ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ GERHARD REISCHL της 17ης Μαρτίου 1976 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Η υπόθεση επί της οποίας αναπτύσσω σήμερα τις προτάσεις μου αφορά αξιώσεις αποζημιώσεως που προβάλλουν πέντε γερμανικές επιχειρήσεις αλευροποιίας κατά του Συμβουλίου και της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

Οι επιχειρήσεις αυτές διαθέτουν κέντρα παραγωγής σε διάφορα μέρη της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας — δηλαδή στο Ρήνο, στη Φραγκφούρτη, στο HAMELN και στο Βερολίνο — και μεταποιούν σκληρό σίτο σε άλευρο που χρησιμοποιείται για την παρασκευή ζυμαρικών. Οι εν λόγω επιχειρήσεις φρονούν ότι η κοινοτική ρύθμιση της αγοράς σκληρού σίτου είναι έτσι διαμορφωμένη, ώστε οι γερμανικές επιχειρήσεις αλευροποιίας να βρίσκονται σε δυσμενή θέση, ιδίως έναντι των γαλλικών ανταγωνιστικών επιχειρήσεων.

Δεν είναι η πρώτη φορά που το Δικαστήριο επιλαμβάνεται τέτοιων προβλημάτων. Πράγματι, οι ίδιες ενάγουσες άσκησαν ήδη ανάλογες αγωγές το 1972 (υποθέσεις 63 μέχρι 69/72). Δεν είναι συνεπώς αναγκαίο να υπεισέλθουμε τώρα σε όλες τις λεπτομέρειες της υποθέσεως που εκτέθηκε ενώπιον του Δικαστηρίου κατά τη διάρκεια μακράς διαδικασίας. Αρκεί η ακόλουθη συνοπτική έκθεση των πραγματικών περιστατικών:

Το Συμβούλιο καθόρισε τις τιμές του σκληρού σίτου για την εν προκειμένω επίμαχη περίοδο εμπορίας 1974-75, καθώς και τις ενισχύσεις για τους παραγωγούς σκληρού σίτου, με διάφορους κανονισμούς της 29ης Απριλίου, της 4ης Ιουνίου και της 17ης Ιουνίου 1974. Σύμφωνα με τους κανονισμούς αυτούς, η ενδεικτική τιμή ανερχόταν από την 1η Αυγούστου 1974 σε 182,83 λογιστικές μονάδες ανά τόνο, η τιμή κατωφλίου σε 180 ΛΜ ανά τόνο, η τιμή παρεμβάσεως σε 166,83 ΛΜ ανά τόνο και η κατώτατη εγγυημένη τιμή για τους παραγωγούς σκληρού σίτου σε 196,83 ΛΜ ανά τόνο.

Η χορηγούμενη στους παραγωγούς σκληρού σίτου ενίσχυση, την κατάργηση της οποίας είχε άλλωστε προτείνει η Επιτροπή, καθορίστηκε σε 30 ΛΜ ανά τόνο, δηλαδή σε ποσό ίσο με τη διαφορά μεταξύ της τιμής παρεμβάσεως και της κατώτατης εγγυημένης τιμής.

Οι ενάγουσες επιχειρήσεις υποστηρίζουν ότι αναγκάζονταν να μεταποιούν κυρίως σκληρό σίτο προερχόμενο από τρίτες χώρες, ενώ οι γαλλικές επιχειρήσεις αλευροποιίας

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

μπορούσαν να χρησιμοποιούν γαλλικό κυρίως σκληρό σίτο στον οποίο οι ενάγουσες είχαν μόνο περιορισμένη πρόσβαση. Πρέπει συνεπώς να γίνει δεκτό ότι οι γερμανικές επιχειρήσεις αλευροποιίας υφίσταντο ζημία λόγω του ότι ίσχυαν διαφορετικοί όροι γι' αυτές τις πηγές εφοδιασμού, δηλαδή διότι η ρύθμιση αυτή προκαλούσε στρέβλωση του ανταγωνισμού.

Στις 15 Ιουλίου 1974 άσκησαν ενώπιον του Δικαστηρίου αγωγές, οι οποίες περιήλθαν στη γραμματεία του Δικαστηρίου στις 25 Ιουλίου 1974, δηλαδή πριν από την έναρξη της περιόδου εμπορίας 1974-75. Τα αιτήματά τους αποσκοπούσαν κατ' αρχάς στο να διαπιστωθεί ότι η Κοινότητα είναι υποχρεωμένη να αποκαταστήσει τη ζημία τους κατά την περίοδο εμπορίας 1974-75 λόγω των απωλειών τις οποίες υπέστησαν επί της παραγωγής και των τιμών κατά τη μεταποίηση σκληρού σίτου και τη διάθεση αλεύρων σκληρού σίτου, απωλειών που οφείλονται στις κοινοτικές ρυθμίσεις περί τιμών και ενισχύσεων για το σκληρό σίτο.

Τα εναγόμενα όργανα ζητούν από το Δικαστήριο να αποφανθεί κατ' αρχάς επί του παραδεκτού των αγωγών, σύμφωνα με το άρθρο 91 του κανονισμού διαδικασίας, και να τις απορρίψει ως απαράδεκτες διότι πρόκειται για αναγνωριστικές αγωγές με τις οποίες επιδιώκεται η αποκατάσταση μέλλουσας ζημίας.

Σ' αυτό οι ενάγουσες απάντησαν με δικόγραφο της 4ης Νοεμβρίου 1974, στο οποίο διατύπωσαν νέα αιτήματα (η περίοδος εμπορίας είχε εν τω μεταξύ αρχίσει). Ζήτησαν δηλαδή να καταδικαστούν τα εναγόμενα όργανα να τους καταβάλουν ορισμένα ποσά, υπολογιζόμενα βάσει των πωλήσεων σιμιγδαλιού που πραγματοποίησαν κατά τον Αύγουστο και το Σεπτέμβριο του 1974 και λαμβανομένου επίσης υπόψη ενός ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος, σύμφωνα με όσα υποστήριζαν, των γαλλικών επιχειρήσεων αλευροποιίας, το οποίο οι ενάγουσες υπολόγιζαν σε τριάντα ΛΜ ανά τόνο σιμιγδαλιού. Οι ενάγουσες διατήρησαν επιπλέον το αίτημά τους να διαπιστωθεί ότι η Κοινότητα είναι υποχρεωμένη, εκτός από τα ανωτέρω ποσά, να αποκαταστήσει τη ζημία που υπέστησαν ήδη κατά το παρελθόν και που είναι αναγκασμένες να υποστούν κατά την περίοδο εμπορίας σίτου 1974-75 λόγω των απωλειών τις οποίες υφίστανται επί της παραγωγής και των τιμών.

Το Δικαστήριο αποφάσισε με Διάταξη της 20ής Νοεμβρίου 1964 να συνεκδικάσει την ένσταση απαραδέκτου με την ουσία της υποθέσεως και η δίκη συνεχίστηκε με την κατάθεση των δικογράφων των εναγομένων οργάνων επί της ουσίας.

Στην απάντησή τους οι ενάγουσες διατύπωσαν την άποψη ότι ήταν σε θέση να υπολογίσουν μέχρι το Φεβρουάριο του 1975 τη ζημία που θα υφίσταντο και αύξησαν κατά συνέπεια τα ποσά που η Κοινότητα έπρεπε, κατά τη γνώμη τους, να καταδικαστεί να τους καταβάλει. Τα αιτήματα για την αναγνώριση της ευθύνης της Κοινότητας παρέμειναν κατ' ουσίαν αμετάβλητα.

Κατά τη διάρκεια της διαδικασίας, δηλαδή από τις 7 Οκτωβρίου 1974, η κοινοτική ρύθμιση των τιμών του σκληρού σίτου τροποποιήθηκε υπό την έννοια ότι η ενδεικτική τιμή καθορίστηκε σε 191,97 ΛΜ ανά τόνο, η τιμή παρεμβάσεως σε 175,17 ΛΜ ανά τόνο, η κατώτατη εγγυημένη τιμή σε 205,17 ΛΜ ανά τόνο και η τιμή κατωφλίου σε 189,10 ΛΜ ανά τόνο.

Ήδη πριν από την έναρξη της περιόδου εμπορίας 1974-75 — η αύξηση άρχισε ως γνωστό το φθινόπωρο του 1973 —, οι τιμές του σκληρού σίτου στη διεθνή αγορά είχαν υπερβεί το επίπεδο των τιμών που είχε καθορίσει η Κοινότητα, ακόμη και το επίπεδο των κατώτατων εγγυημένων τιμών. Από το Νοέμβριο του 1974 οι τιμές αυτές μειώθηκαν και πάλι και από τις 18 Ιανουαρίου 1975 κατέστη αναγκαίο να επιβληθούν εκ νέου εισφορές επί των εισαγωγών από τρίτες χώρες.

Κατά την προφορική διαδικασία η οποία διεξήχθη μετά το τέλος της περιόδου εμπορίας, οι ενάγουσες μετέβαλαν άλλη μια φορά τα αιτήματά τους, λαμβάνοντας κυρίως υπόψη το αποτέλεσμα της αποδεικτικής διαδικασίας. Αποσκοπούν πλέον στο να καταδικαστεί η Κοινότητα να τους καταβάλει συγκεκριμένα ποσά, τα οποία υπολογίζουν βάσει ενός υποτιθέμενου ανταγωνιστικού μειονεκτήματος που εκτιμούν σε 10,43 ΛΜ ανά τόνο σιμιγδαλιού και βάσει των πωλήσεων σιμιγδαλιού που πραγματοποίησαν κατά την περίοδο 1974-75. Οι ενάγουσες ζητούν επιπλέον την καταβολή τόκων ύψους 8% ετησίως, από την 1η Αυγούστου 1975. Τέλος, ζητούν να διαπιστωθεί ότι η Κοινότητα είναι υποχρεωμένη να αποκαταστήσει τη ζημία ή να καταβάλει εύλογη αποζημίωση για την προκληθείσα ζημία την οποία, πέρα από τα αριθμητικώς καθοριζόμενα ποσά, υπέστησαν οι ενάγουσες κατά την περίοδο εμπορίας 1974-75 λόγω των απωλειών επί της παραγωγής και της διαθέσεως κατά την επεξεργασία σκληρού σίτου και τη διάθεση σιμιγδαλιού σκληρού σίτου, συνεπεία των ρυθμίσεων περί τιμών και ενισχύσεων γι' αυτό το είδος σίτου.

I — Επί του παραδεκτού των αγωγών

Κατά τη νομική εκτίμηση της παρούσας υπόθεσης, πρέπει κατ' αρχάς να εξεταστεί το παραδεκτό των αγωγών, το οποίο τα εναγόμενα όργανα αμφισβήτησαν ευθύς εξ αρχής καθώς και κατά την προφορική διαδικασία. Επί του σημείου αυτού διατυπώθηκαν διάφορες απόψεις.

1. Τα εναγόμενα όργανα προέβαλαν — για να αρχίσω με αυτό — ότι στην πραγματικότητα, το σημαντικό σημείο για τις ενάγουσες είναι να διαπιστωθεί ο παράνομος χαρακτήρας της κοινοτικής ρυθμίσεως της αγοράς σκληρού σίτου και η τροποποίησή της. Σύμφωνα με το σύστημα έννομης προστασίας που προβλέπεται στη Συνθήκη — άρθρα 173 και 175 —, δεν ήταν δυνατή η απ' ευθείας επίτευξη του στόχου αυτού διότι επρόκειτο για κανονιστική ρύθμιση. Για το λόγο αυτό πρέπει να αποτραπεί η περιγραφή των ανωτέρω διατάξεων με την προσφυγή στο δίκαιο περί εξωσυμβατικής ευθύνης των Κοινοτήτων.

Επί του σημείου αυτού, το Συμβούλιο παραπέμπει στη σελίδα 5 της αγωγής, όπου αναφέρονται τα εξής:

«Τέτοια αγωγή ... παρέχει τη δυνατότητα στα κοινοτικά όργανα να τροποποιήσουν τη ρύθμιση πριν ή τουλάχιστον αμέσως μετά την έναρξη της περιόδου εμπορίας σιτηρών 1974-75 και με τον τρόπο αυτό να εξαλείψουν, τουλάχιστον εν μέρει, τις δυσμενείς διακρίσεις.»

Θα μπορούσε επιπλέον να γίνει επίκληση του ότι οι ενάγουσες αναφέρονται στην ανάγκη μειώσεως της διαφοράς μεταξύ της τιμής κατωφλίου και της τιμής παρεμβάσεως και υποστηρίζουν ότι η δυσμενής διάκριση την οποία υφίστανται οι γερμανικές επιχειρήσεις αλευροποιίας θα μπορούσε να εξαλειφθεί με τη λήψη μέτρων όπως τη χορήγηση επιστροφών λόγω παραγωγής σε

περίπτωση χρησιμοποιήσεως σκληρού σίτου προερχόμενου από τρίτες χώρες, την επιβολή εισφορών λόγω παραγωγής κατά την επεξεργασία κοινοτικού σκληρού σίτου ή την εξαγωγή μαλακού σίτου με απαλλαγή από την εισφορά έναντι της εισαγωγής σκληρού σίτου σε μειωμένη τιμή.

Αν και όλα αυτά μπορούν κατά κάποιο τρόπο να συνηγορήσουν υπέρ της ορθότητας της απόψεως των εναγομένων, είμαι εν τούτοις της γνώμης ότι στην παραγματικότητα, η ένστασή τους δεν ευσταθεί.

Όσον αφορά τη διατύπωση στην οποία παραπέμπει το Συμβούλιο, δεν πρέπει να παραβλέπεται ότι στη διατύπωση αυτή γίνεται απλώς λόγος για «δυνατότητα». Αν ο επιδιωκόμενος στόχος ήταν πράγματι η κατάργηση ή η τροποποίηση της κοινοτικής ρυθμίσεως, τότε η έκφραση αυτή θα στερούνταν προφανώς εννοίας· θα έπρεπε μάλλον να είχε γίνει λόγος για *υποχρέωση* των εναγομένων να λάβουν κατάλληλα μέτρα.

Όσον αφορά τις δυνατότητες εξαλείψεως των φερομένων δυσμενών διακρίσεων, στις οποίες αναφέρονται οι ενάγουσες, πρέπει να λεχθεί ότι οι ενάγουσες θέλησαν απλώς να δείξουν κατά τον τρόπο αυτό ότι υπάρχουν, στα πλαίσια της κοινής οργανώσεως αγοράς, διάφορα μέσα για να αποτραπεί η πρόκληση ζημίας στις γερμανικές επιχειρήσεις αλευροποιίας. Αυτό είναι απολύτως λογικό για να θεμελιωθεί αιτίαση κατά των κοινοτικών οργάνων στα πλαίσια επίσης αγωγής αποζημιώσεως λόγω εξωσυμβατικής ευθύνης.

