φέρει τελικά η Κοινότητα, μόνον ο εθνικός οργανισμός παρεμβάσεως του οικείου κράτους μέλους, που υπέχει την υποχρέωση εκτελέσεως και ελέγχου της παροχής επισιτιστικής βοήθειας που αποφάσισε η Επιτροπή, μπορεί ενδεχομένως να κηρυχθεί υπεύθυνος έναντι της αντισυμβαλλομένης επιχειρήσεως την οποία επιφόρτισε με την πραγματοποίηση της ενέργειας αυτής, για τις ζημίες που υπέστη η επιχείρηση κατά την εκτέλεση της εν λόγω παροχής επισιτιστικής βοήθειας.

Στην υπόθεση 109/83,

που έχει ως αντικείμενο αίτηση του πρώτου πολιτικού τμήματος του Tribunale του Μιλάνου προς το Δικαστήριο, κατ' εφαρμογή του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, με την οποία ζητείται, στο πλαίσιο της διαφοράς που εκκρεμεί ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου μεταξύ

EURICO SRL,

ενάγουσας στην κύρια δίκη,

και

ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ,

εναγομένης στην κύρια δίκη,

η έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ως προς την ερμηνεία των κοινοτικών διατάξεων περί επισιτιστικής βοήθειας, προκειμένου να καθορίσει το παραπέμπον δικαστήριο τη φύση των σχέσεων μεταξύ Κοινότητας, εθνικών οργανισμών παρεμβάσεως και επιχειρηματιών κατά την εκτέλεση πράξεως που εντάσσεται στο κοινοτικό πρόγραμμα επισιτιστικής βοήθειας,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα)

συγκείμενο από τους O. Due, πρόεδρο τμήματος, K. Κακούρη, U. Everling, Y. Galmot και R. Joliet, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: C. O. Lenz
γραμματέας: H. A. Rühl, κύριος υπάλληλος διοικήσεως

εκδίδει την ακόλουθη

ΑΠΟΦΑΣΗ

Περιστατικά

Τα πραγματικά περιστατικά της υποθέσεως, η εξέλιξη της διαδικασίας και οι παρατηρήσεις που κατατέθηκαν δυνάμει του άρθρου 20 του Πρωτοκόλλου περί του Οργανισμού του Δικαστηρίου της ΕΟΚ συνοψίζονται ως εξής:

I — Περιστατικά και διαδικασία

1. Περιστατικά

Στις 25 Μαρτίου 1976, το Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων εξέφρασε την πρόθεση να χορηγήσει, στα πλαίσια κοινοτικής ενέργειας, 3 750 τόνους όρυζας στη Δημοκρατία του Νίγηρα, βάσει του προγράμματος επισιτιστικής βοήθειας για το 1975 και το 1976.

Με την απόφαση 76/748 της 10ης Σεπτεμβρίου 1976, της οποίας αποδέκτης ήταν η Ιταλική Δημοκρατία, η Επιτροπή αποφάσισε, κατ' εφαρμογή του άρθρου 1 του κανονισμού 696/76 του Συμβουλίου, της 25ης Μαρτίου 1976, ότι ο Ente Nazionale Risi (εθνικός οργανισμός όρυζας), ιταλικός οργανισμός παρεμβάσεως επιφορτισμένος ιδίως με την εκτέλεση και τον έλεγχο των ενεργειών που συνεπάγεται το πρόγραμμα επισιτιστικής βοήθειας (στο εξής ENR), θα αγόραζε στην ευρωπαϊκή αγορά, με τη σύναψη συμβάσεως απευθείας αναθέσεως, 3 750 τόνους όρυζας. Η σύμβαση προέβλεπε την αγορά και την παράδοση του προϊόντος στον τόπο προορισμού του.

Ο ENR επέλεξε ως αντισυμβαλλόμενο την εταιρία περιορισμένης ευθύνης Eurico, στο εξής εταιρία Eurico.

Η σύμβαση εκτελέστηκε, αλλά οι αρχές της χώρας προορισμού διατύπωσαν παράπονα όσον αφορά την ποιότητα του προϊόντος.

Αφού σε πρώτη φάση ο ENR ανέστειλε την εξόφληση του τιμολογίου που εξέδωσε η εταιρία Eurico, προέβη έπειτα στην πληρωμή μόνο προκαταβολής 1 500 000 000 ιταλικών λιρών, ενώ το συνολικό ποσό του τιμολογίου ανερχόταν σε 1 770 000 000 ιταλικές λίρες.

2. Η διαδικασία ενώπιον των ιταλικών δικαστηρίων

α) Στις 23 Δεκεμβρίου 1977, η εταιρία Eurico ενήγαγε τον ENR ενώπιον του Tribunale του Μιλάνου, ζητώντας να καταδικαστεί ο οργανισμός αυτός να της καταβάλει ποσό 270 000 000 ιταλικών λιρών, προσαρμοσμένο στη νέα τιμή του νομίσματος και προσαυξημένο κατά τους τόκους.

Με απόφαση της 19ης Ιουνίου 1980, το Tribunale του Μιλάνου απέρριψε την εν λόγω αγωγή λόγω ελλείψεως παθητικής νομιμοποιήσεως του ENR, για το λόγο ότι ο οργανισμός αυτός ενήργησε ως εντολοδόχος αντιπρόσωπος της Επιτροπής και ότι η νομική αυτή σχέση προέκυπτε ιδίως από το γεγονός ότι η Επιτροπή παρενέβη πολύ συχνά κατά την εκτέλεση της συμβάσεως, δίνοντας στον ENR εντολές και επιταγές πράξεως ή παραλείψεως.

Το εν λόγω δικαστήριο εδέχθη την έλλειψη παθητικής νομιμοποιήσεως του ENR, κρίνοντας ότι η αγωγή της εταιρίας Eurico «έπρεπε να στρέφεται απευθείας κατά της Επιτροπής της ΕΟΚ».

Η εταιρία Eurico άσκησε έφεση κατά της εν λόγω αποφάσεως ενώπιον του Corte d'appello του Μιλάνου, αλλά εν τω μεταξύ ενήγαγε την Επιτροπή ενώπιον του Tribunale του Μιλάνου.

6) Η δίκη μεταξύ εταιρίας Eurico και Επιτροπής ενώπιον του Tribunale του Μιλάνου:

Με δικόγραφο που κοινοποιήθηκε την 1η Νοεμβρίου 1981, η εταιρία Eurico ενήγαγε την Επιτροπή ενώπιον του εν λόγω δικαστηρίου, ζητώντας να καταδικαστεί η τελευταία στην καταβολή ποσού 283 000 000 ιταλικών λιρών, προσαυξημένου κατά τους τόκους και προσαρμοσμένου στη νέα τιμή του νομίσματος.

