ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ MARCO DARMON της 25ης Φεβρουαρίου 1986 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Η προσφεύγουσα, η Nuovo Campsider (στο εξής: η Campsider), είναι ένωση επιχειρήσεων κατά την έννοια του άρθρου 48 της Συνθήκης ΕΚΑΧ, που συγκεντρώνει τις ιταλικές χαλυβουργίες με ηλεκτρική κάμινο. Αυτές είναι ιδιαίτερα εξαρτημένες από την εξέλιξη της κοινοτικής αγοράς παλαιοσιδήρου, εφόσον το προϊόν αυτό συνιστά, για τις χαλυβουργίες αυτού του τύπου, την πρώτη ύλη της παραγωγής τους. Λόγω, όμως, της ισχυρής ζητήσεως στις Ηνωμένες Πολιτείες και της έλξεως που ασκήθηκε τότε από την άνοδο της τιμής του δολαρίου, η αγορά αυτή γνώρισε, από το 1983, μια κατάσταση που χαρακτηριζόταν από αύξηση των εξαγωγών προς τη χώρα αυτή και από άνοδο της τιμής του παλαιοσιδήρου μέσα στην Κοινότητα.

Κατά την Campsider, η κατάσταση αυτή κυοφόρησε τελικά κερδοσκοπικές κινήσεις, οδηγώντας, το Νοέμβριο 1984, σε έλλειψη του διαθέσιμου παλαιοσιδήρου στην Ιταλία.

2. Στο πλαίσιο αυτής της συγκυρίας, η Campsider έστειλε στην Επιτροπή τηλετύπημα, στις 16 Νοεμβρίου 1984, με το οποίο

— τόνιζε ότι, αντίθετα με τη δήλωση που είχε γίνει σε μια συνεδρίαση της 12ης Νοεμβρίου 1984 μεταξύ βιομηχάνων σιδήρου και χάλυβα και εμπόρων παλαιοσιδήρου, οι τελευταίοι είχαν αυξήσει τις τιμές τους λόγω ανεπάρκειας των διαθέσιμων ποσοτήτων, με τη διευκρίνιση στο περιθώριο του τηλετυπήματος «δηλαδή λόγω ελλείψεως παλαιοσιδήρου»·

— διευκρίνιζε ότι οι ποσότητες που διατίθενταν στους ιταλούς βιομηχάνους σιδήρου και χάλυβα είχαν μειωθεί κατά 30 έως 50 % από τον Οκτώβριο, πράγμα που κατέστησε αναγκαία την αντίστοιχη αύξηση των εισαγωγών από τρίτες χώρες·

— επισήμαινε ότι, για το Δεκέμβριο, οι προμηθευτές αρνούνταν να εξασφαλίσουν στους αγοραστές ποσότητες παλαιοσιδήρου.

Η κατάληξη του τηλετυπήματος, που είναι κρίσιμη για την παρούσα δίκη, ήταν η εξής:

«Εφιστούμε γι' αυτό την προσοχή της Επιτροπής στην εξέλιξη αυτή της αγοράς, η οποία επιβεβαιώνει τις δηλώσεις της ιταλικής αντιπροσωπείας κατά τη συνεδρίαση της 12ης Νοεμβρίου στις Βρυξέλλες, και καλούμε την Επιτροπή να εκτιμήσει σοβαρά την ανάγκη, που έχει εφεξής καταστεί κατεπείγουσα, λήψεως μέτρων προσφόρων για να επαναφέρουν την αγορά του παλαιοσιδήρου στην κανονική κατάσταση.»

Η προσφεύγουσα άσκησε την υπό κρίση προσφυγή κατά παραλείψεως, βάσει του άρθρου 35 της Συνθήκης ΕΚΑΧ, ζητώντας να αναγνωριστεί ότι η Επιτροπή, μη δίνοντας καμία συνέχεια σ' αυτό το «ρητό αίτημα», «παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη» και «υπέπεσε σε κατάχρηση εξουσίας».

3. Η υπόμνηση των περιστάσεων υπό τις οποίες το θέμα υποβλήθηκε, κατά την προσφεύγουσα, στην κρίση της Επιτροπής σύμφωνα με τις διατάξεις του προαναφερθέντος άρθρου 35 αρκεί για να δικαιολογήσει τη χωριστή εξέταση του παραδεκτού της προσφυγής.

* Μετάφραση από τα γαλλικά.