Επιπλέον — και αυτό είναι ακόμη σημαντικότερο —, αν ληφθεί υπόψη η μέχρι τώρα νομολογία του Δικαστηρίου (υπόθεση 5/71, ZUCKERFABRIK SCHÖPPENSTEDT κατά Συμβουλίου, απόφαση της 2ας Δεκεμβρίου 1971, SLG 1971, σ. 984), κατά την οποία η αγωγή αποζημιώσεως λόγω εξωσυμβατικής ευθύνης διαφέρει από την προσφυγή ακυρώσεως και την προσφυγή κατά παραλείψεως ως προς το σκοπό και τα έννομα αποτελέσματα, και αν εξεταστεί υπό το πρίσμα αυτό το συνολικό περιεχόμενο των εν προκειμένω αγωγών, δύσκολα μπορεί να αμφισβητηθεί, βάσει όλων όσων εκτίθενται σ' αυτές, ότι πρόκειται για γνήσιες αγωγές αποζημιώσεως.

Πράγματι, οι ενάγουσες επικαλούνται όχι μόνο τον παράνομο χαρακτήρα της κοινοτικής ρυθμίσεως, αλλά επίσης το πταίσμα στο οποίο υπέπεσαν τα κοινοτικά όργανα. Επιπλέον, οι ενάγουσες επικαλούνται διά μακρών τη ζημία που τους προξενήθηκε. Επισημαίνουν ότι υπέστησαν ήδη βαρείες απώλειες κατά τα προηγούμενα έτη (απώλειες που οφείλονται κατά την άποψή τους στον περιορισμό του μεριδίου αγοράς που κατέχουν και στην ανάγκη να ευθυγραμμιστούν προς τις γαλλικές τιμές σιμιγδαλιού που είναι κατώτερες από τις δικές τους) και ότι πρέπει να αναμένεται ότι η κατάσταση θα συνεχιστεί να εξελίσσεται κατά τον τρόπο αυτό, δεδομένου ότι η εις βάρος τους διάκριση έγινε εντονότερη. Στο δικόγραφο της αγωγής περιλαμβάνεται ακόμη μία πρώτη προσπάθεια υπολογισμού της ζημίας, βάσει τιμής κατωφλίου προσαυξημένης κατά 10 ΛΜ. Επιπλέον, οι ενάγουσες ανήγγειλαν ότι θα προέβαιναν σε συγκεκριμένο υπολογισμό της ζημίας κατά το τέλος της περιόδου εμπορίας και πράγματι, καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας, προέβησαν σε συνεχείς προσαρμογές του υπολογισμού της ζημίας βάσει των νέων στοιχείων που διέθεταν.

Πρέπει συνεπώς να αναγνωριστεί ότι το αντικείμενο της διαφοράς στην παρούσα υπόθεση είναι κυρίως η οικονομική αντιστάθμιση των ζημιών που υπέστησαν οι ενάγουσες κατά τη διάρκεια της περιόδου

1974-75. Αντίθετα, ο πραγματικός στόχος των αγωγών δύσκολα θα μπορούσε να είναι η ακύρωση ή η τροποποίηση της αμφισβητούμενης ρυθμίσεως για την περίοδο 1974-75. Πράγματι, η ενδεχόμενη διαπίστωση του παράνομου χαρακτήρα της ρυθμίσεως στα πλαίσια της παρούσας υπόθεσης — γι' αυτό αποκλειστικά πρόκειται — δεν θα σήμαινε κατ' ανάγκη, εφόσον θα γίνει μετά το τέλος της περιόδου εμπορίας, ότι τα αρμόδια όργανα θα πρέπει να προβούν *αναδρομικά* σε τροποποίηση της ρυθμίσεως με ισχύ έναντι όλων των επιχειρηματιών. Αν εντούτοις τα εναγόμενα όργανα συνήγαν στη συνέχεια τις συνέπειες από ενδεχόμενες κρίσιμες διαπιστώσεις στις οποίες θα προέβαινε το Δικαστήριο στα πλαίσια της παρούσας δίκης επί αγωγής αποζημιώσεως λόγω εξωσυμβατικής ευθύνης, αυτό θα ήταν εκτός του αντικειμένου της παρούσας διαφοράς και, άλλωστε, το περιεχόμενό τους δε θα μπορούσε να καθοριστεί με ακρίβεια λόγω της διακριτικής εξουσίας την οποία αναμφισβήτητα διαθέτουν εν προκειμένω τα εναγόμενα όργανα.

Φρονώ συνεπώς ότι η πρώτη αιτίαση κατά του παραδεκτού της αγωγής είναι αβάσιμη.

2. Μία δεύτερη ένσταση αναφέρεται στο γεγονός ότι οι ενάγουσες διατύπωσαν στις αγωγές τους μόνο το αίτημα να διαπιστωθεί η υποχρέωση της Κοινότητας να αποκαταστήσει τη ζημία που περίμεναν να υποστούν κατά την περίοδο εμπορίας σιτηρών 1974-75. Τα εναγόμενα όργανα υποστηρίζουν ότι το κοινοτικό δίκαιο δεν παρέχει τη δυνατότητα ασκήσεως αναγνωριστικής αγωγής στον τομέα αυτό, ούτε είναι δυνατό να υποστηριχθεί ότι υπάρχει εν προκειμένω γενική αρχή κοινή στα δίκαια των κρατών μελών, δεδομένου ότι σε ορισμένες έννομες τάξεις δεν προβλέπεται αναγνωριστική αγωγή.

Για να κριθεί η ένσταση αυτή πρέπει κατ' αρχάς να εξεταστούν οι εν προκειμένω ισχύουσες διατάξεις του κοινοτικού δικαίου. Το άρθρο 215, δεύτερη παράγραφος ορίζει ότι «στο πεδίο της εξωσυμβατικής ευθύνης, η Κοινότης υποχρεούται, σύμφωνα με τις γενικές αρχές του δικαίου που είναι κοινές στα δίκαιο των κρατών μελών, να αποκαθιστά τη ζημία που προξενούν όργανα ή υπάλληλοί της κατά την άσκηση των καθηκόντων τους». Κατά την άποψή μου πρόκειται σαφώς για ουσιαστική διάταξη, η οποία ορίζει μόνο τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες γεννάται αξίωση αποζημιώσεως. Αντίθετα, στην εν λόγω διάταξη δεν αναφέρεται τίποτε όσον αφορά *τον τρόπο δικονομικής προβολής της αξιώσεως αυτής*. Το ίδιο ισχύει για το άρθρο 178 της Συνθήκης ΕΟΚ, σύμφωνα με το οποίο το Δικαστήριο είναι *αρμόδιο* επί των διαφορών αποζημιώσεως που προβλέπονται στο άρθρο 215, δεύτερη παράγραφος.

Μπορεί έτσι να συναχθεί το συμπέρασμα ότι στο κοινοτικό δίκαιο ο τρόπος δικαστικής προβολής της αξιώσεως για τη διαπίστωση εξωσυμβατικής ευθύνης αφήνεται στην πρακτική. Όσον αφορά την εξέλιξη της πρακτικής αυτής, ενδείκνυται, όπως πάντοτε όταν το κοινοτικό δίκαιο εμφανίζει κενά, ο προσανατολισμός προς το εθνικό δίκαιο, χωρίς όμως αυτό να εκλαμβάνεται υπό την έννοια της στενής προσκολλήσεως σε αρχές του δικαίου που είναι κοινές στα κράτη μέλη, όπως αυτές από τις οποίες εξαρτάται, σύμφωνα με το άρθρο 215, δεύτερη παράγραφος, η ύπαρξη εξωσυμβατικής ευθύνης.

Σε ορισμένες έννομες τάξεις των κρατών μελών, γίνονται δεκτές οι αναγνωριστικές αγωγές — τα ίδια τα εναγόμενα όργανα το εξέθεσαν κατά τη διαδικασία. Αυτό ισχύει για το γερμανικό δίκαιο (άρθρο 256 του Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας) και, σε μεγάλο βαθμό, επίσης για το δανικό δίκαιο [TVISTEMAL, HORQITZ-GOMARD, 1971,

σ. 131 επ.). Στο ολλανδικό δίκαιο (άρθρο 612 του WETBOEK VAN BURGERLIKTE RECHTSVORDERING) αναγνωρίζεται, τουλάχιστον επικουρικά, η δυνατότητα εκδόσεως αναγνωριστικής αποφάσεως επί αγωγής αποζημιώσεως, το δε ιταλικό και το αγγλικό δίκαιο επιτρέπουν επίσης την άσκηση αναγνωριστικής αγωγής, τουλάχιστον σε ειδικές περιπτώσεις (CARNELUTTI, SISTEMA DEL DIRITTO PROCESSUALE CIVILE, 1936, τόμος 1, σ. 149· HALSBURY' S LAWS OF ENGLAND, 3η έκδοση, τόμος 22, σ. 746). Αντίθετα, οι αναγνωριστικές αγωγές είναι κατά τα φαινόμενα ξένες μόνο στο γαλλικό, το βελγικό και το λουξεμβουργιανό δίκαιο.

Υπό τις συνθήκες αυτές, δεν βλέπω κανένα λόγο να μη γίνει δεκτή η αναγνωριστική αγωγή στο δίκαιο περί εξωσυμβατικής ευθύνης της Κοινότητας, κατά μείζονα δε λόγο διότι το κοινοτικό δίκαιο — όπως δείχνουν τα άρθρα 169 και 175 — γνωρίζει κατ' αρχήν το μέσο αυτό. Οι αγωγές του είδους αυτού μπορούν μάλιστα να θεωρηθούν ως ιδιαίτερα πρόσφορες σε περιπτώσεις εξωσυμβατικής ευθύνης, σε περιπτώσεις συνεπώς διαφορών με φορείς δημοσίας εξουσίας. Διότι σε τέτοιες περιπτώσεις αρκεί συχνά η αποσαφήνιση του αν συντρέχει ευθύνη, ενώ η αποκατάσταση της ζημίας μπορεί να αφεθεί στους ενδιαφερόμενους. Ας μου επιτραπεί να υπενθυμίσω σχετικά τη μη οριστική απόφαση που εξέδωσε το Δικαστήριο στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 29, 31, 36, 39 μέχρι 47, 50 και 51/63 (SA DES LAMINOIRS, HAUTS-FOURNEAUX, FORGES, FONDERIES ET USINES DE LA PROVIDENCE και 13 άλλοι ενάγοντες κατά Ανωτάτης Αρχής της ΕΚΑΧ, απόφαση της 9ης Δεκεμβρίου 1965, SLG 1965, σ. 1124), με την οποία το Δικαστήριο διαπίστωσε την ευθύνη της Ανωτάτης Αρχής λόγω υπηρεσιακού πταίσματος και άφησε κατ' αρχάς στους διαδίκους τη μέριμνα να επιτύχουν συμφωνία όσον αφορά την έκταση της ζημίας, καθώς και την απόφαση της 14ης Μαΐου 1975 στην υπόθεση 74/74 (COMPTOIR NATIONAL TECHNIQUE AGRICOLE κατά Επιτροπής, SLG 1975, σ. 533).

Φρονώ συνεπώς ότι πρέπει να γίνει δεκτό ότι στο κοινοτικό δίκαιο, η καταψηφιστική αγωγή δεν είναι το μόνο μέσο για την προβολή αξιώσεως αποζημιώσεως λόγω εξωσυμβατικής ευθύνης. Η αναγνωριστική αγωγή, για την οποία δεν ισχύει κατ' ανάγκη η αρχή της επικουρικότητας, δεν πρέπει να αποκλείεται καθόλου. Επομένως, και η δεύτερη ένσταση των εναγομένων οργάνων κατά του παραδεκτού των αγωγών δεν ευσταθεί.

3. Μία περαιτέρω ένσταση αναφέρεται στο ότι οι αγωγές, με τις οποίες ζητείται να διαπιστωθεί η υποχρέωση αποκαταστάσεως της ζημίας που οι ενάγουσες ανέμεναν να υποστούν κατά τη διάρκεια της περιόδου εμπορίας 1974-75 ασκήθηκαν πριν από την έναρξη της περιόδου, δηλαδή στις 25 Ιουλίου 1975. Πρέπει συνεπώς να εξεταστεί αν τέτοιες αγωγές, που αναφέρονται σε μέλλουσα ζημία, μπορούν να θεωρηθούν παραδεκτές.

Ας μου επιτραπεί να πω ευθύς αμέσως ότι ούτε το κείμενο της Συνθήκης ούτε η νομολογία του Δικαστηρίου παρέχουν αποφασιστικά στοιχεία επί του σημείου αυτού.

Στο άρθρο 215, δεύτερη παράγραφος, γίνεται βέβαια λόγος για *προξενούμενη* ζημία, πράγμα που φαίνεται να δείχνει ότι η ζημία πρέπει να έχει ήδη επέλθει· αλλά δεν πρέπει να λησμονείται ότι πρόκειται για διάταξη ουσιαστικού δικαίου περί αξιώσεως παροχής και ότι, για το λόγο αυτό, η εν λόγω διάταξη δεν περιλαμβάνει καμία ένδειξη σχετικά με τη δυνατότητα ασκήσεως αγωγής για τη διαπίστωση μέλλουσας υποχρεώσεως αποζημιώσεως, ήδη πριν από τη γένεση της αξιώσεως.

Στηριζόμενα στη νομολογία του Δικαστηρίου, τα εναγόμενα όργανα παρέπεμψαν σε δύο υποθέσεις που αφορούσαν την περίφημη εξίσωση του παλαιοσιδήρου, στις οποίες η αξίωση αποζημιώσεως λόγω εξωσυμβατικής ευθύνης απορρίφθηκε διότι προβλήθηκε πρόωρα.

