ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ HENRI MAYRAS της 25ης Οκτωβρίου 1972 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

I — Εισαγωγή

1. *Το πρόβλημα*

Ένας από τους βασικούς σκοπούς της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητος είναι η δημιουργία ενιαίου οικονομικού χώρου, ελεύθερου από εσωτερικά εμπόδια, μέσα στον οποίο πρέπει να πραγματοποιηθούν προοδευτικά η τελωνειακή ένωση και στη συνέχεια η οικονομική ένωση.

Κατά συνέπεια, η Κοινή Αγορά οφείλει, στις σχέσεις της με τις τρίτες χώρες, να δρα ως ενότητα, χωρίς να μπορούν πλέον τα κράτη μέλη να αναπτύσσουν, ανεξάρτητα το ένα από το άλλο, τις εμπορικές τους σχέσεις με το εξωτερικό. Εμφανιζόμενη, από την άποψη αυτή, ως συνασπισμός, η Κοινότητα δεν πρέπει, ωστόσο, να ακολουθεί πολιτική αυτάρκειας. Αντίθετα, η εμπορική της πολιτική, όπως προσδιορίζεται ο προσανατολισμός της τόσο από το προοίμιο όσο και από το άρθρο 110 της Συνθήκης, τείνει προς την προοδευτική κατάργηση των περιορισμών επί του διεθνούς εμπορίου και τη μείωση των τελωνειακών φραγμών. Πρόκειται, επομένως, για μια φιλελεύθερη πολιτική έναντι των τρίτων κρατών, απολύτως σύμφωνη, εξάλλου, με τη γενικότερη επιδίωξη του κόσμου προς μια οργάνωση του διεθνούς εμπορίου βασισμένη στην έλλειψη διακρίσεων και την κατάργηση του συστήματος των «προτιμήσεων».

Περαιτέρω, κατά τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, τα κράτη μέλη υπόκειντων σε νομικές δεσμεύσεις, είτε διμερείς με ορισμένες χώρες, είτε πολυμερείς, ιδίως στο πλαίσιο της Γενικής Συμφωνίας Δασμών και Εμπορίου (GATT).

Με ποιον τρόπο επηρεάστηκαν οι δεσμεύσεις αυτές από τη Συνθήκη της Ρώμης και από το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο; Πώς μπορούν να αρθούν, αν ανακύψουν οι συγκρούσεις; Μπορούν οι πολίτες της Κοινής Αγοράς να επικαλούνται λυσιτελώς, σχετικά με ορισμένες πράξεις των κοινοτικών αρχών, την — κατά τους ισχυρισμούς τους — παραβίαση ορισμένων διατάξεων της GATT;

Μπορεί το Δικαστήριο, επιφορτισμένο, κατά το άρθρο 164 της Συνθήκης της Ρώμης, με την εξασφάλιση της τηρήσεως του δικαίου κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή της Συνθήκης, καλούμενο, επίσης, δυνάμει του άρθρου 177 και σε συνεργασία με τα εθνικά δικαστήρια των κρατών μελών, να εξασφαλίζει την ενότητα της ερμηνείας

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

των κοινοτικών κανόνων, να αποφαίνεται περί του αν συμβιβάζονται οι κανόνες αυτοί προς τις εξωτερικές συμβατικές δεσμεύσεις της Κοινότητος ή των κρατών μελών, και γενικότερα προς «ένα διεθνές δίκαιο εκτός του κοινοτικού δικαίου»; Αυτό είναι, κατά βάση, το ερώτημα που υποβάλλει στο Δικαστήριο, σύμφωνα με το άρθρο 177, το College van Beroep voor het Bedrijfsleven — Εφετείο επί οικονομικών υποθέσεων των Κάτω Χωρών — που ζητεί επιπλέον από το Δικαστήριο να κρίνει αν ορισμένοι κανονισμοί της Επιτροπής σχετικοί με την εισαγωγή γεωργικών προϊόντων υπαγομένων σε κοινή οργάνωση της αγοράς, μπορούν να θεωρηθούν έγκυροι ενόψει των διατάξεων του άρθρου XI της GATT.

Πριν όμως αρχίσω την εξέταση του προβλήματος, θα πρέπει να υπομνήσω με συντομία — διότι το Δικαστήριο είχε ήδη την ευκαιρία να γνωρίσει άλλες απόψεις των υποθέσεων αυτών — τις συνθήκες υπό τις οποίες σήμερα επιλαμβάνεται της εκδικάσεώς του.

2. *Συνθήκες της υποβολής του προδικαστικού ερωτήματος*

Βάσει του κανονισμού 23 της 4ης Απριλίου 1962, περί βαθμιαίας δημιουργίας κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα των οπωροκηπευτικών, το Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, με τον κανονισμό 2513 της 9ης Δεκεμβρίου 1969, συντόνισε και ενοποίησε τα συστήματα εισαγωγής των προϊόντων αυτών που εφάρμοζε κάθε κράτος μέλος έναντι τρίτων κρατών.

Ο κανονισμός αυτός απαγορεύει, κατά βάση, κάθε ποσοτικό περιορισμό ή μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος, επί της εισαγωγής στην Κοινή Αγορά ορισμένων απ' αυτά τα προϊόντα, μεταξύ των οποίων τα επιτραπέζια μήλα.

Το άρθρο 2, όμως, του κανονισμού αυτού περιέχει προστατευτική ρήτρα, δυνάμει της οποίας, αν η εσωτερική κοινοτική αγορά ενός απ' αυτά τα προϊόντα υφίσταται ή κινδυνεύει να υποστεί, λόγω εισαγωγών ή εξαγωγών, σοβαρές διαταραχές ικανές να θέσουν σε κίνδυνο τους στόχους της κοινής γεωργικής πολιτικής που καθορίζονται στο άρθρο 39 της Συνθήκης, μπορούν να εφαρμοστούν κατάλληλα μέτρα επί των ανταλλαγών με τρίτες χώρες μέχρις επανορθώσεως της καταστάσεως.

Σε τέτοια περίπτωση, εναπόκειται στην Επιτροπή να λάβει, κατόπιν αιτήσεως κράτους μέλους ή με δική της πρωτοβουλία, τα αναγκαία μέτρα, που είναι άμεσης εφαρμογής.

Η προστατευτική αυτή ρήτρα εφαρμόστηκε την άνοιξη του 1970 για την αγορά των επιτραπέζιων μήλων, με τον κανονισμό 459/70 της Επιτροπής της 11ης Μαρτίου 1970. Στις αιτιολογικές σκέψεις, η Επιτροπή επισημαίνει ότι η αύξηση της εγχώριας παραγωγής είχε δημιουργήσει στο Βέλγιο, τη Γαλλία, την Ιταλία και το Λουξεμβούργο «κατάσταση κρίσεως», που χαρακτηριζόταν, κατά την έννοια των κοινοτικών ρυθμίσεων (άρθρο 6 του κανονισμού 159/66 του Συμβουλίου της 25ης Οκτωβρίου 1966), από διαπιστωθείσα πτώση των τιμών κάτω ενός ορισμένου κατώτατου ορίου, για αρκετά μακρά περίοδο, σε μία ή περισσότερες αντιπροσωπευτικές αγορές· ότι απειλούνταν η γερμανική και η ολλανδική αγορά· κατά δεύτερο λόγο, η ελευθέρωση των εισαγωγών από τρίτες χώρες, που καθιερώθηκε με τον κανονισμό 2513/69 του Συμβουλίου, ενείχε, κατά την Επιτροπή, τον κίνδυνο αυ-

ξήσεως των εισαγωγών από τρίτες χώρες, που ήταν ήδη «ευάριθμες» κατά την προηγούμενη περίοδο.

