ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ CARL OTTO LENZ της 1ης Δεκεμβρίου 1987 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Α — Πραγματικά περιστατικά

1. Στις δύο συνεκδικαζόμενες υποθέσεις επί των οποίων αναπτύσσω σήμερα την άποψή μου, τίθεται, καταρχάς, το ζήτημα αν το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων είναι αρμόδιο να επιλαμβάνεται προσφυγών κατά κανονισμών του Συμβουλίου, όπως αυτοί τροποποιήθηκαν με την Πράξη για τους όρους προσχωρήσεως του Βασιλείου της Ισπανίας και της Πορτογαλικής Δημοκρατίας και για τις προσαρμογές των Συνθηκών.

2. Οι δύο προσφεύγουσες και η παρεμβαίνουσα υπέρ των αιτημάτων τους αποτελούν τις μόνες, επί του παρόντος, ισπανικές εταιρίες παραγωγής ισογλυκόζης. Οι εν λόγω επιχειρήσεις θεωρούν ότι είναι θύματα δυσμενούς διακρίσεως τόσο σε σύγκριση με τις άλλες εταιρίες παραγωγής ισογλυκόζης της Κοινότητας, όσο και σε σύγκριση με τις ισπανικές επιχειρήσεις παραγωγής ζάχαρης. Ζητούν, συνεπώς, με τις προσφυγές τους, καταρχάς μεν, την ακύρωση των διατάξεων που καθορίζουν τις ποσοστώσεις παραγωγής τους, αφετέρου δε, τη χορήγηση των καταλλήλων ποσοστώσεων· επικουρικώς ζητούν αποκατάσταση της ζημίας που ισχυρίζονται ότι υπέστησαν.

3. Το Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, καθού, καθώς και η Επιτροπή και η Ένωση των ισπανικών επιχειρήσεων παραγωγής ζάχαρης, παρεμβαίνουσες υπέρ των αιτημάτων του Συμβουλίου, ισχυρίζονται ότι δεν υφίσταται νομική πράξη δυνάμενη να προσβληθεί βάσει του άρθρου 173 της Συνθήκης ΕΟΚ. Οι προσβαλλόμενοι νομικοί κανόνες δεν θεσπίστηκαν από όργανο της Κοινότητας αλλά από το σύνολο των παλαιών και νέων κρατών μελών. Εφόσον περιλαμβάνονται στο παράρτημα της Πράξεως Προσχωρήσεως, μιας διεθνούς δηλαδή συνθήκης, αποτελούν κανόνες του πρωτογενούς και όχι του παραγώγου δικαίου.

4. Εξάλλου, οι προσβαλλόμενοι κανόνες είναι γενικής ισχύος και όχι ατομικές αποφάσεις που αφορούν άμεσα και ατομικά τις προσφεύγουσες.

5. Για το λόγο αυτό το Συμβούλιο ζήτησε από το Δικαστήριο να αποφανθεί πρώτα επί του παραδεκτού και να απορρίψει τις προσφυγές ως απαράδεκτες.

6. Οι προσφεύγουσες ζητούν, αντιστοίχως, από το Δικαστήριο να απορρίψει την ένσταση απαραδέκτου που προέβαλε το καθού και να κρίνει τις προσφυγές παραδεκτές.

7. Κατά την άποψή τους, από το άρθρο 8 της Πράξεως Προσχωρήσεως συνάγεται ότι οι διατάξεις περί κοινής οργανώσεως της αγοράς ζάχαρης που τροποποιήθηκαν με την Πράξη Προσχωρήσεως εξακολουθούν να αποτελούν παράγωγο δίκαιο και να υπόκεινται στους συνήθεις κανόνες περί δικαστικού ελέγχου. Οι

* Μετάφραση από τα γερμανικά.

διατάξεις αυτές συνιστούν, στην πράξη, ατομικές αποφάσεις που αφορούν τις προσφεύγουσες, καθόσον οι τρεις επιχειρήσεις παραγωγής ισογλυκόζης της Ισπανίας αποτελούν μια ομάδα επιχειρήσεων ο αριθμός της οποίας είναι γνωστός.

8. Εφόσον η Πράξη Προσχωρήσεως — και ιδίως οι διατάξεις της περί τροποποιήσεως του παραγώγου δικαίου — πρέπει να θεωρηθεί ως πράξη του Συμβουλίου, η στηριζόμενη στο άρθρο 215 της Συνθήκης αγωγή αποζημιώσεως πρέπει, επίσης, να κριθεί παραδεκτή.

9. Με Διάταξη της 26ης Μαρτίου 1987 το Δικαστήριο δέχτηκε το αίτημα του καθού να κριθεί πρώτα το παραδεκτό και περιόρισε την προφορική διαδικασία στο ζήτημα του παραδεκτού των προσφυγών.