Κατά την εν λόγω διαδικασία, η Επιτροπή προέβαλε κατ' αρχάς ένσταση απαραδέκτου λόγω ελλείψεως παθητικής νομιμοποιήσεως, υποστηρίζοντας ότι δεν ήταν δυνατό να γίνει δεκτή η άποψη που διατύπωσε το Tribunale του Μιλάνου στην ανωτέρω απόφαση της 19ης Ιουνίου 1980. Αμφισβήτησε επίσης το βάσιμο της προσφυγής.

Η εταιρία Eurico υποστήριξε αντίθετα ότι ο ENR ενήργησε στην προκειμένη υπόθεση ως εντολοδόχος αντιπρόσωπος της Επιτροπής και ότι η διαπραγματευτική δραστηριότητα που ανέπτυξε ο εν λόγω οργανισμός παρεμβάσεως ήταν δυνατό να αποδοθεί άμεσα στην Επιτροπή.

Το Tribunale του Μιλάνου έκρινε ότι είναι αρμόδιο δυνάμει των συνδυασμένων διατάξεων των άρθρων 215, πρώτη παράγραφος, και 183 της Συνθήκης ΕΟΚ, αφενός, δεδομένου ότι στην παρούσα περίπτωση πρόκειται για συμβατική ευθύνη της Κοινότητας και, αφετέρου, δυνάμει του άρθρου 4 του ιταλικού Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας, δεδομένου ότι η επίμαχη σύμβαση συνήφθη στην Ιταλία.

Το ίδιο δικαστήριο έκρινε εν τούτοις ότι σ' αυτό απόκειται να καθορίσει αν ο ENR ενήργησε ή όχι, κατά τη σύναψη της συμβάσεως πωλήσεως όρυζας προοριζόμενης για τη Δημοκρατία του Νίγηρα, ως εντολοδόχος με εξουσία αντιπροσωπεύσεως της Επιτροπής, εξέφρασε δε αμφιβολίες όσον αφορά την απάντηση που πρέπει να δοθεί στο ερώτημα αυτό.

3. Το προδικαστικό ερώτημα

Το Tribunale του Μιλάνου δεν υιοθέτησε τη διατύπωση του προδικαστικού ερωτήματος που πρότεινε η Επιτροπή και η οποία ήταν κατ' ουσία η ακόλουθη:

Η κοινοτική ρύθμιση περί επισιτιστικής βοήθειας πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι σε περίπτωση διαφοράς με τον ανάδοχο, μόνο τα κράτη μέλη και οι οργανισμοί που καθορίζονται από αυτά νομιμοποιούνται παθητικά στις δίκες ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων και όχι η Επιτροπή ή κάθε άλλο κοινοτικό όργανο;

Αντίθετα, με Διάταξη της 24ης Μαρτίου 1983, η οποία περιήλθε στη γραμματεία του Δικαστηρίου στις 14 Ιουνίου 1983, το πρώτο πολιτικό τμήμα του Tribunale του Μιλάνου ζήτησε από το Δικαστήριο την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως επί του ακολούθου ερωτήματος:

«Η απόφαση (ΕΟΚ) της Επιτροπής, της 10ης Σεπτεμβρίου 1976, (JO της 23. 9. 1976) και οι κανονιστικές πράξεις οι οποίες αναφέρονται ή προϋποτίθενται σε αυτή, συνεπάγονται την παροχή στον Ente Nazionale Risi, ιταλικό οργανισμό παρεμβάσεως, εντολής με εξουσία αντιπροσωπεύσεως της ΕΟΚ προς σύναψη συμβάσεως απευθείας αναθέσεως αγοράς 3 750 τόνων αποφλοιωμένης όρυζας με μακρούς κόκκους, προοριζόμενης για τη Δημοκρατία του Νίγηρα;»

Σύμφωνα με το άρθρο 20 του πρωτοκόλλου περί του Οργανισμού του Δικαστηρίου της ΕΟΚ, γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν η εταιρία Eurico, εκπροσωπούμενη από το δικηγόρο Giordano Rao Torres και η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από το νομικό της σύμ-

δουλο Gianluigi Campogrande, επικουρούμενο από τους Giovanni Maria Ubertazzi και Fausto Capelli, δικηγόρους Μιλάνου, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον Oreste Montalto, μέλος της νομικής υπηρεσίας της, κτίριο Jean Monnet, Kirchberg.

Κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή και μετά από ακρόαση του γενικού εισαγγελέα, το Δικαστήριο αποφάσισε να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία χωρίς προηγούμενη διεξαγωγή αποδείξεων.

Πάντως, το Δικαστήριο αποφάσισε να καλέσει την Επιτροπή να απαντήσει πριν από την προφορική διαδικασία στις ακόλουθες ερωτήσεις:

α) Ως προς τη νομική βάση της πολιτικής της επισιτιστικής βοήθειας

1. Η Επιτροπή καλείται να προσκομίσει τον κατάλογο όλων των κανονισμών σχετικά με την πολιτική επισιτιστικής βοήθειας που εκδόθηκαν από τη σύναψη της συμφωνίας περί σίτου και της συμβάσεως επισιτιστικής βοήθειας του 1981 μέχρι σήμερα.

2. Η Επιτροπή θεωρεί ότι σήμερα η πολιτική της επισιτιστικής βοήθειας:
   — αποτελεί τμήμα της κοινής γεωργικής πολιτικής;
   — συνδέεται μάλλον με την κοινή εμπορική πολιτική;
   — αποτελεί νέα κοινή πολιτική, που συνδέεται στενά με την κοινοτική πολιτική συνεργασίας με τις αναπτυσσόμενες χώρες;

3. Η απάντηση στο προηγούμενο ερώτημα θα ήταν διαφορετική βάσει του δικαίου που ίσχυε στις 10 Σεπτεμβρίου 1976, ημερομηνία εκδόσεως της αποφάσεως που αποτελεί την αρχή της κύριας διαφοράς; Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, ζητείται ο προσδιορισμός των στοιχείων της εξελίξεως η οποία εν τω μεταξύ επήλθε.

β) Ως προς τον τρόπο ασκήσεως της πολιτικής της επισιτιστικής βοήθειας

4. *Όσον αφορά τη βοήθεια σε σιτηρά,* σε περίπτωση επείγουσας ανάγκης ή μη εξευρέσεως στην κοινοτική αγορά πώς γινόταν η απόκτηση των προϊόντων αυτών κατά την εποχή των επίμαχων περιστατικών;
   — η Επιτροπή προέβαινε απευθείας στη σύναψη συμβάσεως για το σκοπό αυτό και, στην περίπτωση αυτή, η εν λόγω σύμβαση περιλάμβανε ρήτρα περί δικαιοδοσίας;
   — η Επιτροπή απευθυνόταν στους εθνικούς οργανισμούς παρεμβάσεως;
   — η Επιτροπή προσέφευγε γενικά ή περιστασιακά σε εντολοδόχους που ενεργούσαν για λογαριασμό της;

   Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, η Επιτροπή καλείται να προσκομίσει περισσότερες αποφάσεις ενδεικτικές των ανωτέρω.

