ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
JEAN MISCHO
της 28ης Νοεμβρίου 1989 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Στις 13 Μαΐου 1986 η Επιτροπή εξέδωσε τη σύσταση 86/198/ΕΚΑΧ, σχετικά με την καθιέρωση προνομίου για τις απαιτήσεις λόγω των εισφορών στην παραγωγή άνθρακα και χάλυβα (ΕΕ L 144, σ. 40), η οποία επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να επιβάλλουν, το αργότερο ως την 1η Ιανουαρίου 1988 και σύμφωνα με τον προβλεπόμενο σ' αυτήν τρόπο, την προνομιακή κατάταξη των απαιτήσεων που γεννώνται από την εφαρμογή των αναφερόμενων στα άρθρα 49 και 50 της Συνθήκης ΕΚΑΧ εισφορών σε όλες τις περιπτώσεις πτωχευτικών διαδικασιών οι οποίες προβλέπονται από την εθνική τους νομοθεσία.

2. Δεδομένου ότι η Ιταλία δεν είχε λάβει ακόμα τα απαραίτητα μέτρα για τη μεταφορά της συστάσεως στο εθνικό δίκαιο, έτσι ώστε να συμμορφωθεί προς την υποχρέωση αυτή, η Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ανθρακα και Χάλυβα, ενεργώντας διά της Επιτροπής, επικαλέστηκε την απευθείας εφαρμογή της συστάσεως στην περίπτωση της πτωχεύσεως της εταιρίας Acciaierie e Ferriere Basseni, που κηρύχθηκε στις 3 Φεβρουαρίου 1987, και ζήτησε την προνομιακή κατάταξη ορισμένων από τις απαιτήσεις που είχε δυνάμει δύο αποφάσεων, της 23ης Φεβρουαρίου 1982 και της 5ης Σεπτεμβρίου 1986.

3. Υπό τις συνθήκες αυτές το Tribunale civile e penale της Brescia, ενώπιον του οποίου η ΕΚΑΧ είχε ασκήσει ανακοπή κατά της αρνητικής αποφάσεως του εισηγητή δικαστή που διηύθυνε τις εργασίες της πτωχεύσεως, διερωτήθηκε ως προς «την αξία και την ισχύ της συστάσεως 86/198/ΕΚΑΧ στην ιταλική έννομη τάξη» [1] και υπέβαλε στο Δικαστήριο, κατ' εφαρμογή του άρθρου 41 της Συνθήκης ΕΚΑΧ, τρία προδικαστικά ερωτήματα, τα οποία αποτελούν το αντικείμενο των προτάσεων αυτών.

4. Αυτά τα τρία ερωτήματα, για το πλήρες κείμενο των οποίων παραπέμπω στην έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση, αναφέρονται:

1) στην «άμεση και απευθείας εφαρμογή» της συστάσεως 86/198 και ιδίως των άρθρων 1 και 2·

2) για την περίπτωση που έχει άμεση και απευθείας εφαρμογή η σύσταση, στη δυνατότητα εφαρμογής της στις απαιτήσεις που γεννήθηκαν πριν από την ημερομηνία εκδόσεώς της·

3) για την περίπτωση που η σύσταση δεν έχει τέτοια ισχύ, στη δεσμευτικότητα της λήξασας την 1η Ιανουαρίου 1988 προθεσμίας και τις επιπτώσεις της μη τηρήσεώς της στο εθνικό δίκαιο.

5. Με τις γραπτές παρατήσεις που κατέθεσε στο Δικαστήριο, η Επιτροπή προέβαλε δύο προκαταρκτικά ζητήματα, ήτοι, αφενός, του παραδεκτού του τρίτου ερωτήματος, το οποίο, κατά την Επιτροπή, αφορά πρόβλημα καθαρά εθνικού δικαίου, και, αφετέρου, του παραδεκτού των δύο άλλων ερωτημάτων, τα οποία, δεδομένου ότι αφορούν την ερμηνεία και όχι το κύρος πράξεως της Ανωτάτης Αρχής της ΕΚΑΧ, έρχονται σε αντίθεση προς το γράμμα του άρθρου 41 της Συνθήκης ΕΚΑΧ.

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

1 — Σελίδα 2 της Διατάξεως περί παραπομπής.

6. Αντίθετα με ό,τι έκανε η Επιτροπή, δεν θα αρχίσω με την εξέταση του προβλήματος του παραδεκτού του τρίτου ερωτήματος, το οποίο δεν τίθεται παρά μόνο σε περίπτωση που δοθεί αρνητική απάντηση στο πρώτο και, εν πάση περιπτώσει, μπορεί να διαχωριστεί σε δύο μέρη, από το οποίο μόνο το δεύτερο αφορά ρητά ζήτημα εθνικού δικαίου, ενώ το πρώτο μπορεί να θεωρηθεί ότι αφορά την ερμηνεία της διατάξεως της συστάσεως που τάσσει προθεσμία για τη θέση της σε εφαρμογή.

7. Επιπλέον, το δεύτερο προκαταρκτικό ζήτημα είναι κατά πολύ σπουδαιότερο, καθόσον αμφισβητείται η ίδια η αρμοδιότητα του Δικαστηρίου να αποφανθεί, βάσει του άρθρου 41 της Συνθήκης ΕΚΑΧ, επί των αιτήσεων εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως ως προς την ερμηνεία της Συνθήκης ΕΚΑΧ και των πράξεων που θεσπίζονται προς εφαρμογή της.

I — Η αρμοδιότητα του Δικαστηρίου προς έκδοση προδικαστικών αποφάσεων ως προς την ερμηνεία του δικαίου της ΕΚΑΧ

8. Το άρθρο 41 της Συνθήκης ΕΚΑΧ ορίζει τα εξής:

« Μόνο το Δικαστήριο αποφαίνεται με προδικαστικές αποφάσεις περί του κύρους των πράξεων της Ανωτάτης Αρχής και του Συμβουλίου, στην περίπτωση που διαφορά φερομένη ενώπιον εθνικού δικαστηρίου θέτει υπό αμφισβήτηση το κύρος αυτό. »

9. Η Συνθήκη ΕΚΑΧ, επομένως, δεν προβλέπει ρητά τη δυνατότητα ή την υποχρέωση υποβολής αιτήσεως προς έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ως προς την ερμηνεία κοινοτικών πράξεων, όπως γίνεται στα άρθρα 177 της Συνθήκης ΕΟΚ και 150 της Συνθήκης ΕΚΑΕ.

10. Η εξήγηση η οποία συνήθως δίδεται είναι ότι, στο πλαίσιο της Συνθήκης ΕΚΑΧ, αντίθετα από ό,τι στο πλαίσιο της Συνθήκης ΕΟΚ, η Επιτροπή έχει ευρύτατες εξουσίες άμεσης διαχειρίσεως, οπότε οι εθνικές αρχές και τα εθνικά δικαστήρια καλούνται πολύ σπανιότερα να παρεμβαίνουν στην εφαρμογή του δικαίου της ΕΚΑΧ[2]. Καθώς φαίνεται, η ανάγκη υπάρξεως του μηχανισμού της εκδόσεως ερμηνευτικών προδικαστικών αποφάσεων ήταν λιγότερο έντονη κατά τη σύνταξη της Συνθήκης ΕΚΑΧ παρά κατά τη σύνταξη των Συνθηκών ΕΟΚ και ΕΚΑΕ.

11. Σημαίνει άραγε αυτό ότι η αίτηση αυτή προς έκδοση ερμηνευτικής προδικαστικής αποφάσεως δεν είναι δυνατή στο πλαίσιο της Συνθήκης ΕΚΑΧ;

12. Κατά τη γνώμη μου, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι η απόφαση του Δικαστηρίου της 24ης Οκτωβρίου 1985 στην υπόθεση Gerlach & Co κατά Υπουργού Οικονομικών (329/84, Συλλογή 1984, σ. 3507) αναγνώρισε έμμεσα την αρμοδιότητα του Δικαστηρίου στον τομέα αυτό. Ούτε το πρώτο ούτε το τρίτο προδικαστικό ερώτημα αφορούσαν προβλήματα ερμηνείας και μόνο των συστάσεων της ΕΚΑΧ, όπως υποστηρίζει η Επιτροπή. Το πρώτο αφορούσε το ζήτημα αν ένας κανονισμός ΕΟΚ εφαρμόζεται και σε προϊόντα που εμπίπτουν στη Συνθήκη ΕΚΑΧ, το δε τρίτο αφορούσε το κύρος μιας συστάσεως ΕΚΑΧ της Επιτροπής. Το γεγονός ότι, στη συλλογιστική στην οποία στηρίχθηκε η απάντηση που δόθηκε στα δύο ερωτήματα, το Δικαστήριο βασίστηκε επίσης, ερμηνεύοντάς τις, σε πράξεις του παραγώγου δικαίου της ΕΚΑΧ, δείχνει απλώς ότι ο έλεγχος του κύρους μιας πράξεως προϋποθέτει συχνά την ερμηνεία της ίδιας ή άλλων πράξεων.