10. Κατά την ανάπτυξη της γνώμης μου επί της υποθέσεως θα αναφερθώ στους ισχυρισμούς των διαδίκων και των παρεμβαινουσών. Κατά τα λοιπά παραπέμπω στην έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση.

Β — Η γνώμη μου επί της υποθέσεως

Ι — *Επί της προσφυγής ακυρώσεως*

11. Μπορεί, πράγματι, να θεωρηθεί τολμηρή η άποψη των προσφευγουσών ότι οι γενικής ισχύος διατάξεις που θεσπίστηκαν από τα σημερινά κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας υπό μορφή διεθνούς συνθήκης, συγκεκριμένα ως παράρτημα μιας πράξεως προσχωρήσεως, αποτελούν στην πραγματικότητα ατομική απόφαση του παραγώγου δικαίου η οποία μπορεί να προσβληθεί βάσει του άρθρου 173, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΟΚ, ως πράξη κοινοτικού οργάνου.

12. Για να κριθεί το βάσιμο της απόψεως αυτής πρέπει, καταρχάς, να εξετασθεί ποια είναι η νομική φύση του παραρτήματος Ι της Πράξεως Προσχωρήσεως και, κατόπιν, αν η διάταξη αυτή του παραρτήματος Ι μπορεί να αποδοθεί σε ένα από τα όργανα της Κοινότητας, κατά την έννοια του άρθρου 173 της Συνθήκης ΕΟΚ, και, τέλος, αν από απόψεως περιεχομένου η προσβαλλόμενη διάταξη, δηλαδή το άρθρο 24 του κανονισμού 1785/81 [1], όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 26 της Πράξεως Προσχωρήσεως [2], σε συνδυασμό με το παράρτημα Ι, μέρος XIV, στοιχείο γ), σημείο 2, αποτελεί, πράγματι, ατομική απόφαση έναντι της προσφεύγουσας.

α) *Επί της νομικής φύσεως της προσβαλλομένης διατάξεως*

13. Ένα από τα κύρια σημεία της ενώπιον του Δικαστηρίου αντιδικίας αφορά το ζήτημα αν οι επίδικες τροποποιήσεις του κανονισμού περί κοινής οργανώσεως της αγοράς ζάχαρης αποτελούν κανόνες του πρωτογενούς δικαίου ή κανόνες του παραγώγου δικαίου. Το Συμβούλιο, κατά του οποίου στρέφεται η προσφυγή, υποστηρίζει ότι οι τροποποιήσεις του κανονισμού περί κοινής οργανώσεως της αγοράς ζάχαρης συνιστούν νομική πράξη που εξέδωσαν τα κράτη μέλη στο πλαίσιο μιας πράξεως προσχωρήσεως και ότι, συνεπώς, πρόκειται για νομικούς κανόνες που ιεραρχικώς κατατάσσονται στο ίδιο επίπεδο με τις αρχικές Συνθήκες. Οι νομικοί αυτοί κανόνες δεν υπόκεινται στον έλεγχο νομιμότητας του Δικαστηρίου, καθόσον το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να ελέγχει μόνο τις αναφερόμενες στο άρθρο 173 της Συνθήκης ΕΟΚ πράξεις των οργάνων και όχι τις πράξεις των κρατών μελών τις εκδιδόμενες βάσει του άρθρου 237 της Συνθήκης ΕΟΚ.

14. Προκειμένου να κριθεί ο νομικός χαρακτήρας του παραρτήματος Ι της Πράξεως Προσχωρήσεως, πρέπει, καταρχάς, να ληφθεί

1 — ΕΕ 1981, L 177, σ. 4.

2 — ΕΕ 1986, L 302, σ. 23.

υπόψη το άρθρο 237, εδάφιο 2, της Συνθήκης ΕΟΚ. Κατά τη διάταξη αυτή οι όροι προσχωρήσεως και οι προσαρμογές των Συνθηκών ρυθμίζονται με συμφωνία μεταξύ των κρατών μελών και του αιτούντος κράτους. Ενώ, όμως, αναφέρεται στις προσαρμογές των Συνθηκών που καθιστά αναγκαίες η προσχώρηση νέου κράτους μέλους, το άρθρο 237 της Συνθήκης σιωπά ως προς την προσαρμογή του παραγώγου δικαίου που θέσπισαν τα όργανα της Κοινότητας.

15. Ως όροι προσχωρήσεως κατά την έννοια του άρθρου 237, εδάφιο 2, της Συνθήκης ΕΟΚ πρέπει να θεωρηθούν και οι χρονικώς περιορισμένες αποκλίσεις από τη Συνθήκη ΕΟΚ [3], καθώς και οι αναφερόμενες στα άρθρα 3 και 4 της Πράξεως Προσχωρήσεως υποχρεώσεις των νέων κρατών μελών να προσχωρήσουν σε ορισμένες αποφάσεις, συμφωνίες ή συμβάσεις, καθώς και η υποχρέωση των νέων κρατών μελών να εισφέρουν στην Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων το μερίδιο του κεφαλαίου που τους αναλογεί (πρωτόκολλο αριθ. 1 της Πράξεως Προσχωρήσεως).