5. Στην περίπτωση που η άσκηση της πολιτικής της επισιτιστικής βοήθειας διαφοροποιείται αναλόγως των προϊόντων (δημητριακά, προϊόντα γαλακτοκομίας, ζάχαρη, φυτικά έλαια και άλλα προϊόντα), ποια είναι η βάση και η δικαιολογία τέτοιας διαφοροποιήσεως;

γ) Ως προς τον τρόπο συνάψεως και εκτελέσεως της συμβάσεως που αποτελεί το αντικείμενο της διαφοράς στην κύρια δίκη

6. Η Επιτροπή καλείται να προσκομίσει το σύνολο της αλληλογραφίας και των τηλετυπημάτων που απηύθυνε στην Ιταλική Δημοκρατία, αφενός, και στον Ente Nazionale Risi, αφετέρου, κατά τη διάρκεια όλων των φάσεων της συνάψεως, της εκτελέσεως και της οικονομικής ρυθμίσεως της συμβάσεως.

7. Η Επιτροπή είναι σύμφωνη με την περιγραφή των περιστατικών που περιλαμβάνεται στο έγγραφο της 12ης Μαΐου 1977 το οποίο απηύθυνε ο Ente Nazionale Risi στην εταιρία Eurico; (παράρτημα 101 των παρατηρήσεων της εταιρίας Eurico).

8. Η Επιτροπή καλείται να παράσχει διευκρινίσεις όσον αφορά την οικονομική ρύθμιση της ενέργειας και να υποδείξει ιδίως, στο μέτρο που για την εν λόγω ενέργεια διατέθηκαν κοινοτικές πιστώσεις, αν ο αποδέκτης ήταν η Ιταλική Δημοκρατία ή ο Ente Nazionale Risi.

Το Δικαστήριο κάλεσε επίσης την κυβέρνηση της Ιταλικής Δημοκρατίας να εκθέσει την ιταλική νομοθεσία περί του οργανισμού του Ente Nazionale Risi, τη δε εταιρία Eurico να προσκομίσει τη σύμβαση προμηθείας όρυζας που συνήψε με τον Ente Nazionale Risi κατόπιν της αποφάσεως 76/748 της Επιτροπής, της 10ης Σεπτεμβρίου 1976.

II — Η κοινοτική ρύθμιση περί επισιτιστικής βοήθειας, όπως την εξέθεσε η Επιτροπή

Η διαφορά της οποίας επελήφθη το παραπέμπον δικαστήριο αναφέρεται στην εκτέλεση συμβάσεως που συνήφθη στα πλαίσια του κοινοτικού προγράμματος επισιτιστικής βοήθειας.

Τη νομική βάση του προγράμματος αυτού αποτελούν, αφενός, ο κανονισμός 2681/74 του Συμβουλίου, της 21ης Οκτωβρίου 1974, περί κοινοτικής χρηματοδοτήσεως των δαπανών που προκύπτουν από την προμήθεια γεωργικών προϊόντων λόγω της επισιτιστικής βοήθειας (ΕΕ ειδ. έκδ., 03/011, σ. 59) και, αφετέρου, ο κανονισμός 2750/75 του Συμβουλίου, της 20ής Οκτωβρίου 1975, περί καθορισμού των κριτηρίων συγκεντρώσεως των δημητριακών που προορίζονται για επισιτιστική βοήθεια (ΕΕ ειδ. έκδ., 03/013, σ. 228).

— Όσον αφορά τον κανονισμό 2681/74, το άρθρο 3 καθορίζει, αφενός, τους κανόνες και τις προϋποθέσεις που αναφέρονται στις πληρωμές οι οποίες πραγματοποιούνται από τα κράτη μέλη, μέσω των οργανισμών που αυτά ορίζουν, για την εκτέλεση των κοινοτικών μέτρων προμηθείας γεωργικών προϊόντων ως επισιτιστικής βοήθειας· αφετέρου, καθορίζει τις διατυπώσεις που πρέπει να τηρήσει η Επιτροπή όσον αφορά τη χορήγηση των κατάλληλων προκαταβολών στα κράτη μέλη για να καλύψουν τις σχετικές δαπάνες τους και όσον αφορά τον έλεγχο των λογαριασμών των ενεργειών αυτών, βάσει των διατάξεων του κανονισμού 729/70 περί χρηματοδοτήσεως της κοινής γεωργικής πολιτικής.

Ο κανονισμός 249/77 της Επιτροπής, της 2ας Φεβρουαρίου 1977 (ΕΕ ειδ. έκδ., 03/017, σ. 112), προσδιόρισε τον τρόπο εφαρμογής του ανωτέρω κανονισμού.

— Όσον αφορά τον κανονισμό 2750/75:

- Η δεύτερη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου του αναφέρει «ότι πρέπει να αποφεύγεται η διαταραχή της αγοράς των δημητριακών από ενέργειες αποσύρσεως δημητριακών που προορίζονται για επισιτιστική βοήθεια».

- Το άρθρο 3 ορίζει ποιες είναι οι προτεραιότητες που πρέπει να τηρούνται από τους οργανισμούς παρεμβάσεως για την απόκτηση δημητριακών προοριζόμενων για επισιτιστική βοήθεια.

- Το άρθρο 4 προβλέπει ότι οι αγορές δημητριακών που γίνονται βάσει του προγράμματος επισιτιστικής βοήθειας πραγματοποιούνται από τους οργανισμούς παρεμβάσεως με διαγωνισμό.

  Πάντως, το άρθρο 1 του κανονισμού 696/76 του Συμβουλίου, της 25ης Μαρτίου 1976 (ΕΕ ειδ. έκδ., 03/014, σ. 219) αποτελεί παρέκκλιση από την ανωτέρω διάταξη, ορίζοντας ότι είναι δυνατή σε εξαιρετικές περιπτώσεις η προσφυγή σε

διαδικασία διαφορετική από το διαγωνισμό για την προμήθεια και τη χορήγηση προϊόντων ως επισιτιστικής βοήθειας.

Η απόφαση της Επιτροπής, της 10ης Σεπτεμβρίου 1976, που αναφέρεται στην επείγουσα χορήγηση όρυζας στη Δημοκρατία του Νίγηρα ως επισιτιστικής βοήθειας, επέτρεψε να γίνει χρήση της ανωτέρω παρεκκλίσεως.

- Τέλος, το άρθρο 7, παράγραφος 4, του κανονισμού 2750/75 ορίζει ότι «μόλις αποφασισθεί μια άμεση κοινοτική ενέργεια, η Επιτροπή αποφασίζει ποιο κράτος μέλος ή ποια κράτη μέλη θα επιφορτισθούν με την εκτέλεση, καθορίζει την ημερομηνία και προσδιορίζει τον τόπο στον οποίο πρέπει να διατεθούν τα προϊόντα εντός της Κοινότητας ή, κατά περίπτωση, εντός της χώρας για την οποία αυτά προορίζονται, καθώς και όλα τα απαραίτητα στοιχεία για την πραγματοποίηση της ενέργειας αυτής».