2 — Βλέπε υπέρ της απόψεως αυτής: Waelbroeck, Louis, Vignes, Dewost και Vandersanden: *Le droit de la Communauté économique européenne*, τόμος 10, Editions de l'université de Bruxelles, 1983, σ. 179, και Joliet: *Le droit institutionnel des Communautés européennes, le contentieux*, Faculté de droit, d'économie et de sciences sociales de Liège, 1981, σ. 167.

13. Επομένως, στο ζήτημα της αρμοδιότητας του Δικαστηρίου δεν έχει δοθεί ακόμη απάντηση, αλλά, συμμεριζόμενος την άποψη της Επιτροπής, νομίζω ότι η απάντηση στο ζήτημα αυτό πρέπει να είναι καταφατική.

14. Το *άρθρο 31 της Συνθήκης ΕΚΑΧ*, το οποίο είναι το αντίστοιχο του *άρθρου 164 της Συνθήκης ΕΟΚ*, ορίζει τα εξής:

« Το Δικαστήριο εξασφαλίζει την τήρηση του δικαίου κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή της παρούσης Συνθήκης και των εκτελεστικών κανονισμών. »

15. Όμως, αυτά τα άρθρα, έστω και αν δεν θεμελιώνουν αυτά καθαυτά την αρμοδιότητα του Δικαστηρίου, καθορίζουν τα καθήκοντα που ανατίθενται στο Δικαστήριο στο πλαίσιο των δύο Συνθηκών και, για το λόγο αυτό, αποτελούν τον ακρογωνιαίο λίθο του δικαιοδοτικού συστήματος των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

16. Έτσι, το Δικαστήριο έκανε λόγο συγκεκριμένα για το άρθρο 164 της Συνθήκης ΕΟΚ στο σκεπτικό της αποφάσεως « Les Verts », της 23ης Απριλίου 1986 [3], στην οποία δέχτηκε ότι μια προσφυγή ακυρώσεως μπορεί να στρέφεται κατά των πράξεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που συνεπάγονται έννομα αποτελέσματα έναντι τρίτων, μολονότι το άρθρο 173 της Συνθήκης ΕΟΚ, αντίθετα από το άρθρο 38 της Συνθήκης ΕΚΑΧ, δεν αναφέρει ρητά παρά μόνο τις πράξεις του Συμβουλίου και της Επιτροπής. Κατά το Δικαστήριο,

« ενδεχόμενη ερμηνεία του άρθρου 173 κατά τρόπο που να εξαιρούνται οι πράξεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου από εκείνες κατά των οποίων μπορεί να ασκηθεί προσφυγή θα κατέληγε σε αποτέλεσμα αντίθετο τόσο προς το πνεύμα της Συνθήκης, όπως εκφράζεται με το *άρθρο 164*, όσο και προς το σύστημά της » (σκέψη 25).

3 — Απόφαση της 23ης Απριλίου 1986, Κόμμα Οικολόγων « Les Vertes » κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (294/83, Συλλογή 1986, σ. 1339).

17. Με την απόφαση IBM της 11ης Νοεμβρίου 1981 [4], το Δικαστήριο είχε δώσει ήδη ευρεία ερμηνεία στην έννοια των πράξεων κατά των οποίων μπορεί να ασκηθεί προσφυγή ακυρώσεως βάσει του άρθρου 173 της Συνθήκης, βασιζόμενο στη σκέψη ότι

« η εν λόγω προσφυγή έχει ως σκοπό να εξασφαλίσει, σύμφωνα με τις διατάξεις του *άρθρου 164*, την τήρηση του δικαίου κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή της Συνθήκης » και ότι θα ήταν « αντίθετη προς τον σκοπό αυτό μια συσταλτική ερμηνεία των προϋποθέσεων παραδεκτού της προσφυγής, η οποία θα περιόριζε το πεδίο εφαρμογής της μόνο στις κατηγορίες των πράξεων που αναφέρονται στο άρθρο 189 » (σκέψη 8).

18. Στην απόφαση Fediol της 4ης Οκτωβρίου 1983 [5], το Δικαστήριο αναφέρθηκε επίσης στο « πνεύμα των αρχών που διαπνέουν τα *άρθρα 164* και 173 της Συνθήκης » αναγνωρίζοντας στις επιχειρήσεις που υποβάλλουν καταγγελίες στο πλαίσιο των διαδικασιών αντιντάμπινγκ

« το δικαίωμα να αξιώνουν... ένα δικαστικό έλεγχο προσιδιάζοντα στη φύση των εξουσιών που επιφυλάσσονται σχετικά στα όργανα της Κοινότητας » (σκέψη 29).

19. Τέλος, στην απόφαση Foto-Frost της 22ας Οκτωβρίου 1987 [6], το Δικαστήριο βασίστηκε στην ανάγκη υπάρξεως *ενιαίας εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου* και *συνοχής του συστήματος δικαστικής προστασίας* το οποίο θεσπίστηκε με τη Συνθήκη ΕΟΚ, καθώς και στο γεγονός ότι το ίδιο είναι το πλέον αρμόδιο όργανο για να αποφαίνεται επί του κύρους

4 — Απόφαση της 11ης Νοεμβρίου 1981, IBM κατά Επιτροπής (60/81, Συλλογή 1981, σ. 2639).

5 — Απόφαση της 4ης Οκτωβρίου 1983, Fediol κατά Επιτροπής (191/82, Συλλογή 1983, σ. 2913).

6 — Απόφαση της 22ας Οκτωβρίου 1987, Foto-Frost κατά HZA Lübeck-Ost (314/85, Συλλογή 1987, σ. 4199).

των κοινοτικών πράξεων, για να καταλήξει στο συμπέρασμα ότι έχει την αποκλειστική αρμοδιότητα να ελέγχει το κύρος των πράξεων των κοινοτικών οργάνων, έστω και αν το άρθρο 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, σε αντίθεση αυτή τη φορά προς το άρθρο 41 της Συνθήκης ΕΚΑΧ, δεν απέκλεισε ρητά τη δυνατότητα διαφορετικών ερμηνειών, αφού αναγνωρίζει αυτή την αρμοδιότητα και στα εθνικά δικαστήρια, οι αποφάσεις των οποίων υπόκεινται σε ένδικα μέσα του εσωτερικού δικαίου (βλέπε σκέψεις 12 έως 20).

20. Αυτές οι αποφάσεις δείχνουν ότι το Δικαστήριο βασίστηκε πολλές φορές στο άρθρο 164 της Συνθήκης ΕΟΚ και στις αρχές που απορρέουν από αυτό για να προβεί σε ευρεία και συνεκτική ερμηνεία των διατάξεων της Συνθήκης περί των διαφόρων ενδίκων μέσων, φθάνοντας εν ανάγκη στο σημείο να καλύψει παραλείψεις ή κενά.

21. Κατά τη γνώμη μου τίποτα δεν θα έπρεπε να το εμποδίσει να ενεργήσει με τον ίδιο τρόπο στην περίπτωση που μας απασχολεί και, με βάση το άρθρο 31 της Συνθήκης ΕΚΑΧ, να δεχτεί ότι έχει αρμοδιότητα να εκδώσει προδικαστική απόφαση και ως προς την ερμηνεία του δικαίου της ΕΚΑΧ, αυτό δε κυρίως για τους εξής λόγους.

22. Καταρχάς, στον — έστω και περιορισμένο — βαθμό που οι εθνικές αρχές και τα εθνικά δικαστήρια καλούνται να εφαρμόσουν το δίκαιο της ΕΚΑΧ, η ανάγκη ομοιομορφίας του κοινοτικού δικαίου είναι το ίδιο επιτακτική, όπως και στο πλαίσιο της Συνθήκης ΕΟΚ. Με την απόφαση Rheinmühlen της 16ης Ιανουαρίου 1974[7] το Δικαστήριο δέχτηκε ρητά και κατηγορηματικά ότι ο μηχανισμός της αιτήσεως προς έκδοση προδικαστικής αποφάσεως είναι

« *ουσιώδης* για τη διαφύλαξη του κοινοτικού χαρακτήρα του θεσπιζόμενου από τη Συνθήκη δικαίου » και ότι « αποσκοπεί στο να εξασφαλίσει *σε κάθε περίπτωση* ότι το δίκαιο αυτό θα παράγει τα ίδια αποτελέσματα σε όλα τα κράτη της Κοινότητας », καταλήγοντας στο συμπέρασμα ότι « κάθε κενό του συστήματος που θεσπίζεται με τον τρόπο αυτό θέτει σε κίνδυνο *την ίδια την αποτελεσματικότητα* των διατάξεων της Συνθήκης και του παραγώγου κοινοτικού δικαίου » (σκέψη 2).

23. Καθώς η ανατιθέμενη στο Δικαστήριο αποστολή στο πλαίσιο των Συνθηκών ΕΟΚ και ΕΚΑΧ είναι η ίδια και καλύπτει και στις δύο περιπτώσεις την ερμηνεία του δικαίου, το Δικαστήριο θα πρέπει να διαθέτει και στο πλαίσιο της Συνθήκης ΕΚΑΧ τα αναγκαία μέσα για να μπορεί να την εκπληρώνει αποτελεσματικά.