Από τις διαπιστώσεις αυτές η Επιτροπή συνεπέραινε ότι η Κοινή Αγορά κινδύνευε να υποστεί σοβαρές διαταραχές, ικανές να θέσουν σε κίνδυνο τους στόχους του άρθρου 39 της Συνθήκης· ότι καθίστατο επομένως αναγκαία, προκειμένου να περιοριστούν οι εισαγωγές σε επίπεδο τέτοιο, ώστε να μπορούν να απορροφώνται από την Κοινότητα χωρίς να επιβαρύνεται η κατάσταση της αγοράς, η καθιέρωση ενός μηχανισμού αναστολής των εισαγωγών μέσω ενός συστήματος αδειών.

Κατά συνέπεια, ο κανονισμός 459/70, που θέσπιζε τα επί της εισαγωγής επιτραπέζιων μήλων εφαρμοστέα προστατευτικά μέτρα, όριζε ότι από την 1η Απριλίου μέχρι τις 30 Ιουνίου 1970, για κάθε εισαγωγή στην Κοινότητα μήλων άλλων από τα προοριζόμενα για την παρασκευή μηλίτου επιβάλλεται επίδειξη πιστοποιητικού εισαγωγής. Ύστερα από τις εκ μέρους των κρατών μελών εβδομαδιαίες γνωστοποιήσεις των ποσοτήτων για τις οποίες ζητήθηκαν οι άδειες, η Επιτροπή «εκτιμά την κατάσταση και αποφασίζει περί της εκδόσεως των πιστοποιητικών».

Με ένα δεύτερο κανονισμό, τον 565/70 της 25ης Μαρτίου, η Επιτροπή ρύθμισε τον τρόπο χειρισμού του ζητήματος των πιστοποιητικών εισαγωγής, ορίζοντας ότι «γίνονται δεκτές αιτήσεις... που κατατέθηκαν μέχρι τις 20 Μαρτίου 1970, εντός των ορίων της ποσότητας που αναφέρει η αίτηση και μέχρι το ισόποσο του 80% μιας ποσότητας αναφοράς» ίσης προς εκείνη που ο αιτών εισήγαγε στην Κοινότητα κατά τον αντίστοιχο μήνα του έτους 1969.

Επρόκειτο επομένως για ένα γενικό προς τα άνω περιορισμό των εισαγωγών στο επίπεδο που είχαν φτάσει το προηγούμενο έτος κατά την κρίσιμη περίοδο.

Η ημερομηνία της 20ής Μαρτίου 1970, καθοριστική της εφαρμογής της ρυθμίσεως αυτής επί των εισαγωγέων, μετατέθηκε στη συνέχεια επανειλημμένα από την Επιτροπή, ιδίως δυνάμει του κανονισμού 686/70.

Τον Μάιο, τέσσερις επιχειρήσεις του Rotterdam, εισαγωγείς φρούτων, οι International Fruit Company, Kooy Rotterdam, Velleman en Tas, Jan van den Brink's Im- en Exporthandel, ζήτησαν από το «Produktschap voor Groenten en Fruit», την αρμόδια ολλανδική υπηρεσία, επιφορτισμένη ιδίως με την εφαρμογή της σχετικής με την εισαγωγή οπωροκηπευτικών νομοθεσίας, να τους χορηγήσει πιστοποιητικά εισαγωγής για επιτραπέζια μήλα από τρίτες χώρες. Αφού το Produktschap τις πληροφόρησε ότι οι αιτήσεις αυτές «έπρεπε να απορριφθούν» ή ότι «είχε αποφασιστεί να απορριφθούν», οι εταιρίες αυτές, αφενός, προσέφυγαν στο Δικαστήριο, προκειμένου να επιτύχουν, με απευθείας προσφυγή, την ακύρωση των πράξεων της Επιτροπής της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας που θεωρούσαν ως βάση της άρνησης που αντιμετώπισαν, και αφετέρου, προσέφυγαν στο αρμόδιο εθνικό δικαστήριο, το Εφετείο επί οικονομικών υποθέσεων των Κάτω Χωρών, ζητώντας την ακύρωση των απορριπτικών αποφάσεων που τους κοινοποίησε το Produktschap.

Το Δικαστήριο, αποφαινόμενο, στις 13 Μαΐου 1971, επί των απευθείας προσφυγών των επιχειρήσεων αυτών (υποθέσεις 41 έως 44/70, Rec. 1971, σ. 412 και επ.), τις έκρινε παραδεκτές, αλλά απορριπτέες ως αβάσιμες.

Όσο για το ολλανδικό δικαστήριο, ενώπιον του οποίου οι προσφεύγουσες προσήπταν στο Δημόσιο ότι, αντίθετα προς τον κανονισμό 459/70 της Επιτροπής, μεταβίβασε τις εξουσίες που αντλούσε απ' αυτόν στο Produktschap voor Groenten en Fruit, και υποστήριξαν ότι ορισμένες διατάξεις της εσωτερικής νομοθεσίας που εφάρμοζε το Produktschap ήταν αντίθετες προς τις κοινοτικές ρυθμίσεις, υπέβαλε στο Δικαστήριο για πρώτη φορά, δυνάμει του άρθρου 177 της Συνθήκης, προδικαστικά ερωτήματα ως προς την ερμηνεία των εν λόγω κανονισμών.

Στις 15 Δεκεμβρίου 1971, το Δικαστήριο εξέδωσε την προδικαστική του απόφαση (συνεκδικαζόμενες υποθέσεις 51 έως 54/71, Rec. 1971, σ. 1108).

Επανερχόμενο στην εξέταση της διαφοράς κατά την κυρία δίκη, το δικαστήριο της ουσίας, αφού συμμορφώθηκε προς την ερμηνεία του Δικαστηρίου, ως προς τα ζητήματα που έλυσε, θεώρησε ότι δεν ήταν σε θέση να αποφανθεί οριστικά επί των υποθέσεων αυτών.

Πράγματι, οι προσφεύγουσες εταιρίες επικαλέστηκαν ενώπιόν του ένα λόγο στηριζόμενο στο ασυμβίβαστο των κανονισμών 459, 565 και 686/70 της Επιτροπής, που καθιερώνουν το σύστημα των εισαγωγών επιτραπέζιων μήλων και ρυθμίζουν τον τρόπο χειρισμού του ζητήματος των πιστοποιητικών εισαγωγής, προς τις διατάξεις του άρθρου XI της Γενικής Συμφωνίας Δασμών και Εμπορίου.

Το άρθρο αυτό, υπό τον τίτλο «Γενική κατάργησις των ποσοτικών περιορισμών», ορίζει στην παράγραφο 1: «Ουδέν συμβαλλόμενον μέρος θα καθιερώση ή διατηρήση επί εισαγωγής προϊόντος προερχομένου εκ του εδάφους ετέρου συμβαλλομένου μέρους ή επί εξαγωγής ή πωλήσεως προς εξαγωγήν προϊόντος προοριζομένου διά το έδαφος ετέρου συμβαλλομένου μέρους, απαγορεύσεις ή περιορισμούς άλλους πλην δασμών, φόρων ή άλλων επιβαρύνσεων, είτε η εφαρμογή των περιορισμών τούτων πραγματοποιείται μέσω ποσοστώσεων, αδειών εισαγωγής ή εξαγωγής ή διά παντός άλλου τρόπου.» Η παράγραφος 2 του άρθρου αυτού απαριθμεί ορισμένες εξαιρέσεις ή παρεκκλίσεις από αυτή την καταρχήν απαγόρευση των ποσοτικών περιορισμών.