Πρόκειται για της συνεκδικασθείσες υποθέσεις 55 μέχρι 59 και 61 μέχρι 63/63 (ACCIAIERIE FONDERIE FERRIERE DI MODENA και 7 άλλοι ενάγοντες κατά Ανωτάτης Αρχής της ΕΚΑΧ, απόφαση της 9ης Ιουνίου 1964, SLG 1964, σ. 449 επ.) και 9 και 25/64 (ACCIAIERIA FERRIERA DI ROMA και 6 άλλοι ενάγοντες κατά Ανωτάτης Αρχής της ΕΚΑΧ, απόφαση της 2ας Ιουνίου 1965, SLG 1965, σ. 412 επ.). Εξετάζοντας πάντως κανείς προσεκτικότερα τις υποθέσεις αυτές, σχηματίζει την εντύπωση ότι τα περιστατικά τους δεν είναι όμοια με τα περιστατικά της προκειμένης περιπτώσεως. Στις δύο ανωτέρω υποθέσεις, ουσιώδες στοιχείο ήταν πράγματι ότι δεν μπορούσε να λεχθεί με βεβαιότητα αν υπήρχε ζημία· στην πρώτη υπόθεση οι αποφάσεις της Ανωτάτης Αρχής, τις οποίες αμφισβητούσαν οι ενάγουσες εταιρίες, προέβλεπαν ρητά τη δυνατότητα αναθεωρήσεως και διορθώσεως των προσωρινών λογαριασμών και στην άλλη υπόθεση η εκκαθάριση του μηχανισμού εξισώσεως και οι προσπάθειες ανακτήσεως των αντικανονικά καταβληθέντων ποσών δεν είχαν ακόμη πραγματοποιηθεί.

Φρονώ συνεπώς ότι είναι ορθό να αναζητηθεί η επίλυση του ανακύψαντος προβλήματος για μια ακόμη φορά στο συγκριτικό δίκαιο. Επιπλέον, θα πρέπει να ληφθούν υπόψη τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του συστήματος εννόμου προστασίας που εισάγει η Συνθήκη.

Στο μέτρο που είναι δυνατό να αντληθεί κάτι από τις έννομες τάξεις των κρατών μελών, έχω την εντύπωση ότι ναι μεν η αγωγή προς αποκατάσταση μέλλουσας ζημίας δεν αποκλείεται, υπόκειται όμως σε αυστηρές προϋποθέσεις. Η βασική στάση επί του θέματος είναι γενικά αρκετά ομοιόμορφη έστω και αν υπάρχουν αποκλίσεις όσον αφορά τη διατύπωση. Η πλέον φιλελεύθερη έχω την εντύπωση ότι είναι η νομολογία του BUNDESGERICHTSHOF, κατά την οποία είναι δυνατή η άσκηση αγωγής για τη διαπίστωση υποχρεώσεως αποζημίωσεως λόγω προβλεπτής ζημίας (Συλλογή της Νομολογίας του BUNDESGERICHTSHOF επί αστικών υποθέσεων, τόμος 28, σ. 234). Όλες οι άλλες έννομες τάξεις είναι σημαντικά πιο περιοριστικές, στο μέτρο που μπορούσα να διαπιστώσω. Έτσι, σύμφωνα με το ιταλικό δίκαιο απαιτείται συγκεκριμένη πιθανότητα, βάσιμη και εύλογη προσδοκία της επελεύσεως της ζημίας (TORENTE, PESCATORE, RUPERTO: CODICE CIVILE, 6η έκδοση, στη μείωση 2 επί του άρθρου 1223). Όσον αφορά το βελγικό δίκαιο, απαιτεί να φαίνεται βεβαία η επέλευση της ζημίας (SERVAIS, MECHELYNCK, CODES BELGES, 3η έκδοση, σημείωση επί του άρθρου 1382). Στο αγγλικό δίκαιο γίνεται σχετικά λόγος για ζημία που πρέπει κανονικά και κατά πάσα πιθανότητα να αναμένεται (HALSBURY'S LAWS OF ENGLAND, 3η έκδοση, τόμος 11, σ. 217). Στην ολλανδική νομολογία γίνεται λόγος για ενδείξεις βάσει των οποίων μπορεί να προβλεφθεί η επέλευση και το ύψος της ζημίας ή για τη δυνατότητα υπολογισμού της ζημίας (HOOGE RAAD, 17 Μαΐου 1940, NJ 1940). Κατά το γαλλικό δίκαιο απαιτείται ομοίως να υπάρχουν σοβαρές ενδείξεις περί της επελεύσεως της ζημίας ή το ποσό της ζημίας να μπορεί να υπολογιστεί (DE LAUBADERE, TRAITE ELEMENTAIRE DE DROIT ADMINISTRATIF, 5η έκδοση, σ. 645· MAZEAUD & TUNC, TRAITE DE LA RESPONSABILITE CIVILE, 6η έκδοση, τόμος 1, σ. 270).

Όσον αφορά αφετέρου το κοινοτικό δίκαιο, η οργάνωση του συστήματός του έννομης προστασίας αφήνει να διαφανεί μία αυστηρώς περιοριστική στάση όσον αφορά τη

δυνατότητα ασκήσεως αγωγής για μέλλουσα ζημία. Η στάση αυτή δικαιολογείται ήδη από τον περιορισμό του δικαιώματος προσφυγής των ιδιωτών κατά κανονιστικών πράξεων. Δεν πρέπει να λησμονείται επίσης ότι η ύπαρξη προληπτικής αγωγής για τη διαπίστωση ευθύνης από παράνομες κανονιστικές πράξεις θα μπορούσε να αποτελέσει πρόβλημα της νομοθετικής εργασίας. Επιπλέον, υπάρχει εν προκειμένω ο κίνδυνος να γίνει χρήση των δυνατοτήτων προσφυγής δυνάμει του άρθρου 215 για την καταστρατήγηση των διατάξεων περί προσφυγών που περιλαμβάνονται στα άρθρα 173 και 175.

Για το λόγο αυτό, θα ήταν κατά την άποψή μου δυνατό να εγκαταλειφθεί η αυστηρή απαίτηση να συντρέχει πράγματι ζημία κατά το χρόνο ασκήσεως της αγωγής και να γίνει δεκτή μία κατάσταση ισοδύναμη με την ύπαρξη ζημίας μόνο στις περιπτώσεις κατά τις οποίες το ζημιογόνο αίτιο υπάρχει ήδη κατά το χρόνο ασκήσεως της προσφυγής και οι βλαπτικές συνέπειες πρέπει να αναμένονται με μεγάλη πιθανότητα στο εγγύς μέλλον.

Αν εφαρμόσουμε το κριτήριο αυτό στην παρούσα υπόθεση, μπορούμε να καταλήξουμε στα ακόλουθα συμπεράσματα:

Δεν υπάρχει καμία αμφιβολία ότι η κοινοτική ρύθμιση, που οι γερμανικές επιχειρήσεις αλευροποιίας ανέμεναν να προκαλέσει στρεβλώσεις του ανταγωνισμού εις βάρος τους, είχε ήδη θεσπιστεί κατά το χρόνο ασκήσεως των αγωγών και, κατά συνέπεια, το φερόμενο ως γενεσιουργό αίτιο της ζημίας υπήρχε ήδη. Αντίθετα, είναι εξαιρετικά αμφίβολο αν μπορεί να γίνει λόγος για μεγάλη πιθανότητα επελεύσεως της ζημίας αν ληφθούν υπόψη τα αιτήματα και οι ισχυρισμοί των αγωγών.

Οι ενάγουσες προέβαλαν ότι οι γερμανικές επιχειρήσεις αλευροποιίας έπρεπε να προμηθεύονται σκληρό σίτο προερχόμενο από τρίτες χώρες βάσει της τιμής κατωφλίου, ενώ οι γαλλικές επιχειρήσεις αλευροποιίας μπορούσαν να προμηθεύονται γαλλικό σκληρό σίτο βάσει της τιμής παρεμβάσεως, θεώρησαν δε τη διαφορά αυτή ως την αποφασιστική αιτία της δυσμενούς διακρίσεως που ισχυρίζονται ότι υφίστανται. Κατά συνέπεια, υποστήριξαν ότι τα κοινοτικά όργανα έπρεπε να μεριμνήσουν για τη μείωση της διαφοράς αυτής και προσκόμισαν έναν πρώτο υπολογισμό της ζημίας που λάμβανε ως βάση το γεγονός ότι η τιμή κατωφλίου ήταν κατά 10 ΛΜ υψηλότερη από το κανονικό της επίπεδο. Αφετέρου, κατά το χρονικό εκείνο διάστημα, όπως ήδη από το φθινόπωρο του 1973, οι τιμές της διεθνούς αγοράς ήταν ανώτερες από το επίπεδο τιμών της κοινοτικής ρυθμίσεως και επηρέαζαν την κοινή αγορά. Υπό τις συνθήκες αυτές, η ανωτέρω διαφορά τιμών δεν μπορούσε επομένως να έχει καμία επίπτωση, δεδομένου ότι αυτό θα ήταν δυνατό να συμβεί μόνον αν οι τιμές της διεθνούς αγοράς έπεφταν κάτω από το επίπεδο της τιμής κατωφλίου. Συνεπώς, κατά το χρόνο κατά τον οποίο οι ενάγουσες άσκησαν τις αγωγές τους δεν μπορούσε να γίνει λόγος παρά για μέλλουσα πιθανότητα. Και πράγματι, οι ενάγουσες ανέφεραν απλώς στις αγωγές τους ότι ήταν *δυνατό* οι τιμές της διεθνούς αγοράς να πέσουν κάτω από την τιμή κατωφλίου κατά τη διάρκεια της περιόδου εμπορίας 1974-75. Αντίθετα, δεν γίνεται καθόλου λόγος και δεν παρατίθεται καμία ένδειξη βάσει της οποίας θα μπορούσε να γίνει δεκτό ότι έπρεπε να αναμένεται αυτή η εξέλιξη τιμών στο εγγύς μέλλον και, πράγματι, η εξέλιξη αυτή επήλθε μόνο τον Ιανουάριο του 1975.

Βάσει των λόγων που εκτίθενται στα δικόγραφα των αγωγών, δεν μπορεί συνεπώς να αναγνωριστεί η ύπαρξη εννόμου συμφέροντος για την *άμεση* άσκηση αγωγής — η ρύθμιση περί ενισχύσεων αναφέρεται μόνο παρεπιμπτόντως και όχι ως αυτόνομη αιτία

της ζημίας που παράγει αποτελέσματα ανεξάρτητα από το επίπεδο των τιμών —, ακριβώς διότι δεν προσκομίστηκε η απόδειξη της σοβαρής πιθανότητας επελεύσεως της ζημίας. Πρέπει επομένως να γίνει δεκτό ότι οι αγωγές ασκήθηκαν πρόωρα και συνεπώς είναι απαράδεκτες.

4. Η εξέταση του παραδεκτού δεν περατώθηκε εν τούτοις ακόμη. Όπως γνωρίζετε, οι ενάγουσες μετέβαλαν στην απάντησή τους τη βάση των αγωγών τους κατόπιν αιτήσεως που υπέβαλαν τα εναγόμενα όργανα σύμφωνα με το άρθρο 91 του κανονισμού διαδικασίας και, στο δικόγραφο αυτό, προέβησαν επίσης για πρώτη φορά σε αριθμητικό υπολογισμό της ζημίας. Προέβαλαν ότι η κοινοτική ρύθμιση περί σκληρού σίτου τους προξένησε επίσης ζημία κατά τη διάρκεια της περιόδου κατά την οποία οι τιμές της διεθνούς αγοράς ήταν πολύ υψηλές, οι δε τιμές κατωφλίου και παρεμβάσεως δεν είχαν στην πραγματικότητα σημασία. Υπό τις συνθήκες αυτές, το καθεστώς ενισχύσεων είχε ως συνέπεια να ικανοποιούνται οι κοινοτικοί παραγωγοί του σκληρού σίτου με την τιμή της διεθνούς αγοράς ή με τιμή ελαφρώς κατώτερη· επομένως, η ενίσχυση χορηγούνταν κατά κάποιο τρόπο περαιτέρω στις επιχειρήσεις μεταποιήσεως σκληρού σίτου. Προσήφθη λοιπόν στα εναγόμενα όργανα ότι δεν προέβησαν σε κατάργηση ή μείωση του ποσού της ενισχύσεως που αποτελούσε την πραγματική αιτία της δυσμενούς διακρίσεως εις βάρος των γερμανικών επιχειρήσεων αλευροποιίας. Οι ενάγουσες υπολόγισαν έτσι σε 30 ΛΜ ανά τόνο σιμιγδαλιού τη ζημία που υπέστησαν οι γερμανικές επιχειρήσεις αλευροποιίας από άποψη ανταγωνισμού, βάσει δε αυτού και λαμβάνοντας υπόψη το σκληρό σίτο που επεξεργάσθηκαν οι γερμανικές επιχειρήσεις αλευροποιίας τον Αύγουστο και το Σεπτέμβριο του 1974, υπολόγισαν την αποζημίωση που οφείλεται για την περίοδο αυτή.

Τα εναγόμενα όργανα αντέτειναν ότι η μεταβολή των ισχυρισμών της αγωγής δεν συνιστά τίποτε άλλο παρά μεταβολή της βάσεως της αγωγής. Δεδομένου ότι το άρθρο 42 του κανονισμού διαδικασίας αποκλείει κατ' αρχήν την προβολή νέων ισχυρισμών που θα μπορούσαν να είχαν ήδη προβληθεί κατά την άσκηση της αγωγής, η μεταβολή της βάσεως της αγωγής, υπό τη μορφή που επέλεξαν οι ενάγουσες, δεν είναι επίσης δυνατή.

Όσον αφορά τον ισχυρισμό αυτό, δεν νομίζω ότι υπάρχει λόγος να προβούμε τώρα στην εξέταση του προβλήματος της μεταβολής της βάσεως της αγωγής στα πλαίσια του δικονομικού μας δικαίου. Το πρόβλημα αυτό τίθεται φυσικά κατά διαφορετικό τρόπο στις προσφυγές ακυρώσεως, οι οποίες υπόκεινται σε προθεσμίες, ή στις προσφυγές κατά κρατών μελών, στις οποίες απαιτείται η τήρηση προδικασίας, από ό,τι στις αγωγές αποζημιώσεως, οι οποίες κατ' αρχήν δεν υπόκεινται σε προθεσμίες. Θα ήθελα εν πάση περιπτώσει να παρατηρήσω ότι στη νομολογία διαφαίνεται μία εξέλιξη, υπό την έννοια ότι στις αγωγές αποζημιώσεως δεν υπάρχει λόγος αυστηρής εφαρμογής της αρχής του άρθρου 42 του κανονισμού διαδικασίας και ότι η μεταβολή της βάσεως της αγωγής μπορεί μάλλον να επιτραπεί εφόσον φαίνεται λυσιτελής. Υπενθυμίζω σχετικά μόνο την απόφαση στις υποθέσεις 19, 20, 25 και 30/69 (RICHEZ-PARISE και λοιποί κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, απόφαση της 28ης Μαΐου 1970, SLG 1970, σ. 338).