16. Κατά συνέπεια, πρέπει μάλλον να γίνει δεκτό ότι οι τροποποιήσεις του παραγώγου δικαίου δεν περιλαμβάνονται στους όρους προσχωρήσεως. Η άποψη αυτή ενισχύεται αν γίνει δεκτό ότι οι όροι προσχωρήσεως αποτελούν κανόνες τους οποίους δεν μπορούν να μεταβάλουν τα κοινοτικά όργανα παρά μόνο το σύνολο των συμβαλλόμενων μερών μέσω της διαδικασίας αναθεωρήσεως της Συνθήκης που προβλέπει το άρθρο 236 της Συνθήκης ΕΟΚ.

17. Οι προσαρμογές του παραγώγου δικαίου που δεν πραγματοποιήθηκαν με πράξεις των αρμοδίων κατά τις διατάξεις της Συνθήκης ΕΟΚ κοινοτικών οργάνων, αλλά διά πράξεως των ιδίων των παλαιών και νέων κρατών μελών συνιστούν μια ζώνη νομικών κανόνων η οποία δεν ρυθμίζεται σαφώς από το άρθρο 237 της Συνθήκης ΕΟΚ. Μπορεί, ωστόσο, να γίνει δεκτό ότι τα κράτη τα οποία μπορούν να προσαρμόσουν την ίδια τη Συνθήκη ΕΟΚ στο βαθμό που επιβάλλεται από τις ανάγκες της προσχωρήσεως, μπορούν επίσης να προσαρμόσουν το παράγωγο δίκαιο στο βαθμό που το επιβάλλουν οι ανάγκες της Κοινότητας υπό τη νέα της σύνθεση.

18. Καίτοι από το άρθρο 27 της Πράξεως Προσχωρήσεως προκύπτει ότι δεν ήταν οπωσδήποτε απαραίτητη η προσαρμογή του παραγώγου δικαίου από τα ίδια τα κράτη μέλη και όχι από τα κανονικώς αρμόδια κοινοτικά όργανα, ωστόσο δεν μπορεί να αμφισβητηθεί η νομιμότητα του άρθρου 26 της Πράξεως Προσχωρήσεως σε συνδυασμό με το παράρτημα Ι της ίδιας Πράξεως, καθόσον κανένας από τους διαδίκους δεν διατύπωσε μια τέτοια αιτίαση. Πρακτικοί λόγοι μπορεί να επέβαλαν τον τρόπο αυτό ενεργείας. Πρέπει, ωστόσο, να διαπιστωθεί ότι το άρθρο 237 της Συνθήκης ΕΟΚ δεν ορίζει σαφώς ότι οι τροποποιήσεις του παραγώγου δικαίου πρέπει να ρυθμιστούν με συμφωνία μεταξύ των κρατών μελών και των κρατών που υπέβαλαν αίτημα προσχωρήσεως στην Κοινότητα. Το άρθρο 237 της Συνθήκης ΕΟΚ αφήνει ανοικτό το ζήτημα αυτό.

19. Ακόμα και αν οι εν λόγω τροποποιήσεις θα μπορούσαν να θεωρηθούν ως μέρος του πρωτογενούς δικαίου των Κοινοτήτων, αυτό δεν ρυθμίζει το ζήτημα αν όλες οι διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου εμπίπτουν, πράγματι, στο ίδιο επίπεδο στην ιεραρχία των κανόνων του κοινοτικού δικαίου. Εφόσον οι συνθήκες προσχωρήσεως αποτελούν, τελικώς, συμφωνίες αποδοχής νέων κρατών στον κύκλο των κρατών μελών μιας ήδη υφισταμένης Κοινότητας, μπορεί να γίνει δεκτό ότι οι συνθήκες αυτές δεν μπορούν να επιφέρουν παρά μόνο τις απαραίτητες τεχνικές τροποποιήσεις στο υφιστάμενο κοινοτικό δίκαιο, χωρίς να μεταβάλουν ουσιαστικά το χαρακτήρα της

3 — Βλέπε διευκρινίσεις της Επιτροπής στην υπόθεση 93/78, απόφαση της 22ας Νοεμβρίου 1978 στην υπόθεση 93/78, Lothar Mattheus κατά Doego Fruchtimport und Tiefkühlkost eG, Slg. σσ. 2203 και 2208.

Κοινότητας. Ουσιαστικές τροποποιήσεις μπορούν να γίνουν μόνο με τη διαδικασία του άρθρου 236 της Συνθήκης ΕΟΚ. Δεν μπορεί, συνεπώς, να αποκλεισθεί ότι τα ίδια τα κράτη μέλη θέσπισαν αντίθετο προς τις Συνθήκες πρωτογενές δίκαιο το οποίο θα έπρεπε να υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο, όχι μόνο μέσω της διαδικασίας ερμηνείας, στην οποία παγίως προβαίνει το Δικαστήριο κατά το άρθρο 177 της Συνθήκης ΕΟΚ [4], αλλά και μέσω απευθείας προσφυγών, ιδίως βάσει του άρθρου 164 της Συνθήκης ΕΟΚ.