24. Δεύτερον, όπως η εφαρμογή του δικαίου δεν μπορεί να διαχωριστεί από την ερμηνεία του (και αυτό προκύπτει σαφώς από τα άρθρα 164 της Συνθήκης ΕΟΚ και 31 της Συνθήκης ΕΚΑΧ), ο έλεγχος του κύρους μιας πράξεως δεν μπορεί να γίνει χωρίς να υπάρξει συγχρόνως ερμηνεία της εν λόγω πράξεως ή ερμηνεία του δικαίου σε σχέση με το οποίο αμφισβητείται το κύρος της. Είδαμε ότι η προαναφερθείσα απόφαση Gerlach αποτελεί ένα σχετικό παράδειγμα. Με τις προτάσεις της 2ας Μαρτίου 1983 στην υπόθεση 168/82, ΕΚΑΧ κατά πτωχεύσασας εταιρίας Ferriere Sant' Anna (Συλλογή 1983, σσ. 1687, 1701), ο γενικός εισαγγελέας VerLoren van Themaat είχε εκφράσει την ίδια άποψη, συμφωνώντας με την παρατήρηση της Επιτροπής ότι

« δεν είναι δυνατός ο έλεγχος του κύρους αποφάσεως χωρίς την ταυτόχρονη ερμηνεία των διατάξεων της Συνθήκης από τις οποίες η Επιτροπή αρύεται τις εξουσίες για τη θέσπιση της εν λόγω αποφάσεως » (βλέπε το μέρος « περι-

7 — Απόφαση της 16ης Ιανουαρίου 1974, Rheinmühlem-Düsseldorf κατά Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide- und Futtermittel (166/73, Rec. 1974, σ. 33).

στατικά» της αποφάσεως του Δικαστηρίου της 17ης Μαΐου 1983, Συλλογή 1983, σσ. 1681, 1689)[8].

25. Με την απόφαση Celestri της 21ης Μαρτίου 1985[9] το Δικαστήριο δέχτηκε, στο πλαίσιο έστω του διαχωρισμού μεταξύ του έργου των εθνικών δικαστηρίων και του δικού του, όπως προκύπτει από το άρθρο 41 της Συνθήκης ΕΚΑΧ, ότι εναπόκειται

«... στο Δικαστήριο να τοποθετεί την πράξη, το κύρος της οποίας αμφισβητείται, στο όλο σύστημα του κοινοτικού δικαίου και να εξετάζει τα στοιχεία ερμηνείας που του προσφέρει, το δίκαιο αυτό,προκειμένου να μπορέσει να δώσει στο εθνικό δικαιοδοτικό όργανο πρόσφορη απάντηση για την επίλυση της διαφοράς στην κύρια δίκη» (σκέψη 12).

26. Η απόφαση του Δικαστηρίου της 17ης Νοεμβρίου 1983 στην υπόθεση Merck κατά HZA Hamburg-Jonas (292/82, Συλλογή 1983, σ. 3781), η οποία εκδόθηκε κατ' εφαρμογή του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, αποτελεί συναφώς τυπικό παράδειγμα. Το Δικαστήριο, στο οποίο είχε υποβληθεί ρητά ερώτημα ως προς το κύρος ορισμένων κοινοτικών κανονισμών, ερμήνευσε καταρχάς διά μακρών τις εφαρμοστέες διατάξεις τους και στη συνέχεια κατέληξε στο συμπέρασμα ότι

«βάσει της ερμηνείας αυτής των επίδικων διατάξεων, τα σχετικά με το κύρος τους ερωτήματα έχασαν το αντικείμενό τους» (σκέψη 18).

8 — Βλέπε επίσης τις προτάσεις της 27ης Μαρτίου 1984 του γενικού εισαγγελά Sir Gordon Slynn στην υπόθεση 36/83, Mabanaft κατά HZA Emmerich (Συλλογή 1984, σ. 2528, συγκεκριμένα, σ. 2530): «Κατά την άποψή μου, είναι σαφές ότι, αν τίθεται θέμα κύρους μιας πράξεως, το πρώτο καθήκον συνίσταται σχεδόν αναπόφευκτα στην εξέταση του χαρακτήρα της επίμαχης πράξεως. Αυτό συνεπάγεται, όταν η πράξη περιέχεται σε έγγραφο, την ερμηνεία των όρων του κειμένου. Αν αμφισβητείται η συμφωνία μιας πράξεως της Ανωτάτης Αρχής προς τις διατάξεις της Συνθήκης, το Δικαστήριο πρέπει κατ' ανάγκη να προβεί στην εξέταση της πραγματικής έννοιας της Συνθήκης.»

9 — Απόφαση της 21ης Μαρτίου 1985, Celestri κατά Ministero delle Finanze (172/84, Συλλογή 1985, σ. 963).

27. Υπό τις συνθήκες αυτές δεν διστάζω να ακολουθήσω τη γνώμη εκείνων που θεωρούν ότι το Δικαστήριο, αρμόδιο να εκδίδει προδικαστικές αποφάσεις ως προς το κύρος των πράξεων των οργάνων της ΕΚΑΧ, πρέπει να είναι επίσης αρμόδιο να αποφαίνεται επί της ερμηνείας τους, και μάλιστα όταν πρόκειται για την ερμηνεία της Συνθήκης[10].

28. Θεωρώ τέλος ότι, αφού η Συνθήκη ΕΚΑΧ είναι προγενέστερη της Συνθήκης ΕΟΚ, δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως πρόσχημα η διαφορά που υπάρχει μεταξύ των δύο για να αποκλειστεί η αρμοδιότητα του Δικαστηρίου να εκδίδει προδικαστικές αποφάσεις ως προς την ερμηνεία του δικαίου της ΕΚΑΧ. Στην προαναφερθείσα απόφαση Foto-Frost το Δικαστήριο δεν έλαβε υπόψη το γεγονός ότι το άρθρο 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, αν και μεταγενέστερο από το άρθρο 41 της Συνθήκης ΕΚΑΧ, δεν επιβεβαίωσε ρητά την αποκλειστική του αρμοδιότητα προς διαπίστωση της ακυρότητας των πράξεων των κοινοτικών οργάνων. Έτσι το Δικαστήριο πλήρωσε ένα κενό της Συνθήκης ΕΟΚ το οποίο, εκ πρώτης όψεως, δεν θα μπορούσε να οφείλεται σε απλή παράλειψη, δεδομένου ότι οι συντάκτες της Συνθήκης ΕΟΚ είχαν προ οφθαλμών ως υπόδειγμα τη Συνθήκη ΕΚΑΧ. Η ίδια σκέψη μπορεί να γίνει αναφορικά με την προαναφερθείσα απόφαση Les Verts, όπου το Δικαστήριο βασίστηκε στο άρθρο 38 της Συνθήκης ΕΚΑΧ για να αποφανθεί ότι η προσφυγή ακυρώσεως δυνάμει του άρθρου 173 της Συνθήκης ΕΟΚ μπορεί να ασκείται και κατά των πράξεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, αν και το άρθρο αυτό, μεταγενέστερο από το άρθρο 38 της Συνθήκης ΕΚΑΧ, θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι εκφράζει την πλέον πρόσφατη άποψη των συντακτών της Συνθήκης. Αφού ερμήνευσε τα άρθρα 173 και 177 της Συνθήκης ΕΟΚ σύμφωνα με τα οριζόμενα αντίστοιχα στα άρθρα 38 και 41 της Συνθήκης ΕΚΑΧ, το Δικαστήριο μπορεί a fortiori, κατά τη γνώμη μου, να ερμηνεύσει το

10 — Βλέπε μεταξύ άλλων, Wohlfahrt, στο: Grabitz: *Kommentar zum EWG-Vertrag*, άρθρο 177, σημείο 13: «Εφόσον το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο είναι αρμόδιο να αποφανθεί προδικαστικώς επί του κύρους μιας διατάξεως, πράγμα που προϋποθέτει πάντοτε την ερμηνεία της διατάξεως αυτής, πρέπει οπωσδήποτε να είναι αρμόδιο για την ερμηνεία της, όταν η ερμηνεία αυτή του ζητείται από ένα εθνικό δικαστήριο».

άρθρο 41 της Συνθήκης ΕΚΑΧ εμπνεόμενο από το άρθρο 177 της Συνθήκης ΕΟΚ.

29. Στο πλαίσιο της παρούσας υποθέσεως δεν χρειάζεται να λυθεί το ζήτημα του ποιες είναι οι προϋποθέσεις ασκήσεως της ερμηνευτικής αρμοδιότητας, την οποία πρέπει να γίνει δεκτό ότι έχει το Δικαστήριο και στο πλαίσιο της Συνθήκης ΕΚΑΧ, και συγκεκριμένα κατά πόσον πρέπει να γίνουν οι διακρίσεις που προβλέπουν το δεύτερο και το τρίτο εδάφιο του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ. Δεδομένου ότι, εν προκειμένω, τα προδικαστικά ερωτήματα έχουν υποβληθεί στο Δικαστήριο από το Tribunale civile e penale της Brescia, δεν έχει σημασία, προκειμένου να θεμελιωθεί η αρμοδιότητα του Δικαστηρίου στην υπό κρίση υπόθεση, το αν το εθνικό δικαστήριο υπέβαλε την αίτησή του απλώς βάσει της δυνατότητας που είχε ή επειδή ήταν υποχρεωμένο να την υποβάλει.