Θα μπορούσε πάντως να υποστηριχθεί η άποψη ότι μεταβολή της βάσεως της αγωγής θα μπορούσε να επιτραπεί μόνον αν η αγωγή την οποία αφορά η μεταβολή είναι επίσης παραδεκτή. Αφετέρου, δεν θα ήταν ικανοποιητικό να περατωθεί τώρα η διαδικασία με τη διαπίστωση του απαράδεκτου της αγωγής. Η συνέπεια θα ήταν ότι ενώπιον του Δικαστηρίου θα αγόταν αμέσως η

ίδια διαφορά που αποτέλεσε ήδη το αντικείμενο εκτενούς συζητήσεως, δεδομένου ότι εν τω μεταξύ η επίμαχη περίοδος εμπορίας έληξε. Προς το συμφέρον της οικονομίας της δίκης φρονώ, συνεπώς, ότι θα ήταν σκόπιμο να θεωρηθεί ότι το δεύτερο δικόγραφο των εναγουσών συνιστά νέα αγωγή. Στην απόφαση αυτή μπορούμε να καταλήξουμε κατά μείζονα λόγο διότι μόνο αργότερα τα εναγόμενα όργανα συνέχισαν τη διαδικασία επί της ουσίας και δεν μπορεί συνεπώς να γίνει λόγος για αποδυνάμωση των δικαιωμάτων υπερασπίσεώς τους. Επιπλέον δεν πρόκειται για εντελώς νέα βάση της αγωγής, αλλά μάλλον για μετατόπιση του κέντρου βάρους των ισχυρισμών, διότι ήδη στα δικόγραφα των αγωγών περιλαμβάνονται επίσης ενδείξεις σχετικά με τις επιπτώσεις των ενισχύσεων στη διάρθρωση των τιμών σε περιοχές με υψηλή απόδοση ανά εκτάριο.

Αν γίνει δεκτή η άποψή μου ότι είναι δυνατό να ακολουθήσουμε την οδό αυτή, τίποτε δεν μπορεί να αντιταχθεί στο παραδεκτό των αγωγών από την ημερομηνία της καταθέσεως του δεύτερου δικογράφου των εναγουσών, υπό τις διάφορες απόψεις που εξετάστηκαν μέχρι τώρα — αναγνωριστική αγωγή, αγωγή προς αποκατάσταση μέλλουσας ζημίας. Η περίοδος εμπορίας είχε πράγματι αρχίσει εν τω μεταξύ, οι ενάγουσες είχαν ήδη υποστεί κατά τους ισχυρισμούς τους ζημία και μπορούσαν συνεπώς να ασκήσουν αγωγή αποζημιώσεως.

5. Όσον αφορά το παραδεκτό, το μόνο ζήτημα που μένει ακόμα να εξεταστεί είναι το αν τηρήθηκε το άρθρο 38 του κανονισμού διαδικασίας, δηλαδή αν προβλήθηκαν λεπτομερείς ισχυρισμοί· αφετέρου, πρέπει να εξεταστεί αν οι αγωγές με τους νέους ισχυρισμούς τους μπορούν επίσης να στραφούν κατά της Επιτροπής.

Όσον αφορά το άρθρο 38 του κανονισμού διαδικασίας, τα εναγόμενα όργανα προέβαλαν ότι τα αιτήματα της αγωγής δεν είναι επαρκώς αιτιολογημένα όσον αφορά την επέλευση της ζημίας, ότι η αιτιώδης σχέση μεταξύ της ρυθμίσεως περί ενισχύσεων και της ζημίας που υπέστησαν οι ενάγουσες δεν εκτέθηκε κατά τρόπο πειστικό και ότι δεν καταβλήθηκε καμία προσπάθεια να υπολογιστεί τουλάχιστον η ζημία. Επ' αυτού φρονώ ότι δεν είναι δυνατό να γίνει λόγος για παράβαση των διαδικαστικών κανόνων, οι οποίοι επιβάλουν μόνο συνοπτική έκθεση των λόγων της αγωγής. Εν πάση περιπτώσει, οι λόγοι εκτέθηκαν κατά τη διάρκεια της διαδικασίας κατά τρόπο τόσο λεπτομερή ώστε τα εναγόμενα όργανα μπόρεσαν να αμυνθούν και φαίνεται δυνατή η έκδοση αποφάσεως επί της ουσίας. Αυτό πρέπει να είναι αρκετό όπως συνέβη και στην απόφαση που εκδόθηκε επί της υποθέσεως 74/74, στην οποία αναφέρθηκα ήδη.

Όσον αφορά το παραδεκτό των αγωγών στο μέτρο που στρέφονται κατά της Επιτροπής, θα πρέπει εν πάση περιπτώσει να αναγνωριστεί το βάσιμο της παρατηρήσεως της τελευταίας ότι οι νέοι ισχυρισμοί των αγωγών που αφορούν τη ρύθμιση περί ενισχύσεων δεν επιτρέπουν να προβληθεί καμία αιτίαση εναντίον της. Αυτό συνάγεται από την απόφαση στις υποθέσεις 63 μέχρι 69/72 (εταιρία WILHELM WERHAHN HANSA-MÜHLE και λοιποί κατά Συμβουλίου και Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 1973, SLG 1973, σ. 1247), σύμφωνα με την οποία η ευθύνη της Επιτροπής για ρύθμιση την οποία δεν θέσπισε η ίδια γεννάται μόνον αν η Επιτροπή υπέβαλε σχετικές προτάσεις. Επιπλέον, όπως ανέφερα ήδη, είναι σημαντικό ότι η Επιτροπή πρότεινε πράγματι να μη χορηγηθεί καμία ενίσχυση λόγω παραγωγής σκληρού σίτου κατά την περίοδο εμπορίας 1974-75.

6. Στο τέλος του πρώτου αυτού μέρους της αναλύσεώς μας, μπορεί συνεπώς να γίνει δεκτό συνοπτικά ότι αμφιβολίες ως προς το παραδεκτό των αγωγών υπάρχουν μόνο στο μέτρο που, σύμφωνα με το πρώτο δικόγραφο και τους εκεί προβαλλόμενους ισχυρισμούς, δεν υπήρχε μεγάλη πιθανότητα επελεύσεως της ζημίας και στο μέτρο που, με το δεύτερο δικόγραφο, προσάπτεται στην Επιτροπή ότι διατήρησε σε ισχύ τη ρύθμιση περί ενισχύσεων. Δεδομένου ότι δεν είναι δυνατό να προβληθούν άλλες ενστάσεις — δεν μπορούν να διατυπωθούν επικρίσεις κατά της επανειλημμένης μεταβολής των ποσών της ζημίας — και εφόσον φαίνεται επίσης εύλογο να εκληφθεί το δεύτερο δικόγραφο των εναγουσών ως νέα αγωγή, κανένα εμπόδιο δεν τίθεται στην εξέταση της ουσίας της υποθέσεως.

II — Επί του βασίμου των αγωγών

Η εξέταση του βασίμου των αγωγών δυσχεραίνεται για διάφορους λόγους. Οι συνθήκες της αγοράς κατ' αρχάς μεταβλήθηκαν θεμελιωδώς κατά τη διάρκεια της περιόδου εμπορίας 1974-75. Στην αρχή της περιόδου οι τιμές της διεθνούς αγοράς για το σκληρό σίτο υπερέβαιναν τις τιμές που καθορίζονταν από την κοινοτική ρύθμιση· κατά το δεύτερο μισό της περιόδου, οι τιμές αυτές μειώθηκαν τόσο ώστε από τις 18 Ιανουαρίου 1975, επειδή είχαν πέσει κάτω από το επίπεδο της τιμής κατωφλίου, κατέστη εκ νέου αναγκαία η επιβολή εισφορών.

Επιπλέον, οι ισχυρισμοί των αγωγών δεν έμειναν οι ίδιοι, πράγμα που συνδέεται εν μέρει με τη μεταβολή που επήλθε στην οικονομική κατάσταση. Οι ενάγουσες στηρίχθηκαν πράγματι κατ' αρχάς στη διαφορά μεταξύ της τιμής κατωφλίου και της τιμής παρεμβάσεως για το σκληρό σίτο. Στη συνέχεια, στο δεύτερο δικόγραφό τους στήριξαν τα αιτήματά τους στο γεγονός ότι παρά το υψηλό επίπεδο των τιμών της διεθνούς αγοράς, των οποίων η επίπτωση ήταν αισθητή εντός της κοινής αγοράς, η ρύθμιση περί ενισχύσεων υπέρ των παραγωγών σκληρού σίτου διατηρήθηκε σε ισχύ, πράγμα που επηρέασε τις γαλλικές τιμές αγοράς. Τέλος, κατά την προφορική διαδικασία διατυπώθηκαν επικρίσεις όσον αφορά τη σχέση μεταξύ των τιμών του μαλακού σίτου και των τιμών του σκληρού σίτου, η οποία, κατά τους προβληθέντες ισχυρισμούς, οδήγησε στην εκτόπιση της χρήσεως σκληρού σίτου για τη παρασκευή σιμιγδαλιού.

Μετά από περισσότερο από ενάμισι έτος διαδικασίας βρισκόμαστε, τέλος, ενώπιον πληθώρας αριθμών που φαίνεται αποθαρρυντική εκ πρώτης όψεως και δεν συμβάλλει βέβαια στην αποσαφήνιση της υποθέσεως.

1. Επιτρέψτε μου να αρχίσω με την εξέταση των επικρίσεων, που διατυπώθηκαν για πρώτη φορά κατά την προφορική διαδικασία, όσον αφορά τη σχέση μεταξύ της τιμής του σκληρού σίτου και της τιμής του μαλακού σίτου. Η υπάρχουσα διαφορά τιμής, κατά τους προβληθέντες ισχυρισμούς, ώθησε τους παραγωγούς ζυμαρικών να χρησιμοποιούν όλο και περισσότερο σιμιγδάλι από μαλακό σίτο, γεγονός που προκάλεσε μείωση των πωλήσεων των επιχειρήσεων αλευροποιίας που μεταποιούν σκληρό σίτο. Αρχίζω με την εξέταση του επιχειρήματος αυτού, παρά τις ενδεχόμενες αντιρρήσεις μεθοδολογικού χαρακτήρα, διότι δεν παρουσιάζει ιδιαίτερες δυσχέρειες.

Δεν θα ασχοληθώ εν προκειμένω με το ζήτημα του παραδεκτού που θα μπορούσε να ανακύψει λόγω της όψιμης προβολής του επιχειρήματος. Ομοίως, θα αφήσω ανοικτό το ζήτημα αν είναι επαρκώς αιτιολογημένη η αιτίαση σχετικά με την προβαλλόμενη εκτόπιση των πωλήσεων σιμιγδαλιού σκλη-

ρού σίτου από τις πωλήσεις σιμιγδαλιού μαλακού σίτου.

Όταν η διαφορά τιμής μεταξύ δύο προϊόντων αποτελεί το αντικείμενο επικρίσεων, αυτό λογικά σημαίνει κυρίως ότι είτε η τιμή του ενός προϊόντος είναι εξαιρετικά χαμηλή είτε η τιμή του άλλου προϊόντος είναι εξαιρετικά υψηλή. Όσον αφορά την τιμή του μαλακού σίτου, οι ενάγουσες δεν υποστηρίζουν ότι καθορίστηκε σε εξαιρετικά χαμηλό επίπεδο. Αυτό άλλωστε δύσκολα θα ήταν νοητό και δύσκολα θα μπορούσε να υποστηριχθεί, δεδομένου ότι το άρθρο 39 της Συνθήκης ΕΟΚ θέτει ως στόχο της κοινής γεωργικής πολιτικής διασφάλιση λογικών τιμών κατά την προσφορά αγαθών στους καταναλωτές, λαμβανομένου υπόψη ότι η παραγωγή μαλακού σίτου είναι εν πάση περιπτώσει πλεονασματική στην Κοινότητα και ότι η διάθεση των κοινοτικών πλεονασμάτων σε σιτηρά στη διεθνή αγορά παρουσιάζει δυσχέρειες.

Είναι επομένως ουσιώδες το ζήτημα αν οι τιμές του σκληρού σίτου καθορίστηκαν σε επίπεδο υπερβολικά υψηλό. Τα καθοριστικά στοιχεία που επιτρέπουν να δοθεί απάντηση στο ερώτημα αυτό είναι κατά την άποψή μου η κατάσταση που επικρατούσε στη διεθνή αγορά κατά την έναρξη της περιόδου εμπορίας σιτηρών 1974-75 και το γεγονός ότι η κοινοτική αγορά σκληρού σίτου είναι ελλειμματική. Ανέφερα πιο πάνω ότι οι τιμές της διεθνούς αγοράς, ήδη πριν από την έναρξη της περιόδου εμπορίας 1974-75, υπερέβαιναν το επίπεδο των τιμών που καθορίζονταν από την κοινοτική ρύθμιση. Η κατάσταση αυτή, καθώς και το γεγονός ότι οι τιμές της διεθνούς αγοράς επιδρούν στην κοινοτική αγορά λόγω του ελλείμματος που παρουσιάζει η τελευταία, δεν επιτρέπουν βέβαια να υποστηριχθεί ότι οι αρμόδιες αρχές της Κοινότητας είχαν καθορίσει τότε τις τιμές του σκληρού σίτου σε επίπεδο υπερβολικά υψηλό. Εν πάση περιπτώσει, εφόσον κατά το πρώτο μισό της περιόδου εμπορίας 1974/75 οι τιμές της διεθνούς αγοράς υπερέβαιναν το επίπεδο των κοινοτικών τιμών, δεν μπορεί να λεχθεί ότι η περί τιμών ρύθμιση των κοινοτικών οργάνων αποτέλεσε την αιτία της υποτιθέμενης εγκατάλειψης της χρήσεως σκληρού σίτου από τις επιχειρήσεις αλευροποιίας για την παρασκευή των προϊόντων τους. Εξάλλου, εφόσον η διαφορά μεταξύ της τιμής του σκληρού σίτου και της τιμής του μαλακού σίτου ήταν ασυνήθως μεγάλη επίσης στη διεθνή αγορά λόγω της σημαντικής αυξήσεως των τιμών του σκληρού σίτου από το φθινόπωρο του 1973 — οι αριθμοί που προσκόμισε η ενάγουσα στο παράρτημα 7 της αγωγής της το αποδεικνύουν —, δεν βλέπω το λόγο για τον οποίο η κοινοτική ρύθμιση περί τιμών θα έπρεπε να θεωρηθεί ως εσφαλμένη, αφού προσαρμόστηκε απλώς στην εξέλιξη αυτή.