20. Ας εξετάσουμε τώρα την ίδια την Πράξη Προσχωρήσεως. Σύμφωνα με το άρθρο 6 οι διατάξεις της μπορούν να ανασταλούν, τροποποιηθούν ή καταργηθούν μόνο σύμφωνα με τις διαδικασίες που προβλέπονται από τις αρχικές Συνθήκες για την αναθεώρηση των Συνθηκών αυτών, εκτός αν η παρούσα Πράξη ορίζει διαφορετικά. Στην παρούσα δηλαδή περίπτωση μόνο σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπει το άρθρο 236 της Συνθήκης ΕΟΚ. Εξαιρέσεις του είδους που προβλέπει το άρθρο 6 περιέχουν τα άρθρα 7 και 8 της Πράξεως Προσχωρήσεως. Σύμφωνα με τις διατάξεις αυτές, οι πράξεις που εξέδωσαν τα όργανα της Κοινότητας και στις οποίες αναφέρονται οι μεταβατικές διατάξεις που προβλέπει η Πράξη Προσχωρήσεως διατηρούν τη νομική τους φύση· εξακολουθούν, ιδίως, να εφαρμόζονται οι διαδικασίες τροποποιήσεως των εν λόγω πράξεων (άρθρο 7). Αντιθέτως, οι διατάξεις της Πράξεως Προσχωρήσεως που έχουν ως αντικείμενο ή αποτέλεσμα την κατάργηση ή τροποποίηση, κατά τρόπο μη μεταβατικό, πράξεων που εκδόθηκαν από όργανα των Κοινοτήτων, αποκτούν την ίδια νομική φύση με τις καταργούμενες ή τροποποιούμενες διατάξεις και υπόκεινται στους ίδιους με αυτές κανόνες (άρθρο 8).

4 — Ως προς την ερμηνεία Συνθήκης Προσχωρήσεως βλέπε απόφαση του Δικαστηρίου, της 29ης Μαΐου 1974, στην υπόθεση 185/73, Hauptzollamt Bielefeld κατά H. C. König OHG, Slg. σ. 607, ιδίως σ. 616 και επ.

21. Δεδομένου ότι η τροποποίηση του κανονισμού περί κοινής οργανώσεως της αγοράς ζάχαρης διά του άρθρου 26 της Πράξεως Προσχωρήσεως, σε συνδυασμό με το παράρτημα I, τμήμα XIV, στοιχείο γ), σημείο 2, συνιστούν μόνιμες τροποποιήσεις [5], η εκτίμηση του νομικού χαρακτήρα της τροποποιήσεως αυτής πρέπει να γίνει βάσει του άρθρου 8 της Πράξεως Προσχωρήσεως.

22. Σε ό,τι αφορά την εκτίμηση του άρθρου 8 της Πράξεως Προσχωρήσεως, δεν μπορώ να δεχτώ την άποψη που υποστήριξε το καθού Συμβούλιο καθώς και η παρεμβαίνουσα υπέρ των αιτημάτων του Επιτροπή, κατά την οποία το εν λόγω άρθρο αποτελεί απλή διαδικαστική διάταξη. Το σαφές περιεχόμενο της εν λόγω διατάξεως αναιρεί την άποψη αυτή, καθόσον αναφέρεται, αφενός μεν, στη *νομική φύση* των τροποποιητικών διατάξεων, αφετέρου δε, στους *κανόνες* που εφαρμόζονται επ' αυτών. Ακόμα και αν γίνει δεκτό ότι το σκέλος που αφορά τους εφαρμοστέους κανόνες συνιστά διαδικαστική διάταξη, νομίζω ότι δεν είναι δυνατόν να μη θεωρηθούν ως ουσιαστικές οι διατάξεις που αφορούν τη νομική φύση των τροποποιήσεων. Ακόμα και αν το σκέλος που αφορά τους εφαρμοστέους κανόνες θεωρηθεί ότι περιέχει διατάξεις καθαρώς διαδικαστικού χαρακτήρα, νομίζω ότι είναι αδύνατον να γίνει δεκτή η περιοριστική άποψη του Συμβουλίου σύμφωνα με την οποία πρόκειται μόνο για κανόνες που εφαρμόζονται επί των μεταγενεστέρων τροποποιήσεων του παραγώγου δικαίου που τροποποιήθηκε με την Πράξη Προσχωρήσεως. Οι κανόνες περί παροχής εννόμου προστασίας θα μπορούσαν, τελικώς, να θεωρηθούν ως μέρος των διαδικαστικών κανόνων.

