ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ G. FEDERICO MANCINI της 11ης Ιουνίου 1987 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Το Δικαστήριο καλείται να αποφανθεί επί αγωγής την οποία άσκησε η ολλανδική εταιρία De Boer Buizen BV στις 17 Μαρτίου 1986 κατά του Συμβουλίου και της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων δυνάμει του άρθρου 215, δεύτερη παράγραφος, της Συνθήκης ΕΟΚ. Η ενάγουσα, επιχείρηση διανομής σωλήνων από χάλυβα που εξάγει κυρίως στις Ηνωμένες Πολιτείες, κατέχει από το 1983 χώρο αποθεματοποίησης στη Huntsville (Τέξας) και εργάζεται μέσω αμερικανικής θυγατρικής εταιρίας. Το φθινόπωρο 1984, παρήγγειλε σε γερμανούς και γάλλους παραγωγούς 3 000 τόνους σωλήνων. Εντούτοις, το εμπόρευμα της παραδόθηκε την επόμενη άνοιξη, δηλαδή μετά από σειρά μέτρων που είχαν περιορίσει την εξαγωγή σωλήνων προς τις Ηνωμένες Πολιτείες. Η De Boer αναγκάστηκε, επομένως, να αποθηκεύσει αυτό το εμπόρευμα.

Η ενάγουσα ζητεί από το Δικαστήριο: α) να αναγνωριστεί ότι η Κοινότητα είναι υπεύθυνη για τη ζημία που υπέστη λόγω του γεγονότος ότι, από τις 7 Ιανουαρίου 1985, εμποδίστηκαν οι εξαγωγές της σε σωλήνες κάθε είδους από χάλυβα προς τις Ηνωμένες Πολιτείες κατόπιν της εφαρμογής από τα θεσμικά όργανα του διακανονισμού που συνήφθη στις 7 Ιανουαρίου του ιδίου έτους με τις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής (ΕΕ L 9, σ. 1)· β) να αποφασίσει ότι οι διάδικοι θα συνεννοηθούν για τον καθορισμό του ύψους της ζημίας που υπέστη η προσφεύγουσα και ότι, ελλείψει συμφωνίας επ' αυτού του σημείου, θα συνεχιστεί η διαδικασία προς καθορισμό του ύψους της ζημίας.

2. Στις 24 Νοεμβρίου 1984, οι αμερικανικές αρχές απαγόρευσαν γενικά τις εισαγωγές σωλήνων από χάλυβα παραγόμενων εντός της Κοινότητας. Επακολούθησε δυσχερής διαπραγμάτευση στο τέλος της οποίας η Κοινότητα ανέλαβε την υποχρέωση να περιορίσει τις εξαγωγές της προς την Αμερική, καταρχάς κατά τη διετή περίοδο 1985-1986 και μετά ταύτα μέχρι το Σεπτέμβριο 1989, περιορίζοντάς τες στο καθορισθέν ανώτατο όριο του 7,6 % της φαινομενικής κατανάλωσης στις Ηνωμένες Πολιτείες (7 Ιανουαρίου 1985).

Σε εκτέλεση αυτής της συμφωνίας, το Συμβούλιο θέσπισε τον κανονισμό (ΕΟΚ) 60/85 της 9ης Ιανουαρίου 1985 (ΕΕ L 9, σ. 13), δυνάμει του οποίου η κατανομή της κοινοτικής ποσόστωσης μεταξύ των κρατών μελών «πρέπει να λαμβάνει υπόψη τα παραδοσιακά εμπορικά ρεύματα» (πέμπτη αιτιολογική σκέψη) και τα κράτη είναι υπεύθυνα για τη διάθεση των αντιστοίχων ποσοστώσεων στις επιχειρήσεις «εφαρμόζοντας αντικειμενικά κριτήρια» (τρίτη αιτιολογική σκέψη). Συγκεκριμένα, για να διαθέσουν τους σωλήνες πέραν του Ατλαντικού, οι επιχειρήσεις πρέπει να έχουν άδεια την οποία οι αρμόδιες αρχές κάθε κράτους χορηγούν τηρώντας τα παραδοσιακά τους ρεύματα εξαγωγής και τα ρεύματα εξαγωγής προς τις Ηνωμένες Πολιτείες όπως παραδοσιακά κατανέμονται στη διάρκεια του έτους (άρθρο 5, παράγραφος 2, δεύτερο και τρίτο κριτήριο). Τέλος, η ένατη αιτιολογική σκέψη και το άρθρο 5, παράγραφος 4, επιτρέπουν τη μεταβίβαση των αδειών εξαγωγής όχι μόνο μεταξύ των παραγωγικών επιχειρήσεων

* Μετάφραση από τα ιταλικά.