Μπορεί λοιπόν να γίνει δεκτό ότι το επιχείρημα των ενάγουσών που αναφέρεται στη διαφορά μεταξύ των τιμών του μαλακού σίτου και των τιμών του σκληρού σίτου δεν είναι αποφασιστικό για τη θεμελίωση της εξωσυμβατικής ευθύνης της Κοινότητας.

2. Περνούμε έτσι στην εξέταση της αιτιάσεως των εναγουσών που αναφέρεται στο καθεστώς ενισχύσεων για το σκληρό σίτο. Οι ενάγουσες υποστηρίζουν ότι δεν ήταν δικαιολογημένη η χορήγηση συμπληρωματικής ενισχύσεως στους παραγωγούς σκληρού σίτου εφόσον οι τιμές της διεθνούς αγοράς υπερέβαιναν τις τιμές που καθορίζονταν από την κοινοτική ρύθμιση. Το οικονομικό πλεονέκτημα που παραχωρούνταν έτσι σ' αυτή την κατηγορία παραγωγών μεταβιβαζόταν, τουλάχιστον εν μέρει, στις επιχειρήσεις μεταποιήσεως σκληρού σίτου. Όταν οι τιμές της διεθνούς αγοράς είναι κατώτερες από τις κοινοτικές τιμές, το γεγονός ότι η ενίσχυση αναφέρεται στην τιμή παρεμβάσεως και όχι στην ενδεικτική τιμή έχει ως συνέπεια ότι η τιμή αγοράς καθορίζεται κατά προσέγγιση στο επίπεδο της τι-

μής παρεμβάσεως· αυτό ισχύει ιδίως σε περιοχές μέ υψηλή απόδοση ανά εκτάριο — όπως στη Γαλλία —, όπου το ποσό της χορηγουμένης ενισχύσεως υπερβαίνει τις πραγματικές ανάγκες των παραγωγών. Αλλά κατά την άποψη των εναγουσών, οι γαλλικές επιχειρήσεις αλευροποιίας που βρίσκονται κοντά στις ζώνες παραγωγής αποκόμισαν κυρίως τα πλεονεκτήματα που απορρέουν από αυτήν την ευνοϊκή εξέλιξη των τιμών· οι γερμανικές επιχειρήσεις αλευροποιίας είχαν πολύ περιορισμένη πρόσβαση στα σιτηρά αυτά. Αυτοί είναι οι λόγοι για τους οποίους η ρύθμιση περί ενισχύσεων λόγω παραγωγής σκληρού σίτου είχε αποτελέσματα συνεπαγόμενα δυσμενείς διακρίσεις.

α) Ας μου επιτραπεί να εξετάσω κατ' αρχάς στο πλαίσιο αυτό τις βασικές επικρίσεις που διατυπώνουν οι ενάγουσες κατά του καθεστώτος των ενισχύσεων για την παραγωγή σκληρού σίτου. Αν φανεί ότι το καθεστώς αυτό αξίζει πράγματι να υποστεί επικρίσεις, θα πρέπει να εξεταστεί αν μπορεί να αποδειχθεί ότι έχει επίπτωση στην ανταγωνιστική θέση των εναγουσών. Δεν χρειάζεται να αναφέρω τίποτε όσον αφορά το στόχο της ρυθμίσεως περί ενισχύσεων. Διότι είναι γνωστό ότι ο στόχος αυτός είναι να προωθηθεί η καλλιέργεια του σκληρού σίτου στην Κοινότητα, που προς το παρόν είναι ελλειμματική, καθώς και η μεταβολή των γεωργικών διαρθρώσεων. Επειδή η καλλιέργεια του σκληρού σίτου είναι δαπανηρότερη από την καλλιέργεια του μαλακού σίτου και λιγότερο αποδοτική και επειδή δεν κρίθηκε σκόπιμη η χρηματοδότηση μέσω των τιμών εις βάρος των καταναλωτών, αποφασίστηκε η χρηματοδότηση του προγράμματος με δημόσιους πόρους.

Κατά την έναρξη της περιόδου εμπορίας 1974-75, οι τιμές του σκληρού σίτου στη διεθνή αγορά αυξήθηκαν σημαντικά και εφόσον οι τιμές αυτές είχαν επίπτωση στην αγορά της Κοινότητας για το λόγο ότι αυτή ήταν ελλειμματική, οι κοινοτικές τιμές του σκληρού σίτου αυξήθηκαν επίσης σε σημαντικό βαθμό. Ορισμένοι αριθμοί μπορούν να καταστήσουν σαφέστερη την κατάσταση αυτή. Η κατώτατη τιμή για το σκληρό σίτο που έπρεπε να επιτυγχάνεται μέσω του καθεστώτος των ενισχύσεων ανερχόταν σε 145 ΛΜ ανά τόνο κατά την περίοδο 1970-71, σε 147,90 ΛΜ κατά την περίοδο 1971-72, σε 153,80 ΛΜ κατά την περίοδο 1972-73 και σε 155,33 ΛΜ κατά την περίοδο 1973-74, ενώ καθορίστηκε σε 196,83 ΛΜ ανά τόνο για την περίοδο 1974-75. Αλλά, υπό την επίδραση των τιμών της διεθνούς αγοράς, οι τιμές αγοράς στην Κοινότητα βρίσκονταν τότε σε επίπεδο σημαντικά υψηλότερο, όπως προκύπτει από τα αριθμητικά στοιχεία που προσκόμισαν η Επιτροπή και οι ενάγουσες. Μπορεί συνεπώς να λεχθεί ότι η αγορά επέτρεπε εν πάση περιπτώσει στους παραγωγούς να πραγματοποιούν εύλογο κέρδος· είναι συνεπώς προφανέστατο ότι αυτή η οικονομική κατάσταση καθιστούσε εντελώς περιττή τη χορήγηση ενισχύσεως χρηματοδοτούμενης με δημόσιους πόρους.

Το συμπέρασμα αυτό δεν μπορεί να κλονιστεί με τις δύο παρατηρήσεις που διατύπωσαν σχετικά τα εναγόμενα όργανα για να δικαιολογήσουν τη διατήρηση του συστήματος των ενισχύσεων. Το Συμβούλιο και η Επιτροπή υποστηρίζουν κατ' αρχάς ότι το καθεστώς των ενισχύσεων έπρεπε να διατηρηθεί για να μη δοθεί η εντύπωση ότι επήλθε θεμελιώδης μεταβολή στον τομέα της γεωργικής πολιτικής και ότι εγκαταλείφθηκε η ιδέα της προωθήσεως της καλλιέργειας του σκληρού σίτου στην Κοινότητα, η οποία ήταν μεν πάντοτε ελλειμματική, αλλά επιθυμητή από διαρθρωτική άποψη. Τα εναγόμενα όργανα υποστηρίζουν αφετέρου ότι οι Ιταλοί γεωργοί έχουν υψηλή κατανάλωση σκληρού σίτου (600 000 τόνους περίπου, δηλαδή 1/3 της συνολικής συγκομιδής), ώστε δεν μπορεί να επιτευχθεί βελτίωση του εισοδήματος μέσω της αγοράς και επομένως ο επιδιωκόμενος στό-

χος μπορεί να επιτευχθεί μόνο με τη χορήγηση ενισχύσεων.

Σ' αυτό έχω να απαντήσω κατ' αρχάς ότι θα ήταν επίσης δυνατό να αποφευχθεί η δημιουργία εσφαλμένης εντυπώσεως όσον αφορά την πολιτική ενθαρρύνσεως της καλλιέργειας σκληρού σίτου με την προσωρινή αναστολή της εφαρμογής του καθεστώτος ενισχύσεων λόγω της καταστάσεως της αγοράς, όπως αυτή παρουσιαζόταν κατά την έναρξη της περιόδου εμπορίας, διατηρουμένης όμως της αρχής του καθεστώτος των ενισχύσεων. Όσον αφορά αφετέρου την ιδία κατανάλωση των Ιταλών παραγωγών, διερωτώμαι αν έπρεπε πράγματι να ληφθεί υπόψη υπό τις ανωτέρω συνθήκες. Θα ήταν επίσης νοητή η αναδιάρθρωση της οργανώσεως αγοράς, έτσι ώστε να δημιουργεί κίνητρα στους ιταλούς παραγωγούς να διαθέτουν το σκληρό σίτο τους στην αγορά και να στρέφονται προς λιγότερο δαπανηρές ποικιλίες σιτηρών για να ικανοποιούν τις ανάγκες τους. Επιπλέον — και το επιχείρημα αυτό έχει ακόμη μεγαλύτερη σημασία διότι δεν αναφέρεται στο πρόβλημα της ιδίας καταναλώσεως των ιταλών παραγωγών —, δεν θα ήταν καθόλου δύσκολο να επιλυθεί κατά τον προσήκοντα τρόπο το πρόβλημα με τη διαφοροποίηση του καθεστώτος των ενισχύσεων, όπως η Επιτροπή προτίθεται πράγματι να το πράξει στο εξής, ώστε να ληφθούν υπόψη οι πράγματι σημαντικές διαφορές που υπάρχουν στην απόδοση ανά εκτάριο (2,94 τόνοι ανά εκτάριο στη Γαλλία κατά την περίοδο 1973-74 έναντι 1,76 τόνων στην Ιταλία για την ίδια περίοδο). Θα είχε έτσι καταστεί δυνατή η αναστολή της χορηγήσεως ενισχύσεων κατά τη διάρκεια της περιόδου 1974-75, τουλάχιστον όσον αφορά τις ζώνες γαλλικής παραγωγής.

Αν πρέπει συνεπώς να γίνει δεκτό χωρίς καμία αμφιβολία το βάσιμο των επικρίσεων που διατυπώθηκαν κατά του καθεστώτος εγγυήσεων όσον αφορά το πρώτο μισό της περιόδου 1974-75, όταν οι τιμές της διεθνούς αγοράς ήταν υψηλές, ας μου επιτραπεί να τονίσω ευθύς αμέσως ότι δύσκολα θα μπορούσε να ισχύει κάτι αντίθετο όσον αφορά την κατάσταση που οι ενάγουσες χαρακτήρισαν ως «κανονική», δηλαδή την κατάσταση κατά την οποία οι τιμές του σκληρού σίτου στη διεθνή αγορά είναι κατώτερες από το κοινοτικό επίπεδο τιμών, όπως ακριβώς συνέβαινε κατά το δεύτερο μισό της περιόδου 1974-75.

Δεν θα ήθελα βέβαια να συμμεριστώ την άποψη των εναγουσών ότι αρκεί γενικά η ενίσχυση να υπολογίζεται κατά τέτοιο τρόπο, ώστε λαμβάνοντας ως βάση την κατώτατη τιμή, να ανάγεται στην ενδεικτική τιμή που υποτίθεται κατά κανόνα ότι μπορεί να επιτευχθεί σε μία ελλειμματική αγορά. Διότι είναι εν προκειμένω σημαντικό αφενός ότι η ουσιώδης παράμετρος για το σύστημα των ενισχύσεων είναι η κατώτατη τιμή και προς αυτήν ανταποκρίνεται πράγματι από λειτουργική άποψη η τιμή παρεμβάσεως. Αφετέρου, πρέπει να γίνει δεκτό ότι όταν το επίπεδο των τιμών είναι κανονικό, ορθά λαμβάνεται υπόψη η κατάσταση των ιταλών γεωργών που χαρακτηρίζεται από υψηλή ιδία κατανάλωση και ότι οι ενισχύσεις, στο σήμερα ισχύον ύψος, είναι αναγκαίες για τη δημιουργία επαρκών κινήτρων για την καλλιέργεια σκληρού σίτου. Εν τούτοις, δεν πρέπει να λησμονείται επίσης ότι η απόδοση ανά εκτάριο ποικίλλει σημαντικά, όπως εκτέθηκε ήδη όσον αφορά τη Γαλλία και την Ιταλία, και είναι επομένως δυνατή η διαφοροποίηση των ενισχύσεων. Φρονώ επομένως ότι δεν είναι εσφαλμένο να λεχθεί ότι και υπό κανονικές συνθήκες τιμών, κατάσταση για την οποία γίνεται λόγος εν προκειμένω, οι γάλλοι παραγωγοί σκληρού σίτου θα μπορούσαν να ανταπεξέλθουν χωρίς ενίσχυση ή, εν πάση περιπτώσει, με ενίσχυση σημαντικά μικρότερη από αυτό προκύπτει πράγματι ότι η αμετάβλητη διατήρηση του καθεστώτος των ενισχύσεων και κατά το δεύτερο μισό της περιόδου 1974-75 μπορεί να επικριθεί.

β) Πρέπει επομένως να εξεταστεί ακόμη αν είναι δυνατό να αποδειχθεί ότι υπάρχει σχέση μεταξύ της χορηγήσεως ενισχύσεων στους γάλλους παραγωγούς και των τιμών αγοράς για το γαλλικό σκληρό σίτο, ο οποίος, κατά τους ισχυρισμούς των εναγουσών, δεν ήταν εξ ίσου προσιτός σ' αυτούς όπως στις γαλλικές επιχειρήσεις αλευροποιίας, γεγονός στο οποίο άλλωστε θα πρέπει να επανέλθουμε. Για να μπορέσουμε να εξετάσουμε το ιδιαίτερα λεπτό αυτό ζήτημα, είναι αναγκαίο να σχηματίσουμε την ακριβέστερη δυνατή εικόνα της καταστάσεως της γαλλικής αγοράς και να την παραβάλουμε προς την εξέλιξη της διεθνούς αγοράς κατά την περίοδο που μας ενδιαφέρει εν προκειμένω. Ο μεγάλος αριθμός στοιχείων που προσκόμισαν οι διάδικοι κατά τη διάρκεια της διαδικασίας δεν μας διευκολύνει βέβαια στην έρευνά μας.

Νομίζω ότι μπορούν να ληφθούν υπόψη ως σημείο εκκινήσεως οι γαλλικές τιμές αγοράς, όπως υπολογίστηκαν από την Επιτροπή βάσει των στοιχείων που προσκόμισε ο γαλλικός οργανισμός παρεμβάσεως (ONIC). Οι αριθμοί αυτοί συμπίπτουν πράγματι σαφώς με όσα κατέθεσε ο εκπρόσωπος της εταιρίας GRANDS MOULINS DE STRASBOURG, μιας από τις μεγάλες γαλλικές ανταγωνιστικές επιχειρήσεις των εναγουσών.