Το άρθρο 35 που διέπει την προσφυγή κατά παραλείψεως που παρέχεται από τη Συνθήκη ΕΚΑΧ προβλέπει, στην περίπτωση κατά την οποία η Επιτροπή,

— « υποχρεουμένη από την παρούσα Συνθήκη ή από εκτελεστικούς κανονισμούς να λάβει απόφαση ή να διατυπώσει σύσταση, δεν συμμορφώνεται προς την υποχρέωση αυτή »,

ή

— « έχουσα εξουσία από την παρούσα Συνθήκη ή από εκτελεστικούς κανονισμούς να λάβει απόφαση ή να διατυπώσει σύσταση, παραλείπει να πράξει τούτο, η δε παράλειψη αυτή συνιστά κατάχρηση εξουσίας »,

ότι « εναπόκειται κατά περίπτωση στα κράτη, στο Συμβούλιο ή στις επιχειρήσεις και στις ενώσεις να φέρουν το θέμα ενώπιόν της ».

Και συνεχίζει:

« Αν η [Επιτροπή] εντός δύο μηνών δεν λάβει απόφαση ή δεν διατυπώσει σύσταση, είναι δυνατόν εντός μηνός να ασκηθεί ενώπιον του Δικαστηρίου προσφυγή κατά της σιωπηράς αρνητικής αποφάσεως που θεωρείται ότι προκύπτει από τη σιωπή αυτή. »

Το άρθρο 35 ΕΚΑΧ οργανώνει δηλαδή την προ της ασκήσεως προσφυγής διαδικασία, μετά το πέρας της οποίας η σιωπή που τήρησε η Επιτροπή επί δύο ολόκληρους μήνες εξομοιώνεται προς σιωπηρή απορριπτική απόφαση, κατά της οποίας χωρεί πλέον δικαστική προσφυγή.

4. Στην υπό κρίση υπόθεση, η *Επιτροπή* υποστηρίζει ότι η προσφυγή κατά παραλείψεως, την οποία άσκησε η Campsider, είναι προδήλως απαράδεκτη, τόσο για τυπικούς όσο και για ουσιαστικούς λόγους.

Επισημαίνει, *πρώτον*, ότι το περιεχόμενο του τηλετυπήματος δεν συγκεντρώνει κανένα από τα τυπικά χαρακτηριστικά, τα οποία η νομολογία του Δικαστηρίου συναρτά προς την προηγουμένη υποβολή του θέματος στην Επιτροπή κατά την πρώτη και τη δεύτερη παράγραφο του άρθρου 35 ΕΚΑΧ:

— δεν παρέχει τη δυνατότητα να συναχθεί με επαρκή ακρίβεια η φύση των αποφάσεων που όφειλε να λάβει η Επιτροπή (υποθέσεις 21 έως 26/61, Meroni, Rec. 1962, σ. 143)·

— δεν ενέχει χαρακτήρα επιτακτικό, δεν συνιστά προειδοποίηση και δεν δηλώνει ότι αποτελεί σημείο ενάρξεως της προθεσμίας ασκήσεως προσφυγής (υποθέσεις 22 και 23/60, Elz, Rec. 1961, σ. 359).

Εφόσον, λοιπόν, δεν της ζήτησε τη θέσπιση πράξεων που να προσδιορίζονται συγκεκριμένα, η προσφεύγουσα επαφέθηκε, στην πραγματικότητα, στην απόλυτη διακριτική ευχέρεια της Επιτροπής (υπόθεση 75/69, Hake, Rec. 1970, σ. 901).

Το τηλετύπημα δεν μπορεί, επομένως, να εξομοιωθεί προς όχληση προς ενέργεια σύμφωνη προς τις διατάξεις του άρθρου 35 ΕΚΑΧ, του οποίου δεν κάνει καν μνεία. Ορθώς, λοιπόν, η Επιτροπή θεώρησε το τηλετύπημα ως απλή γραπτή επιβεβαίωση της άποψης που είχε εκφράσει προφορικά η προσφεύγουσα κατά τη συνεδρίαση της 12ης Νοεμβρίου, επιβεβαίωση που δεν απαιτούσε εκ μέρους της Επιτροπής καμία « ρητή απάντηση ».