30. Εντούτοις, για την περίπτωση που το Δικαστήριο κρίνει σκόπιμο να παράσχει ορισμένες διευκρινίσεις αναφορικά με τις προϋποθέσεις της υποβολής αιτήσεως προς έκδοση προδικαστικής αποφάσεως περί της ερμηνείας του δικαίου της ΕΚΑΧ, νομίζω ότι θα μπορούσε να θεωρήσει ότι ισχύουν οι προϋποθέσεις του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ. Πρώτον, οι προϋποθέσεις αυτές έχουν δοκιμαστεί στο παρελθόν και δεν θα χρησίμευε σε τίποτα η σύγχυση που θα δημιουργούνταν από την εγκατάλειψή τους. Δεύτερον, η ανάγκη να αποφευχθεί η δημιουργία, σε ένα οποιοδήποτε κράτος μέλος, μιας εθνικής νομολογίας που δεν θα συμφωνεί προς τους κανόνες του κοινοτικού δικαίου και, επομένως, να αποφευχθούν οι διαφορές στη νομολογία εντός της Κοινότητας στα θέματα κοινοτικού δικαίου, συνηγορεί υπέρ της διακρίσεως που πρέπει να γίνεται μεταξύ των εθνικών δικαστηρίων, ανάλογα με το αν αποφασίζουν ή όχι σε τελευταίο βαθμό, και συγκεκριμένα υπέρ της υποχρεώσεως παραπομπής των σχετικών ζητημάτων στο Δικαστήριο για τα δικαστήρια εκείνα, οι αποφάσεις των οποίων δεν υπόκεινται σε ένδικα μέσα του εσωτερικού δικαίου. Τέλος, δεν θα ήταν η πρώτη φορά που το Δικαστήριο εμπνέεται από διατάξεις της Συνθήκης ΕΟΚ ή (ΕΚΑΕ) μεταφέροντάς τις στο πλαίσιο της Συνθήκης ΕΚΑΧ. Στην απόφαση Humblet, της 16ης Δεκεμβρίου 1960 [11], το Δικαστήριο έλαβε ως βάση τα άρθρα 171 της Συνθήκης ΕΟΚ και 143 της Συνθήκης ΕΚΑΕ για να καθορίσει τα όρια της αρμοδιότητας που είχε δυνάμει του άρθρου 16 του πρωτοκόλλου περί των προνομίων και ασυλιών της ΕΚΑΧ σχετικά με την ερμηνεία ή την εφαρμογή του εν λόγω πρωτοκόλλου. Στην απόφαση Merlini, της 21ης Ιανουαρίου 1965 [12], έλαβε έμμεσα ως βάση το τελευταίο εδάφιο του άρθρου 192 της Συνθήκης ΕΟΚ, το οποίο ορίζει ότι στην αρμοδιότητα των εθνικών μόνο δικαστηρίων ανήκει ο έλεγχος της κανονικότητας των μέτρων αναγκαστικής εκτελέσεως των αποφάσεων που επιβάλλουν χρηματικές υποχρεώσεις, προκειμένου να ερμηνεύσει το άρθρο 92 της Συνθήκης ΕΚΑΧ, το οποίο όμως δεν αναφέρει τίποτα σχετικά με το ζήτημα αυτό.

31. Επομένως, αφού το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να αποφαίνεται προδικαστικώς επί των ζητημάτων που αφορούν την ερμηνεία της Συνθήκης περί ιδρύσεως της ΕΚΑΧ και των πράξεων που εκδίδονται κατ' εφαρμογή της, μπορώ να ασχοληθώ τώρα με την εξέταση των συγκεκριμένων ερωτημάτων που υποβάλλονται εν προκειμένω.

II — Το ζήτημα του « άμεσου αποτελέσματος » της συστάσεως 86/198 της Επιτροπής

32. Με το πρώτο ερώτημα το παραπέμπον δικαστήριο ερωτά ιδίως αν τα άρθρα 1 και 2 της συστάσεως της Επιτροπής έχουν

« άμεση και απευθείας ισχύ στα κράτη μέλη, ώστε να μπορούν να εφαρμόζονται από τα εθνικά δικαστήρια ανεξάρτητα από το αν τα κράτη στα οποία απευθύνεται (η σύσταση) έχουν λάβει μεταγενέστερα εκτελεστικά μέτρα ».

11 — Απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 1960, Humblet κατά Βελγίου (6/60, Rec. 1960, σ. 1125).

12 — Απόφαση της 21ης Ιανουαρίου 1965, Officine Elettromeccaniche Ing. A. Merlini κατά Ανωτάτης Αρχής (108/63, Rec. 1965, σ. 1).

33. Για να δοθεί απάντηση στο ερώτημα αυτό, πρέπει να εξεταστεί καταρχάς αν οι συστάσεις της ΕΚΑΧ μπορούν καταρχήν να έχουν τέτοια ισχύ, όπως οι αποφάσεις ή οι οδηγίες της ΕΟΚ. Δυνάμει του άρθρου 14, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚΑΧ,

« οι συστάσεις συνεπάγονται υποχρέωση ως προς τους σκοπούς τους οποίους τάσσουν, αλλά αφήνουν σ' εκείνους προς τους οποίους απευθύνονται την επιλογή των καταλλήλων μέσων για την επίτευξη των σκοπών αυτών ».

34. Έτσι η σύσταση της ΕΚΑΧ, καθόσον απευθύνεται στα κράτη μέλη, αντιστοιχεί απολύτως προς την οδηγία της ΕΟΚ, η οποία, σύμφωνα με το άρθρο 189, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΟΚ,

« δεσμεύει κάθε κράτος μέλος στο οποίο απευθύνεται, όσον αφορά το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, αλλά αφήνει την επιλογή του τύπου και των μέσων στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών ».

35. Επομένως, η σύσταση της ΕΚΑΧ, όπως και η οδηγία της ΕΟΚ, επιβάλλει στα κράτη μέλη υποχρέωση αποτελέσματος προς την οποία πρέπει να συμμορφωθούν εντός της τασσόμενης προθεσμίας. Όμως, όπως υπενθύμισε το Δικαστήριο με την απόφαση Marshall της 26ης Φεβρουαρίου 1986 [13], η νομολογία του αναφορικά με το « άμεσο αποτέλεσμα » των οδηγιών βασίζεται ακριβώς

« στη σκέψη ότι δεν συμβιβάζεται με το δεσμευτικό χαρακτήρα που προσδίδει στις οδηγίες το άρθρο 189 ο εξ ορισμού αποκλεισμός της δυνατότητας επικλήσεως από τους ενδιαφερομένους των υποχρεώσεων που επιβάλλουν οι οδηγίες. Από τη σκέψη αυτή το Δικαστήριο συνήγαγε ότι το κράτος μέλος που δεν λαμβάνει εμπροθέσμως τα μέτρα εκτελέσεως που επιβάλλει η οδηγία δεν μπορεί να επικαλεστεί έναντι των ιδιωτών την ίδια την παράλειψή του να προβεί σε εκτέλεση των υποχρεώσεων που συνεπάγεται η οδηγία ».

36. Επομένως, τίποτα δεν αποκλείει, καταρχήν, τη δυνατότητα εφαρμογής αυτής την νομολογίας και στην περίπτωση των συστάσεων της ΕΚΑΧ οι οποίες απευθύνονται στα κράτη μέλη.

37. Από αυτό συνάγεται καταρχάς ότι, όταν ένα κράτος μέλος παραλείπει να μεταφέρει εμπροθέσμως στο εσωτερικό του δίκαιο μια σύσταση της ΕΚΑΧ ή όταν προβαίνει σε εσφαλμένη μεταφορά της, οι ιδιώτες δικαιούνται να επικαλεστούν έναντι του κράτους αυτού τις διατάξεις της συστάσεως που, από άποψη περιεχομένου, δεν περιέχουν αιρέσεις και είναι επαρκώς ακριβείς (βλέπε σκέψη 46 της αποφάσεως Marshall).

38. Όσον αφορά τη σύσταση στην υπό κρίση υπόθεση, πρέπει να γίνει σχετικά μια διάκριση ανάλογα με το αν πρόκειται να εφαρμοστεί σε πτωχευτικές διαδικασίες που έχουν ή δεν έχουν ακόμα αρχίσει κατά την ημερομηνία της θέσεώς της σε εφαρμογή, η οποία θα ταυτιζόταν, εφόσον η σύσταση παράγει « άμεσα αποτελέσματα », με την ημερομηνία που προβλέπεται για την έναρξη εφαρμογής της από τα κράτη μέλη, δηλαδή την 1η Ιανουαρίου 1988.