Αν παραβληθούν οι τιμές αυτές προς τις τιμές CIF που υπολόγισε η Επιτροπή, δηλαδή προς τις τιμές του σκληρού σίτου στη διεθνή αγορά, προκύπτει η ακόλουθη εικόνα:

Τον Αύγουστο και το Σεπτέμβιο του 1974, οι τιμές της γαλλικής αγοράς ήταν, εν μέρει, σημαντικά κατώτερες από τις τιμές της διεθνούς αγοράς. Οι τιμές αυτές ήταν αντίστοιχα περίπου μεταξύ των 25 και 200 φράγκων ανά τόνο ή, το Σεπτέμβριο περίπου μεταξύ 50 και 140 φράγκων ανά τόνο. Αν πάντως ληφθούν υπόψη οι ενδείξεις που προσκόμισαν οι ενάγουσες σχετικά με τις τιμές στις οποίες αγόρασαν τα προϊόντα τους στη διεθνή αγορά, οι ανωτέρω διαφορές μειώνονται σημαντικά. Στη συνέχεια, και αν ακόμη ληφθούν υπόψη οι τιμές της διεθνούς αγοράς που ανέφερε η Επιτροπή, παρατηρείται σαφής μείωση της διαφοράς των τιμών κατά τους επόμενους μήνες του 1974. Εφόσον οι τιμές της γαλλικής αγοράς ήταν κατώτερες από τις τιμές της διεθνούς αγοράς, μπορούν να αναφερθούν μεγέθη μεταξύ 40 και κατ' ανώτατο όριο 180 φράγκων ανά τόνο. Κατά τους μήνες αυτούς πάντως, οι τιμές της γαλλικής αγοράς ήταν ήδη ανώτερες από τις τιμές CIF. Η κατάσταση μεταβλήθηκε εντελώς στις αρχές του 1975, δηλαδή σε περίοδο κατά την οποία οι τιμές της διεθνούς αγοράς έπεσαν κάτω από το επίπεδο των τιμών κατωφλίου. Τον Ιανουάριο και Φεβρουάριο του 1975, οι τιμές της γαλλικής αγοράς ήταν σαφώς υψηλότερες από την τιμή κατωφλίου, η κατάσταση δε αυτή διατηρήθηκε εν μέρει και κατά το Μάρτιο του 1975. Τους επόμενους μήνες του 1975, οι τιμές της γαλλικής αγοράς έπεσαν και πάλι. Κατά την περίοδο αυτή, ήταν κατώτερες από την τιμή κατωφλίου και προσέγγιζαν μάλιστα περισσότερο προς την τιμή παρεμβάσεως. Θα ήθελα πάντως να αναφέρω ότι αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι μεγάλες ποσότητες σκληρού σίτου από την εσοδεία της περιόδου 1974-75 (ο μάρτυρας PEGLER έκανε λόγο για 100 000 μέχρι 150 000) διοχετεύθηκαν στην αγορά κατά την περίοδο εκείνη, ενώ δεν υπήρχε ανάλογη ζήτηση.

Υπό τις συνθήκες αυτές, έχω σοβαρές αμφιβολίες αν μπορεί να θεωρηθεί ως αποδεδειγμένο ότι οι ενισχύσεις που χορηγήθηκαν στους παραγωγούς σκληρού σίτου εμπόδισαν τις γαλλικές τιμές να προσεγγίσουν περισσότερο προς τις τιμές της διεθνούς αγοράς κατά τη διάρκεια ορισμένων μηνών της επίμαχης περιόδου. Πρέπει να διαπιστωθεί ότι η εξέλιξη των τιμών δεν ήταν καθόλου ομοιόμορφη εν σχέσει προς τις τιμές της διεθνούς αγοράς. Δεν αντιλαμβάνομαι πώς θα μπορούσαμε να εξη-

γήσουμε κάτι τέτοιο αν θέλαμε να λάβουμε ως βάση ότι το καθεστώς ενισχύσεων είχε σχετικά αποφασιστική επίπτωση. Οι αμφιβολίες ενισχύονται ακόμη αν λάβουμε υπόψη τον τρόπο της χορηγήσεως των ενισχύσεων. Από όσα ανέφερε σχετικά η Επιτροπή συνάγεται ότι είχε ληφθεί μέριμνα ώστε η ενίσχυση να φθάνει πράγματι στα χέρια των παραγωγών· χορηγείτο λίγο μετά την παράδοση των προϊόντων στον τόπο συγκεντρώσεως και δεν υπάρχει αμφιβολία ότι υπολογιζόταν ανεξάρτητα από τις τιμές πωλήσεως.

Περαιτέρω, εύκολα μπορούμε να φανταστούμε ότι το επίπεδο των γαλλικών τιμών εξηγείται κατ' ουσία από τις παραδοσιακές σχέσεις μεταξύ των γαλλικών 5 επιχειρήσεων αλευροποιίας και των γάλλων παραγωγών σκληρού σίτου καθώς και των κέντρων διαθέσεως στο εμπόριο που ενεργούσαν γι' αυτούς. Η άποψη αυτή διατυπώθηκε ήδη σαφέστατα στην απόφαση που εκδόθηκε κατά το παρελθόν μεταξύ των ίδιων διαδίκων (υποθέσεις 63 μέχρι 69/72, SLG 1973, σ. 1229) και φαίνεται εύλογη κατά μείζονα λόγο διότι κατά το πρώτο μισό της περιόδου 1974-75 οι συνθήκες από άποψη τιμών ήταν εντελώς ασυνήθεις, κατάσταση που δεν χαρακτηρίζει κατά κανόνα τις σχέσεις με παραδοσιακούς πελάτες. Μπορεί μάλιστα εν μέρει η απαγόρευση των εξαγωγών σκληρού σίτου, που επιβλήθηκε με απόφαση της 4ης Αυγούστου 1973 και παρέμεινε σε ισχύ μέχρι τις αρχές του Απριλίου 1975, να είχε κάποια επίπτωση στην εξέλιξη των γαλλικών τιμών. Τέλος, η εξέλιξη της νομισματικής καταστάσεως μπορεί επίσης να διαδραμάτισε κάποιο ρόλο.

Κατόπιν αυτών, δεν μπορώ να συμμεριστώ την άποψη των εναγουσών σχετικά με την αιτιώδη συνάφεια μεταξύ ενισχύσεων για το σκληρό σίτο και τιμών της γαλλικής αγοράς, αποκλίνοντας από την απόφαση στις υποθέσεις 63 μέχρι 69/72.

Επιτρέψτε μου όμως ακόμη να διατυπώσω τις δύο ακόλουθες παρατηρήσεις: Αν δεχθούμε ότι υπάρχει αιτιώδης συνάφεια μεταξύ ενισχύσεων και τιμών, πρέπει βέβαια να διερωτηθούμε επίσης αν υπάρχει πρόσφορη αιτιώδης σχέση μεταξύ της νομοθετικής πράξεως της Κοινότητας και της ζημίας που υπέστησαν οι γερμανικές επιχειρήσεις αλευροποιίας και αν η σχέση αυτή είναι επαρκής για τη γένεση εξωσυμβατικής ευθύνης. Και εν προκειμένω επίσης υπάρχουν αναμφισβήτητα αμφιβολίες, μάλιστα δε και για το λόγο ότι σε ορισμένες έννομες τάξεις, όπως στην αγγλική και τη γαλλική, απαιτείται η ύπαρξη *άμεσης* ζημίας. Είναι επιπλέον σημαντικό για τη θεμελίωση εξωσυμβατικής ευθύνης αν τα αρμόδια κοινοτικά όργανα μπορούσαν να προβλέψουν τις συνέπειες των ενεργειών τους επί των τιμών, συνέπειες που πρέπει βέβαια να θεωρηθούν ως ασυνήθεις σε μία ελλειμματική αγορά. Εύλογο είναι επίσης να αμφιβάλλουμε και επομένως είναι τουλάχιστον δυνατό να δεχθούμε ότι δεν μπορεί να αποδοθεί ευθύνη, ελλείψει υπαιτιότητας.

Για όλους αυτούς τους λόγους και εντελώς ανεξάρτητα από το κατά πόσο οι επικρίσεις που μπορούν να διατυπωθούν κατά της ρυθμίσεως περί ενισχύσεων επιτρέπουν πράγματι να λεχθεί ότι συντρέχει *κατάφωρη* παραβίαση υπέρτερου κανόνα δικαίου που προστατεύει τους ιδιώτες κατά την έννοια της νομολογίας του Δικαστηρίου, αποκλίνω υπέρ της απόψεως ότι οι ισχυρισμοί όσον αφορά το καθεστώς των ενισχύσεων δεν επαρκούν για να θεμελιώσουν τις αξιώσεις των εναγουσών. Θα επανέλθω πάντως επικουρικά επί του σημείου αυτού διότι δεν αποκλείω ότι μπορεί να υπάρξει διαφορετική εκτίμηση του ζητήματος.

3. Συνεχίζοντας την ανάλυση της υποθέσεως θα εξετάσω τώρα κατ' αρχάς αν μπορεί να προσαφθεί στα κοινοτικά όργανα ότι, στα πλαίσια της ρυθμίσεως περί σκλη-

ρού σίτου, παρέλειψαν να δημιουργήσουν για τις γερμανικές επιχειρήσεις αλευροποιίας, οι οποίες ήταν υποχρεωμένες να χρησιμοποιούν κυρίως τον προερχόμενο από τρίτες χώρες σκληρό σίτο που ήταν ακριβότερος, τις ίδιες συνθήκες αγοράς με εκείνες των γαλλικών επιχειρήσεων αλευροποιίας, οι οποίες καλύπτουν κυρίως τις ανάγκες τους υπό τις ευνοϊκότερες συνθήκες της γαλλικής αγοράς. Στο πλαίσιο αυτό, οι ενάγουσες φρονούν ότι θα μπορούσαν να ληφθούν τα εξής μέτρα: να επιτραπεί στις γερμανικές επιχειρήσεις αλευροποιίας να πραγματοποιούν εισαγωγές από τρίτες χώρες υπό ευνοϊκότερες συνθήκες, με τον καθορισμό χαμηλότερης τιμής κατωφλίου, οπότε η επεξεργασία θα έπρεπε να πραγματοποιείται υπό τελωνειακό έλεγχο· να χορηγείται επιστροφή λόγω παραγωγής σε περίπτωση χρησιμοποιήσεως σκληρού σίτου προερχόμενου από τρίτες χώρες ή να επιτραπεί η εξαγωγή μαλακού σίτου με απαλλαγή από την εισφορά και, αντίστοιχα, η εισαγωγή σκληρού σίτου σε χαμηλότερη τιμή. Αφετέρου, οι ενάγουσες προέβαλαν επίσης τη δυνατότητα επιβολής εισφοράς λόγω παραγωγής, η οποία θα μπορούσε να επιβαρύνει τις επιχειρήσεις μεταποιήσεως σκληρού σίτου παραγόμενου στην Κοινότητα.

Πριν προβώ στην εξέταση του εριστού αυτού σημείου, πρέπει πρώτα να αποσαφηνίσω το ζήτημα της προσβάσεως των γερμανικών επιχειρήσεων αλευροποιίας στη γαλλική αγορά καθώς και των δυνατοτήτων που είχαν οι εν λόγω επιχειρήσεις να εφοδιάζονται στην αγορά αυτή.

Κατά τη διαδικασία αποδείχθηκε αφενός ότι οι εξαγωγές σκληρού σίτου από τη Γαλλία στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας σημείωσαν αύξηση από την περίοδο εμπορίας 1969-70· οι στατιστικές δεν αφήνουν σχετικά καμία αμφιβολία. Οι εξαγωγές αυτές, που ανέρχονταν σε 4 000 τόνους κατά την ανωτέρω περίοδο, έφτασαν τους 25 000 τόνους κατά την περίοδο 1974-75. Αφετέρου όμως, σύμφωνα με τις καταθέσεις των μαρτύρων που εξέτασε το Δικαστήριο, είναι επίσης αναμφίβολο ότι οι γερμανοί αγοραστές έχουν δυσχέρειες προσβάσεως στο γαλλικό σκληρό σίτο. Παρά τις καταβαλλόμενες προσπάθειες, δεν επιτυγχάνουν προφανώς, κατά κανόνα, να προμηθευτούν μεγάλες ποσότητες. Δεν επιτυγχάνουν τον εφοδιασμό τους αμέσως μετά την έναρξη της συγκομιδής, όπως οι γαλλικές ανταγωνιστικές τους επιχειρήσεις οι οποίες ευνοούνται προφανώς από άποψη εφοδιασμού. Είμαι της γνώμης ότι η κατάσταση αυτή εξηγείται επίσης από προφανείς λόγους. Σε μία ελλειμματική αγορά, το ζωτικό συμφέρον των γάλλων αγοραστών τους ωθεί να εντείνουν τις προσπάθειές τους για την απόκτηση γαλλικών σιτηρών. Οι προσπάθειες αυτές ευνοούνται ιδίως από το γεγονός ότι οι εν λόγω αγοραστές βρίσκονται πλησιέστερα προς τις περιοχές παραγωγής, καθώς και από τη δυνατότητά τους να εφοδιάζονται αμέσως σε μικρές ποσότητες μεταφερόμενες με φορτηγά οχήματα. Αντίθετα, οι αγοραστές που δεν προέρχονται από την περιοχή παραγωγής έχουν το μειονέκτημα ότι πρέπει πρώτα να συγκεντρώσουν μεγάλες ποσότητες για εξαγωγή, σ' αυτό δε προστίθενται και άλλες δυσχέρειες νομισματικής φύσεως ή προβλήματα μεταφοράς. Δεν είναι βέβαια αναγκαίο να εξετάσουμε εκτενέστερα εδώ τα ζητήματα αυτά.

Όσον αφορά τις τιμές αγοράς, από τις καταθέσεις των μαρτύρων και από τα προσκομισθέντα έγγραφα προέκυψε σαφώς ότι και εν προκειμένω οι γερμανοί αγοραστές βρίσκονται κατά κάποιο τρόπο σε μειονεκτικότερη θέση. Όσον αφορά το πλεονέκτημα των γαλλικών επιχειρήσεων αλευροποιίας από άποψη τιμής, έγινε αφενός λόγος για ποσό μέχρι 20 φράγκα ανά τόνο· αφετέρου, υποστηρίχθηκε ότι οι τιμές που κατέβαλλαν οι γάλλοι αγοραστές δεν ήταν παρά ελαφρώς κατώτερες από τις τιμές που κατέβαλλαν οι γερμανοί αγοραστές. Τα αριθμητικά στοιχεία που προσκόμισαν

οι ενάγουσες όσον αφορά τις τιμές αγοράς στη Γαλλία ανταποκρίνονται επίσης προς την εικόνα αυτή, εφόσον οι αριθμοί υποστούν τις αναγκαίες διορθώσεις ώστε να ληφθούν υπόψη τα περιθώρια εμπορικού κέρδους των εισαγωγέων, τα έξοδα φορτώσεως και τα έξοδα μεταφοράς. Αλλά και γι' αυτή τη διαφορά τιμής υπάρχουν σαφείς εξηγήσεις: αρκεί να σκεφθούμε σχετικά την ανάγκη χρήσεως άλλων εμπορικών οδών, συγκεντρώσεως μεγάλων ποσοτήτων για εξαγωγή και εφαρμογής άλλων όρων στο εξωτερικό εμπόριο (τιμή CIF με παράδοση στον πελάτη αντί για τιμή τόπου συγκεντρώσεως). Τέλος, δεν πρέπει επίσης να αποκλείονται εντελώς ορισμένα φυσικά πλεονεκτήματα που απορρέουν από τους προσωπικούς δεσμούς μεταξύ εμπορικών εταίρων της ίδιας περιοχής.