Έτσι, η ανωτέρω απόφαση της Επιτροπής, της 10ης Σεπτεμβρίου 1976, ορίζει στο άρθρο 6 ότι «η Ιταλική Δημοκρατία είναι αποδέκτης της παρούσας απόφασης», στα δε άρθρα 1 μέχρι 5 καθορίζει τις συγκεκριμένες διατυπώσεις που επιτρέπουν την εκτέλεση του εν λόγω μέτρου βάσει του κοινοτικού προγράμματος επισιτιστικής βοήθειας.

III — Γραπτές παρατηρήσεις που κατατέθηκαν ενώπιον του Δικαστηρίου

Α — Παρατηρήσεις της ενάγουσας στην κύρια δίκη

1. Η ενάγουσα εταιρία προβάλλει κατ' αρχάς ότι είναι σαφές ότι εδόθη εντολή από την Επιτροπή στον *ENR*.

α) Η ύπαρξη τέτοιας εντολής συνάγεται από το υπόμνημα που κατέθεσε στις 21 Φεβρουαρίου 1978 ο ENR κατά τη διάρκεια της δίκης με αντίδικο την εταιρία Eurico ενώπιον του Tribunale του Μιλάνου.

Στο υπόμνημα αυτό ο ENR ανέφερε ιδίως ότι δεν είναι ο πραγματικός αντισυμβαλλόμενος της εταιρίας Eurico αλλά μόνο εντολοδόχος της Επιτροπής και ότι περιορίστηκε στην αυστηρή εκτέλεση των επιταγών και των αποφάσεων της Επιτροπής, ακόμη και όσον αφορά τον οικονομικό τομέα, εφόσον η Επιτροπή θέτει στη διάθεσή του τα αναγκαία μέσα πληρωμής.

Για το λόγο αυτό, ο ίδιος ο ENR παρατηρούσε ότι η αγωγή δεν στρεφόταν ορθά εναντίον του και ότι η προσφεύγουσα εταιρία έπρεπε να στραφεί κατά της Επιτροπής.

β) Η ύπαρξη τέτοιας εντολής συνάγεται από την ίδια τη διατύπωση της αποφάσεως της Επιτροπής, της 10ης Σεπτεμβρίου 1976.

γ) Επιπλέον, η ύπαρξη εντολής επιβεβαιώνεται από τη συμπεριφορά της Επιτροπής κατά την εκτέλεση της συμβάσεως.

Η ενάγουσα στην κύρια δίκη εταιρία υποστηρίζει ότι η Επιτροπή ανέλαβε απευθείας την εκτέλεση της συμβάσεως, στερώντας τον ιταλικό οργανισμό παρεμβάσεως από κάθε δυνατότητα πρωτοβουλίας και από κάθε ευθύνη:

— παρεμβαίνοντας άμεσα με επιτακτικές εντολές, τόσο έναντι των αρχών της Δημοκρατίας του Νίγηρα όσο και έναντι της εταιρίας Eurico·

— αποστέλλοντας δική της υπηρεσία ελέγχου στους τόπους εκφορτώσεως της όρυζας στη Δημοκρατία του Νίγηρα, χωρίς καμία συμμετοχή του οργανισμού παρεμβάσεως·

— αποφασίζοντας την αναστολή κάθε πληρωμής στην εταιρία Eurico, παρά το

ότι ο ENR είχε προτείνει σε ορισμένες περιπτώσεις το αντίθετο·

— επιτρέποντας έπειτα την πληρωμή προκαταβολής στην εταιρία Eurico έναντι του συμφωνημένου ποσού·

— απαγορεύοντας τελικά στον ENR, χωρίς άλλη δικαιολογία, να προβεί στην καταβολή του υπόλοιπου ποσού της συμβάσεως·

— απορρίπτοντας την αίτηση που υπέβαλε για το σκοπό αυτό η εταιρία Eurico, διευκρινίζοντας ότι η Επιτροπή θα γνωστοποιούσε στον ENR τη συνέχεια που θα μπορούσε να δοθεί στην αίτηση αυτή.

Η ενάγουσα στην κύρια δίκη εταιρία συνάγει από τα ανωτέρω ότι η Επιτροπή αναμίχθηκε πλήρως σε όλες τις φάσεις της συμβάσεως και ότι έτσι θέλησε να αναλάβει απευθείας την εκτέλεση της συμβάσεως που συνήψε για λογαριασμό της ο ENR.

Από τα ανωτέρω συνάγεται, κατά την άποψη της εταιρίας Eurico, ότι «εφόσον ο ENR εμφανίζεται ως ο κατ' ανάγκη αντίδικος, τουλάχιστον λαμβανομένης υπόψη της ενδιάμεσης θέσεώς του μεταξύ της Επιτροπής και της εταιρίας Eurico», εσφαλμένα το παραπέμπον δικαστήριο έκρινε ότι η επίλυση της διαφοράς εξαρτάται από την απάντηση στο προδικαστικό ερώτημα.

Πράγματι, η απάντηση στο ερώτημα αυτό δεν έχει καμία επίπτωση στην εξέλιξη της κύριας δίκης, το δε ερώτημα που υποβλήθηκε δεν εμπίπτει στην αρμοδιότητα του Δικαστηρίου «εφόσον προϋποθέτει τη διαπίστωση και την εκτίμηση πραγματικών περιστατικών, για τα οποία, κατά την άποψη της εταιρίας Eurico, αρμόδιο είναι το ιταλικό δικαστήριο της ουσίας».

δ) Η ανάλυση αυτή επιβεβαιώνεται από την εξέταση της αποφάσεως 76/748/ΕΟΚ της Επιτροπής, της 10ης Σεπτεμβρίου 1976.

— Κατά την άποψη της εταιρίας Eurico, «ορθά το Tribunale του Μιλάνου εξέθεσε ότι οι κοινοτικές ενέργειες επισιτιστικής βοήθειας αποτελούν την εκτέλεση υποχρεώσεων που βαρύνουν αποκλειστικά την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα, η δε συνεργασία των εθνικών οργανισμών παρεμβάσεως παρέχεται απευθείας υπέρ της ΕΟΚ».

— Πράγματι, δεν υπάρχει κοινοτική ρύθμιση που εμποδίζει την Επιτροπή να αντιπροσωπεύεται από τον οργανισμό παρεμβάσεως τον οποίο αυτή όρισε για τη σύναψη των κατ' ιδίαν συμβάσεων ή εν πάση περιπτώσει που της απαγορεύει να συνάπτει συμβάσεις εντολής με εξουσία προς άμεση αντιπροσώπευση.

— Επιπλέον, όσον αφορά την επισιτιστική βοήθεια ή τουλάχιστον τον τομέα της επείγουσας κοινοτικής ενέργειας, δεν υπάρχει αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών.