αλλά και μεταξύ αυτών και των επιχειρήσεων διανομής, ιδίως στην περίπτωση που οι πρώτες παραχωρούν τα προϊόντα τους στις δεύτερες.

Άλλες λεπτομέρειες σχετικές με την εφαρμογή της συμφωνίας καθορίστηκαν από την Επιτροπή με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 61/85 της 9ης Ιανουαρίου 1985 (ΕΕ L 9, σ. 19)· η πλέον χαρακτηριστική αναφέρεται στο άρθρο 3, παράγραφος 5, κατά το οποίο «κάθε άδεια αποτελεί αντικείμενο μιας μόνο μεταβίβασης».

3. Τα δύο θεσμικά όργανα εξέφρασαν αμφιβολίες ως προς το παραδεκτό της αγωγής. Κατά το Συμβούλιο, η ζημία για την οποία παραπονείται η De Boer πρέπει να αποδοθεί όχι στην Κοινότητα, αλλά στο κράτος των Κάτω Χωρών για δύο προφανείς λόγους: σ' αυτό το κράτος εναπόκειται να κατανείμει μεταξύ των εθνικών επιχειρήσεων την ποσότητα που του έχει χορηγηθεί και ο Υπουργός Οικονομικών της Χάγης είναι ακριβώς εκείνος που δεν χορήγησε στην εταιρία την άδεια από την οποία εξαρτιόταν η εξαγωγή των σωλήνων. Για να πετύχει την προστασία προς την οποία αποβλέπει η De Boer πρέπει, επομένως, να απευθυνθεί στον ολλανδό δικαστή και, ειδικότερα, στο College van Beroep voor het Bedrijfsleven στο οποίο ζήτησε, στις 26 Νοεμβρίου 1985, την ακύρωση της απόφασης, η οποία της αρνήθηκε την άδεια. Πράγματι, βάσει της νομολογίας του Δικαστηρίου, ο έλεγχος της διοικητικής δράσεως των κρατών μελών κατά την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου εναπόκειται στα εθνικά δικαστήρια (απόφαση της 10ης Ιουνίου 1982, υπόθεση 217/81, Interagra, Συλλογή 1982, σ. 2233)· και αυτά τα δικαστήρια είναι τα μόνα αρμόδια για να αποφανθούν επί της αποκαταστάσεως ζημιών προκαλούμενων από τις αρχές των κρατών μελών (απόφαση της 26ης Φεβρουαρίου 1986, υπόθεση 175/84, Krohn, Συλλογή 1986, σ. 753, ιδίως σ. 763).

Η άποψη της Επιτροπής είναι ανάλογη. Υποστηρίζει ότι η ερειδόμενη στο άρθρο 215 αγωγή αποκλείεται όταν υφίσταται άλλο μέσο παροχής έννομης προστασίας που εγγυάται στους διοικούμενους αποτελεσματική προστασία (απόφαση της 12ης Απριλίου 1984, υπόθεση 281/82, Unifrex, Συλλογή 1984, σ. 1969)· και η ασκηθείσα από την De Boer αγωγή ενώπιον του College van Beroep, το οποίο, ουδόλως εμποδίζεται να αναφερθεί στο Δικαστήριο ως προς το κύρος της ένδικης κανονιστικής ρύθμισης, επιτρέπει στην ενάγουσα να επιτύχει την αποκατάσταση της ζημίας για την οποία παραπονείται. Επικουρικώς, η Επιτροπή, και αυτή, υπενθυμίζει την απόφαση Krohn τονίζοντας το σημείο όπου αναφέρεται ότι η ευθύνη των θεσμικών οργάνων περιορίζεται στις ζημίες που αυτά πράγματι προκάλεσαν.

Τα συνοψιζόμενα έτσι επιχειρήματα δεν πείθουν. Αληθεύει το ότι, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, η ερειδόμενη στο άρθρο 215 αγωγή δεν μπορεί να εισαχθεί παρά μετά την εξάντληση των εσωτερικών μέσων παροχής έννομης προστασίας που επιτρέπουν να επιτευχθεί η ακύρωση της εθνικής απόφασης. Πρέπει επίσης αυτά τα μέσα παροχής έννομης προστασίας να διασφαλίζουν αποτελεσματική προστασία και στην υπό κρίση περίπτωση αυτός ο όρος δεν συντρέχει. Πράγματι, ας υποτεθεί ότι το College van Beroep απευθύνεται στο Δικαστήριο και ότι το τελευταίο κηρύσσει ανίσχυρους τους δύο κανονισμούς· ελλείψει παρεμβάσεως του νομοθέτη των Βρυξελλών, η ολλανδική αρχή δεν θα οφείλει να τροποποιήσει την απόφασή της (απόφαση Unifrex). Προστίθεται — αναφέρει η De Boer — ότι οι εθνικοί οργανισμοί δεν είναι υπεύθυνοι των ζημιών που προκαλούνται κατά την εφαρμογή κοινοτικής πράξεως, η οποία μεταγενέστερα κηρύχθηκε ανίσχυρη (απόφαση της 13ης Φεβρουαρίου 1979, υπόθεση 101/78, Granaria, Racc. 1979, σ. 623).