Στο ζήτημα αν τα κοινοτικά όργανα έπρεπε να λάβουν υπόψη τις συνθήκες αυτές κατά τη θέσπιση της εμπορικής ρυθμίσεως περί σκληρού σίτου φρονώ ότι είναι δύσκολο να δοθεί καταφατική απάντηση, όσον αφορά τις διαφορές τιμών στη γαλλική αγορά. Τα σχετικά μεγέθη δεν επαρκούν γι' αυτό και, επιπλέον, πρόκειται για πλεονεκτήματα που οφείλονται καθαρά στον τόπο εφοδιασμού και δεν μπορούν καθεαυτά να οδηγήσουν στη λήψη ειδικών αντισταθμιστικών μέτρων.

Όσον αφορά τις δυσχέρειες προσβάσεως στη γαλλική αγορά που αντιμετώπισαν καταρχήν οι γερμανικές επιχειρήσεις αλευροποιίας (δυσχέρειες που ήταν πραγματικές τουλάχιστον στην αρχή της περιόδου 1974-75), πρέπει να παρατηρηθούν ακόμη τα ακόλουθα σχετικά με τα ειδικά αντισταθμιστικά μέτρα στα οποία αναφέρονται οι ενάγουσες:

Όσον αφορά καταρχάς τον καθορισμό μειωμένων τιμών κατωφλίου που θα ίσχυαν ειδικά για τις εισαγωγές στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, αρκεί να λεχθεί ότι το Δικαστήριο απέρριψε ήδη τη δυνατότητα αυτή με την απόφαση που εξέδωσε το 1973 μεταξύ των ίδιων διαδίκων, υπογραμμίζοντας την ανάγκη ενιαίας τιμής κατωφλίου. Επιπλέον, μπορεί να λεχθεί ότι τέτοιο μέτρο δεν θα έφερε αποτέλεσμα κατά το πρώτο μισό της περιόδου 1974/75 (θα αναφερθώ πιο κάτω στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του δευτέρου μισού της περιόδου αυτής), δεδομένου ότι οι τιμές της διεθνούς αγοράς υπερέβαιναν κατά πολύ την τιμή κατωφλίου.

Όσον αφορά την επιβολή εισφορών λόγω παραγωγής κατά τη μεταποίηση σκληρού κοινοτικού σίτου ώστε να αυξηθεί η τιμή αυτού του βασικού προϊόντος, πρέπει να παρατηρηθεί ότι ο υπολογισμός του ποσού των εισφορών αυτών θα παρουσίαζε εξαιρετικές δυσχέρειες λόγω της διακυμάνσεως των τιμών κατά την περίοδο 1974-75, για την οποία έγινε ήδη λόγος. Επιπλέον, έχω επίσης αμφιβολίες σχετικά με τον πρόσφορο χαρακτήρα της λύσεως αυτής, αν ληφθεί υπόψη ο στόχος της διατηρήσεως λογικών τιμών καταναλωτή, ο κίνδυνος που θα παρουσιαζόταν για την αρχή της κοινοτικής προτιμήσεως, επί του οποίου θα επανέλθω στη συνέχεια, καθώς και ο κίνδυνος μειώσεως της χρήσεως σκληρού σίτου κατά την παρασκευή σιμιγδαλιού και ζυμαρικών προς όφελος της χρήσεως μαλακού σίτου.

Λέγω ευθύς αμέσως ότι οι ίδιες σοβαρές επιφυλάξεις υπάρχουν όσον αφορά την τρίτη λύση που προτείνουν οι ενάγουσες, δηλαδή το να καταστούν φθηνότερες οι εισαγωγές σκληρού σίτου από τρίτες χώρες με τη χορήγηση επιστροφών λόγω παραγωγής ή με συνδυασμένες εμπορικές ενέργειες (εξαγωγές μαλακού σίτου με απαλλαγή από την εισφορά έναντι εισαγωγών σκληρού σίτου υπό ευνοϊκές συνθήκες). Δεν πρέπει να λησμονείται ότι δεν πρόκειται καθόλου για συνήθη μέτρα. Μέχρι τώρα μέ-

τρα αυτού του είδους εφαρμόστηκαν μόνο σε εξαιρετικές περιστάσεις: μεταποίηση αραβοσίτου, ως προς τον οποίο υπάρχουν, στον τομέα της αμυλοποιίας, δυσχέρειες που οφείλονται στον ανταγωνισμό προϊόντων υποκαταστάσεως· διευκόλυνση των εξαγωγών βοείου κρέατος, τα αποθέματα του οποίου έλαβαν υπέρμετρες διαστάσεις. Η κατάσταση των γερμανικών επιχειρήσεων αλευροποιίας δεν μπορεί καθόλου να παραβληθεί προς τις ανωτέρω καταστάσεις, ιδίως αν ληφθεί υπόψη ότι οι επιχειρήσεις αυτές εισχωρούν με αυξανόμενο ρυθμό στη γαλλική αγορά σκληρού σίτου και έτσι επηρεάζουν αντίστοιχα την εκεί διαμόρφωση των τιμών, ότι η προσφορά σίτου σε μειωμένες τιμές στις γαλλικές επιχειρήσεις αλευροποιίας εμφανίζει φθίνουσα τάση καί ότι επίσης οι εξαγωγές σιμιγδαλιού από τη Γαλλία κατά τα τελευταία χρόνια δεν είχαν δραματική εξέλιξη για τις γερμανικές επιχειρήσεις αλευροποιίας. Η Επιτροπή υπογράμμισε επιπλέον ότι τα ανωτέρω μέτρα αποτελούν εξαιρετικά περίπλοκες ρυθμίσεις, των οποίων αντιμετωπίζεται η τροποποίηση δεδομένου ότι δεν ανταποκρίθηκαν προς τις αρχικές προσδοκίες. Πρέπει τέλος να σημειωθεί ότι οι προτεινόμενες διευκολύνσεις των εισαγωγών θα είχαν ανεπιθύμητες επιπτώσεις στην κοινοτική αγορά διότι θα συνέβαλλαν στην παγιοποίηση των διαρθρώσεών της: οι γερμανικές επιχειρήσεις αλευροποιίας θα χαλάρωναν αναμφισβήτητα τις προσπάθειές τους στη γαλλική αγορά, πράγμα που θα επηρέαζε την εξέλιξη των κοινοτικών τιμών του σκληρού σίτου κατά τρόπο που δεν θα εναρμονιζόταν με τον πλήρως δικαιολογημένο στόχο της ενθαρρύνσεως της καλλιέργειας σκληρού σίτου στην Κοινότητα.

Κατά συνέπεια, έστω και αν πρέπει να αναγνωριστεί ότι τα δύο τελευταία μέτρα θα μπορούσαν να αποτελέσουν πρόσφορο μέσο για την εξάλειψη ή την απάμβλυνση ορισμένων επιπτώσεων που υφίστανται οι γερμανικές επιχειρήσεις αλευροποιίας από άποψη ανταγωνισμού, ιδίως αν τα μέτρα αυτά περιορίζονταν σε ορισμένες ποσοστώσεις εισαγωγών, δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι η παράλειψη της λήψεως τέτοιων μέτρων συνιστά βαρύ πταίσμα από την άποψη του δικαίου περί εξωσυμβατικής ευθύνης. Φρονώ επομένως ότι ούτε τα επιχειρήματα αυτά μπορούν να θεμελιώσουν αξίωση αποζημιώσεως.

4. Ας εξετάσουμε τώρα το ζήτημα που προβάλλεται προεχόντως στην αγωγή, αν δηλαδή η διαφορά μεταξύ τιμής παρεμβάσεως και τιμής κατωφλίου για το σκληρό σίτο ήταν εξαιρετικά μεγάλη και αν, για το λόγο αυτό, η εγχώρια παραγωγή απολάμβανε υπερβολική προστασία.

Το ζήτημα έχει προφανώς δευτερεύουσα σημασία για την περίοδο εμπορίας που μας ενδιαφέρει εν προκειμένω. Κατά το πρώτο μισό της περιόδου αυτής, κατά το οποίο πραγματοποιήθηκαν όπως φαίνεται οι σημαντικότερες αγορές από τις γερμανικές επιχειρήσεις αλευροποιίας, οι τιμές της διεθνούς αγοράς ήταν πράγματι ανώτερες από το επίπεδο των κοινοτικών τιμών και επηρέασαν όπως είδαμε την κοινή αγορά. Κατά το χρόνο εκείνο, συνεπώς, δεν ήταν καθοριστικές ούτε οι τιμές κατωφλίου για τις εισαγωγές από τρίτες χώρες ούτε οι τιμές παρεμβάσεως για την αγορά σκληρού σίτου. Η εν λόγω διαφορά των τιμών δεν μπορούσε επομένως να έχει τότε δυσμενείς επιπτώσεις για τις γερμανικές επιχειρήσεις αλευροποιίας. Αυτό ισχύει επίσης για τους πρώτους μήνες του 1975, κατά τους οποίους οι τιμές της γαλλικής αγοράς υπερέβαιναν τόσο την τιμή παρεμβάσεως όσο και την τιμή κατωφλίου. Η μείωση της επικρινόμενης διαφοράς είχε συνεπώς επίπτωση στις δυνατότητες εφοδιασμού των γαλλικών επιχειρήσεων αλευροποιίας.

Κατά συνέπεια, το ζήτημα αφορά μόνο τους υπόλοιπους μήνες της περιόδου εμπορίας 1974-75, κατά τους οποίους οι τιμές

της γαλλικής αγοράς προσέγγιζαν πράγματι περισσότερο την τιμή παρεμβάσεως παρά την τιμή κατωφλίου. Το γεγονός αυτό και μόνο φαίνεται ήδη ικανό να με απαλλάξει από την υποχρέωση να αναφερθώ εκτενώς στο πρόβλημα της διαφοράς μεταξύ τιμής παρεμβάσεως και τιμής κατωφλίου· αλλά υπάρχουν επίσης και άλλοι λόγοι, τους οποίους θα δούμε ευθύς αμέσως.

Όπως είναι γνωστό, οι ενάγουσες υποστηρίζουν συνοπτικά — δεν χρειάζεται να επεκταθώ στις λεπτομέρειες των ισχυρισμών τους — ότι διαφορά 3,5 περίπου ΛΜ μεταξύ τιμής παρεμβάσεως και τιμής κατωφλίου ήταν επαρκής· στηρίζονται δε σχετικά στον κανονισμό 1968/73 περί καθορισμού των γενικών κανόνων που ισχύουν σε περίπτωση διαταραχής στον τομέα των σιτηρών, στις προγενέστερες προτιμησιακές ρυθμίσεις περί ενδοκοινοτικών συναλλαγών και στην οργάνωση της αγοράς του μαλακού σίτου. Πρέπει να αντιταχθεί σχετικά ότι μία τόσο σημαντική γενική μείωση της διαφοράς μεταξύ τιμής παρεμβάσεως και τιμής κατωφλίου, της οποίας η παράλειψη θα μπορούσε να δικαιολογήσει την αιτίαση της κατάφωρης παραβίασης υπέρτερου κανόνα δικαίου, δεν μπορούσε να πραγματοποιηθεί λόγω της ανάγκης να τηρηθεί η αρχή της κοινοτικής προτιμήσεως. Παραπέμπω σχετικά στις παρατηρήσεις της Επιτροπής, σύμφωνα με τις οποίες η αντίστοιχη αύξηση της τιμής του παραγόμενου στην Κοινότητα σκληρού σίτου θα είχε ως συνέπεια ότι ο κοινοτικός σκληρός σίτος δεν θα ήταν πλέον ανταγωνιστικός έναντι του προερχόμενου από τρίτες χώρες σκληρού σίτου· αρκεί να ληφθούν υπόψη οι συνθήκες της ιταλικής αγοράς και η απόσταση που χωρίζει τις περιοχές παραγωγής της Νότιας Ιταλίας από τα κέντρα μεταποιήσεως που βρίσκονται στο κέντρο και στο βορρά της χώρας αυτής. Υπενθυμίζω επιπλέον τη διαπίστωση στην οποία προέβη το Δικαστήριο με την απόφαση στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 63 μέχρι 69/72, ότι διαφορά 12,81 ΛΜ μεταξύ τιμής παρεμβάσεως και τιμής κατωφλίου έπρεπε να θεωρηθεί ως απόλυτα εύλογη για να διασφαλισθεί η προστασία του παραγόμενου στην Κοινότητα σκληρού σίτου.

Επομένως, αυτό που το πολύ θα μπορούσε να είχε προταθεί είναι η διαφοροποίηση της τιμής παρεμβάσεως κατά τρόπο ώστε η διαφορά της από την τιμή κατωφλίου να είναι μικρότερη στις γαλλικές ζώνες παραγωγής, αυτές που κυρίως μας ενδιαφέρουν εν προκειμένω από ό,τι στις άλλες περιοχές της Κοινότητας. Πρόκειται για σκέψη που διατυπώθηκε επίσης στις προτάσεις που αναπτύχθηκαν επί των υποθέσεων 63 μέχρι 69/72. Πρέπει να γίνει δεκτό ότι η σκέψη αυτή δεν μπορεί να απορριφθεί χωρίς άλλο, εφόσον ληφθούν υπόψη οι διαφορές που υπήρχαν στο σημείο αυτό κατά το παρελθόν, όταν ίσχυαν ακόμη διάφορες παράγωγες τιμές παρεμβάσεως, οι οποίες εξακολουθούν ακόμη να διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην αγορά του μαλακού σίτου. Αφετέρου, δεν πρέπει να λησμονούμε τις συνθήκες της αγοράς στις αρχές της περιόδου εμπορίας 1974-75. Οι συνθήκες αυτές μας επιτρέπουν με βεβαιότητα να διερωτηθούμε αν έπρεπε πράγματι να υπάρξει η σκέψη διαφοροποιήσεως των τιμών παρεμβάσεως και αν η παράλειψη της διαφοροποιήσεως αυτής συνιστά πράγματι βαρύ πταίσμα. Επιπλέον, από την απόφαση στις υποθέσεις 63 μέχρι 69/72 μπορεί να συναχθεί ότι το Δικαστήριο απέρριψε τη σκέψη της διαφοροποιήσεως τόσο των τιμών παρεμβάσεως, όσο και των τιμών κατωφλίου.

