 16 και 38 της Συνθήκης ΕΟΚ. Το ερώτημα δεν επαναλαμβάνεται στο διατακτικό, επειδή κατά την άποψη του ολλανδικού δικαστηρίου μια τέτοια παράβαση θα μπορούσε να έχει θεραπευθεί

κατά το άρθρο 226, όπως η παράβαση του άρθρου 12.

Αν όμως κανείς θέλει να το εξετάσει, καταλήγει κατά βάση σε επιβεβαίωση της απόψεως της οποίας έγινε υπαινιγμός, πράγμα που είναι ιδίως προφανές για το άρθρο 16.

Ως προς το άρθρο 38 η Επιτροπή απέδειξε, κατά τη γνώμη μου με σαφήνεια, ότι τα μέτρα διασφαλίσεως που εξέδωσε δεν οδήγησαν σε μεταβολή του συστήματος της Συνθήκης που στηρίζεται στη θεμελιώδη διάκριση μεταξύ γεωργικών και βιομηχανικών προϊόντων. Η ζαχαρώδης μάζα δεν υπάγεται στις ρυθμίσεις περί γεωργικών προϊόντων. Οι βασικές ειδικές διατάξεις περί γεωργικών προϊόντων εξακολουθούν να μην ισχύουν. Η ακυρότητα των αποφάσεων δεν μπορεί, επομένως, να αιτιολογηθεί με παράβαση του άρθρου 38 της Συνθήκης.

β) Από τα πραγματικά περιστατικά της διατάξεως παραπομπής συνάγεται περαιτέρω ότι οι Ολλανδές προσφεύγουσες αμφισβήτησαν το κύρος των αποφάσεων υπό το πρίσμα της τηρήσεως ορισμένων τύπων (δημοσίευση, αιτιολογία). Θα εξετάσω με συντομία και την άποψη αυτή. Όσον αφορά την υποχρέωση δημοσιεύσεως των εξουσιοδοτικών αποφάσεων, θα μπορούσε να έχει παραβιαστεί το πολύ κατά την έκδοση των δύο πρώτων αποφάσεων. Οι μεταγενέστερες αποφάσεις που είναι οι μόνες κρίσιμες για την ολλανδική διαφορά, επειδή οι επίδικες εξαγωγές πραγματοποιήθηκαν μόλις στις αρχές του 1962, δημοσιεύτηκαν στην *Επίσημη Εφημερίδα*. Το επιχείρημα που προέβλεπε ότι προσφεύγουσες προς θεμελίωση της υποχρεώσεως δημοσιεύσεως δεν μου φαίνεται κατά τα λοιπά ότι ευσταθεί. Επικαλούνται δηλαδή ένα χωρίο της

αποφάσεως επί των υποθέσεων 2/60 και 3/60 (Slg. τ. VIII, σ. 881), κατά το οποίο:

«Από τη σαφήνεια, την ακρίβεια και την έλλειψη επιφυλάξεων που διακρίνουν τα άρθρα 9 και 12, από τη λογική που ενέχουν οι διατάξεις αυτές και η όλη Συνθήκη, προκύπτει ότι η απαγόρευση της εισαγωγής νέων δασμών σε συνδυασμό προς τις αρχές της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων αποτελεί θεμελιώδη διάταξη και οποιεσδήποτε, επομένως, εξαιρέσεις, που θα έπρεπε άλλωστε να ερμηνεύονται στενά, πρέπει να ορίζονται με σαφήνεια.»

Από το χωρίο αυτό δεν μπορώ να αποκομίσω την εντύπωση ότι το Δικαστήριο θέλησε να αυξήσει τις απαιτήσεις της Συνθήκης περί τύπου. Επρόκειτο μόνο για τη διαπίστωση ότι όλες οι εξαιρέσεις από την απαγόρευση του άρθρου 12 πρέπει να είναι σαφείς, χωρίς να διατυπώνεται κρίση για το θέμα της δημοσιεύσεως. Αυτό αντιμετωπίζεται αποκλειστικά από τις διατάξεις της Συνθήκης, δηλαδή το άρθρο 191, που προβλέπει δημοσίευση μόνο για τους κανονισμούς, ενώ για τις αποφάσεις αρκεί η κοινοποίηση (γνωστοποίηση) προς εκείνους, για τους οποίους προορίζονται. Επειδή πρόκειται, στην παρούσα περίπτωση, πράγματι για αποφάσεις και όχι για κανονισμούς, η παράλειψη της δημοσιεύσεώς τους δεν ασκεί επίδραση επί της νομικής τους υποστάσεως.