Η Επιτροπή υποστηρίζει, *δεύτερον*, ότι η προσφυγή της Campsider είναι απαράδεκτη με βάση το ίδιο της το αντικείμενο. Πράγματι, μια ένωση επιχειρήσεων, τα μέλη της οποίας συναντούν δυσχέρειες στον εφοδιασμό παλαιοσιδήρου, δεν μπορεί να επιβάλει στην Επιτροπή την υποχρέωση να λάβει γενικά μέτρα ρυθμίσεως μιας αγοράς, εκτός αν αποδείξει ότι η άρνηση αυτή της Επιτροπής εκδηλώνει τη σκόπιμη και πρόδηλη βούλησή της να τη βλάψει.

5. Η *Campsider*, από την άλλη πλευρά, υποστηρίζει ότι το τηλετύπημα που έστειλε στην Επιτροπή εκφράζει σαφώς τη βούλησή της να λάβει ρητή απάντηση από το όργανο, όταν μάλιστα αποτέλεσε γραπτή επιβεβαίωση της άποψης που είχε διατυπώσει η ίδια κατά τη συνεδρίαση της 12ης Νοεμβρίου.

Αμφισβητώντας το λυσιτελές, για την υπό κρίση υπόθεση, της επίκλησης των αποφάσεων που παρέθεσε η Επιτροπή προς στήριξη της επιχειρηματολογίας της, η προσφεύγουσα φρονεί ότι:

— η διατύπωση του τηλετυπήματος, αναφερόμενη στα επείγοντα μέτρα που πρέπει να λάβει η Επιτροπή για την αντιμετώπιση της κρίσης που πλήττει την αγορά παλαιοσιδήρου, δεν άφηνε καμία αμφιβολία ως προς το αντικείμενό του, που ήταν η υποβολή αιτήματος στην Επιτροπή για να ενεργήσει σύμφωνα προς τις υποχρεώσεις που της επιβάλλονται από το άρθρο 59 της Συνθήκης ΕΚΑΧ·

— σχετικώς, το τηλετύπημα αναφέρεται ρητά στην έλλειψη διαθέσιμου παλαιοσιδήρου, κατάσταση στην οποία ρητά αναφέρεται το άρθρο 59, το οποίο άλλωστε παραπέμπει στο άρθρο 57 και, άρα, στα διάφορα μέτρα παρεμβάσεως που είχε υποχρέωση να λάβει η Επιτροπή (άρθρα 60 έως 64 και 71 έως 75)·

— αυτός καθαυτός ο κατεπείγων χαρακτήρας της δράσης που έπρεπε να αναληφθεί ήταν τέτοιος που καθιστούσε περιττή κάθε μνεία της δίμηνης προθεσμίας που παρέχεται στην Επιτροπή από την τρίτη παράγραφο του άρθρου 35.

Όσον αφορά δε το επιχείρημα της Επιτροπής περί μη τηρήσεως των ουσιωδών προϋποθέσεων που ορίζονται για το παραδεκτό της προσφυγής κατά παραλείψεως, δεν βρίσκει κανένα έρεισμα στο άρθρο 35 της Συνθήκης ΕΚΑΧ.

6. Οι ισχυρισμοί που προβάλλει η προσφεύγουσα προς στήριξη του παραδεκτού της προσφυγής της δεν είναι πειστικοί.

Το άρθρο 35 ΕΚΑΧ εξαρτά την προσφυγή κατά παραλείψεως, που στρέφεται κατά της σιωπής που τήρησε η Επιτροπή, από την προηγούμενη υποβολή του θέματος στην κρίση της. Το Δικαστήριο έχει τονίσει τον « ουσιώδη » χαρακτήρα αυτής της « αρχικής τηρήσεως τύπου », επιμένοντας ιδιαίτερα στη « σημασία της γνωστοποιήσεως, η οποία, επισημαίνοντας την αδράνεια της (Επιτροπής), την υποχρεώνει να λάβει θέση εντός περιορισμένης προθεσμίας επί της νομιμότητας της αδράνειάς της » (υπόθεση 17/57, De Gesamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg, Rec. 1958-1959, σ. 9, συγκεκριμένα στη σ. 26).

Έτσι, η προηγούμενη υποβολή του θέματος πρέπει, λόγω ακριβώς της σημασίας που της αποδίδει η Συνθήκη, να συγκεντρώνει ορισμένα χαρακτηριστικά, τέτοια που να της αποδίδουν την πλήρη αποτελεσματικότητά της, ιδίως όσον αφορά την προθεσμία που τάσσεται στην Επιτροπή.