Δεδομένου ότι βάσει του άρθρου 215 της Συνθήκης η συμβατική ευθύνη της Κοινότητας διέπεται από το δίκαιο που εφαρμόζεται στη σχετική σύμβαση, δεν υπάρχει κανένας λόγος να μη γίνει δεκτή η παθητική νομιμοποίηση της Επιτροπής στα πλαίσια της διαφοράς με την εταιρία Eurico, εφόσον η Επιτροπή έδωσε απευθείας στον ENR εντολή για τη σύναψη της επίμαχης συμβάσεως και αποφάσισε επίσης να επέμβει ενεργώς κατά την εκτέλεση της συμβάσεως.

— Όσον αφορά τέλος το γεγονός ότι το άρθρο 6 της ανωτέρω αποφάσεως της Επιτροπής ορίζει την Ιταλική Δημοκρατία ως αποδέκτη της αποφάσεως, η εταιρία Eurico είναι της γνώμης ότι πρόκειται για διάταξη αναγκαία όχι για να μεταβιβάσει σε άλλους τα δικαιώματα ενεργητικής και παθητικής νομιμοποιήσεως που απορρέουν από τη σύμβαση η οποία συνήφθη με τρίτους, αλλά για να υποδείξει τους μηχανισμούς μέσω των οποίων πρέπει να πραγματοποιηθεί η καταβολή του αντιτίμου.

Πράγματι, βάσει των ανωτέρω κανονισμών 2681/74 και 249/77, το άρθρο 6 της αποφά-

σεως της 10ης Σεπτεμβρίου 1976 είχε ως μόνο αντικείμενο να αναθέσει στην Ιταλική Δημοκρατία την υλική χρηματοδότηση των ενεργειών αποκτήσεως, ενώ η Επιτροπή ανέλαβε άμεσα και πλήρως την οργάνωση και τον έλεγχό τους.

2. Δεύτερον, η ενάγουσα εταιρία είναι της γνώμης ότι δεν υπάρχει καμία αμφιβολία ως προς τη δυνατότητα εφαρμογής του ιταλικού νόμου περί εντολής και αντιπροσωπεύσεως.

α) Η εταιρία Eurico θεωρεί ότι η νομολογία του Δικαστηρίου που ανέφερε η Επιτροπή και ιδίως η απόφαση της 10ης Ιουνίου 1982 (Interagra SA κατά Επιτροπής, 217/81, Συλλογή σ. 2248) δεν ενισχύει την επιχειρηματολογία της, διότι το Δικαστήριο δεν είχε επιληφθεί υποθέσεως σχετικά με σύμβαση συναφθείσα από εντολοδόχο της Επιτροπής, ως προς τον οποίο υπήρχε αμφιβολία αν είχε ή όχι εξουσία προς αντιπροσώπευση.

Επιπλέον, αντίθετα προς τις άλλες υποθέσεις που παρέθεσε η Επιτροπή, το νομικό ζήτημα που ανακύπτει στην προκειμένη περίπτωση αφορά τα αποτελέσματα συμβάσεως της οποίας τη σύναψη αποφάσισε η Επιτροπή σε τομέα που εμπίπτει στην αρμοδιότητά της και όχι στην αποκλειστική αρμοδιότητα των εθνικών οργανισμών παρεμβάσεως.

Για τους λόγους αυτούς, η εταιρία Eurico εκφράζει την άποψη ότι το Δικαστήριο δεν έχει ακόμη αποφανθεί ως προς το νομικό ζήτημα που ανέκυψε στην παρούσα διαφορά.

β) Κατά την άποψη της εταιρίας Eurico, είναι προφανές ότι οι αρχές του ιταλικού δικαίου εφαρμόζονται εν προκειμένω και ότι, υπό τις συνθήκες αυτές, δεν είναι σημαντικό να εξεταστεί αν ο ENR είχε ή όχι κατά τη σύναψη της συμβάσεως την εξουσία αντιπροσωπεύσεως της Επιτροπής.

Πράγματι, είναι σαφές ότι η Επιτροπή ανέλαβε απευθείας την επίβλεψη της εκτελέσεως της συμβάσεως που συνήψε ο εντολοδόχος της, θεωρώντας ότι νομιμοποιείται ενεργητικά για κάθε ενέργεια σχετική με τον έλεγχο της εκτελέσεως των αμοιβαίων παροχών επί των οποίων συμφώνησαν ο οργανισμός παρεμβάσεως και η εταιρία Eurico.

Επομένως, ακόμη και αν γίνει δεκτό ότι ο ENR είναι απλώς εντολοδόχος αλλά χωρίς εξουσία αντιπροσωπεύσεως της Επιτροπής, πρέπει εν πάση περιπτώσει να εφαρμοστεί ο ισχύων στο ιταλικό δίκαιο θεσμός της επικυρώσεως, βάσει του οποίου είναι αποφασιστική η ενδεικτική συμπεριφορά της Επιτροπής που συνίσταται στην αποδοχή των αποτελεσμάτων συμβάσεως που συνήψε για λογαριασμό της ο ENR.

Για όλους τους ανωτέρω λόγους, η εταιρία Eurico προτείνει να δοθεί η ακόλουθη απάντηση στο ερώτημα του παραπέμποντος δικαστηρίου:

«Προδικαστικώς:

1. Να κρίνει και αποφασίσει το Δικαστήριο ότι δεν μπορεί να αποφανθεί επί του ερωτήματος που του υπέβαλε το Tribunale του Μιλάνου, διότι η απάντηση συνεπάγεται διαπίστωση και εκτίμηση πραγματικών περιστατικών που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα του ιταλικού δικαστηρίου της ουσίας.

Σε απάντηση επί του ερωτήματος:

2. Να κρίνει και αποφασίσει ότι η απόφαση της Επιτροπής της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, της 10ης Σεπτεμβρίου 1976, συνεπάγεται εν πάση περιπτώσει την παροχή πραγματικής εντολής από την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα στον Ente Nazionale Risi προς σύναψη συμβάσεως απευθείας αναθέσεως αγοράς 3 750 τόνων αποφλοιωμένης όρυζας με μακρούς κόκκους, προοριζόμενης για τη Δημοκρατία του Νίγηρα.

Επικουρικώς:

3. Να αποφασίσει το Δικαστήριο ότι στην παρούσα περίπτωση, προκειμένου να αποφανθεί ως προς την παθητική νομιμοποίηση και τη συμβατική ευθύνη που απορρέει από αυτή, δεν είναι αποφασιστικό να κρίνει αν η εντολή που εδόθη στον Ente Nazionale Risi από την Επιτροπή της ΕΟΚ συνοδευόταν ή όχι από εξουσία αντιπροσωπεύσεως της Επιτροπής της ΕΟΚ».