39. Πράγματι, τα άρθρα 1 και 2 της συστάσεως προβλέπουν μια σαφή και συγκεκριμένη υποχρέωση των κρατών μελών στα οποία απευθύνεται, χωρίς να υπάρχει θέση για οποιαδήποτε διακριτική ευχέρεια των κρατών αυτών. Όπως ορθά υπογράμμισε η Επιτροπή, τα άρθρα αυτά απλώς υποχρεώνουν τα κράτη μέλη να προβούν

« στην επέκταση στις εισφορές ΕΚΑΧ της μεταχείρισης που εφαρμόζεται στην έννομη

13 — 512/84, Συλλογή 1986, σ. 723, σκέψη 47.

τάξη κάθε κράτους μέλους για τις φορολογικές του απαιτήσεις » (τελευταία αιτιολογική σκέψη της συστάσεως).

40. Επομένως, τα άρθρα αυτά δεν δημιουργούν νέα προνόμια, για τα οποία τα κράτη μέλη θα έπρεπε να θεσπίσουν κανονιστικές διατάξεις, ούτε υποχρεώνουν τα κράτη εκείνα τα οποία δεν προβλέπουν την προνομιακή κατάσταση των φορολογικών τους απαιτήσεων να θεσπίσουν μια τέτοια νομοθετική ρύθμιση.

41. Συνεπώς, καθόσον εφαρμόζονται σε « νέες » πτωχευτικές διαδικασίες, τα άρθρα 1 και 2 της συστάσεως ασφαλώς δεν περιέχουν αιρέσεις και είναι επαρκώς συγκεκριμένα, άρα οι ιδιώτες μπορούν να τα επικαλούνται.

42. Εντούτοις, στο συμπέρασμα αυτό πρέπει να προστεθούν ορισμένες διευκρινίσεις όσον αφορά την εφαρμογή αυτών των δύο διατάξεων της συστάσεως στις διαδικασίες που είχαν ήδη αρχίσει πριν από την ημερομηνία της θέσεώς της σε εφαρμογή. Στο σημείο αυτό θα επανέλθω αργότερα.

43. Όμως, το λεπτότερο πρόβλημα στην παρούσα υπόθεση αφορά τη δεύτερη συνέπεια που προκύπτει από τη νομολογία του Δικαστηρίου αναφορικά με το « άμεσο αποτέλεσμα » των οδηγιών της ΕΟΚ, νομολογία που εφαρμόζεται στις συστάσεις της ΕΚΑΧ.

44. Πράγματι στην προαναφερθείσα υπόθεση Marshall, το Δικαστήριο υπογράμμισε επίσης ότι, σύμφωνα με το άρθρο 189 της Συνθήκης,

« ο δεσμευτικός χαρακτήρας της οδηγίας, στον οποίο στηρίζεται η δυνατότητα επικλήσεώς της ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, υφίσταται μόνο έναντι " κάθε κράτους μέλους στο οποίο απευθύνεται ". Από αυτό έπεται ότι η οδηγία δεν μπορεί, αυτή καθεαυτή, να δημιουργήσει υποχρέωση για τους ιδιώτες και ότι, επομένως, δεν μπορεί να γίνει επίκληση αυτών καθαυτών των διατάξεων οδηγίας κατά των προσώπων αυτών » (σκέψη 48).

45. Στην απόφαση Kolpinghuis, της 8ης Οκτωβρίου 1987 (80/86, Συλλογή 1987, σ. 3969) το Δικαστήριο συνήγαγε από τη σκέψη αυτή το συμπέρασμα ότι

« μια εθνική αρχή δεν μπορεί να επικαλεστεί, *κατά ιδιώτου*, διάταξη οδηγίας της οποίας η αναγκαία μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο δεν πραγματοποιήθηκε ακόμα » (σκέψη 10).

46. Επομένως, η νομολογία του Δικαστηρίου χρησιμοποιεί εναλλακτικά, και, καθώς φαίνεται, ως συνώνυμες, τις εκφράσεις « *επιβολή υποχρεώσεων* στους ιδιώτες », « επίκληση οδηγίας *κατά* ιδιώτη » ή « *επίκληση* διατάξεως οδηγίας *κατά* ιδιώτου », προκειμένου να καταστήσει σαφές βασικά ότι μια οδηγία που δεν έχει ακόμα μεταφερθεί στο εσωτερικό δίκαιο δεν μπορεί να έχει άμεσες αρνητικές συνέπειες για τους ιδιώτες.

47. Θα εξετάσω τώρα τι συμβαίνει όταν η ΕΚΑΧ επικαλείται ενώπιον των αρμοδίων εθνικών αρχών το προνόμιο που της παρέχεται με τη σύσταση 86/198. Στην περίπτωση αυτή η ΕΚΑΧ δεν κάνει τίποτα άλλο από το να ζητεί την προνομιακή κατάταξη των απαιτήσεών της έναντι των απαιτήσεων που κατατάσσονται μετά τις απαιτήσεις του Δημοσίου εκ του ΦΠΑ. Με άλλα λόγια, επικαλείται μια διάταξη της συστάσεως « αυτή καθαυτή » « κατά » ή « έναντι » ενός αόριστου αριθμού ιδιωτών, που

δεν έχουν απαιτήσεις της ίδιας τάξεως όπως εκείνη την οποία της παρέχει η σύσταση.

48. Όπως όμως προκύπτει από την προαναφερθείσα νομολογία, αυτό δεν μπορεί να γίνει δεκτό.

49. Δεν μπορώ να δεχτώ την επιχειρηματολογία της Επιτροπής ότι στην προκειμένη περίπτωση σκόπευε να ασκήσει τα δικαιώματά της έναντι του ιταλικού δημοσίου και όχι έναντι των ιδιωτών, αφού απλώς απευθύνθηκε στο σύνδικο, άτομο στο οποίο έχει ανατεθεί μια ορισμένη αποστολή από το κράτος.

50. Το πρόσωπο ή το όργανο στο οποίο απευθύνεται ο ενδιαφερόμενος ή η ακριβής νομική φύση του δεν έχει καμία σημασία εν προκειμένω.

51. Το ζήτημα που τίθεται είναι αν η οδηγία επιβάλλει άμεσα στα όργανα του κράτους συγκεκριμένη υποχρέωση την οποία να μπορούν να επικαλεστούν *κατ' αυτού* οι ιδιώτες.

52. Όταν το Δικαστήριο δέχτηκε ότι το κράτος δεν μπορεί να αντιτάσσει στους ιδιώτες το γεγονός ότι το ίδιο δεν έχει εκπληρώσει τις υποχρεώσεις που επιβάλλει μια οδηγία, την οποία δεν έχει θέσει ακόμα σε εφαρμογή, εννοούσε ότι το κράτος δεν μπορεί να συνεχίζει να εφαρμόζει σε έναν ιδιώτη έναν εθνικό κανόνα δικαίου που θα έπρεπε να είχε ήδη καταργήσει για να συμμορφωθεί προς την οδηγία (για παράδειγμα, επιβολή ΦΠΑ σε ορισμένη κατηγορία συναλλαγών, βλέπε την απόφαση της 19ης Ιανουρίου 1982, Becker, 8/81, Συλλογή 1981, σ. 53) ή ότι το κράτος δεν μπορεί να αρνείται στους ιδιώτες την αναγνώριση του δικαιώματος το οποίο θα έπρεπε να έχει ήδη προβλέψει με την εθνική του νομοθεσία (για παράδειγμα, αρχή της ίσης αμοιβής για τα δύο φύλα, βλέπε την προαναφερθείσα υπόθεση Marshall).

53. Πρέπει δηλαδή να μη γίνεται σύγχυση μεταξύ των εξής δύο ειδών υποχρεώσεων: πρώτον, της υποχρεώσεως του κράτους να μεταφέρει την οδηγία στο εθνικό του δίκαιο και, δεύτερον, των υποχρεώσεων τις οποίες επιβάλλει στο κράτος η ίδια η οδηγία. Οι υποχρεώσεις των οποίων την εκπλήρωση δεν μπορεί να αποφύγει το κράτος είναι εκείνες που το δεσμεύουν άμεσα έναντι των ιδιωτών.

54. Στην υπόθεση που μας απασχολεί η ΕΚΑΧ δεν ζητεί από το σύνδικο να της καταβάλει ένα χρηματικό ποσό σε βάρος του κρατικού προϋπολογισμού, πράγμα το οποίο εξάλλου θα αδυνατούσε τελείως να πράξει. Αυτό το οποίο επιθυμεί η ΕΚΑΧ είναι να θεωρήσουν τα όργανα που έχουν συσταθεί από το κράτος προς διαχείριση των πτωχεύσεων (σύνδικος, εισηγητής δικαστής, πτωχευτικό δικαστήριο) ότι η σύσταση έχει ήδη μεταφερθεί στο εθνικό δίκαιο, ώστε οι απαιτήσεις της να ικανοποιηθούν προνομιακά σε σχέση με όλες τις άλλες απαιτήσεις κατωτέρας τάξεως.

55. Σύμφωνα με την προαναφερθείσα νομολογία, ούτε τα διοικητικά όργανα του κράτους ούτε τα δικαστικά ή τα οιονεί δικαστικά (όπως ο σύνδικος) είναι υποχρεωμένα να δέχονται απαιτήσεις που επιβαρύνουν τους ιδιώτες και στηρίζονται σε σύσταση της ΕΚΑΧ η οποία δεν έχει ακόμη μεταφερθεί στο εθνικό δίκαιο.