Πράγματι, πρέπει να γίνει δεκτό ότι στο « πλάσμα της σιωπηρής απορριπτικής αποφάσεως που συναρτάται προς την παρέλευση προθεσμίας δύο μηνών » (59/70, Κάτω Χώρες, Rec. 1971, σ. 637, σκέψη 12) πρέπει κατ' ανάγκη να αντιστοιχεί, από την πλευρά του προσφεύγοντος, ρητό αίτημα, που να τάσσει στην Επιτροπή προθεσμία, κατ' εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 35 ΕΚΑΧ, για να ενεργήσει σύμφωνα προς ορισμένες διατάξεις του πρωτογενούς ή του παραγώγου δικαίου. Με άλλα λόγια, από την προηγούμενη υποβολή του θέματος στην Επιτροπή — με την οποία δίνεται ρητή έκφραση στις αξιώσεις, των οποίων ο αιτών προτίθεται ενδεχομένως να επιδιώξει τη δικαστική ικανοποίηση — πρέπει να προκύπτουν χωρίς ασάφειες τόσο οι υποχρεώσεις που απορρέουν από το πρωτογενές ή το παράγωγο δίκαιο και των οποίων ζητείται από την Επιτροπή η εκτέλεση, όσο και η βούληση του αιτούντος να επιβάλει την τήρησή τους. Όπως έχει επισημάνει ο γενικός εισαγγελέας Roemer, « κατά την ορθή αντί-

ληψη, πρέπει από το αίτημα που απευθύνεται στη διοίκηση να μπορεί να συναχθεί με αρκετή σαφήνεια ποια είναι τα μέτρα που αναμένονται από την Ανωτάτη Αρχή και των οποίων η λήψη θα χρειαστεί ενδεχομένως να επιδιωχθεί δικαστικώς» (προαναφερθείσες υποθέσεις 22 και 23/60, Elz, σ. 383).

Η νομολογία του Δικαστηρίου φαίνεται να επιβεβαιώνει πλήρως την ανάλυση αυτή.

Όσον αφορά το αντικείμενο της προηγούμενης υποβολής του θέματος στην Επιτροπή, πρέπει να δίνει τη δυνατότητα «να συναχθεί με αρκετή ακρίβεια» το περιεχόμενο της απόφασης που όφειλε να λάβει η Επιτροπή (προαναφερθείσες υποθέσεις 21 έως 26/61, Meroni, σ. 155· βλ. επίσης υποθέσεις 24 και 34/58, Chambre syndicale de la sidérurgie de l' Est de la France, Rec. 1960, σ. 573, ειδικότερα στη σ. 609) ή να προσδιορίζει «συγκεκριμένα τις πράξεις» που ο αιτών θέλει να θεσπιστούν από την Επιτροπή ή ακόμη να «παρέχει οποιαδήποτε διευκρίνιση ως προς το περιεχόμενο» των μέτρων των οποίων ζητείται η λήψη από την Επιτροπή (προαναφερθείσα απόφαση 75/69, Hake, σκέψεις 7 και 8).

Όσον αφορά το υποβαλλόμενο αίτημα, πρέπει να έχει τη μορφή «οχλήσεως, με την οποία επιδιώκεται η εκ μέρους της καθής λήψη της προηγουμένης αποφάσεως, ρητής ή σιωπηράς, κατά της οποίας χωρεί δικαστική προσφυγή»· προς τούτο, πρέπει να έχει χαρακτήρα «επιτακτικό ή να συνιστά προειδοποίηση» και να δηλώνει «με αρκετή σαφήνεια ότι αποτελεί σημείο ενάρξεως της προθεσμίας ασκήσεως προσφυγής» (προαναφερθείσες υποθέσεις 22 και 23/60, Elz, σ. 375).

7. Το τηλετύπημα της 16ης Νοεμβρίου 1984 δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως *ρητό* αίτημα, το οποίο απηύθυνε η προσφεύγουσα στην Επιτροπή και με το οποίο της έταξε, βάσει των διατάξεων του άρθρου 35 ΕΚΑΧ, προθεσμία για να ενεργήσει σύμφωνα προς ορισμένες υποχρεώσεις της που απορρέουν από το πρωτογενές ή το παράγωγο δίκαιο. Πράγματι, όπως τόνισα, για να μπορεί να εκληφθεί η σιωπή της Επιτροπής ως σιωπηρή απορριπτική απόφαση, πρέπει να μπορεί να συναχθεί σαφώς από το προηγούμενο αίτημα όχι μόνο η αναμενόμενη απόφαση, αλλά και η φύση της διαδικασίας που κινείται από τον αιτούντα.