4. Εισέρχομαι στην ουσία. Όπως ανέφερα, η De Boer υποστηρίζει ότι οι κανονισμοί (ΕΟΚ) 60 και 61/85, που θεσπίστηκαν από το

Συμβούλιο και την Επιτροπή προς εκτέλεση της συμφωνίας της 7ης Ιανουαρίου 1985 είναι παράνομοι και της προξένησαν ζημία. Πράγματι, ο νομοθέτης προέβη αυθαίρετα στην κατανομή των επιβαρύνσεων που απορρέουν από τη συμφωνία, ειδικότερα: α) εισάγοντας διάκριση μεταξύ των διανομέων υπέρ των παραγωγών· β) κατανέμοντας την κοινοτική ποσόστωση μεταξύ των κρατών μελών χωρίς να λάβει υπόψη τα παραδοσιακά εμπορικά ρεύματα.

Επί του πρώτου σημείου, η εταιρία παρατηρεί ότι η σχετική με τη μεταβίβαση των αδειών διάταξη μεταξύ παραγωγικών επιχειρήσεων και επιχειρήσεων διανομής παρέμεινε γράμμα νεκρό. Μόνο οι πρώτες, επομένως, άντλησαν πλεονέκτημα από το σύστημα των αδειών χρησιμοποιώντας, άμεσα ή με τη μεσολάβηση θυγατρικών εταιριών, το σύνολο της ποσόστωσης που τους χορηγήθηκε· και αυτή η δυσμενής διάκριση είναι ακόμα περισσότερο άδικη γιατί το άνοιγμα της αμερικανικής αγοράς στα κοινοτικά προϊόντα έγινε κυρίως για τους διανομείς. Δεύτερον, η De Boer σημειώνει ότι οι δύο κανονισμοί δημιουργούν επίσης διάκριση μεταξύ των κρατών μελών. Πράγματι, σύμφωνα με τα παραδοσιακά εμπορικά ρεύματα, η παραχωρηθείσα ποσόστωση στις Κάτω Χώρες είναι ανώτερη απ' ό,τι θα έπρεπε· εντούτοις, επωφελήθηκε αυτής σχεδόν αποκλειστικά σημαντικός παραγωγός του οποίου η De Boer δεν είναι τακτικός πελάτης.

Άλλη παρατήρηση της ενάγουσας αναφέρεται στην ιδιαίτερη κατάστασή της. Είδαμε ότι το Σεπτέμβριο-Οκτώβριο 1984 είχε παραγγείλει σε διάφορους παραγωγούς της Κοινότητας σημαντική ποσότητα σωλήνων προς διάθεση στις Ηνωμένες Πολιτείες. Εκείνη την εποχή — δηλώνει η De Boer — δεν της ήταν δυνατό να προβλέψει τα περιοριστικά μέτρα και το ειδικό καθεστώς των αδειών που τέθηκε σε ισχύ τον Ιανουάριο του επομένου έτους. Η ζημία που προκύπτει από το γεγονός ότι δεν μπόρεσε να εισαγάγει τους σωλήνες δεν μπορεί, επομένως, να αποδοθεί σε απρονοησία της.

5. Αυτοί οι ισχυρισμοί πρέπει να εκτιμηθούν υπό το φως των αρχών που καθιέρωσε το Δικαστήριο ερμηνεύοντας το άρθρο 215. Όπως γνωρίζουμε, προβλέπονται κυρίως τρεις προϋποθέσεις. Για να αναγνωριστεί η Κοινότητα υπεύθυνη πρέπει να υφίστανται: α) παράνομη συμπεριφορά των θεσμικών οργάνων· β) άδικη ζημία· γ) αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της συμπεριφοράς και της ζημίας (βλέπε την πλέον πρόσφατη απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 1981, Ludwigshafener Walzmühle και λοιποί κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, συνεκδικασθείσες υποθέσεις 197 έως 200, 243, 245 και 247/80, Συλλογή 1981, σ. 3211).