Β — Παρατηρήσεις της Επιτροπής

Η Επιτροπή θεωρεί σκόπιμο να επισημάνει προκαταρκτικά ότι, αφενός, θα ήταν προτιμότερο να διατυπώσει το παραπέμπον δικαστήριο το προδικαστικό ερώτημα που υπέβαλε στο Δικαστήριο όπως είχε προτείνει η Επιτροπή και, αφετέρου, ότι η εσφαλμένη πεποίθηση του παραπέμποντος δικαστηρίου, ότι δηλαδή βρίσκεται ενώπιον πραγματικής συμβάσεως εντολής μεταξύ της Επιτροπής και του ENR, εξηγείται πιθανώς από τον εξαιρετικό χαρακτήρα του επίμαχου μέτρου χορηγήσεως επισιτιστικής βοήθειας, που βασίζεται σε επείγουσα διαδικασία και συνεπώς κατονομάζει ρητά τον ιταλικό οργανισμό παρεμβάσεως.

Κατά την άποψη της Επιτροπής, η εξέταση των θεμελιωδών αρχών της κοινοτικής ρυθμίσεως στο γεωργικό τομέα (1) και η μελέτη της κατανομής των αρμοδιοτήτων, από την άποψη του κοινοτικού δικαίου, στο γεωργικό τομέα (2) οδηγούν εν προκειμένω στην αποδοχή λύσεως σύμφωνης με την αρχή της κοινοτικής έννομης τάξης, κατά την οποία μόνη η ευθύνη του ιταλικού κράτους και, επ' ονόματί του, του εθνικού οργανισμού παρεμβάσεως, του ENR, είναι δυνατό να αναζητηθεί ενώπιον των ιταλικών δικαστηρίων (3).

1. Οι θεμελιώδεις αρχές της κοινοτικής ρυθμίσεως στο γεωργικό τομέα

— Η σχετική κοινοτική ρύθμιση στηρίζεται σε δύο θεμελιώδεις αρχές: την αρχή της δημιουργίας ενιαίας αγοράς εντός της κοινοτικής ζώνης όσον αφορά τους τομείς που υπόκεινται σε κοινή οργάνωση αγοράς και την αρχή της μεταβιβάσεως αποκλειστικής κανονιστικής αρμοδιότητας στα κοινοτικά όργανα όσον αφορά τη λειτουργία των οργανώσεων αγοράς.

Η εν λόγω αποκλειστική κανονιστική αρμοδιότητα αποκλείει κάθε συντρέχουσα αρμοδιότητα των κρατών μελών, δεδομένου ότι η Συνθήκη προβλέπει στο άρθρο 43, παράγραφος 3, ότι η ευρωπαϊκή οργάνωση αγοράς υποκαθίσταται στην εθνική οργάνωση αγοράς.

— Η νομολογία του Δικαστηρίου επιβεβαιώνει τον αποκλειστικό χαρακτήρα αυτής της κανονιστικής αρμοδιότητας (αποφάσεις της 18ης Ιουνίου 1970, Krohn, 74/69, Recueil σ. 451· της 18ης Φεβρουαρίου 1970, Bollmann, 40/69, Recueil σ. 69· της 30ής Ιανουαρίου 1974, Hannoversche Zucker AG, 159/73, Recueil σ. 121). Δέχεται πάντως ότι τα κράτη μέλη εξακολουθούν να είναι αρμόδια όσον αφορά την εκτέλεση της κοινοτικής ρυθμίσεως μέσω των διοικήσεών τους και, ιδίως, των εθνικών οργανισμών παρεμβάσεως για τους διαφόρους γεωργικούς τομείς.

Η εν λόγω κατανομή αρμοδιοτήτων συνεπάγεται αντίστοιχη κατανομή ευθυνών μεταξύ των κοινοτικών οργάνων και των κρατών μελών.

2. Η κατανομή των ευθυνών από την άποψη του κοινοτικού δικαίου

α) Η ευθύνη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας

Ευθύνη της Κοινότητας είναι δυνατό να γεννάται στα πλαίσια της ασκήσεως της κανονιστικής λειτουργίας, εντός των ορίων που τίθενται με την απόφαση της 25ης

Μαΐου 1978 (HNL κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, 83 και 94/76, 4, 15 και 40/77, Recueil σ. 1225). Προκειμένου για εκτελεστικές πράξεις, ευθύνη της Κοινότητας είναι δυνατό να γεννάται μόνο σε σπάνιες περιπτώσεις κατά τις οποίες κοινοτικές διατάξεις απονέμουν στα κοινοτικά όργανα ειδική αρμοδιότητα, δεδομένου ότι ισχύει γενικά η αρχή κατά την οποία δεν είναι δυνατό να γεννάται ευθύνη της Κοινότητας στο στάδιο της εκτελέσεως της κοινοτικής ρυθμίσεως από τα κράτη μέλη.

β) Η ευθύνη των κρατών μελών (και των εθνικών οργανισμών παρεμβάσεως)

Δεδομένου ότι τα κράτη μέλη είναι αρμόδια για να θέτουν σε εφαρμογή στο έδαφός τους την κοινοτική ρύθμιση όσον αφορά το γεωργικό τομέα, η ευθύνη από τις ενδεχόμενες συνέπειες της εφαρμογής της εν λόγω κοινοτικής ρυθμίσεως από τους οργανισμούς παρεμβάσεως βαρύνει τα κράτη μέλη, εφόσον αυτά ορίζουν τους οργανισμούς παρεμβάσεως και καθορίζουν τον τρόπο κατά τον οποίο οι οργανισμοί αυτοί εφαρμόζουν την κοινοτική γεωργική ρύθμιση.

Η ευθύνη αυτή των κρατών μελών αναγνωρίζεται άλλωστε από το Δικαστήριο (απόφαση της 22. 1. 1976, Russo κατά AIMA, 60/75, Recueil σ. 45· απόφαση της 13. 2. 1979, Granaria, 100/78, Recueil σ. 623). Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η λύση που γίνεται δεκτή όσον αφορά την εξωσυμβατική ευθύνη πρέπει a fortiori να γίνει δεκτή σε περίπτωση συμβατικών σχέσεων.

γ) Η ευθύνη του ιταλικού κράτους και του ENR στην προκειμένη περίπτωση

Η Επιτροπή είναι της γνώμης ότι υπάρχει συμβατική σχέση μεταξύ της εταιρίας Eurico και του ιταλικού κράτους (μέσω του ENR) και ότι κατόπιν παραβάσεως της εν προκειμένω ισχύουσας κοινοτικής ή εθνικής ρυθμίσεως πρέπει να γεννάται ευθύνη του ιταλικού κράτους.

Κατά την άποψη της Επιτροπής, από την εξέταση της γενικής θεωρίας περί εντολής στο κοινοτικό και στο ιταλικό δίκαιο συνάγεται ότι το Tribunale του Μιλάνου, κρίνοντας με την απόφαση της 19ης Ιουνίου 1980 ότι ο ENR ενήργησε ως εντολοδόχος αντιπρόσωπος της Επιτροπής, κατέληξε σε εντελώς εσφαλμένο συμπέρασμα.