Το υπό κρίση τηλετύπημα, όμως, περιγράφει απλώς τις δυσχέρειες εφοδιασμού παλαιοσιδήρου, τις οποίες αντιμετώπισαν οι ιταλικές ηλεκτρικές χαλυβουργίες. Σχετικώς, η απλή μνεία της «έλλειψης παλαιοσιδήρου» δεν μπορεί σοβαρά να θεωρηθεί ως επαρκές στοιχείο, από το οποίο να μπορεί να συναχθεί το περιεχόμενο των μέτρων που η Επιτροπή «υποχρεούνταν» ή «είχε την εξουσία» να λάβει βάσει του άρθρου 35. Ειδικότερα, πρέπει να απορριφθεί η επιχειρηματολογία της προσφεύγουσας, η οποία επιχειρεί στην απλή αυτή αναφορά να θεμελιώσει απευθείας παραπομπή στις διατάξεις του άρθρου 59 της Συνθήκης ΕΚΑΧ και, κατ' επέκταση, στις διατάξεις στις οποίες το άρθρο αυτό παραπέμπει περαιτέρω. Η ερμηνεία αυτή συγχέει το σιωπηρό με το ανακριβές, προς βλάβη της ασφάλειας του δικαίου.

Ούτε μπορεί το τηλετύπημα να εκληφθεί ως όχληση. Δεν μπορεί, βέβαια, η έλλειψη αιτιολογικής αναφοράς στο άρθρο 35 να θεωρηθεί από μόνη της κρίσιμη. Πράγματι, η αναφορά σε παράλειψη ή στην ενδεχόμενη αδράνεια της Επιτροπής θα μπορούσε να θεωρηθεί επαρκής, αρκεί ο αιτών να διευκρίνιζε παράλληλα ότι έχει την πρόθεση να προσφύγει κατ' αυτής δικαστικώς σε περίπτωση αρνήσεως της Επιτροπής να ενεργήσει. Το τηλετύπημα όμως δεν περιέχει καμία ένδειξη που θα μπορούσε να οδηγήσει την Επιτροπή να θεωρήσει ότι αποτελεί υποβολή θέματος στην κρίση της, η οποία προηγείται της προσφυγής κατά παραλείψεως κατά το άρθρο 35. Από τη διατύπωσή του δεν προκύπτει πρόθεση της προσφεύ-

γουσας να αναγκάσει την Επιτροπή να λάβει θέση εντός ορισμένης προθεσμίας επί της νομιμότητας της αδράνειάς της, αλλά *να της επιστήσει την προσοχή* επί της καταστάσεως της αγοράς παλαιοσιδήρου και να την *καλέσει* « να εκτιμήσει σοβαρά την ανάγκη, που έχει εφεξής καταστεί κατεπείγουσα, λήψεως μέτρων προσφόρων για να επαναφέρουν την αγορά του παλαιοσιδήρου στην κανονική κατάσταση ». Έτσι, δεν προκύπτει από το ίδιο το κείμενο του τηλετυπήματος ότι η προσφεύγουσα είχε την πρόθεση να προκαλέσει τη λήψη αποφάσεως της Επιτροπής, ελλείψει της οποίας θα προσέφευγε στο Δικαστήριο. Όσον αφορά δε τη μνεία περί κατεπείγοντος των ληπτέων μέτρων, δεν μπορεί από μόνη της να θεραπεύσει σοβαρά την έλλειψη κάθε σχετικής αναφοράς, με την οποία θα καθίστατο σαφές στην Επιτροπή ότι όφειλε να θεωρήσει το τηλετύπημα ως χρονικό σημείο ενάρξεως της προθεσμίας που προβλέπεται στην τρίτη παράγραφο του άρθρου 35 ΕΚΑΧ.

8. Για όλους αυτούς τους λόγους και χωρίς να χρειάζεται να εξεταστεί αν η προσφυγή κατά παραλείψεως συγκεντρώνει ή όχι και άλλες προϋποθέσεις, προτείνω:

1) να απορριφθεί η προσφυγή ως απαράδεκτη·

2) να καταδικαστεί η προσφεύγουσα στα δικαστικά έξοδα.