Το Εφετείο επί οικονομικών υποθέσεων, εκτιμώντας ορθώς, κατά τη γνώμη μου, ότι δεν ήταν αρμόδιο να αποφανθεί περί του κύρους κοινοτικών κανονισμών σε σχέση με διατάξεις διεθνούς συμφωνίας, λαμβανομένων υπόψη των εξουσιών που είχαν μεταβιβαστεί, στον τομέα αυτό, στην Κοινότητα στις σχέσεις της με τρίτες χώρες, αποφάσισε, στις 5 Μαΐου 1972, να κινήσει για δεύτερη φορά τη διαδικασία που προβλέπει το άρθρο 177, και υποβάλλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα ερωτήματα:

1) Το «κύρος» των πράξεων των οργάνων της Κοινότητας, στο οποίο αναφέρεται το άρθρο 177 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, περιλαμβάνει και το κύρος των πράξεων αυτών σε σχέση με διεθνές δίκαιο άλλο από το κοινοτικό δίκαιο;

2) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, είναι οι κανονισμοί 459, 565 και 686/70 της Επιτροπής αντίθετοι προς το άρθρο XI της Γενικής Συμφωνίας Δασμών και Εμπορίου;

II — Θέση του προβλήματος

Το δικαστήριο επί οικονομικών υποθέσεων των Κάτω Χωρών διατύπωσε το πρώτο από τα ερωτήματα αυτά όσο το δυνατόν πιο γενικά, ζητώντας από το Δικαστήριο να λάβει θέση επί των ακόλουθων εναλλακτικών απόψεων:

•

— Το κύρος των πράξεων των κοινοτικών οργάνων δεν μπορεί να κριθεί παρά μόνον σε σχέση με τις διατάξεις της Συνθήκης της Ρώμης ή και τους κανόνες παραγώγου κοινοτικού δικαίου, που βρίσκονται στην ιεραρχία των κανόνων δικαίου σε επίπεδο ανώτερο απ' ό,τι εκείνοι, των οποίων ελέγχεται το κύρος;

ή

— Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο πρέπει — σε ενδεχομένη περίπτωση — να προβαίνει στον έλεγχο αυτό του κύρους σε συνάρτηση με κανόνες εκτός του κοινοτικού δικαίου, τόσο του πρωτογενούς όσο και του παραγώγου, οι οποίοι πηγάζουν, για να επαναλάβω τη χρησιμοποιούμενη έκφραση από ένα «διεθνές δίκαιο άλλο από το δίκαιο της Κοινότητας»;

Αν παραβλεπόταν το διαδικαστικό πλαίσιο μέσα στο οποίο τίθεται, το ερώτημα, διατυπωμένο έτσι αφηρημένα, απαιτεί πράγματι επισταμένη έρευνα και θα έπρεπε, προκειμένου να δοθεί απάντηση, να ληφθούν υπόψη πολλές υποθέσεις, αναμφίβολα πολύ διαφορετικές μεταξύ τους. Το νομικό πλαίσιο, όμως, στο οποίο εντάσσεται, είναι σαφώς οριοθετημένο· πρόκειται για ερμηνεία του άρθρου 177 της Συνθήκης. Από το γεγονός αυτό και μόνο θεωρώ ότι η αρμοδιότητά σας δεν μπορεί να τεθεί σε αμφιβολία.

Είναι αληθές ότι η αποστολή που αναθέτει στο Δικαστήριο η Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητος, στο άρθρο 164, να εξασφαλίζει «την τήρηση του δικαίου κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή» της Συνθήκης αυτής, δεν μπορεί να περιοριστεί σε μόνο τον έλεγχο της απόλυτης συμφωνίας των πράξεων των κοινοτικών οργάνων προς τους κανόνες της Συνθήκης, όπως ερμηνεύονται ορθά από το Δικαστήριο.

Κατά πρώτον, διότι μια τέτοια ερμηνεία απαιτεί συχνά, αφ' εαυτής, αναδρομή σε κανόνες γενικού ή «κλασικού» διεθνούς δικαίου, όπως έχει κρίνει το Δικαστήριο με αφορμή την ερμηνεία του άρθρου 88 της Συνθήκης για την Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα· περαιτέρω, διότι τόσο η ίδια η ιδρυτική Συνθήκη, σε ορισμένες διατάξεις της, όσο και το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο, αναφέρονται συχνά, ρητά ή σιωπηρά, σε εκτός αυτών διατάξεις διεθνούς συμβατικού δικαίου και ιδίως, όπως θα δούμε, στην GATT, ή και υιοθετούν, κάποτε, το περιεχόμενό τους.

Τέλος, διότι το Δικαστήριο είναι επίσης συχνά αναγκασμένο, καθώς καλείται από τους συντάκτες της Συνθήκης ή με δική του πρωτοβουλία, να εφαρμόζει τις «γενικές αρχές του δικαίου», όχι μόνο τις κοινές στα εθνικά δίκαια των κρατών μελών αρχές, αλλά και αρχές του δημοσίου διεθνούς δικαίου.

Από την άλλη πλευρά, η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα, διαθέτουσα διεθνή νομική προσωπικότητα, έχει εξουσία να συνάπτει η ίδια συνθήκες με τρίτα κράτη ή διε-

θνείς οργανισμούς (άρθρο 228), είτε πρόκειται για εμπορικές συμφωνίες (άρθρο 113) είτε για συμφωνίες συνεργασίας είτε για συμφωνίες συνδέσεως (άρθρο 238). Διατηρεί επίσης σχέσεις με διάφορους ευρωπαϊκούς οργανισμούς και με τον Οργανισμό Ηνωμένων Εθνών (άρθρα 229, 230 και 231).

Επομένως, όχι μόνο το Δικαστήριο δεν είναι περιορισμένο να ασχολείται μόνο με το κοινοτικό δίκαιο, όχι μόνο κατά το ερμηνευτικό του έργο οδηγείται επανειλημμένα σε αναδρομή σε κανόνες συμβατικού ή γενικού διεθνούς δικαίου, αλλά και δεν μπορεί να μη γίνει δεκτό ότι, εφόσον η ίδια η Κοινότητα υπόκειται στο διεθνές δίκαιο και έχει τη νομική υποχρέωση να τηρεί τις συμφωνίες που τη δεσμεύουν, η κρίση περί του αν οι πράξεις των οργάνων της συμβιβάζονται προς τέτοιες συμφωνίες εμπίπτει στην αρμοδιότητα του Δικαστηρίου, όταν, τουλάχιστον, επιλαμβάνεται υπό τους όρους που προβλέπει η Συνθήκη.

Είναι, επομένως, αναμφισβήτητο ότι, όπως το Δικαστήριο έχει τονίσει πολύ συχνά την υπεροχή του κοινοτικού δικαίου έναντι των εθνικών δικαίων των κρατών μελών, δεν μπορεί παρά να αναγνωρίσει την υπεροχή των συμβατικών δεσμεύσεων της Κοινότητος έναντι των πράξεων των οργάνων της.

Δεν θα ήταν νοητή η εφαρμογή δύο διαφορετικών λογικών συστημάτων, αναλόγως του αν πρόκειται για σχέσεις μεταξύ των εννόμων τάξεων στο εσωτερικό της Κοινότητος ή για σχέσεις του κοινοτικού δικαίου και του εξωκοινοτικού διεθνούς δικαίου.

Πρέπει όμως ακόμα, να γίνει μια διάκριση την οποία επιβάλλει, εξάλλου, η εφαρμογή του άρθρου 177.

Από μια πρώτη άποψη, η σύγκρουση κανόνων μπορεί να ανακύψει στις σχέσεις της Κοινότητας με ένα ή περισσότερα τρίτα κράτη, στο πλαίσιο παραβιάσεως συμφωνίας που δεσμεύει την Κοινότητα ως συμβαλλόμενο μέρος. Σε τέτοια περίπτωση, δεν βλέπω να μπορεί η διαφορά να αχθεί ενώπιον του Δικαστηρίου. Πράγματι, η άρση συγκρούσεων τέτοιας φύσεως διέπεται από τις σχετικές διαδικασίες του γενικού διεθνούς δικαίου, συνηθέστερα τις διαπραγματεύσεις, το συμβιβασμό ή τη διαιτησία.