Η νομική υπόσταση των αποφάσεων δεν πάσχει ούτε από ελλιπή αιτιολογία, όπως φρονούν οι προσφεύγουσες ως προς τις οικονομικές δυσχέρειες που αποτελούν προϋπόθεση κατά το άρθρο 226.

Η πρώτη εξουσιοδοτική απόφαση, επί της οποίας στηρίζονται οι μεταγενέστερες, καθιστά δυνατή τη γνώση των βασικών τουλάχιστον στοιχείων, από τα οποία συνάγει η Επιτροπή την ύπαρξη δυσχερειών στη γερμανική βιομηχανία ζάχαρης. Η αιτιολογία της αποφάσεως περιέχει σύγκριση των τιμών πωλήσεως της ζαχαρώδους μάζας, σύγκριση των τιμών των προϊόντων βάσεως, αριθμούς περί της αυξήσεως των εισαγωγών ζαχαρώδους μάζας στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία κατά τα έτη 1957 έως 1959 και το γεγονός ότι η γερμανική βιομηχανία ζαχαρώδους μάζας παρέλυσε σχεδόν εντελώς. Οι μεταγενέστερες αποφάσεις περί παρατάσεως περιορίζονται στη διαπίστωση ότι τίποτε το σπουδαίο δεν άλλαξε στην πραγματική αυτή κατάσταση.

Η αιτιολογία αυτή, βάσει των κριτηρίων που έθεσε το Δικαστήριο στην υπόθεση 34/62, πρέπει να θεωρηθεί επαρκής, έτσι ώστε να μη μπορεί να γίνει λόγος για παράβαση ουσιώδους τύπου.

3. Τα επιπλέον επιχειρήματα που προτάθηκαν κατά την έγγραφη διαδικασία και την προφορική συζήτηση από τις προσφεύγουσες της ολλανδικής δίκης είναι όμως εντελώς νέα σε σχέση με τη διάταξη παραπομπής και αποβλέπουν σε διεύρυνση της διατάξεως αυτής. Μου φαίνεται όμως αδύνατο να τα θεωρήσω παραδεκτά και να τα εξετάσω, επειδή θα νοθευόταν, έτσι, ο χαρακτήρας της διαδικασίας παραπομπής.

Σημαντικό είναι, καταρχήν, ότι με την έναρξη της διαδικασίας παραπομπής αναστέλλεται η εθνική δίκη. Οι διάδικοι δεν μπορούν μετά την αναστολή να συνεχίσουν την εθνική δίκη ενώπιον άλλης αρχής, ανιπύσσοντας νέα επιχειρήματα. Γι' αυτούς η

εθνική δίκη παραμένει στο σημείο στο οποίο βρισκόταν κατά την έκδοση της διατάξεως παραπομπής.

τους επί των νέων επιχειρημάτων για πρώτη φορά κατά την προφορική διαδικασία.

Η πρωτοβουλία για την έναρξη και τη νομική οριοθέτηση της διαδικασίας παραπομπής επαφίεται κατά τη βούληση των συντακτών της Συνθήκης στα εθνικά δικαστήρια, όχι στους διαδίκους της εθνικής δίκης. Αλλιώς θα είχε το πράγμα, εάν τα εθνικά δικαστήρια μπορούσαν να περιοριστούν στην αναστολή και να αφήσουν τη διεξαγωγή της ενδιάμεσης διαδικασίας στους διαδίκους, όπως προβλέπει π.χ. το γαλλικό δίκαιο. Κατά το σύστημα της Συνθήκης έχουν λοιπόν τα εθνικά δικαστήρια το δικαίωμα και την υποχρέωση να προβαίνουν σε εκτίμηση και επιλογή των επιχειρημάτων που αναφέρονται στο ευρωπαϊκό δίκαιο. Σε αυτά απόκειται να σχηματίσουν γνώμη περί της κρισιμότητας των κατ'ιδίαν ζητημάτων και επιχειρημάτων για την εθνική δίκη. Αν οι διάδικοι ήταν ελεύθεροι ως προς την προβολή των ισχυρισμών τους κατά τη διαδικασία παραπομπής, τότε θα μπορούσε το Δικαστήριο να δίνει τη νομική γνώμη του που είναι χωρίς νομική σημασία για την εθνική δίκη. Διεύρυνση, τέλος, του πεδίου υλικού που περιέχεται στη διάταξη παραπομπής θα ανάγκαζε τους άλλους συμμετέχοντες στη δίκη, και προπαντός την Επιτροπή, που πρέπει καταρχήν να διατυπώσουν παρατηρήσεις επί της διατάξεως παραπομπής, να εκφράσουν τις απόψεις