Όσον αφορά την υπό το στοιχείο α) διατυπούμενη προϋπόθεση, παρατηρείται ότι η συμπεριφορά για την οποία διατυπώνεται παράπονο είναι η θέσπιση κανονιστικής πράξεως. Επομένως, η Κοινότητα δεν μπορεί να θεωρηθεί υπεύθυνη παρά στην περίπτωση επαρκώς χαρακτηριστικής παραβιάσεως ανωτέρου κανόνα δικαίου που έχει θεσπιστεί για την προστασία των ιδιωτών ή πρόδηλης και σοβαρής παραβίασης των ορίων που επιβάλλονται στις εξουσίες των θεσμικών οργάνων (απόφαση της 2ας Δεκεμβρίου 1971 στην υπόθεση 5/71, Zuckerfabrik Schöppenstedt, Racc. 1971, σ. 975· απόφαση της 25ης Μαΐου 1978 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 83 και 94/76, 4, 15 και 40/77, Bayerische HNL και λοιποί κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, Racc. 1978, σ. 1209· απόφαση της 6ης Δεκεμβρίου 1984 στην υπόθεση 59/83, Biovilac, Συλλογή 1984, σ. 4057, και απόφαση της 19ης Δεκεμβρίου 1985 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 194 έως 206/83, Αστερίς και λοιποί, Συλλογή 1985, σ. 2815, ιδίως σ. 2821). Προσθέτω ότι στις μεγάλες επιλογές της οικονομικής πολιτικής, τα θεσμικά όργανα έχουν την εξουσία να θίγουν ορισμένες υποκειμενικές καταστάσεις στην περίπτωση που η θυσία τους παρίσταται αναγκαία για την επιδίωξη του γενικού συμφέροντος (απόφαση της 18ης Μαρτίου 1980 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 154, 205, 206, 226 έως 228, 263 και 264/78, 39, 31, 83 και 85/79, Valsabbia και λοιποί κατά Επιτροπής, Racc. 1980, σ. 907).

Κατόπιν αυτής της εισαγωγής, θα εξετάσω κατά πρώτον την αιτίαση που προσάπτει στην

ένδικη κανονιστική ρύθμιση ότι είναι αυθαίρεση και, ειδικότερα, ότι δημιουργεί δυσμενή διάκριση μεταξύ των επιχειρήσεων διανομής. Σχετικά, τα καθού θεσμικά όργανα αναφέρουν — και αυτό μου φαίνεται ορθό — ότι η αναφορά στα « παραδοσιακά εμπορικά ρεύματα » δεν συνιστά κανόνα ανώτερης τάξεως που έχει θεσπιστεί για την προστασία των ιδιωτών. Πράγματι, δεν μπορεί να λεχθεί ότι ο κανονισμός (ΕΟΚ) 60/85 επιβάλλει υποχρέωση κατανομής της κοινοτικής ποσόστωσης βάσει αυτών των ρευμάτων· οι όροι « να λαμβάνει υπόψη » που αναφέρονται στην πέμπτη αιτιολογική σκέψη το αποδεικνύουν και αποκαλύπτουν την ύπαρξη διακριτικού περιθωρίου κατά την εκτίμηση των αντικρουομένων συμφερόντων. Εξάλλου, είναι αληθές ότι οι δύο πράξεις επιφυλάσσουν άνιση μεταχείριση στους παραγωγούς και τους διανομείς. Αυτές, όμως, οι διαφορές ούτε αυθαίρετες είναι ούτε εισάγουν διακρίσεις· όπως αποδεικνύεται από τους σκοπούς της αμερικανοευρωπαϊκής συμφωνίας, αυτές οι διαφορές δικαιολογούνται αντικειμενικά από τη διαφορά των καταστάσεων στις οποίες βρίσκονται οι δύο κατηγορίες επιχειρήσεων.