Από την άλλη πλευρά, αν τα όργανα της Κοινότητας, τα κράτη μέλη και τα φυσικά και νομικά πρόσωπα, προς τα οποία απευθύνονται οι ατομικές αποφάσεις, μπορούν, δυνάμει της Συνθήκης, υπό τις προϋποθέσεις παραδεκτού που ορίζουν τα άρθρα 169 και 170 (προσφυγή κατά κράτους μέλους λόγω παραβάσεως), 173 (έλεγχος της νομιμότητας των πράξεων του Συμβουλίου και της Επιτροπής), 175 (προσφυγή κατά παραλείψεως των οργάνων της Κοινότητος), 178 και 215 (αγωγή αποζημιώσεως), να προσφεύγουν στο Δικαστήριό σας, δεν ισχύει το ίδιο για τα τρίτα κράτη ή τους διεθνείς οργανισμούς.

Κατά συνέπεια, θα ήταν μάταιο να ασχοληθεί το Δικαστήριο με την πρώτη αυτή άποψη του προβλήματος, που εκφεύγει του πλαισίου των αρμοδιοτήτων του.

Από μια δεύτερη, ωστόσο, άποψη, το πρόβλημα, αν το κοινοτικό δίκαιο συμβιβάζεται προς τους κανόνες του διεθνούς δικαίου, το οποίο ανέκυψε με αφορμή ένα προδικαστικό ερώτημα, παρουσιάζεται υπό εντελώς διαφορετική μορφή.

Πώς έχει, πράγματι, η κατάσταση;

Το εθνικό δικαστήριο κράτους μέλους, ενώπιον του οποίου φέρεται διαφορά στο πλαίσιο της οποίας ανακύπτει θέμα είτε ερμηνείας της ίδιας της Συνθήκης, είτε κύρους ή ερμηνείας των πράξεων που εξέδωσαν τα όργανα της Κοινότητος δυνάμει της Συνθήκης, αποφασίζει να αναστείλει τη διαδικασία. Σύμφωνα με τη διάκριση του άρθρου 177, έχει την ευχέρεια να το πράξει ή την υποχρέωση, όταν πρόκειται για ανώτατο δικαστήριο του οποίου οι αποφάσεις δεν υπόκεινται σε κανένα ένδικο μέσο του εσωτερικού δικαίου.

Σας υποβάλλει ένα ή περισσότερα προδικαστικά ερωτήματα. Πρόκειται για ερωτήματα, των οποίων η διευκρίνιση είναι αναγκαία για την επίλυση της διαφοράς κατά την κυρία δίκη.

Πρέπει ακόμα, κατά το κλασικό σύστημα των προδικαστικών ερωτημάτων, το δικαστήριο της ουσίας να είναι αναρμόδιο ratione materiae για την εξέταση του ερωτήματος αυτού. Κατά τη Συνθήκη της Ρώμης, ο λόγος υπάρξεως της αιτήσεως εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως είναι η εξασφάλιση της ενότητας της ερμηνείας του κοινοτικού δικαίου από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, έτσι ώστε οι κανόνες του να εφαρμόζονται σύμφωνα με τα ίδια κριτήρια σε όλα τα κράτη μέλη, καθόσον το δικαστήριο της ουσίας οφείλει να συμμορφώνεται προς την ερμηνεία του Δικαστηρίου.

Ένα τέτοιο σύστημα έχει κεφαλαιώδη σημασία σε περίπτωση όπου, όπως στις υπό κρίση υποθέσεις, τίθεται ζήτημα κύρους κοινοτικών κανονισμών, οι οποίοι κατά τη διάταξη της δεύτερης παραγράφου του άρθρου 189 είναι «δεσμευτικοί» ως προς όλα τα μέρη τους και «ισχύουν άμεσα» σε κάθε κράτος μέλος.

Διότι, για να γίνει δεκτό ότι οι κανονισμοί αυτοί θα μπορούσαν να είναι ανίσχυροι επί τη βάσει διατάξεων διεθνούς συμβατικού δικαίου που βρίσκονται εκτός της ενόμου τάξεως της Κοινότητος, πρέπει ακόμα, στο πλαίσιο του άρθρου 177, οι προσφεύγοντες της κυρίας δίκης να μπορούν, επικαλούμενοι τέτοιες διατάξεις, να έλκουν οι ίδιοι δικαιώματα απ' αυτές. Με άλλα λόγια, πρέπει οι διατάξεις αυτές να επάγονται άμεσα αποτελέσματα μέσα στην Κοινότητα.

Η ενότητα και — μπορεί να λεχθεί — η ίδια η ύπαρξη του κοινοτικού δικαίου απαιτούν να μπορεί μόνο το Δικαστήριο να αποφαίνεται δεσμευτικά περί του αν μια συμφωνία που δεσμεύει την Κοινότητα ή το σύνολο των κρατών μελών έχει ή όχι απευθείας εφαρμογή στο έδαφος της Κοινότητας και, σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, αν μια πράξη εκδοθείσα από κοινοτικό όργανο είναι ή όχι σύμφωνη προς την εξωτερική αυτή συμφωνία.

Η θεωρία των αμέσων αποτελεσμάτων είναι εξάλλου μία από τις πάγιες της νομολογίας του Δικαστηρίου, που την καθιέρωσε με τις αποφάσεις της 5ης Φεβρουαρίου 1963, υπόθεση 26/62, Van Gend & Loos, της 15ης Ιουλίου 1964, υπόθεση 6/64, Costa κατά ENEL, και της 16ης Ιουνίου 1966, υπόθεση 57/65, Lütticke, καθώς και της νομοθετικής πρακτικής της Κοινότητας. Όπως εφαρμόζεται στις σχέσεις μεταξύ κοινοτικού δικαίου και εθνικών δικαίων, έτσι πρέπει να εφαρμόζεται και στις σχέσεις μεταξύ διεθνούς δικαίου και κοινοτικού δικαίου. Για την επίλυση του ζητήματος, αν μια πράξη με διεθνή χαρακτήρα επάγεται τέτοια άμεσα αποτελέσματα, δεν αρκεί η σφαιρική θεώρηση της πράξεως· η έρευνα πρέπει να εντοπιστεί στο επίπεδο των ειδικών διατάξεων, της παραβάσεως των οποίων γίνεται επίκληση, καθόσον ειδικά οι διεθνείς συνθήκες μπορούν να περιέχουν συγχρόνως

διατάξεις που έχουν απευθείας εφαρμογή και άλλες που δεν έχουν.

Από την άλλη πλευρά, η αναγνώριση των άμεσων αποτελεσμάτων δεν μπορεί να γίνεται δεκτή εναλλακτικά. Όλες οι διατάξεις μιας συνθήκης δεσμεύουν τα κράτη ή άλλα νομικά πρόσωπα του διεθνούς δικαίου που είναι συμβαλλόμενα μέρη και πρέπει για το λόγο αυτό να τις τηρούν, με επιφύλαξη όσον αφορά τα μέσα εξασφαλίσεως αυτής της τηρήσεως. Αν επομένως ο υποχρεωτικός χαρακτήρας όλων των διατάξεων μιας διεθνούς συνθήκης είναι αναμφισβήτητος, τίθεται το ερώτημα αν ορισμένες από τις διατάξεις μιας συνθήκης μπορούν να επάγονται άμεσα αποτελέσματα στην έννομη τάξη του κράτους ή, mutatis mutandis, της Κοινότητας.

Πρόκειται, επομένως, για πρόβλημα ερμηνείας, για την επίλυση του οποίου πρέπει να εφαρμοστούν συγχρόνως οι διάφορες μέθοδοι της νομικής τεχνικής:

— ανάλυση κειμένου,

— έρευνα των συμφραζομένων και του γενικού συστήματος της συνθήκης,

— σκοπός της υπό εξέταση διατάξεως, λαμβανομένης υπόψη της εν γένει τελεολογίας της πράξεως,

— τέλος, συνθήκες υπό τις οποίες τα συμβαλλόμενα μέρη αποφάσισαν να θέσουν σε εφαρμογή τη συνθήκη.