5 — Ο περιορισμός της χρονικής ισχύος της ρυθμίσεως αυτής από το Μάρτιο έως τον Ιούλιο του 1986 προκύπτει από το άρθρο 394 της Πράξεως Προσχωρήσεως το οποίο είχε μεταθέσει μέχρι την 1η Μαρτίου 1986 την εφαρμογή της κοινοτικής κανονιστικής ρυθμίσεως της σχετικής με την παραγωγή και εμπορία γεωργικών προϊόντων και από το άρθρο 23 του κανονισμού περί κοινής οργανώσεως της αγοράς ζάχαρης, σύμφωνα με το οποίο τα άρθρα 24 έως 32 της κοινής οργανώσεως αγοράς είχαν εφαρμογή μέχρι το τέλος της περιόδου εμπορίας 1985/86.

23. Ακόμα και αν από καθαρώς λογικής απόψεως δεν μπορεί να αποκλεισθεί το ενδεχόμενο να είναι ορισμένες διατάξεις μιας κοινής οργανώσεως αγοράς ιεραρχικώς υπέρτερες από τις υπόλοιπες [6], το σύστημα των άρθρων 6 έως 9 της Πράξεως Προσχωρήσεως αποκλείει το ενδεχόμενο αυτό.

24. Τα συμβαλλόμενα μέρη θα μπορούσαν να εκτείνουν το θεμελιώδη κανόνα του άρθρου 6 της Πράξεως Προσχωρήσεως — ότι δηλαδή οι διατάξεις της Πράξεως μπορούν να τροποποιηθούν μόνο σύμφωνα με τις διαδικασίες που προβλέπονται για την αναθεώρηση των αρχικών Συνθηκών — και στις διατάξεις που τροποποιούν το παράγωγο δίκαιο. Τα κράτη μέλη όμως δεν το έπραξαν, αλλά θέσπισαν τις αναφερόμενες στα άρθρα 7 και 8 εξαιρέσεις. Συνεπώς, οποιαδήποτε και αν είναι η σημασία που μπορεί να αποδοθεί στις τροποποιήσεις του παραγώγου δικαίου που αποφασίστηκαν στο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων για την προσχώρηση, είναι αδύνατο να γίνει δεκτό ότι οι τροποποιήσεις του παραγώγου δικαίου περιλαμβάνονται στους « όρους προσχωρήσεως » (υπό ευρεία έννοια) οι οποίοι μπορούν να τροποποιηθούν μόνο σύμφωνα με τη δυσχερέστερη διαδικασία της αναθεωρήσεως των Συνθηκών, δηλαδή του ιδίου του « καταστατικού χάρτη » της Κοινότητας όπως τις χαρακτήρισε το Δικαστήριο [7] και, συνεπώς, ομοφώνως και με την έγκριση των εθνικών κοινοβουλίων.

25. Συνεπώς, εφόσον ούτε το άρθρο 237 της Συνθήκης ΕΟΚ, ούτε η Πράξη για τους όρους προσχωρήσεως του Βασιλείου της Ισπανίας και της Πορτογαλικής Δημοκρατίας και για τις προσαρμογές των Συνθηκών δεν επιβάλλουν το συμπέρασμα ότι όλες οι διατάξεις που περιέχει η εν λόγω Πράξη συνιστούν αναγκαστικώς κανόνες του πρωτογενούς δικαίου και, εφόσον, από το γράμμα της Πράξεως Προσχωρήσεως συνάγεται μάλλον η αντίθετη άποψη, πρέπει να διαπιστωθεί ότι το άρθρο 24 του κανονισμού περί κοινής οργανώσεως της αγοράς ζάχαρης αποτελεί — τουλάχιστον τυπικώς — κανόνα του παραγώγου δικαίου ακόμη και όπως τροποποιήθηκε με την Πράξη Προσχωρήσεως.

β) *Πράξη οργάνου της Κοινότητας*

26. Πρέπει, κατόπιν, να εξετασθεί αν αποκλείεται δικαστική προσβολή της τροποποιημένης με τον τρόπο αυτό διατάξεως του κανονισμού περί κοινής οργανώσεως της αγοράς ζάχαρης για το λόγο ότι τυπικώς δεν αποτελεί πράξη του Συμβουλίου ως οργάνου της Κοινότητας αναφερόμενου στο άρθρο 173 της Συνθήκης ΕΟΚ, αλλά συλλογική πράξη των παλαιών και νέων κρατών μελών.