56. Η επιλογή της αντίθετης λύσης θα ισοδυναμούσε με την υποστήριξη της απόψεως ότι οι οδηγίες δεν είναι τίποτα άλλο παρά κανονισμοί, η έναρξη της ισχύος των οποίων αναβάλλεται για ένα χρονικό διάστημα, και με την καθιέρωση επομένως μιας νέας αρχής, σύμφωνα με την οποία, όταν ένα κράτος μέλος δεν έχει εφαρμόσει την οδηγία μετά την παρέλευση της προθεσμίας που τάσσει η ίδια για την εφαρμογή της, όλες οι διατάξεις της οι οποίες δεν περιέχουν αιρέσεις και είναι επαρκώς συγκεκριμένες παράγουν αποτελέσματα κατά πάντων σαν να επρόκειτο για διατάξεις κανονισμού. Νομίζω ότι τούτο θα

αντέβαινε προς τις προθέσεις των συντακτών της Συνθήκης.

57. Θα μπορούσε ίσως να προβληθεί το αντεπιχείρημα ότι σε ορισμένες περιπτώσεις το Δικαστήριο δέχτηκε σιωπηρά ότι μια οδηγία που δεν μεταφέρεται ορθά στο εθνικό δίκαιο μπορεί να έχει αρνητικές συνέπειες για τους ιδιώτες. Αναφέρομαι εδώ σε ορισμένες αποφάσεις[14] επί της οδηγίας 71/305/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 1971, περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων (ΕΕ ειδ. έκδ. 17/001, σ. 7). Στις περιπτώσεις εκείνες, ορισμένοι ιδιώτες είχαν προσβάλει ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων τις αποφάσεις της «αναθέτουσας αρχής» με τις οποίες είχε απορριφθεί η προσφορά τους, επικαλούμενοι το γεγονός ότι η απόφαση αυτή βασιζόταν σε εθνικές νομοθετικές διατάξεις που δεν ήταν σύμφωνες προς την οδηγία.

58. Αυτές οι περιπτώσεις όμως έχουν μια σημαντική διαφορά από την περίπτωση που μας απασχολεί εδώ, καθόσον η «αναθέτουσα αρχή», δηλαδή το Υπουργείο Γεωργίας και Αλιείας των Κάτω Χωρών ή ο Δήμος του Μιλάνου, ήταν όργανο της διοικήσεως ή οργανισμός τοπικής αυτοδιοικήσεως που είχαν τα ίδια άμεση και συγκεκριμένη υποχρέωση έναντι των οικείων επιχειρήσεων, δηλαδή την υποχρέωση να τους αναθέσουν το έργο, εάν κατόπιν εφαρμογής των ουσιαστικών και διαδικαστικών κανόνων της οδηγίας αποδεικνυόταν ότι το έργο θα έπρεπε να ανατεθεί σ' αυτές. Επομένως, οι προσφεύγοντες πρόβαλλαν αξίωση έναντι των δημοσίων αρχών και όχι έναντι άλλων ιδιωτών. Το γεγονός ότι η ικανοποίηση της αξιώσεως αυτής είχε δυσμενείς συνέπειες για άλλους ιδιώτες δεν σημαίνει πάντως ότι η οδηγία εφαρμόστηκε απευθείας έναντι των τελευταίων αυτών.

59. Για όλους αυτούς τους λόγους θεωρώ ότι η Επιτροπή, ενεργούσα ως Ανωτάτη Αρχή της ΕΚΑΧ, δεν μπορεί να επικαλεστεί ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων ή των οργάνων των κρατών μελών τα οποία είναι αρμόδια για τη διεξαγωγή των διαδικασιών πτωχεύσεως τα άρθρα 1 και 2 της συστάσεως 86/198 αυτούσια, δηλαδή προτού μεταφερθούν στο εθνικό δίκαιο, έναντι των ιδιωτών πιστωτών μιας επιχειρήσεως υπό πτώχευση.

60. Ακόμη και στην περίπτωση που το Δικαστήριο δεν δεχτεί την άποψη αυτή, νομίζω ότι θα έπρεπε εν πάση περιπτώσει να καταλήξει στο συμπέρασμα ότι δεν είναι δυνατή η επίκληση της ίδιας της συστάσεως έναντι ιδιωτών πιστωτών στο πλαίσιο μιας πτωχευτικής διαδικασίας που βρίσκεται ήδη σε εξέλιξη τη στιγμή της εφαρμογής της.

61. Πράγματι το άρθρο 4, δεύτερο εδάφιο, ορίζει τα εξής:

«Τα κράτη μέλη ορίζουν ότι οι εν λόγω διατάξεις[15] εφαρμόζονται στις διαδικασίες είσπραξης οι οποίες διεξάγονται κατά την ημερομηνία θέσης σε εφαρμογή της παρούσας σύστασης, *διασφαλίζοντας* με κατάλληλες μεταβατικές διατάξεις, τη δέουσα έννομη προστασία των δικαιωμάτων των άλλων δανειστών της υπόχρεου επιχείρησης.»

62. Η έβδομη αιτιολογική σκέψη της συστάσεως ορίζει

14 — Απόφαση της 20ής Σεπτεμβρίου 1988, Gebroeders Beentjes κατά Ολλανδικού Δημοσίου (31/87, Συλλογή 1988, σ. 4635)· απόφαση της 22ας Ιουνίου 1989, Fratelli Costanzo κατά Comune di Milano (103/88, Συλλογή 1989, σ. 1839).

15 — Δηλαδή οι αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις προκειμένου τα κράτη μέλη να συμμορφωθούν με τη σύσταση.

« ότι πρέπει, συνεπώς, τα κράτη μέλη να διασφαλίσουν, με κατάλληλες μεταβατικές διατάξεις, τη δέουσα έννομη προστασία των δικαιωμάτων των άλλων δανειστών της επιχείρησης που οφείλει τις εισφορές, *ιδίως* όσον αφορά τα ένδικα μέσα κατά της κατάταξης των πιστώσεων, που έλαβε χώρα μετά τη θέση σε εφαρμογή της παρούσας σύστασης ».

63. Ένα πρώτο συμπέρασμα που συνάγεται από αυτά τα δύο νομοθετικά κείμενα είναι ότι τα κράτη μέλη δεν έχουν, όπως υποστηρίζει η Επιτροπή, απλώς τη δυνατότητα θεσπίσεως μεταβατικών μέτρων, αλλά έχουν την υποχρέωση να τα θεσπίσουν.

64. Επομένως το άρθρο 4, δεύτερο εδάφιο, δεν είναι μια διάταξη απαλλαγμένη αιρέσεων, αλλά αντίθετα εξαρτά ρητά την εφαρμογή των άρθρων 1 και 2 στις εν εξελίξει διαδικασίες εισπράξεως από την προϋπόθεση της δέουσας έννομης προστασίας των άλλων δανειστών εκτός της ΕΚΑΧ.

65. Η Επιτροπή υποστηρίζει πάντως ότι είναι δυνατόν να υπάρχουν ήδη μεταβατικές διατάξεις σε ορισμένα κράτη μέλη, οπότε δεν υφίσταται γι' αυτά τα κράτη η ανάγκη να θεσπίσουν τέτοιες διατάξεις. Αρμόδια για την εξακρίβωση αυτού είναι τα εθνικά δικαστήρια, σε περίπτωση δε που δεχτούν ότι αυτό συμβαίνει πράγματι, το άρθρο 4, δεύτερο εδάφιο, θα μπορούσε να έχει άμεση ισχύ σ' αυτά τα κράτη μέλη.

66. Αυτή η παρατήρηση δεν με πείθει. Αφενός, δύσκολα μπορεί να γίνει κατανοητό πώς το ισχύον δίκαιο σε κάποιο κράτος μέλος θα μπορούσε να περιλαμβάνει ήδη μεταβατικές διατάξεις που να εφαρμόζονται στις μελλοντικές τροποποιήσεις του δικαίου αυτού. Αφετέρου, πρέπει να υπογραμμιστεί ιδίως ότι η έννοια της « άμεσης ισχύος » οδηγίας ή συστάσεως της ΕΚΑΧ είναι έννοια κοινοτικού δικαίου. Όσον αφορά το περιεχόμενό της, μια διάταξη μπορεί να περιέχει ή να μην περιέχει αιρέσεις. Στην προκειμένη περίπτωση συμβαίνει το πρώτο.