Αυτή η έρευνα πρέπει επομένως να διεξαχθεί, όσον αφορά το άρθρο XI της Γενικής Συμφωνίας Δασμών και Εμπορίου, αφού εκτεθούν οι σχέσεις αυτής της γενικής συμφωνίας προς την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα.

Προς το παρόν, ας ληφθεί υπόψη σχετικά με το ερώτημα αρχής που υπέβαλε το Εφετείο επί οικονομικών υποθέσεων των Κάτω Χωρών, ότι η λέξη «κύρος», κατά την έννοια του άρθρου 177 της Συνθήκης της Ρώμης, περιλαμβάνει όχι μόνο το κύρος των πράξεων των κοινοτικών οργάνων σε σχέση με τη Συνθήκη και το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο, αλλά και το κύρος των πράξεων αυτών σε σχέση με διεθνές δίκαιο άλλο από το κοινοτικό δίκαιο, υπό τη διπλή προϋπόθεση ότι η διάταξη διεθνούς δικαίου, της οποίας γίνεται επίκληση, δεσμεύει την Κοινότητα και ότι επάγεται άμεσα αποτελέσματα στην έννομη τάξη της.

III — Δεσμεύει την Κοινότητα η Γενική Συμφωνία Δασμών και Εμπορίου; Έχουν οι διατάξεις του άρθρου XI της συμφωνίας αυτής απευθείας εφαρμογή μέσα στην Κοινότητα;

Η Γενική Συμφωνία Δασμών και Εμπορίου έχει ως σκοπό, σύμφωνα με το προοίμιό της, «την ουσιώδη μείωση των δασμών και λοιπών εμποδίων εις τας συναλλαγάς και... την κατάργηση των διακρίσεων εις το διεθνές εμπόριο», πράγμα που περιλαμβάνει την κατάργηση κάθε ποσοτικού περιορισμού, όπως προβλέπει ρητά το άρθρο XI.

Η Συνθήκη αυτή που συνήψαν αρχικά οκτώ κράτη, μεταξύ των οποίων το Βέλγιο, η Γαλλία, το Λουξεμβούργο και οι Κάτω Χώρες και συμπληρώθηκε στις 30 Οκτωβρίου 1947 με ένα πρωτόκολλο, σύμφωνα

με το οποίο τα συμβαλλόμενα μέρη υποχρεούνται να εφαρμόζουν προσωρινά από 1ης Ιανουαρίου 1948:

— τα μέρη I και III της Γενικής Συμφωνίας

— και το μέρος II της συμφωνίας αυτής, στο οποίο βρίσκεται το άρθρο XI, αλλά «κατά το μέτρο που συμβιβάζεται προς την ισχύουσα νομοθεσία».

Η Ιταλία προσχώρησε στη GATT από τις 30 Μαΐου 1950, δυνάμει του Πρωτοκόλλου του Annecy της 10ης Οκτωβρίου 1949. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, προσχώρησε από την 1η Οκτωβρίου 1951, δυνάμει του Πρωτοκόλλου του Torquay της 21ης Απριλίου του ίδιου έτους.

Έτσι, πριν τεθεί σε ισχύ η Συνθήκη της Ρώμης, τα έξι αρχικά κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας συνδέονταν με την GATT, δυνάμει είτε του Πρωτοκόλλου περί προσωρινής εφαρμογής είτε Πρωτοκόλλων περί προσχωρήσεως.

Πρέπει επομένως να τεθεί το ερώτημα ποια ήταν, μετά την ίδρυση της Κοινότητας, η τύχη των υποχρεώσεων που ανέλαβαν στο πλαίσιο της Γενικής Συμφωνίας.

Το ζήτημα ρυθμίζεται από το άρθρο 234, πρώτη παράγραφος της Συνθήκης της Ρώμης, κατά το οποίο: «τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις που απορρέουν από συμβάσεις που συνήφθησαν προ της ενάρξεως της ισχύος της παρούσης συνθήκης, μεταξύ ενός ή περισσοτέρων Κρατών μελών αφ' ενός και ενός ή περισσοτέρων τρίτων χωρών αφ' ετέρου, δε θίγονται από την παρούσα συνθήκη». Σ' αυτή τη διάταξη στηρίχτηκαν οι προσφεύγουσες της κυρίας δίκης εταιρίες, προσπαθώντας να θεμελιώσουν τον ισχυρισμό περί ακυρότητας των κανονισμών της Επιτροπής. Η διάταξη αυτή αναγνωρίζει σαφέστατα την αρχή της τηρήσεως των έναντι τρίτων κρατών ανειλημμένων υποχρεώσεων. Αφού όμως έγινε δεκτή αυτή η αρχή, έπρεπε να ληφθεί υπόψη ότι οι ιδιαίτερα στενοί δεσμοί που συνήφθησαν στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας δεν έχουν λόγο υπάρξεως παρά κατά το μέτρο που επιτρέπουν την επίτευξη στόχων κοινής πολιτικής και συνεργασίας που δεν νοούνται στο πλαίσιο ευρύτερων συστημάτων· προς το σκοπό αυτό, ήταν απαραίτητο να μπορούν τα κράτη μέλη να έχουν την αποδοχή των τρίτων χωρών, με τις οποίες συνδέονται στο πλαίσιο πολυμερών οργανισμών, ως προς το ότι όφειλαν, χωρίς να κάνουν διάκριση εις βάρος τους, να συνομολογούν μεταξύ τους προνόμια που δεν μπορούσαν να χορηγούν στους τρίτους.

Για το λόγο αυτό, η δεύτερη παράγραφος του άρθρου 234 προβλέπει ότι, κατά το μέτρο που προγενέστερες συμφωνίες δεν συμβιβάζονται προς τη Συνθήκη της Ρώμης, τα κράτη μέλη οφείλουν να λαμβάνουν όλα τα κατάλληλα μέτρα για την εξάλειψη των διαπιστωθέντων ασυμβιβάστων, δηλαδή να έρχονται σε συνεννόηση και ενδεχομένως να ανατρέχουν στις συνήθεις διαδικασίες ρυθμίσεως συγκρούσεων του διεθνούς δικαίου· τα κράτη αυτά οφείλουν, σε περίπτωση ανάγκης, να παρέχουν αμοιβαία συνδρομή προκειμένου να επιτύχουν το σκοπό αυτό, υιοθετώντας, ενδεχομένως, κοινή στάση.

Η διάταξη αυτή δεν εφαρμόστηκε όσον αφορά την GATT, διότι όχι μόνον ούτε η Κοινότητα ούτε τα κράτη θεώρησαν τη συμφωνία αυτή ως ασυμβίβαστη προς τη Συνθήκη της Ρώμης — οπότε θα έπρεπε να είχαν τεθεί σε εφαρμογή τα μέσα που

προβλέπει η δεύτερη παράγραφος του άρθρου 234 —, αλλά τουναντίον η Κοινότητα θεώρησε ότι δεσμευόταν η ίδια από τη Γενική Συμφωνία. Πρώτα-πρώτα, ορισμένος αριθμός διατάξεων της Συνθήκης της Ρώμης και ακόμα περισσότερο του παράγωγου δικαίου, ακολουθούν τη γραμμή των διατάξεων της ίδιας της GATT και, αν είναι αληθές ότι οι ρητές αναφορές στις πολυμερείς συμβάσεις μέσα στη Συνθήκη είναι σπάνιες, οι σιωπηρές παραπομπές και πολύ περισσότερο οι επαναλήψεις δεν λείπουν, για παράδειγμα στα άρθρα 18, 29, 110 και 111 της Συνθήκης.