27. Εφόσον διαπιστώθηκε ότι κατά την προσαρμογή του παραγώγου δικαίου, βάσει του άρθρου 26 της Πράξεως Προσχωρήσεως, τα κράτη μέλη ενήργησαν αντί του προβλεπομένου από τη Συνθήκη ΕΟΚ αρμοδίου κοινοτικού οργάνου, στην παρούσα περίπτωση του Συμβουλίου, και εφόσον διαπιστώθηκε ότι οι προσαρμογές που επέφερε η Πράξη Προσχωρήσεως στις πράξεις των οργάνων έχουν την ίδια νομική φύση με τις τροποποιηθείσες διατάξεις και ακόμα εφόσον διαπιστώθηκε ότι οι προσαρμογές υπόκεινται στους ίδιους κανόνες με τις τροποποιηθείσες διατάξεις, συνάγεται το συμπέρασμα ότι οι διατάξεις που τροποποίησε η Πράξη Προσχωρήσεως πρέπει να θεωρηθούν ως πράξεις του οργάνου που εξέδωσε την αρχική Πράξη. Βεβαίως, θα μπορούσε να εξετασθεί η δυνατότητα παροχής εννόμου προστασίας διά της παροχής στην οικεία επιχείρηση της δυνατότητας προσφυγής κατά του συνόλου των κρατών μελών της Κοινότητας. Ωστόσο, οι αμφιβολίες ως προς το παραδεκτό

6 — Στο αυστριακό δίκαιο π.χ. ορισμένες διατάξεις απλού νόμου μπορούν να έχουν χαρακτήρα συνταγματικών διατάξεων· σύμφωνα, όμως, με το άρθρο 44 του αυστριακού Συντάγματος του 1920 αυτό είναι δυνατόν μόνον εφόσον υπάρχει ρητή απόφαση.

7 — Βλέπε απόφαση της 23ης Απριλίου 1986 στην υπόθεση 294/83, Οικολογικό Κόμμα « Les Verts » κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Συλλογή σ. 1339, σκέψη 23.

μιας τέτοιας προσφυγής βάσει του άρθρου 173, εδάφιο 2, της Συνθήκης ΕΟΚ θα ήταν ακόμη μεγαλύτερες καθόσον το σύστημα παροχής εννόμου προστασίας της Συνθήκης ΕΟΚ δεν προβλέπει τη δυνατότητα προσφυγής ιδιωτών κατά των κρατών μελών. Εφόσον, όμως, επιτρέπεται στα κράτη μέλη να ενεργούν αντί των αρμοδίων κοινοτικών οργάνων για τη θέσπιση παραγώγου δικαίου, πρέπει να συναχθούν τα συμπεράσματα που επιβάλλονται στον τομέα της παροχής εννόμου προστασίας, η οποία, σύμφωνα με την απόφαση της 23ης Απριλίου 1986 στην υπόθεση 294/83 (προαναφερθείσα), πρέπει να είναι πλήρης σε μια κοινότητα δικαίου όπως είναι η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα.

28. Καταλήγω, λοιπόν, σε ένα πρώτο συμπέρασμα ότι, δηλαδή, οι προσφυγές ακυρώσεως των προσφευγουσών δεν μπορούν να απορριφθούν για το λόγο ότι αφορούν νομικές πράξεις η συγκεκριμένη μορφή των οποίων καθορίστηκε από τα κράτη μέλη με την Πράξη Προσχωρήσεως.

γ) *Κατά πόσον οι προσβαλλόμενες πράξεις αφορούν τις προσφεύγουσες*

29. Πρέπει, ακόμα, να εξετασθεί κατά πόσο συντρέχουν οι υπόλοιπες προϋποθέσεις παραδεκτού του άρθρου 173, εδάφιο 2, της Συνθήκης ΕΟΚ. Εφόσον οι προσφεύγουσες βάλλουν κατά του άρθρου 24 του κανονισμού περί κοινής οργανώσεως της αγοράς ζάχαρης, οι προσφυγές τους κατά της διατάξεως αυτής μπορούν να κριθούν παραδεκτές μόνο εφόσον η εν λόγω διάταξη τις αφορά άμεσα και ατομικά κατά τρόπο που να μπορεί να θεωρηθεί ότι αποτελεί ατομική απόφαση που αφορά τις προσφεύγουσες.

30. Τα κριτήρια που πρέπει να συντρέχουν, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, για να κριθεί αν πράξη γενικής ισχύος αφορά άμεσα και ατομικά τους προσφεύγοντες κατά των εν λόγω πράξεων είναι μάλλον αυστηρά[8]. Στην παρούσα περίπτωση, ωστόσο, δύσκολα μπορεί να αμφισβητηθεί ότι οι προσβαλλόμενες διατάξεις αφορούν ατομικά τις προσφεύγουσες. Βεβαίως η επίδικη διάταξη δεν αναφέρει ρητώς τις προσφεύγουσες· είναι, ωστόσο, προφανές ότι οι προσφεύγουσες αποτελούν τις δύο από τις τρεις επιχειρήσεις παραγωγής ισογλυκόζης της Ισπανίας. Εφόσον το άρθρο 24 του κανονισμού περί κοινής οργανώσεως της αγοράς ζάχαρης ορίζει ότι τα κράτη μέλη χορηγούν στις επιχειρήσεις που παρήγαγαν ισογλυκόζη στην Ισπανία κατά το 1985 ποσόστωση ανάλογη με την παραγωγή του 1983 και, ταυτόχρονα, καθορίζει τις βασικές ποσότητες για την Ισπανία, είναι προφανές ότι οι ποσοστώσεις των ισπανικών επιχειρήσεων παραγωγής ισογλυκόζης προκύπτουν απευθείας από το άρθρο 24 του εν λόγω κανονισμού, χωρίς να χρειάζεται παρέμβαση της Ισπανίας, ως κράτους μέλους. Τη διαπίστωση αυτή επιβεβαιώνει πρακτική, την οποία εξέθεσαν οι προσφεύγουσες, πολλών κρατών μελών τα οποία στο παρελθόν δεν καθόρισαν τις ποσοστώσεις ισογλυκόζης διότι, κατά την άποψή τους, οι ποσοστώσεις αυτές προέκυπταν απευθείας από τις διατάξεις περί κοινής οργανώσεως της αγοράς ζάχαρης.