67. Εξάλλου, η εν λόγω διάταξη δεν είναι ούτε σαφής ούτε συγκεκριμένη, καθόσον υπάρχουν πολλές αμφιβολίες όσον αφορά τη φύση των « κατάλληλων μεταβατικών διατάξεων » και τα ενδεχόμενα αποτελέσματά τους. Άραγε η Επιτροπή έχει κατά νου ένα ένδικο μέσο το οποίο έχει ως μόνο αντικείμενο τη διαπίστωση από το δικαστήριο ότι ο σύνδικος ορθώς κατέταξε τις απαιτήσεις της ΕΚΑΧ στην τάξη που έπρεπε;

68. Ή μήπως οι μεταβατικές διατάξεις πρέπει να προβλέπουν ότι το προνόμιο της ΕΚΑΧ ασκείται αποκλειστικά σε βάρος του κράτους μέλους, υπό την έννοια ότι το Δημόσιο πρέπει να « μοιράζεται » τα δικαιώματά του με την ΕΚΑΧ, αφαιρώντας τις προνομιακές απαιτήσεις της από τις δικές του προνομιακές απαιτήσεις, έτσι ώστε οι υπόλοιποι δανειστές να βρίσκονται στην ίδια κατάσταση που θα διαμορφωνόταν εάν δεν υπήρχε το προνόμιο των απαιτήσεων της ΕΚΑΧ;

69. Ή, αντίθετα, πρέπει να πρόκειται για μια μεταβατική διάταξη που να ορίζει ότι, όταν ο σύνδικος έχει εξακριβώσει το παθητικό του πτωχού ή όταν έχει ήδη γίνει η διανομή του ενεργητικού κατ' αναλογία προς τις απαιτήσεις, η ΕΚΑΧ δεν μπορεί πλέον να αμφισβητήσει την απόφαση αυτή;

70. Επομένως, συνάγεται ότι το άρθρο 4, δεύτερο εδάφιο, της συστάσεως, το οποίο τυγχάνει εφαρμογής στην υπόθεση Busseni, δεν μπορεί καταρχήν να θεωρηθεί ως « απηλλαγμένη αιρέσεων και επαρκώς συγκεκριμένη » διάταξη.

71. Παρ' όλα αυτά μπορούν να υπάρξουν περιπτώσεις στις οποίες κανείς ιδιώτης δεν έχει απαίτηση ίσης ή κατωτέρας τάξεως προς εκείνη της ΕΚΑΧ και συντρέχουν μόνο το προνόμιο του Δημοσίου και το προνόμιο της ΕΚΑΧ. Ας υποτεθεί, για παράδειγμα, ότι απομένουν 500 εκατομμύρια ιταλικών λιρετών (LIT) προς διανομή και ότι καθεμία από τις προαναφερθείσες απαιτήσεις ανέρχεται σε 500 εκατομμύρια LIT. Η γνώμη μου είναι ότι στην περίπτωση αυτή οι εθνικές αρχές θα έπρεπε να κατανείμουν το διαθέσιμο ενεργητικό κατ' ισομοιρία μεταξύ του Δημοσίου και της ΕΚΑΧ, διότι έτσι το Δημόσιο θα κατέληγε να υποστεί *το ίδιο* μια *άμεση* θυσία υπέρ της ΕΚΑΧ. Το ίδιο θα συνέβαινε και στην περίπτωση στην οποία το διαθέσιμο ενεργητικό δεν θα αρκούσε ούτως ή άλλως παρά μόνο για να καλύψει τις απαιτήσεις του Δημοσίου και κανείς ιδιώτης δεν θα είχε δικαιώματα επί της πτωχευτικής περιουσίας.

72. Δεδομένου ότι στις περιπτώσεις αυτές η εφαρμογή των άρθρων 1 και 2 της συστάσεως 86/198 έχει ως συνέπεια μόνο την επιβάρυνση του Δημοσίου, νομίζω ότι ο ιδιώτης, τη θέση του οποίου έχει στην προκειμένη περίπτωση η ΕΚΑΧ, μπορεί να επικαλείται άμεσα τις διατάξεις αυτές.

73. Πράγματι, προκύπτει από την προαναφερθείσα απόφαση Marshall ότι,

« όταν οι ιδιώτες είναι σε θέση να επικαλεστούν οδηγία έναντι του κράτους, μπορούν να το πράξουν *ασχέτως της ιδιότητας*, εργοδότη ή δημόσιας αρχής, *υπό την οποία το κράτος ενεργεί*. Και στις δύο περιπτώσεις, θα πρέπει να αποκλειστεί το ενδεχόμενο να μπορεί το κράτος να επωφεληθεί από τη μη συμμόρφωσή του προς το κοινοτικό δίκαιο » (σκέψη 49).

Στην προκειμένη περίπτωση το κράτος εμφανίζεται υπό την ιδιότητα του πιστωτή μιας πτωχεύσασας επιχειρήσεως.

74. Με μερικούς δισταγμούς θα διακινδυνεύσω να κάνω ένα βήμα περαιτέρω και να υποστηρίξω ότι, ακόμα και όταν υπάρχουν άλλοι δανειστές εκτός από το Δημόσιο και την ΕΚΑΧ, οι αρμόδιες αρχές έχουν την εξουσία, χωρίς να θίγουν τα δικαιώματα αυτών των άλλων δανειστών, να κατανέμουν το μέρος της περιουσίας που προορίζεται καταρχήν για το Δημόσιο μεταξύ της ΕΚΑΧ και του Δημοσίου αυτού κατ' αναλογία των απαιτήσεών τους.

75. Εντούτοις, δεν πιστεύω ότι πρέπει να προχωρήσουμε πέραν του σημείου αυτού και να επιτραπεί η μείωση του μεριδίου του Δημοσίου μέχρι ολικής ικανοποιήσεως του μεριδίου που θα ανήκε στην ΕΚΑΧ (εάν η σύσταση είχε μεταφερθεί στο εσωτερικό δίκαιο), διότι τούτο θα ισοδυναμούσε, στην πραγματικότητα, με την παροχή προνομίου στις απαιτήσεις της ΕΚΑΧ που δεν θα ήταν ίδιας τάξεως με εκείνο που παραχωρείται στις φορολογικές απαιτήσεις του Δημοσίου, όπως προβλέπει η σύσταση, αλλά ανώτερης.

76. Η λύση αυτή ισχύει επίσης στο πλαίσιο των διαδικασιών εισπράξεως που βρίσκονται σε εξέλιξη. Πράγματι, δεν μπορεί να επιτραπεί στο κράτος να οχυρωθεί πίσω από την παράλειψή του να θεσπίσει τη δέουσα έννομη προστασία των δικών του απαιτήσεων για να αρνηθεί να αναγνωρίσει στις απαιτήσεις της ΕΚΑΧ προνόμιο της ίδιας τάξεως με το προνόμιο των φορολογικών του απαιτήσεων. Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, το κράτος δεν μπορεί να αντιτάξει στην ΕΚΑΧ την μη εκπλήρωση της υποχρεώσεως που υπέχει από το άρθρο 4, δεύτερο εδάφιο, και να επωφεληθεί έτσι από την παράβαση του κοινοτικού δικαίου την οποία διέπραξε το ίδιο.

77. Κατόπιν των προηγουμένων παρατηρήσεων, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει την εξής απάντηση στο πρώτο ερώτημα του Tribunale civile e penale της Brescia:

« Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα δεν μπορεί να επικαλείται σε βάρος ιδιωτών τις διατάξεις της συστάσεως 86/198 που δεν έχουν ακόμα μεταφερθεί στο εθνικό δίκαιο. Μπορεί εντούτοις να τις επικαλείται έναντι των κρατών μελών, τα δε εθνικά δικαστήρια υποχρεούνται να αποδέχονται το σχετικό αίτημα, όταν είναι δυνατή η ικανοποίησή του με την αναλογική κατανομή μεταξύ της ΕΚΑΧ και του Δημοσίου του μέρους της περιουσίας που προορίζεται καταρχήν για το Δημόσιο, δυνάμει του φορολογικού του προνομίου. »

III — Το ζήτημα της εφαρμογής της συστάσεως 86/198 στις απαιτήσεις που γεννήθηκαν πριν από την έκδοσή της

78. Με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, το οποίο υποβάλλεται για την περίπτωση που γίνει δεκτό ότι η σύσταση 86/198 έχει « άμεση και απευθείας ισχύ », το παραπέμπον δικαστήριο ερωτά αν η σύσταση εφαρμόζεται όχι μόνο στις απαιτήσεις που γεννήθηκαν μετά την έκδοσή της στις 13 Μαΐου 1986, αλλά και στις απαιτήσεις που γεννήθηκαν πριν από την ημερομηνία αυτή. Προς απάντηση του ερωτήματος αυτού, τρεις είναι οι περιπτώσεις που πρέπει να εξεταστούν.

79. Α — Στο μέτρο που το ερώτημα αυτό αφορά τη δυνατότητα επικλήσεως της συστάσεως έναντι των ιδιωτών, είναι άνευ αντικειμένου κατά τη γνώμη μου, δεδομένης της απαντήσεως που δόθηκε στο πρώτο ερώτημα.