Επομένως, στην πραγματικότητα η Κοινότητα δεσμεύεται από τις διατάξεις της Γενικής Συμφωνίας, αν και δεν είναι συμβαλλόμενο μέρος υπό την τυπική έννοια του όρου· έτσι το 1960 συμμετέσχε στις πρώτες πολυμερείς διαπραγματεύσεις που έγιναν στο πλαίσιο της GATT, των οποίων το αντικείμενο συνίστατο, μεταξύ άλλων, στην υποκατάσταση των δασμολογικών παραχωρήσεων των κρατών μελών από κοινοτικές παραχωρήσεις. Σύμφωνα με το άρθρο XXIV της Γενικής Συμφωνίας, τα πρωτόκολλα που υπογράφηκαν στη Γενεύη το 1962 και το 1963 έγιναν αποδεκτά τόσο από το Συμβούλιο της Κοινότητος, όσο και από τα κράτη μέλη.

Ομοίως, οι κοινοτικές αρχές, μεριμνώντας ώστε οι πράξεις τους να συμβιβάζονται προς τους κανόνες της GATT όσον αφορά τις τρίτες χώρες, αιτιολογούν συχνά τις αποφάσεις τους με απευθείας αναφορά στις διατάξεις της Γενικής Συμφωνίας. Αναφέρω για παράδειγμα τους κανονισμούς του Συμβουλίου 46/64 της 30ής Απριλίου 1964, 65/65 της 13ης Μαΐου 1965, στον τομέα ακριβώς των οπωροκηπευτικών, και τους ίδιους τους κανονισμούς της Επιτροπής για τους οποίους πρόκειται στις υπό κρίση υποθέσεις. Ανάλογες αναφορές απαντώνται στο κοινοτικό δίκαιο το σχετικό με άλλες οργανώσεις της αγοράς· αυτό συμβαίνει με τον κανονισμό 14/64 του Συμβουλίου για το βόειο κρέας, τον κανονισμό 136/66 για τις λιπαρές ουσίες και τον κανονισμό 160/66 για τα μεταποιημένα προϊόντα.

Ομοίως, η Κοινότητα έλαβε μέρος στις εμπορικές διαπραγματεύσεις που είναι γνωστές με το όνομα Kennedy round, από το 1964 μέχρι το 1967, και οι συμφωνίες στις οποίες κατέληξαν οι διαπραγματεύσεις αυτές επικυρώθηκαν με απόφαση του Συμβουλίου της 28ης Νοεμβρίου 1967.

Τέλος μετέσχε και στις άλλες συζητήσεις, διαβουλεύσεις και διαπραγματεύσεις, οι οποίες αφορούσαν την εμπορική της πολιτική.

Εξάλλου, τα δικαιώματα που έχουν αναγνωριστεί στα κράτη μέλη και οι υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει στο πλαίσιο της GATT ανήκουν κατά βάση, τουλάχιστον από το τέλος της μεταβατικής περιόδου, στις κοινοτικές αρμοδιότητες, είτε πρόκειται για το Κοινό Δασμολόγιο είτε για αποφάσεις με αντικείμενο τη ρύθμιση των εμπορικών ανταλλαγών με τα τρίτα κράτη, στους τομείς που υπόκεινται σε κοινή οργάνωση της αγοράς.

Αν και η Κοινότητα, ενεργώντας πράγματι ως μέλος της GATT και γινόμενη αποδεκτή ως τέτοια από τα άλλα συμβαλλόμενα μέρη, δεσμεύεται από τη Γενική Συμφωνία, όπως δεσμεύεται από τις συμφωνίες που συνάπτει η ίδια σύμφωνα με το άρθρο 228 της Συνθήκης, η στηριζόμενη στην παράγραφο 1 του άρθρου 234 επιχειρηματολογία των προσφευγουσών κατά την κυρία δίκη εταιριών είναι απρόσφορη· δεν έχει αξία για την εξέταση του περί κύρους ερωτήματος που σας υποβλήθηκε.

Προς έρευνα του ζητήματος, αν το άρθρο XI έχει απευθείας εφαρμογή στην κοινοτική έννομη τάξη, πρέπει να εξετασθεί η διάρθρωση της GATT, ο τρόπος ρυθμίσεως ενδεχόμενων συγκρούσεων μεταξύ συμβαλλομένων μερών και, τέλος, οι συνθήκες υπό τις οποίες τέθηκε σε εφαρμογή η Συμφωνία.

Ο χώρος είναι, απ' όσο γνωρίζω, ανεξερεύνητος, τουλάχιστον όσον αφορά τη νομολογία του Δικαστηρίου. Με την απόφαση της 27ης Φεβρουαρίου 1962 επί της υποθέσεως 10/61, Επιτροπή κατά Ιταλικής Δημοκρατίας, Rec. 1962, σ. 22, το Δικαστήριο έκρινε ότι η Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας υπερισχύει, ως προς τα θέματα που ρυθμίζει, των συμβάσεων που συνήφθησαν προγενέστερα, όσον αφορά τις σχέσεις μεταξύ κρατών μελών, συμπεριλαμβανομένων ακόμα και των συμβάσεων που έγιναν στο πλαίσιο της GATT. Η απόφαση αυτή όμως, σχετική με προσφυγή λόγω παραβάσεως που ασκήθηκε κατά της Ιταλικής Δημοκρατίας, δεν έχει καμιά χρησιμότητα για τη λύση του ζητήματος που τίθεται σήμερα ενώπιον του Δικαστηρίου, μια και έχει σχέση όχι με τις υποχρεώσεις, που πηγάζουν από τις διατάξεις της GATT, των κοινοτικών οργάνων, αλλά με τα δικαιώματα που ισχυριζόταν ότι αντλεί η Ιταλία από τη συμφωνία αυτή κατά τις σχέσεις μεταξύ κρατών μελών της Κοινότητας.

Δεν είναι δυνατό να αντληθεί επιχείρημα ούτε από την απόφαση της 15ης Δεκεμβρίου 1971, με την οποία το Δικαστήριο αποφάνθηκε, ύστερα από αίτηση του ίδιου Εφετείου επί οικονομικών υποθέσεων των Κάτω Χωρών και προκειμένου περί των ίδιων διαφορών κατά την κυρία δίκη, ότι «κατά τις εμπορικές ανταλλαγές με τις τρίτες χώρες, η εφαρμογή των ποσοτικών περιορισμών και μέτρων ισοδυνάμου αποτελέσματος αποτελεί μέρος των μέτρων της κοινής εμπορικής πολιτικής, τόσο κατά το άρθρο 113 της Συνθήκης όσο και κατά τις διατάξεις που αναφέρονται στην κοινή γεωργική πολιτική και ιδίως το άρθρο 40, παράγραφος 3, που προβλέπει την καθιέρωση κοινών μηχανισμών σταθεροποιήσεως των εισαγωγών ή των εξαγωγών». Το υπό κρίση ζήτημα ήταν, τότε, αν ήταν σύμφωνες προς τη Συνθήκη της Ρώμης οι αποφάσεις που ελήφθησαν το 1970 για την εισαγωγή των επιτραπέζιων μήλων, και δεν θα αρκούσε η επιβεβαίωση ότι η Συνθήκη υπερισχύει της GATT ως προς τη ρύθμιση του προβλήματος, από άποψη τόσο ιεραρχική όσο και χρονολογική.

Πρέπει επομένως να ερευνηθεί αν το άρθρο XI της GATT επάγεται άμεσα αποτελέσματα στο πλαίσιο της κοινοτικής έννομης τάξης, υπό την έννοια και με τις συνέπειες τις οποίες το Δικαστήριο αναγνωρίζει στην έκφραση αυτή.