* Η γενική θεωρία περί εντολής

Κατά την άποψη της Επιτροπής, η εντολή αποτελεί κατ' αρχάς μορφή συνεργασίας μεταξύ δύο υποκειμένων του ιδιωτικού δικαίου, του εντολέα και του εντολοδόχου, που πραγματοποιείται βάσει συμπτώσεως βουλήσεων. Ο εντολοδόχος υποκαθίσταται στον εντολέα για να προβεί σε πράξεις και ενέργειες που ο εντολέας μπορεί ή θα μπορούσε να εκτελέσει ο ίδιος.

Η εντολή τελικά επικράτησε και στον τομέα του δημοσίου δικαίου, όταν δημόσια αρχή αναθέτει σε άλλη την αρμοδιότητα να προβεί σε νομικές πράξεις και ενέργειες που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της πρώτης.

Ένα από τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα της εντολής έγκειται συνεπώς στο γεγονός ότι ο εντολέας είναι πάντοτε αρμόδιος να πραγματοποιήσει τις πράξεις των οποίων την εκτέλεση ανέθεσε στον εντολοδόχο.

Αυτό δεν συμβαίνει στην προκειμένη περίπτωση, εφόσον η Επιτροπή δεν έχει τις εξουσίες που άσκησε ο ENR σε εκτέλεση των διατάξεων της ανωτέρω αποφάσεως 76/748, λαμβανομένων υπόψη των αρμοδιοτήτων που του μεταβίβασε η Ιταλική Δημοκρατία.

Αφετέρου, τόσο στο ιδιωτικό όσο και στο δημόσιο δίκαιο, η εντολή συνεπάγεται άμεση σχέση μεταξύ εντολέα και εντολοδόχου, με σκοπό την επίτευξη ορισμένου είδους συνεργασίας. Εν προκειμένω, η

άμεση αυτή σχέση ελλείπει εντελώς μεταξύ της Επιτροπής και του ENR.

Η απουσία άμεσης σχέσης επιβεβαιώνεται από την εξέταση του κοινοτικού και του ιταλικού δικαίου.

* Το κοινοτικό δίκαιο

Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι το άρθρο 6 της αποφάσεως 76/748 ορίζει ρητά ότι η Ιταλική Δημοκρατία είναι αποδέκτης της αποφάσεως. Ο ορισμός αυτός του αποδέκτη είναι ιδιαίτερα εμφαντικός δεδομένου ότι, εκ της φύσεώς της, η απόφαση θα μπορούσε να απευθύνεται όχι μόνο στα κράτη μέλη αλλά και σε οποιοδήποτε άλλο υποκείμενο δικαίου, ακόμη και του ιδιωτικού δικαίου.

Επομένως, η Επιτροπή θα μπορούσε να χρησιμοποιήσει το μέσο της αποφάσεως για να απευθυνθεί άμεσα στον Ente Nazionale Risi παρά στο ιταλικό κράτος. Αντ' αυτού, επέβαλε υποχρέωση μόνο έναντι της Ιταλίας και, υπό τις συνθήκες αυτές, τέτοια απόφαση δεν δημιουργεί καμία άμεση σχέση μεταξύ της Επιτροπής και του οργανισμού παρεμβάσεως.

Κατά την άποψη της Επιτροπής, αν η απόφαση 76/748 ορίζει ότι οι υποχρεώσεις βαρύνουν τον Ente Nazionale Risi, αυτό οφείλεται μόνο σε τεχνικούς λόγους.

Η απουσία άμεσης σχέσεως και, κατά μείζονα λόγο, σχέσεως εντολέα προς εντολοδόχο, συνάγεται επίσης σαφώς από την αδυναμία της Επιτροπής να επιβάλει απευθείας στον ENR την τήρηση των διατάξεων που ισχύουν επί του θέματος.

Έτσι έκρινε το Δικαστήριο με την απόφαση της 27ης Μαρτίου 1980 (Sucrimex SA, 133/79, Recueil σ. 1299) και με την απόφαση της 10ης Ιουνίου 1982 (Interagra, 217/81, ανωτέρω).

* Το ιταλικό δίκαιο

Η Επιτροπή υπενθυμίζει κατ' αρχάς ότι δυνάμει των νομικών πράξεων που προσέδωσαν στον Ente Nazionale Risi την ιδιότητα του οργανισμού παρεμβάσεως (υπουργικές αποφάσεις της 22. 10. 1964 και της 27. 10. 1967), ο ENR οφείλει να ενεργεί ως οργανισμός παρεμβάσεως για λογαριασμό, προς το συμφέρον και υπό τον έλεγχο του κράτους, όσον αφορά την εκτέλεση των υποχρεώσεων που προβλέπονται στον κανονισμό 359/67 του Συμβουλίου, της 25ης Ιουλίου 1967. Υπό τις συνθήκες αυτές, ο ENR δεν μπορεί να έχει άλλα καθήκοντα εκτός από τα καθήκοντα εντολοδόχου του ιταλικού υπουργείου γεωργίας και όχι της Επιτροπής. Η Επιτροπή δεν μπορεί να διαδραματίσει ρόλο εντολέα διότι δεν είναι σε θέση να ασκήσει η ίδια, στην ιταλική επικράτεια, τα καθήκοντα που εκτελεί ο Ente Nazionale Risi ως εκπρόσωπος της ιταλικής κυβερνήσεως.

Δεύτερον, παρατηρείται ότι η Επιτροπή δεν είναι δυνατό να θεωρηθεί ως εντολέας του ENR, εφόσον στο ιταλικό δίκαιο ο εντολέας έχει την εξουσία να δίδει στον εντολοδόχο ακριβείς οδηγίες, τις οποίες ο τελευταίος οφείλει να τηρεί σχολαστικά (άρθρο 1711, τελευταία παράγραφος, του αστικού κώδικα).

Αυτό δεν συμβαίνει στην προκειμένη περίπτωση.

Τρίτον, και αντίθετα προς το άρθρο 1723 του ιταλικού αστικού κώδικα δυνάμει του οποίου ο εντολέας μπορεί κατά γενικό κανόνα να ανακαλέσει την εντολή, τέτοια ανάκληση είναι αδύνατη στην προκειμένη περίπτωση εφόσον η Επιτροπή δεν μπορεί να προβεί σε ανάκληση των καθηκόντων που ανέθεσε το ιταλικό κράτος στον ENR.

Τέταρτον, αντίθετα προς τις διατάξεις του άρθρου 1726 του ιταλικού αστικού κώδικα σύμφωνα με τις οποίες ο εντολοδόχος μπορεί να καταγγείλει την εντολή, τέτοια καταγγελία δεν έχει καμία έννοια στην προκειμένη περίπτωση, εφόσον η καταγγελία που θα απηύθυνε ο ENR στην Επιτροπή θα ήταν ανίσχυρη επειδή ο ENR έχει

υποχρεώσεις μόνον έναντι της Ιταλικής Δημοκρατίας.