31. Το γεγονός ότι το άρθρο 25 του κανονισμού περί κοινής οργανώσεως της αγοράς ζάχαρης επιτρέπει στα κράτη μέλη, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, να μεταφέρουν ποσοστώσεις από τη μία επιχείρηση στην άλλη ή να μειώσουν τις ποσοστώσεις, δεν επηρεάζει καθόλου το συμπέρασμα αυτό. Η δυνατότητα μεταφοράς ή μειώσεως των ποσοστώσεων προϋποθέτει τον προηγούμενο καθορισμό τους: στον καθορισμό αυτό προβαίνει το άρθρο 24 του κανονισμού. Η δυνατότητα μεταγενέστερης μεταφοράς ή μειώσεως των

8 — Βλέπε τις αποφάσεις της 14ης Δεκεμβρίου 1962 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 16 και 17/62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes κατά Συμβουλίου, Slg. σ. 961· απόφαση της 5ης Μαΐου 1977 στην υπόθεση 101/76, Koninklijke Scholten Honig NV κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, Slg. σ. 797· απόφαση της 4ης Ιουνίου 1983 στην υπόθεση 231/82, Spijker Kwasten BV κατά Επιτροπής, Συλλογή σ. 2559.

ποσοστώσεων δεν μεταβάλλει καθόλου τον τρόπο του αρχικού καθορισμού τους· για το λόγο αυτό δεν έχει σημασία ότι η ισπανική κυβέρνηση, με απόφαση της 23ης Ιουνίου 1986, καθόρισε τις ποσοστώσεις παραγωγής για τις τρεις ισπανικές επιχειρήσεις παραγωγής ισογλυκόζης στηριζόμενη στα άρθρα 24 και 25 του κανονισμού περί κοινής οργανώσεως της αγοράς ζάχαρης με μικρές αποκλίσεις από τα ποσά που θα προέκυπταν από την καθαρώς αριθμητική εφαρμογή του άρθρου 24. Εξάλλου, οι αποφάσεις καθορισμού των ποσοστώσεων προσεβλήθησαν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων και, συνεπώς, τίποτε δεν είναι ακόμα βέβαιο ως προς το κύρος τους.

32. Θεωρώ, συνεπώς, παραδεκτές τις προσφυγές ακυρώσεως του άρθρου 24 του κανονισμού περί κοινής οργανώσεως της αγοράς ζάχαρης, όπως τροποποιήθηκε με την Πράξη Προσχωρήσεως.

δ) *Επί του αιτήματος καθορισμού των ποσοστώσεων*

33. Δεν ισχύει, όμως, το ίδιο για τα αιτήματα των προσφευγουσών με τα οποία ζητείται να υποχρεωθεί το Συμβούλιο να καθορίσει ποσοστώσεις που δεν εισάγουν διακρίσεις. Στο πλαίσιο της διαδικασίας του άρθρου 173 της Συνθήκης ΕΟΚ, το Δικαστήριο περιορίζεται στον έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων των κοινοτικών οργάνων. Βεβαίως, το όργανο του οποίου η πράξη ακυρώθηκε υποχρεούται, σύμφωνα με το άρθρο 176 της Συνθήκης ΕΟΚ, να λάβει τα μέτρα που απαιτούνται για την εκτέλεση της αποφάσεως του Δικαστηρίου. Το Δικαστήριο δεν μπορεί να διατάξει σχετικώς συγκεκριμένα μέτρα χωρίς να υπερβεί τις αρμοδιότητές του[9].

9 — Βλέπε σχετικώς, ως πιο πρόσφατη, την απόφαση της 17ης Νοεμβρίου 1987 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 142 και 156/84, British American Tobacco Company Ltd και λοιποί κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Συλλογή σ. 4487, σκέψη 13.

34. Συνεπώς, τα αιτήματα των προσφευγουσών με τα οποία ζητείται να υποχρεωθεί το καθού να καθορίσει ποσοστώσεις που να μην εισάγουν διακρίσεις είναι απαράδεκτα.