Υπάρχουν, σοβαροί λόγοι υπέρ της σκέψεως ότι δεν συμβαίνει κάτι τέτοιο. Δεν μπορεί, ασφαλώς, σχετικά να αναγνωριστεί αποφασιστική σημασία σε ορισμένες αποφάσεις που εξέδωσαν εθνικά δικαστήρια. Άλλα μεν, γερμανικά, έκριναν ότι, στις σχέσεις του άρθρου III της GATT και της εσωτερικής έννομης τάξης, η διάταξη αυτή, σχετική με την κρατική δράση στον τομέα των επιβαρύνσεων και των εσωτερικών ρυθμίσεων, δεν έχει απευθείας εφαρμογή, προσθέτοντας ότι οι διατάξεις της GATT δεν μπορούν, στο σύνολό τους, να γεννούν δικαιώματα υπέρ των πολιτών (Bundesfinanzhof, 29 Απριλίου 1969, VII 81/65/BZBI 1969, σ. 1007· Finanzgericht Αμβούργου, 29 Οκτωβρίου 1969, IV 356/66 H, *Entscheidungen des Finanzgerichts* 1970, σ. 145). Διαφορετική απ' ό,τι φαίνεται, λύση δέχτηκε το Ιταλικό Ακυρωτικό, πάντα σχετικά με το άρθρο III της GATT (Corte di Cassazione, 6 Ιουλίου 1968, αρ. 2293· Corte di Cassazione, 8 Ιουνίου 1972, αρ. 1773). Οι αποφάσεις αυτές όμως, που ξεκινούν από τη δυαδική αντίληψη των σχέσεων μεταξύ διεθνούς και κρατικού δικαίου, δεν στηρίζονται παρά μόνο στο γεγονός ότι ο εσωτερικός ιταλικός νόμος που εκδόθηκε σε εκτέλεση της

GATT ενσωμάτωσε ρητά τους κανόνες της Γενικής Συμφωνίας στο εθνικό δίκαιο. Στο σύστημα αυτό, μεταγενέστερος νόμος, αντίθετος προς το άρθρο III αυτής της συμφωνίας, θα στερούσε στους πολίτες κάθε δυνατότητα να αξιώνουν την εξασφάλιση της τηρήσεώς τους από το κράτος. Δεν πρόκειται συνεπώς για «άμεσα αποτελέσματα» υπό την έννοια της νομολογίας του Δικαστηρίου.

Ωστόσο, αν αφεθούν κατά μέρος αυτές οι αποφάσεις εθνικών δικαστηρίων, είμαι της γνώμης, πρώτον, ότι τα κράτη δεν υποχρεούνται από τη Γενική Συμφωνία παρά να τηρούν ορισμένη στάση στον τομέα της εμπορικής πολιτικής, ότι δεν σκόπευαν να θεσπίσουν κανόνες με άμεση ισχύ, τους οποίους τα εθνικά δικαστήρια θα όφειλαν να τηρούν, ακόμα και αν υπάρχει αντίθετος εσωτερικός νόμος· δεύτερον, ότι οι διαδικασίες που προβλέπει η GATT προς άρση των συγκρούσεων που ανακύπτουν κατά την εφαρμογή της αποκλείουν κι αυτές την αποδοχή της εννοίας των άμεσων αποτελεσμάτων· τέλος, οι ίδιες οι συνθήκες υπό τις οποίες τέθηκαν σε εφαρμογή· οι διατάξεις που περιέχει το μέρος II της Συμφωνίας, μεταξύ των οποίων το άρθρο XI, επιβεβαιώνουν αυτή την άποψη.

Α — Στο σύστημα της GATT θεσπίζονται γενικοί κανόνες, με μορφή συχνά απόλυτη και ακριβή, είτε πρόκειται για τη γενική μεταχείριση του μάλλον ευνοουμένου κράτους (άρθρο I, παράγραφος 1), την εθνική μεταχείριση από απόψεως φορολογίας και εσωτερικών διοικητικών κανονισμών (άρθρο III), τους δασμούς «αντιντάμπινγκ» και τους αντισταθμιστικούς δασμούς (άρθρο VI) ή την κατάργηση των ποσοτικών περιορισμών (άρθρο XI). Στους κανόνες αυτούς όμως υπάρχουν τέτοιες εξαιρέσεις προβλεπόμενες από το ίδιο το κείμενο και τόσες παρεκκλίσεις που μπορούν να επιτραπούν με συμφωνία των συμβαλλομένων μερών, ώστε τελικά το σύστημα της Συμφωνίας χαρακτηρίζεται από πολύ μεγάλη ελαστικότητα εφαρμογής, από την ύπαρξη ευρύτατων περιθωρίων εφαρμογής όσον αφορά την προσαρμογή των αρχών στα πραγματικά περιστατικά. Οι κανόνες αυτοί δεν είναι σε καμιά περίπτωση απόλυτοι.

Έτσι, με εξαίρεση από τη ρήτρα του μάλλον ευνοουμένου κράτους, η παράγραφος 2 του άρθρου 1 αναφέρει τέσσερις κατηγορίες προτιμήσεων, οι οποίες υπήρχαν κατά τη σύναψη της Γενικής Συμφωνίας, ιδίως αυτές που αφορούσαν, κατά την εποχή εκείνη, τη Βρετανική Κοινοπολιτεία και τη Γαλλική Ένωση. Όσο για τις παρεκκλίσεις απ' αυτή τη ρήτρα, με εξουσιοδότηση των συμβαλλομένων μερών, που επιτράπηκαν ύστερα από διαπραγματεύσεις, αυτές αφορούν ιδίως τις «περιφερειακές ενώσεις». Υπέρ της Ευρωπαϊκής Κοινότητος Άνθρακος και Χάλυβος επιτράπηκε έτσι ρητά παρέκκλιση, βάσει του άρθρου XXV της GATT.

Έτσι, το άρθρο XXIV προβλέπει επίσης, για τις τελωνειακές ενώσεις και τις ζώνες ελευθέρας συναλλαγής, σύστημα με ευρέα περιθώρια παρεκκλίσεων.

Ομοίως, η απαγόρευση των ποσοτικών περιορισμών υπόκειται, δυνάμει της παραγράφου 2 του άρθρου XI, σε εξαιρέσεις στηριζόμενες σε τρεις κατευθυντήριες ιδέες:

— την προστασία των υπό ανάπτυξη οικονομιών,

— την προστασία της ισορροπίας του ισοζυγίου πληρωμών,

— τέλος, την προστασία της γεωργίας.

Η τελευταία αυτή ρήτρα εξουσιοδοτεί τα συμβαλλόμενα μέρη να επιβάλλουν, χωρίς προηγούμενη εξουσιοδότηση, ποσοτικούς περιορισμούς στις εισαγωγές με σκοπό τη σταθεροποίηση των εσωτερικών αγορών τους, στο πλαίσιο των μέτρων που αποσκοπούν στην αποσυμφόρηση της αγοράς από ένα γεωργικό προϊόν, του οποίου απειλείται υπεραφθονία. Η ευχέρεια αυτή τελεί υπό ορισμένες ειδικές προϋποθέσεις: περιορισμός της εφαρμογής της από χρονική άποψη· ανάγκη διατηρήσεως ορισμένης αναλογίας μεταξύ εισαγωγών και εθνικής παραγωγής, όπως αυτή που θα αναμενόταν σε περίπτωση μη υπάρξεως περιορισμών, ιδίως αναφορικά με εισαγωγές που πραγματοποιήθηκαν κατά τη διάρκεια μιας περιόδου αναφοράς.