Για όλους αυτούς τους λόγους πρέπει το Δικαστήριο να απορρίψει τα επιχειρήματα των διαδίκων που βαίνουν πέραν της διατυπώσεως γνώμης επί της διατάξεως παραπομπής και να τους παραπέμψει στη δυνατότητα να ζητήσουν ενδεχομένως διεύρυνση της διαδικασίας παραπομπής στα πλαίσια της εθνικής δίκης.

Για το λόγο αυτό δεν πρόκειται ούτε εγώ να ασχοληθώ με τα επιπλέον αυτά επιχειρήματα που τροποποιήθηκαν μάλιστα κατά την προφορική διαδικασία, να κρίνω δηλαδή επί του ζητήματος εάν η ορθή εφαρμογή των διατάξεων περί κυκλοφορίας τελικών προϊόντων (άρθρο 10) και περί εθνικών ενισχύσεων (άρθρα 92 έως 94) μπορεί να καταστήσει περιττή τη λήψη μέτρων διασφάλισης κατά το άρθρο 226 και εάν συνέτρεχαν οι πραγματικές προϋποθέσεις του άρθρου 226 (σοβαρές και παρατεινόμενες δυσχέρειες σε τομέα της οικονομικής δραστηριότητας). Μου φαίνεται, εξάλλου, ότι ακόμη και μετά την ανάπτυξή τους κατά την προφορική διαδικασία δεν είναι ώριμη η έκδοση αποφάσεως επ' αυτών, έτσι ώστε, εν πάση περιπτώσει, να μη φαίνεται δυνατή η οριστική εξέτασή τους στο παρόν στάδιο της διαδικασίας.

IV — Συνοπτική απάντηση στα υποβληθέντα ερωτήματα

Συνοψίζοντας, προτείνω τις εξής απαντήσεις επί των υποβληθέντων ερωτημάτων:

Ερώτημα 1:

Η απόφαση της Επιτροπής της 27ης Ιουλίου 1960, που παρατάθηκε στις 21 Δεκεμβρίου 1960, ανανεώθηκε στις 28 Ιουνίου 1961, παρατάθηκε στις 22 Δεκεμβρίου 1961 και ανανεώθηκε στις 27 Φεβρουαρίου 1962, περιέχει εξουσιοδότηση και προς τις Κάτω Χώρες για την επιβολή επιβαρύνσεως κατά την εξαγωγή ζαχαρώδους μάζας στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία.

Ερώτημα 2:

Οι αποφάσεις είναι έγκυρες, μολονότι οι Κάτω Χώρες δεν είχαν ζητήσει εξουσιοδότηση.

Ερώτημα 3:

α) Στις δυσχέρειες που αναφέρονται στο άρθρο 226 υπάγονται και εκείνες που αποτελούν αποκλειστικά συνέπεια της εφαρμογής αναγκαστικών διατάξεων της Συνθήκης.

β) Οι αποφάσεις είναι ισχυρές, επειδή δεν εκδόθηκαν κατά παράκαμψη της διαδικασίας του άρθρου 235. Ακόμη και αν δεν δημοσιεύτηκαν, οι αποφάσεις πρέπει να θεωρηθούν έγκυρες. Δεν πάσχουν παράβαση ουσιώδους τύπου. Η αιτιολογία τους ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις της Συνθήκης.