II — *Επί της αγωγής αποζημιώσεως κατά το άρθρο 215 της Συνθήκης ΕΟΚ*

35. Ως προς το παραδεκτό της αγωγής αυτής, που στηρίζεται στο άρθρο 215, εδάφιο 2, της Συνθήκης, θα είμαι σύντομος. Το κύριο επιχείρημα που προβλήθηκε κατά του παραδεκτού της είναι ότι δεν πρόκειται για πράξη οργάνου της Κοινότητας αλλά για πράξη των κρατών μελών.

36. Εφόσον όμως συνήχθη από το άρθρο 8 της Πράξεως Προσχωρήσεως το συμπέρασμα ότι ο κανονισμός περί κοινής οργανώσεως της αγοράς ζάχαρης πρέπει να αποδοθεί στο καθού Συμβούλιο, ακόμη και με τις τροποποιήσεις που επέφερε η Πράξη Προσχωρήσεως, εύλογο είναι να θεωρηθεί ότι η Κοινότητα φέρει την ευθύνη για την «πλασματική» πράξη του Συμβουλίου. Μόνο εφόσον κριθεί ότι δεν υφίσταται πλασματική πράξη του Συμβουλίου, πρέπει να εξετασθεί αν η Κοινότητα υπέχει ευθύνη και για πράξη του «οργάνου» που συνιστούν τα «από κοινού ενεργούντα κράτη μέλη». Τελικώς, η ευθύνη της Κοινότητας δεν πρέπει να εξαρτάται από τη φύση του οργάνου που ενεργεί εξ ονόματός της· πράγματι, την ευθύνη για μια παράνομη πράξη δεν φέρει το όργανο που την εξέδωσε αλλά η Κοινότητα ως νομικό πρόσωπο. Εφόσον δεν απαγορεύεται στα κράτη μέλη να ενεργούν εξ ονόματος της Κοινότητας (ως παραδείγματα μπορούν να αναφερθούν οι διατάξεις που προβλέπουν οι διάφορες πράξεις προσχωρήσεως ή ακόμα η διαδικασία διορισμού των μελών των κοινοτικών οργάνων) πρέπει να γίνει δεκτό ότι η Κοινότητα υπέχει ευθύνη και για τις πράξεις «οργάνων» διαφορετικών από εκείνα που ρητώς προβλέπει το πέμπτο μέρος της Συνθήκης ΕΟΚ.

37. Συνεπώς, οι αγωγές αποζημιώσεως που ασκήθηκαν επικουρικώς πρέπει, κατά τη γνώμη μου, να θεωρηθούν παραδεκτές.

38. Το γεγονός ότι προτείνω στο Δικαστήριο να κρίνει πλήρως παραδεκτές τις προσφυγές ανταποκρίνεται στις τάσεις της πρόσφατης νομολογίας του Δικαστηρίου. Πρέπει, πράγματι, να υπογραμμιστεί, σχετικώς, ο τρόπος με τον οποίο το Δικαστήριο στην απόφασή του της 23ης Απριλίου 1986 στην υπόθεση 294/83 (προαναφερθείσα) τόνισε ότι «η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα συνιστά κοινότητα δικαίου υπό την έννοια ότι ούτε τα κράτη μέλη της ούτε τα θεσμικά της όργανα διαφεύγουν τον έλεγχο της συμφωνίας των πράξεών τους προς το βασικό καταστατικό χάρτη που αποτελεί η Συνθήκη» [7]. Καίτοι η απόφαση αυτή αναφερόταν σε πράξη του Κοινοβουλίου, νομίζω ότι η δήλωση είναι γενικής ισχύος που χαρακτηρίζει την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα καθώς και το σύστημα παροχής εννόμου προστασίας, που προβλέπει ως κοινότητα δικαίου. Για το λόγο αυτό οι σκέψεις αυτές ισχύουν, επίσης, και για την περίπτωση που τα κράτη ενήργησαν αντί των πράγματι αρμοδίων οργάνων της Κοινότητας.

Γ — Πρόταση

Προτείνω, κατά συνέπεια, στο Δικαστήριο να αποφανθεί ως εξής επί της ενστάσεως απαραδέκτου που προέβαλε το καθού:

1) Οι προσφυγές ακυρώσεως, καθώς και οι αγωγές αποζημιώσεως που ασκήθηκαν επικουρικώς είναι παραδεκτές.

2) Τα αιτήματα με τα οποία ζητείται να υποχρεωθεί το καθού να καθορίσει ποσοστώσεις παραγωγής που να μην εισάγουν διακρίσεις είναι απαράδεκτα.

3) Επιφυλάσσεται επί των δικαστικών εξόδων.

7 — Βλέπε απόφαση της 23ης Απριλίου 1986 στην υπόθεση 294/83, Οικολογικό Κόμμα «Les Verts» κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Συλλογή σ. 1339, σκέψη 23.