Στην πράξη όμως το πεδίο εφαρμογής της παρεκκλίσεως αυτής διευρύνθηκε υπέρμετρα. Είναι πολλά τα κράτη που τη ζήτησαν και την επέτυχαν· η οργάνωση της GATT οδηγήθηκε ακόμα και σε εφαρμογή, στον τομέα αυτό, του άρθρου XXV της Συμφωνίας, λόγω της σπουδαιότητας των εισαγόντων παρεκκλίσεις συστημάτων, τα οποία είχαν αποφασίσει να εφαρμόσουν ορισμένα από τα μέλη της. Έτσι, το 1955 οι Ηνωμένες Πολιτείες έτυχαν απαλλαγής που κάλυπτε το μεγαλύτερο μέρος της γεωργικής πολιτικής τους. Το άρθρο XXV παρέχει, πράγματι, στα συμβαλλόμενα μέρη τη δυνατότητα να απαλλάσσονται από ορισμένες συμβατικές υποχρεώσεις τους, λόγω εξαιρετικών, όπως λέγονται, περιστάσεων, διαφορετικών από εκείνες που προβλέπουν οι άλλες διατάξεις της Γενικής Συμφωνίας. Πρόκειται για μια «βαλβίδα ασφαλείας», ευρύτατη και με πολύ ευέλικτη εφαρμογή, της οποίας ο μηχανισμός τίθεται σε λειτουργία κατόπιν αιτήσεως ενός κράτους, με απόφαση κατά πλειοψηφία των συμβαλλομένων μερών.

Β — Ο τρόπος άρσεως των συγκρούσεων που δημιουργούνται μεταξύ μελών της οργανώσεως της GATT είναι εξίσου αποκαλυπτικός. Κατά το άρθρο XXIII, αν ένα συμβαλλόμενο μέρος θεωρεί ότι αντάλλαγμα του οποίου απολαύει βάσει της Συμφωνίας τίθεται σε κίνδυνο ή εκμηδενίζεται, ή ότι τίθεται σε κίνδυνο η ίδια η πραγμάτωση των στόχων της GATT, λόγω του ότι ένα άλλο συμβαλλόμενο μέρος εφαρμόζει μέτρα αντίθετα προς τις διατάξεις της Συνθήκης, δεν μπορεί, σε πρώτη φάση, παρά να απευθύνει παραστάσεις και προτάσεις, τις οποίες το άλλο μέρος «θα εξετάσει μετ' ευμενείας». Αν δεν επιτευχθεί ικανοποιητική διευθέτηση σε εύλογο χρόνο, το ζήτημα μπορεί να αχθεί ενώπιον των μελών της GATT, τα οποία, ύστερα από έρευνα και συνεννόηση, μπορούν, αν, θεωρούν τις περιστάσεις επαρκώς σοβαρές, να εξουσιοδοτήσουν το ή τα θιγόμενα συμβαλλόμενα μέρη να αναστείλουν τις υποχρεώσεις τους έναντι του υπευθύνου. Τέλος, «ultima ratio», το τελευταίο αυτό μπορεί να γνωστοποιήσει στη γραμματεία της οργανώσεως την πρόθεσή του να αποδεσμευτεί από τις υποχρεώσεις που πηγάζουν από τη Γενική Συμφωνία καταγγέλλοντάς την.

Γ — Τέλος, χωρίς να έχει επικυρωθεί από τις εθνικές Βουλές, εκτός από της Αϊτής, η Γενική Συμφωνία εφαρμόζεται στα κράτη δυνάμει πρωτοκόλλου προσωρινής εφαρμογής, το οποίο, ωστόσο, υπήρξε αντικείμενο ενός «εγκριτικού νόμου» στην Ομοσπονδιακή Γερμανία και ενός «εκτελεστικού νόμου» στην Ιταλία. Τα συμβαλλόμενα μέρη οφείλουν να εφαρμόζουν τα μέρη Ι και ΙΙΙ της Συμφωνίας. Δεν διαθέτουν σχετικά ευχέρεια επιφυλάξεων· δεν δεσμεύονται, αντίθετα, από το μέρος ΙΙ, συμπεριλαμβανομένου του άρθρου XI, «παρά κατά το μέτρο που συμβιβάζεται προς την ισχύουσα νομοθεσία». Σε περίπτωση συγκρούσεως επομένως, η εσωτερική αυτή νομοθεσία υπερισχύει των διατάξεων του μέρους ΙΙ. Δεν πρόκειται, ασφαλώς, παρά για τη νομοθεσία που υπήρχε κατά το χρόνο θέσεως σε ισχύ της Γενικής Συμφωνίας, αλλά ένα τέτοιο σύστημα ουδόλως ανταποκρίνεται στα κριτήρια των αμέσων αποτελεσμάτων.

Όλες αυτές οι σκέψεις οδηγούν στο συμπέρασμα, ότι οι διατάξεις της Γενικής Συμφωνίας, οι υπό των οποίων προβλεπόμενοι μηχανισμοί στηρίζονται στη συναίνεση των συμβαλλομένων μερών, δεν αφορούν τους πολίτες καθεαυτούς.

Ειδικά το άρθρο XI περιέχει εξαιρέσεις και παρεκκλίσεις, οι οποίες, όπως φάνηκε στην πράξη, αφήνουν στα κράτη και, «mutatis mutandis», στην Επιτροπή τέτοια διακριτική εξουσία, ώστε αποκλείεται η δυνατότητα των πολιτών να ισχυρίζονται ότι αντλούν από την αρχή που καθιερώνει το άρθρο αυτό δικαιώματα ικανά, ως εκ της φύσεώς τους, να προβληθούν ενώπιον δικαστηρίου.

Επομένως, κύριοι, δεν νομίζω ότι το «κύρος» των κοινοτικών κανονισμών κατά την έννοια του άρθρου 177 της Συνθήκης της Ρώμης, μπορεί να τεθεί υπό αμφισβήτηση ενόψει του άρθρου XI της Γενικής Συμφωνίας. Το πρόβλημα, αν οι κανονισμοί αυτοί συμβιβάζονται προς τις διατάξεις του άρθρου XI δεν θα μπορούσε, σε ενδεχόμενη περίπτωση, να ανακύψει παρά στις σχέσεις μεταξύ της οργανώσεως της GATT, αφενός, και της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και των κρατών μελών, αφετέρου, και σύμφωνα με τους περί διαπραγματεύσεως και ρυθμίσεως μηχανισμούς που προβλέπει η Γενική Συμφωνία.

Εξάλλου, δεν επιτρέπεται η σκέψη ότι, αν το άρθρο XI της GATT ίσχυε άμεσα στην κοινοτική έννομη τάξη, η Ολλανδική Κυβέρνηση θα μπορούσε να ζητήσει από το Δικαστήριο, δυνάμει του άρθρου 173 της Συνθήκης της Ρώμης, να ακυρώσει τους υπό συζήτηση κανονισμούς, εφόσον θεωρούσε ότι τα κοινοτικά αυτά κείμενα ήταν αντίθετα προς τη Γενική Συμφωνία και επομένως προς τις συμβατικές υποχρεώσεις της Κοινότητας καθώς και των Κάτω Χωρών;

Προτείνω συνεπώς στο Δικαστήριο να αποφανθεί:

1) ότι κατά την έννοια του άρθρου 177 της Συνθήκης περί Ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητος, το κύρος των πράξεων των κοινοτικών οργάνων μπορεί να κριθεί σε σχέση με κανόνα διεθνούς δικαίου, άλλου από το κοινοτικό δίκαιο, υπό την διπλή προϋπόθεση ότι ο κανόνας αυτός δεσμεύει την Κοινότητα και ισχύει άμεσα στην έννομη τάξη της·

2) ότι, δεδομένου ότι οι διατάξεις του άρθρου XI της Γενικής Συμφωνίας Δασμών και Εμπορίου δεν ισχύουν άμεσα στην Κοινοτική έννομη τάξη, το κύρος των κανονισμών 459, 565 και 686/70 της Επιτροπής δεν μπορεί να τεθεί υπό αμφισβήτηση ενόψει αυτών των διατάξεων.