80. Β — Όσον αφορά τη δυνατότητα επικλήσεώς της έναντι του Δημοσίου στο βαθμό που προαναφέρθηκε, αρκεί να διαπιστωθεί ότι η σύσταση εφαρμόζεται στις απαιτήσεις λόγω εισφορών της ΕΚΑΧ ανεξάρτητα από την ημερομηνία κατά την οποία γεννήθηκαν. Πράγματι η σύσταση δεν προβαίνει σε καμία διάκριση των απαιτήσεων αυτών, αλλά προβλέπει απλώς ότι εφαρμόζεται « σε όλες τις περιπτώσεις ύπαρξης περισσότερων πιστωτών όπως προβλέπεται από τις εθνικές ... νομοθεσίες » (άρθρο 1), καθώς και « στις διαδικασίες είσπραξης οι οποίες διεξάγονται κατά την ημερομηνία θέσης σε εφαρμογή » της συστάσεως, υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στο δεύτερο μέρος του δευτέρου εδαφίου του άρθρου 4. Εξάλλου, προκύπτει ρητά από την έβδομη αιτιολογική σκέψη της συστάσεως ότι η εφαρμογή της στις ευρισκόμενες σε εξέλιξη διαδικασίες αποσκοπεί στο « να εξασφαλιστεί η περισσότερο εκτεταμένη είσπραξη [είσπραξη του κατά το δυνατόν μεγαλύτερου μέρους] *των απαιτήσεων που γεννήθηκαν* από την επιβολή των εισφορών *στα χρόνια πριν από τη θέσπιση* της σύστασης ».

81. Γ — Επομένως, αφού τα εφαρμοστέα νομοθετικά κείμενα είναι σαφέστατα και δεν δημιουργούν καταρχήν καμία ερμηνευτική δυσχέρεια, νομίζω ότι δεν μπορεί να αποκλειστεί η δυνατότητα να θεωρηθεί ότι το δεύτερο ερώτημα θέτει στην πραγματικότητα ζήτημα κύρους της συστάσεως, στο μέτρο που της παρέχεται παράνομη αναδρομική ισχύς λόγω του ότι εφαρμόζεται σε απαιτήσεις οι οποίες γεννήθηκαν πριν από την έκδοσή της.

82. Επ' αυτού πρέπει να σημειωθεί καταρχάς ότι η σύσταση δεν έχει πραγματικά αναδρομική ισχύ, υπό την έννοια ότι η έναρξη της ισχύος της τοποθετήθηκε πριν από την έκδοσή της. Η σύσταση προοριζόταν να αρχίσει να

παράγει αποτελέσματα όταν θα άρχιζαν να ισχύουν οι εθνικές εκτελεστικές διατάξεις, το αργότερο δε την 1η Ιανουαρίου 1988. Δεν ισοδυναμεί βέβαια με ρύθμιση του παρελθόντος το γεγονός ότι προβλέπεται ότι στο μέλλον ορισμένες απαιτήσεις, ακόμα και υφιστάμενες, θα κατατάσσονται προνομιακώς, εφόσον υπάρχουν περισσότεροι πιστωτές.

83. Επειδή τούτο θα μπορούσε ενδεχομένως να δώσει λαβή για κριτική σε σχέση με την αρχή της ασφάλειας δικαίου, πρέπει να γίνουν δύο παρατηρήσεις.

84. Πρώτον, αφού οι εισφορές αποτελούν το κύριο έσοδο της ΕΚΑΧ (τρίτη αιτιολογική σκέψη), μπορεί να θεωρηθεί θεμιτή η προσπάθεια του νομοθέτη να εξασφαλίσει την είσπραξη του όσο το δυνατόν μεγαλύτερου μέρους των απαιτήσεων που γεννήθηκαν από την επιβολή των εισφορών αυτών, συμπεριλαμβανομένων των απαιτήσεων που γεννήθηκαν πριν από τη θέσπιση της συστάσεως (έβδομη αιτιολογική σκέψη).

85. Δεύτερον, σύμφωνα με πάγια νομολογία,

« το πεδίο εφαρμογής της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης δεν μπορεί να επεκταθεί τόσο ώστε να παρακωλύει, κατά τρόπο γενικό, την εφαρμογή των νέων ρυθμίσεων επί των μελλοντικών συνεπειών καταστάσεων που έχουν δημιουργηθεί υπό την προγενέστερη ρύθμιση » [16].

86. Επομένως, η σύσταση 86/198 μπορεί να εφαρμοστεί σε καταστάσεις που δημιουργήθηκαν πριν από την έναρξη της ισχύος της και οι οποίες όμως δεν έχουν ακόμα ρυθμιστεί οριστικά.

87. Τέλος, είδαμε ότι, στο μέτρο που η σύσταση εφαρμόζεται στις διαδικασίες εισπράξεως οι οποίες βρίσκονται σε εξέλιξη κατά το χρόνο της θέσεως σε εφαρμογής της, τα κράτη μέλη οφείλουν να καταβάλλουν κάθε προσπάθεια ώστε να μη θίγουν τα δικαιώματα των άλλων δανειστών που έχουν κτηθεί δυνάμει του εφαρμοστέου προηγουμένως εθνικού νόμου. Εφόσον οι δανειστές αυτοί είχαν καλόπιστα τη βάσιμη προσδοκία ότι οι απαιτήσεις τους θα εξακολουθούσαν να διέπονται από την εφαρμοστέα κατά το χρόνο της γεννήσεώς τους νομοθεσία, πρέπει κατ' ανάγκη να γίνει δεκτό ότι η ίδια η σύσταση επιτάσσει την έκδοση των απαραίτητων διατάξεων για να εξασφαλιστεί η δέουσα προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης τους.

88. Βάσει των ανωτέρω παρατηρήσεων, προτείνω να δοθεί η εξής απάντηση στο δεύτερο ερώτημα του Tribunale civile e penale της Brescia:

« Η προαναφερθείσα σύσταση νομίμως όρισε ότι οι διατάξεις οι οποίες θεσπίζονται προς εφαρμογή της ισχύουν για τις απαιτήσεις που γεννήθηκαν τόσο μετά όσο και πριν από την ημερομηνία εκδόσεώς της, υπό τον όρο ότι εξασφαλίζεται η δέουσα έννομη προστασία των δικαιωμάτων των άλλων δανειστών εκτός της ΕΚΑΧ στις διαδικασίες εισπράξεως που βρίσκονται σε εξέλιξη κατά την ημερομηνία της θέσεώς της σε εφαρμογή. »

16 — Βλέπε ιδίως την απόφαση της 14ης Ιανουρίου 1987, Γερμανία κατά Επιτροπής, σκέψη 36 (278/84, Συλλογή 1987, σ. 1).

IV — Το ζήτημα του αναγκαστικού χαρακτήρα της προθεσμίας που προβλέπεται για τη θέση σε εφαρμογή της συστάσεως 86/198

89. Με το τρίτο προδικαστικό ερώτημα το παραπέμπον δικαστήριο ερωτά αν η λήγουσα την 1η Ιανουαρίου 1988 προθεσμία που προβλέπεται στο άρθρο 4 της συστάσεως έχει αναγκαστικό χαρακτήρα, ώστε η μη τήρησή της να γεννά, σύμφωνα με τη νομολογία του ιταλικού Συνταγματικού Δικαστηρίου, αμφιβολίες όσον αφορά τη συνταγματικότητα της ιταλικής νομοθεσίας (λόγω παραβάσεως του άρθρου 11 του ιταλικού Συντάγματος).

90. Είναι βέβαιο ότι, στο πλαίσιο μιας αιτήσεως προς έκδοση προδικαστικής αποφάσεως, το Δικαστήριο δεν έχει αρμοδιότητα να αποφαίνεται περί των συνεπειών που έχει στο εθνικό δίκαιο η ενδεχόμενη παράβαση διατάξεως του κοινοτικού δικαίου. Εντούτοις, εάν το Δικαστήριο αποφασίσει να δώσει απάντηση στο πρώτο σκέλος του ερωτήματος αυτού, θα πρέπει απλώς να υπενθυμίσει ότι, ναι μεν δυνάμει του άρθρου 14, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚΑΧ, οι συστάσεις αφήνουν σ' εκείνους στους οποίους απευθύνονται την επιλογή των κατάλληλων μέσων, συνεπάγονται όμως *υποχρεώσεις* ως προς τους σκοπούς τους οποίους τάσσουν. Μεταξύ των σκοπών αυτών καταλέγεται η θέσπιση εντός της ταχθείσας προθεσμίας των εθνικών διατάξεων που είναι απαραίτητες για την εφαρμογή τους. Επομένως, δεν υπάρχει αμφιβολία ότι η προθεσμία της 1ης Ιανουαρίου 1988 έχει αναγκαστικό χαρακτήρα και ότι η μη τήρησή της αποτελεί παράβαση, εκ μέρους του οικείου κράτους μέλους, υποχρεώσεως την οποία υπέχει από τη Συνθήκη ΕΚΑΧ, που μπορεί να δώσει λαβή για να κινηθεί η αναφερόμενη στο άρθρο 88 της Συνθήκης ΕΚΑΧ διαδικασία λόγω παραβάσεως.

91. Συνεπώς προτείνω να δοθεί η εξής απάντηση στο τρίτο ερώτημα:

« Η προθεσμία που τάσσεται με το άρθρο 4 της συστάσεως 86/198 για τη θέση σε ισχύ των αναγκαίων για την εφαρμογή της εθνικών διατάξεων έχει αναγκαστικό χαρακτήρα. Το Δικαστήριο πάντως δεν είναι αρμόδιο να αποφανθεί περί των συνεπειών που έχει στο εθνικό δίκαιο η μη τήρηση της προθεσμίας αυτής. »