Η συμφωνία, όπως είδαμε, αποβλέπει στο να περιορίσει εντός ορισμένου ανωτάτου ορίου τις εξαγωγές σωλήνων από χάλυβα που παράγονται στην Κοινότητα και, είναι προφανές, ότι μια κανονιστική ρύθμιση αυτού του είδους θίγει κυρίως αυτόν που κατασκευάζει τους εν λόγω σωλήνες διότι τον υποχρεώνει να περιορίσει την παραγωγή του ή να την κατευθύνει προς άλλες αγορές. Αντιθέτως, μη προβλέποντας περιορισμούς για τους σωλήνες προελεύσεως τρίτων χωρών που διατίθενται στην Αμερική μέσω επιχειρήσεων εγκατεστημένων στην Κοινότητα, δεν βλάπτει ή βλάπτει πολύ λιγότερο αυτόν που τους διανέμει. Με άλλα λόγια, οι παραγωγοί δεν μπορούν να εξαγάγουν στις Ηνωμένες Πολιτείες το εμπόρευμα που κατασκευάζουν παρά υπό τους όρους που θέτει η κοινοτική κανονιστική ρύθμιση· οι διανομείς δεν υπάγονται σ' αυτή την κανονιστική ρύθμιση παρά αν διαθέτουν στις Ηνωμένες Πολιτείες σωλήνες παραγωγής της Κοινότητας. Υπό το φως μιας καταστάσεως τόσο μη ισορροπημένης, ο νομοθέτης δεν μπορούσε παρά να θεσπίσει σύστημα αδειών ευνοϊκότερο για τις παραγωγικές επιχειρήσεις. Δεν λησμόνησε, όμως, τις επιχειρήσεις διανομής· και, αντιθέτως προς ό,τι βεβαιώνει η προσφεύγουσα, η διάταξη που επιτρέπει τη μεταβίβαση των αδειών σ' αυτές τις τελευταίες εφαρμόστηκε πλήρως και αυτή.

Επομένως, η πρώτη αιτίαση στερείται ερείσματος. Εξάλλου, η απευθυνόμενη στην Κοινότητα κατηγορία ότι κατένειμε το σύνολο της ποσόστωσης υπέρ ορισμένων κρατών μελών και ειδικότερα των Κάτω Χωρών είναι ακόμα πιο εύθραυστη. Το επιχείρημα που βασίζεται στο γεγονός ότι η αναφορά στα παραδοσιακά ρεύματα δεν μπορεί να συνιστά ανώτερο κανόνα αποβλέποντα στην προστασία των ιδιωτών ισχύει και γι' αυτή την κατηγορία. Αλλά, εκτός αυτού, δεν αντιλαμβάνομαι κατά ποίο τρόπο το γεγονός για το οποίο παραπονείται η De Boer μπόρεσε να έχει αρνητική επίπτωση επί των *πιθανοτήτων* της εξαγωγής.

Λίγα λόγια περί της αδυναμίας στην οποία η De Boer υποτιθεμένως βρέθηκε για να προβλέψει εγκαίρως τους περιορισμούς που επιβλήθηκαν στις αρχές του 1985. Οι παρατηρήσεις της ενάγουσας προκαλούν έκπληξη. Μια εταιρία η οποία αντλεί από το εμπόριο με τις Ηνωμένες Πολιτείες τα 75 % των κερδών της, η οποία κατέχει αποθήκη στο Τέξας και αμερικανική θυγατρική εταιρία, δεν μπορούσε να αγνοεί ότι από τις αρχές των ετών " 80 η εξαγωγή κοινοτικών σωλήνων ήταν, μπορεί να λεχθεί, υπό επιτηρούμενη ελευθερία. Οι σωλήνες, μη περιληφθέντες στην αμερικανοευρωπαϊκή συμφωνία της 21ης Οκτωβρίου 1982, της σχετικής με το χάλυβα (ΕΕ L 307, σ. 13), αποτέλεσαν το αντικείμενο ανταλλαγής επιστολών που προσαρτήθηκαν με παραρτήματα

σ' αυτή τη συμφωνία. Οι ευρωπαϊκές αρχές είχαν δηλώσει σ' αυτές τις επιστολές ότι, κατά τη διάρκεια αυτής της συμφωνίας, δηλαδή μέχρι το Δεκέμβριο 1985, οι εξαγωγές σωλήνων προελεύσεως Κοινότητας δεν θα υπερέβαιναν το μέσο όγκο των εξαγωγών τους κατά τη διάρκεια των ετών 1981-1982. Δεν έπρεπε, επομένως, να κατέχει κανείς προφητικά χαρίσματα για να αντιληφθεί ότι το μέλλον επιφύλασσε περιοριστικά μέτρα όμοια με τα προβλεπόμενα για την εφαρμογή της συμφωνίας του 1982. Αυτό ακριβώς συνέβη: το σύστημα των αδειών που θεσπίστηκε με τους κανονισμούς (ΕΟΚ) 60 και 61/85 είναι σχεδόν όμοιο με το σύστημα που δημιουργήθηκε προ τριών ετών.

6. Βάσει των προηγουμένων σκέψεων, προτείνω να απορριφθεί η ασκηθείσα, στις 17 Μαρτίου 1986, από την De Boer Buizen BV αγωγή, και να καταδικαστεί η προσφεύγουσα στα δικαστικά έξοδα, κατ' εφαρμογή του άρθρου 69, παράγραφος 2, του κανονισμού διαδικασίας.