Επιπλέον — και αυτό δείχνει σαφώς τη σχετική έλλειψη σπουδαιότητας των σκέψεων που αναπτύχθηκαν μέχρις εδώ —, πρέπει ακόμα να διαπιστώσουμε τα ακόλουθα σχετικά με τις ειδικές συνθήκες που επικρατούσαν κατά τη διάρκεια της περιόδου εμπορίας που μας ενδιαφέρει εν προκειμένω: σύμφωνα με όσα ακούσαμε κατά τη διαδικασία, η γαλλική αγορά χαρακτηριζόταν κατά την άνοιξη του 1975

από σημαντική προσφορά σκληρού σίτου. Επρόκειτο προφανώς για ποσότητες που είχαν απομείνει από την προηγούμενη εσοδεία, όπως έγινε ήδη λόγος. Μπορούμε να στηριχθούμε σχετικά στα έγγραφα που προσκόμισαν οι ενάγουσες όσον αφορά τις αγορές στις οποίες προέβησαν κατά το χρόνο εκείνο οι γερμανικές επιχειρήσεις αλευροποιίας. Οι μαρτυρικές καταθέσεις, ιδίως των μαρτύρων ZADOW, WERLE και SCHMITT, είναι επίσης σαφείς. Σύμφωνα με τις καταθέσεις αυτές, την άνοιξη του 1975 (το Μάρτιο και τον Απρίλιο) υπήρχαν μεγάλες ποσότητες γαλλικού σκληρού σίτου σε τιμές ανταγωνιστικές, δηλαδή σε τιμές προσεγγίζουσες την τιμή παρεμβάσεως. Μπορεί επίσης να λεχθεί ότι τότε τουλάχιστον από την αρχικώς επιλεγείσα βάση της αγωγής έλειπε ένα ουσιώδες στοιχείο, δηλαδή η δυσχέρεια προσβάσεως γερμανικών επιχειρήσεων αλευροποιίας στη γαλλική αγορά, στοιχείο που μόνο αυτό μπορούσε να δικαιολογήσει την εξέταση του ζητήματος μήπως ήταν ενδεδειγμένος ο περιορισμός των πλεονεκτημάτων που είχαν οι γαλλικές επιχειρήσεις αλευροποιίας στη γαλλική αγορά με τη λήψη κοινοτικών μέτρων.

Πρόκειται για λόγο — και όχι από τους αμελητέους — για τον οποίο φρονώ ότι ούτε βάσει του επιχειρήματος που αντλείται από τη διαφορά μεταξύ τιμής παρεμβάσεως και τιμής κατωφλίου — όπως ισχύει και για τα λοιπά επιχειρήματα που εξετάστηκαν ήδη — μπορεί να γίνει δεκτό ότι η επικρινόμενη κοινοτική ρύθμιση βαρύνεται με προφανή πλάνη.

5. Αν η ανάλυσή μας έδειξε μέχρις εδώ ότι η αγωγή αποζημιώσεως που άσκησαν οι ενάγουσες είναι αβάσιμη, φρονώ ότι πρέπει ακόμη, πριν προβώ στην εξέταση του ζητήματος της ευθύνης λόγω επεμβάσεως ισοδύναμης με απαλλοτρίωση, να εξετάσω επικουρικά το ζήτημα στο οποίο αναφέρθηκα ήδη πιο πάνω. Θα προβώ στην εξέταση αυτή για την περίπτωση κατά την οποία, αντίθετα προς την άποψή μου, το Δικαστήριο θα δεχόταν ότι υπάρχει αιτιώδης συνάφεια μεταξύ του καθεστώτος των ενισχύσεων και του επιπέδου των γαλλικών τιμών και θα αναγνώριζε έτσι ότι συντρέχει πταίσμα του Συμβουλίου. Θα προβώ ακόμη στην ανάλυση αυτή για την περίπτωση κατά την οποία το Δικαστήριο θα υιοθετούσε άποψη διαφορετική από αυτή την οποία θεωρώ ορθή σχετικά με το πρόβλημα των ενδεχόμενων αντισταθμιστικών μέτρων (επιστροφών λόγω παραγωγής και παρόμοιων). Τίθεται λοιπόν το ερώτημα κατά πόσο οι ενάγουσες υπέστησαν ζημία και πώς πρέπει να υπολογιστεί η ζημία αυτή.

Όσον αφορά το πρώτο σημείο, μετά την αποδεικτική διαδικασία μπορούμε να θεωρήσουμε ως αποδεδειγμένο — και αυτό αρκεί προς το παρόν — ότι οι ενάγουσες επιχειρήσεις υπέφεραν από τον ανταγωνισμό διαφόρων γαλλικών επιχειρήσεων αλευροποιίας. Υπενθυμίζω τις καταθέσεις των μαρτύρων σχετικά με τις πωλήσεις των γαλλικών ανταγωνιστικών επιχειρήσεων σε μειωμένες τιμές που είχαν ως συνέπεια την απώλεια κέρδους για τις γερμανικές επιχειρήσεις αλευροποιίας ή ακόμη και την απώλεια ορισμένων μεριδίων αγοράς.

Δεν είναι όμως δυνατό βέβαια να υπολογιστεί σήμερα η έκταση της ζημίας. Λαμβανομένης υπόψη της σημερινής καταστάσεως, μπορούν να λεχθούν σχετικά μόνο τα ακόλουθα: δεν είναι βέβαια ορθό να βασιστούμε απλώς στην πτώση των πωλήσεων σιμιγδαλιού των εναγουσών επιχειρήσεων, ιδίως διότι οι εισαγωγές σιμιγδαλιού από τη Γαλλία αυξήθηκαν μόνο σε περιορισμένη έκταση. Δεν πρέπει πράγματι να αποκλεισθεί η πιθανότητα η πτώση αυτή να οφείλεται επίσης σε άλλους λόγους που δεν έχουν σχέση με την παρούσα διαδικασία, όπως παραδείγματος χάρη την αύξηση των εισαγωγών ζυμαρικών από την Ιταλία, που μπορεί να οφείλεται στις γνωστές ενέργειες του AIMA για τη μείωση των τι-

μών του σκληρού σίτου, ή ακόμη στο γεγονός ότι ο μαλακός σίτος προτιμάται όλο και περισσότερο εν σχέσει προς το σκληρό σίτο για την παρασκευή σιμιγδαλιού.

Αν γίνει δεκτό ότι τα κοινοτικά όργανα θα έπρεπε να λάβουν αντισταθμιστικά μέτρα υπέρ των γερμανικών επιχειρήσεων αλευροποιίας (παραδείγματος χάρη επιστροφές λόγω παραγωγής), η ζημία που έπρεπε να αποκατασταθεί βάσει αυτού θα έπρεπε να υπολογιστεί λαμβανομένων υπόψη των ποσοτήτων σκληρού σίτου προελεύσεως τρίτων χωρών που πράγματι μεταποιήθηκαν, εκτός αν πρέπει — βάσει της αρχής της κοινοτικής προτιμήσεως — να διενεργηθεί κάποιος περιορισμός των εισαχθεισών ποσοτήτων που λαμβάνονται υπόψη.

Κατά τα λοιπά — και αυτό ισχύει για την περίπτωση που το καθεστώς των ενισχύσεων θα θεωρείτο παράνομο —, το αποφασιστικό ερώτημα που θα πρέπει να τεθεί είναι πώς θα εξελισσόταν η κατάσταση των εναγουσών αν, λόγω της καταργήσεως ή της μειώσεως των ενισχύσεων που χορηγούνταν στους παραγωγούς σκληρού σίτου, μεταβάλλονταν αντίστοιχα και οι αγοραστικές δυνατότητες, δηλαδή η τιμή κόστους, των γαλλικών επιχειρήσεων αλευροποιίας. Βάσει αυτού, θα έπρεπε στη συνέχεια να εξεταστεί πώς θα είχαν διαμορφωθεί οι συνθήκες των πωλήσεων στη γερμανική και στη γαλλική αγορά — διότι και οι γαλλικές επιχειρήσεις αλευροποιίας μεταποιούν επίσης σε ορισμένη έκταση σκληρό σίτο προερχόμενο από τρίτες χώρες —, δηλαδή θα πρέπει να εξεταστεί κατά πόσο θα είχε χαλαρώσει η ανταγωνιστική πίεση που ασκούσαν οι γαλλικές επιχειρήσεις αλευροποιίας και μήπως για το λόγο αυτό οι γερμανικές επιχειρήσεις αλευροποιίας θα είχαν έλθει αντιμέτωπες με απότομη πτώση τιμών και με απώλειες αγορών.

Δεν συντρέχει λόγος να λεχθούν περισσότερα επί του σημείου αυτού. Είναι εν πάση περιπτώσει σαφές ότι μόνο η καταδίκη επί της ουσίας θα ήταν δυνατή, ενώ η φροντίδα υπολογισμού της εκτάσεως της ζημίας θα έπρεπε να ανατεθεί σε εμπειρογνώμονα στην περίπτωση που οι διάδικοι δεν θα κατώρθωναν να συμφωνήσουν σχετικά.

6. Τέλος, πρέπει ακόμη να πω κάτι σχετικά με το ζήτημα της ευθύνης λόγω επεμβάσεως ισοδύναμης με απαλλοτρίωση, δηλαδή σχετικά με το ζήτημα της ευθύνης των κοινοτικών οργάνων λόγω παράνομης συμπεριφοράς χωρίς να υπάρχει απόδειξη της υπαιτιότητάς τους. Και εν προκειμένω μπορώ να είμαι σύντομος, ιδίως διότι φρονώ ότι δεν έχει αποδειχθεί η παράνομη συμπεριφορά των κοινοτικών οργάνων.

Το πρόβλημα της ευθύνης λόγω επεμβάσεως ισοδύναμης με απαλλοτρίωση δεν τίθεται για πρώτη φορά στην παρούσα δίκη· το θέμα έχει ήδη συζητηθεί στα πλαίσια της προηγούμενης υποθέσεως μεταξύ των ίδιων διαδίκων, δηλαδή στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 63 μέχρι 69/72. Το Δικαστήριο δεν προέβη στην εξέταση του ζητήματος στα πλαίσια της αποφάσεώς του, αλλά ο προηγούμενος μου γενικός εισαγγελέας ROEMER, το ανέλυσε σε ορισμένο βαθμό στις προτάσεις του.

Κατά την εκτίμηση των διαφόρων επιχειρημάτων, ο γενικός εισαγγελέας ROEMER κατέληξε στο συμπέρασμα ότι δύσκολα μπορεί να γίνει λόγος για γενική αρχή του δικαίου βάσει της οποίας, σε περιπτώσεις όπως η προκειμένη, γεννάται ευθύνη λόγω απλώς παράνομης συμπεριφοράς. Είναι κατ' αρχάς καθοριστικό ότι τέτοιος νομικός θεσμός είναι γνωστός μόνο σε λίγες ένομες τάξεις των κρατών μελών και εκεί όπου είναι γνωστός, η διαμόρφωσή του είναι εντελώς διαφορετική. Αφετέρου, θα

πρέπει να αναγνωριστεί ότι το σύστημα και η διάρθρωση της κοινής αγοράς καθώς και οι διατάξεις περί σταδιακής αναπτύξεώς της δεν συνηγορούν υπέρ του ότι γεννάται ευθύνη απλώς και μόνο λόγω παράνομης συμπεριφοράς. Έστω και αν αναγνωριζόταν κατ' αρχήν τέτοια αξίωση στο κοινοτικό δίκαιο, δεν θα μπορούσε να λεχθεί ότι οι προϋποθέσεις της συνέτρεχαν στην τότε κριθείσα υπόθεση. Διότι απαιτείται προσβολή της ίδιας της υποστάσεως της επιχειρήσεως. Δεν μπορεί όμως να λεχθεί ότι η απλή μεταβολή των συνθηκών εφοδιασμού συνιστά τέτοια προσβολή διότι κανένας δεν μπορεί κατ' αρχήν να αξιώσει τη διατήρηση ορισμένης κανονιστικής ρυθμίσεως περί των συνθηκών αγοράς που θέσπισαν οι δημόσιες αρχές. Επιπλέον, ελλείπει ο απαιτούμενος τουλάχιστον κατά το γερμανικό δίκαιο άμεσος χαρακτήρας της επεμβάσεως, διότι και άλλοι παράγοντες εκτός από αυτούς που περιλαμβάνονται στην κοινοτική ρύθμιση συνέβαλαν ενδεχομένως στην πρόκληση ζημίας στις ενάγουσες.

Συμμερίζομαι την άποψη αυτή. Δεδομένου ότι σε γενικές γραμμές η πραγματική κατάσταση στην κρινόμενη υπόθεση είναι η ίδια με την κατάσταση στην υπόθεση επί της οποίας το Δικαστήριο αποφάνθηκε ήδη και εφόσον κανένα νέο σημαντικό επιχείρημα δεν προστέθηκε στα πλαίσια της παρούσας δίκης στα επιχειρήματα που προβλήθηκαν ήδη κατά το παρελθόν, μπορεί να γίνει δεκτό ότι δεν είναι επίσης δυνατό να θεωρηθεί βάσιμο το αίτημα αποζημιώσεως με την επίκληση της γενικής αρχής της ευθύνης λόγω επεμβάσεως ισοδύναμης με απαλλοτρίωση.

III — Προτείνω συνεπώς στο Δικαστήριο να αποφανθεί ως εξής επί των αγωγών που άσκησαν οι γερμανικές επιχειρήσεις αλευροποιίας:

Οι αγωγές, κατά την αρχική τους θεμελίωση, πρέπει να θεωρηθούν ως πρόωρα ασκηθείσες και συνεπώς απαράδεκτες. Οι αγωγές είναι περαιτέρω απαράδεκτες στο μέτρο που στρέφονται κατά της Επιτροπής και στο μέτρο που στηρίζονται στον παράνομο χαρακτήρα της ρυθμίσεως περί ενισχύσεων που ισχύει για τους παραγωγούς σκληρού σίτου. Κατά τα λοιπά, οι αγωγές είναι απορριπτέες ως αβάσιμες.