Πέμπτον, ενώ το άρθρο 1719 του ιταλικού αστικού κώδικα επιβάλλει στον εντολέα την υποχρέωση να παρέχει στον εντολοδόχο τα αναγκαία μέσα για την εκτέλεση της εντολής, η Επιτροπή, δυνάμει του άρθρου 3, παράγραφος 2, του ανωτέρω κανονισμού 2681/74, χορηγεί απευθείας στα οικεία κράτη μέλη τις αναγκαίες πιστώσεις για τη χρηματοδότηση της επισιτιστικής βοήθειας, τα δε κράτη μέλη έχουν την υποχρέωση να καλύπτουν τις ανάγκες των εθνικών οργανισμών παρεμβάσεως σύμφωνα με την εθνική ρύθμιση.

Από όλες τις προηγούμενες σκέψεις, η Επιτροπή συνάγει ότι οι σχέσεις που υπάρχουν μεταξύ αυτής και του Ente Nazionale Risi δεν είναι δυνατό να υπάγονται στο θεσμό της εντολής, αλλά εντάσσονται στο πλαίσιο της κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ των κοινοτικών οργάνων και των κρατών μελών.

Κατά τον ίδιο τρόπο, οι κανονισμοί περί κοινής οργανώσεως αγοράς περιέχουν όχι μόνο κανόνες που δημιουργούν δικαιώματα και υποχρεώσεις για τα κράτη και τους υπηκόους τους, αλλά περιλαμβάνουν επίσης οργανωτικές διατάξεις και καθορίζουν τις αρμοδιότητες των εκεί αναφερόμενων οργανισμών.

3. Η επίλυση της προκειμένης διαφοράς σύμφωνα με τις αρχές της κοινοτικής εννόμου τάξεως

α) Η γέννηση της ευθύνης του κράτους σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο

Η Επιτροπή είναι της γνώμης ότι σύμφωνα με την ιταλική νομοθεσία, στην προκειμένη περίπτωση είναι δυνατό να αναζητηθεί ενώπιον των ιταλικών δικαστηρίων μόνο η ευθύνη του ιταλικού κράτους και, επ' ονόματί του, του εθνικού οργανισμού παρεμβάσεως.

Αν ενδεχομένως ανέκυπταν αμφιβολίες ως προς την ερμηνεία των σχετικών κοινοτικών διατάξεων, αυτές θα ήταν δυνατό να ερμηνευθούν προδικαστικώς από το Δικαστήριο σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 177 της Συνθήκης.

Στο εθνικό δικαστήριο απόκειται να διαπιστώσει την ύπαρξη ενδεχομένων ευθυνών, στα πλαίσια δίκης στην οποία διάδικοι είναι αφενός πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου (η εταιρία Eurico) και, αφετέρου, τα κράτη μέλη και οι εσωτερικοί οργανισμοί τους (η Ιταλική Δημοκρατία και ο ENR) που ενεργούν βάσει ρητής εξουσιοδοτήσεως.

Η άποψη αυτή επιβεβαιώνεται έμμεσα από τη νομολογία του Δικαστηρίου και ιδίως από τις αποφάσεις της 4ης Απριλίου 1974 (Βελγικό κράτος και Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου κατά Mertens και λοιπών, συνεκδικασθείσες υποθέσεις 178, 179 και 180/73, Recueil σ. 383), της 13ης Ιουνίου 1972 (Grands Moulins κατα Επιτροπής, συνεκδικασθείσες υποθέσεις 9 και 11/71, Recueil σ. 391), της 5ης Μαΐου 1977 (Pretore di Cento κατά αγνώστου, 110/76, Recueil σ. 851) και της 27ης Μαρτίου 1980 (Sucrimex κατά Επιτροπής, 133/79, ανωτέρω).

Κατ' αναλογία προς τις ανωτέρω υποθέσεις των οποίων επελήφθη το Δικαστήριο, η Επιτροπή είναι της γνώμης ότι στην προκειμένη περίπτωση, το μόνο υποκείμενο δικαίου που νομιμοποιείται παθητικά είναι ο ENR υπό την ιδιότητά του ως οργανισμού παρεμβάσεως που ορίστηκε από το ιταλικό κράτος.

β) Οι σχέσεις μεταξύ του κράτους μέλους (ENR) και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (Επιτροπής)

Η Επιτροπή παρατηρεί ότι ακόμη και αν γεννάται ευθύνη του κράτους μέλους ενώπιον των δικαστηρίων του, το κράτος δεν πρέπει κατ' ανάγκη να φέρει τις συνέπειες.

Το κράτος μέλος μπορεί πράγματι να επικαλεστεί την ανυπαρξία ευθύνης του έναντι

της Κοινότητας κατά το χρόνο της εκκαθαρίσεως των λογαριασμών στο κοινοτικό επίπεδο, δηλαδή κατά το χρόνο του ετησίου ελέγχου του ενεργητικού και του παθητικού μεταξύ των κρατών μελών και της Κοινότητας, στα πλαίσια των υποχρεώσεων που υπέχουν τα κράτη μέλη δυνάμει του κοινοτικού γεωργικού δικαίου.

Αυτό είναι το σύστημα που προβλέπεται από την κοινοτική έννομη τάξη για την επίλυση, στο στάδιο που προηγείται της δίκης, των ενδεχομένων διαφορών μεταξύ των κρατών μελών και της Κοινότητας.

Αν δεν επιτευχθεί συμφωνία, μία κατ' αντιδικία διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου επιτρέπει να καθοριστεί ποιος πρέπει να φέρει τις συνέπειες της πλημμελούς εφαρμογής του κοινοτικού γεωργικού δικαίου.

Σύμφωνα με πλούσια νομολογία του Δικαστηρίου και ιδίως με την απόφαση της 14ης Ιανουαρίου 1981 (Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας κατά Επιτροπής, 819/79, Συλλογή σ. 21), οι δαπάνες που πραγματοποιούνται από τα κράτη μέλη στα πλαίσια της διαχειρίσεως των γεωργικών αγορών, κατ' εφαρμογή της κοινοτικής ρυθμίσεως, είναι δυνατό να βαρύνουν την Κοινότητα (εν προκειμένω το ΕΓΤΠΕ) μόνο όταν οι πράξεις διαχειρίσεως εκτελέστηκαν σύμφωνα με τις κοινοτικές διατάξεις που τις διέπουν.

Συμπερασματικά, η Επιτροπή είναι της γνώμης ότι η δίκη που κίνησε η εταιρία Eurico μαρτυρεί σύγχυση μεταξύ της αρμοδιότητας όσον αφορά την εκτέλεση προγράμματος επισιτιστικής βοήθειας και της δικαστικής αρμοδιότητας. Πράγματι, το Tribunale του Μιλάνου επελήφθη του προβλήματος της δημοσιονομικής ευθύνης της Κοινότητας, το οποίο στην πραγματικότητα εμπίπτει στην αποκλειστική αρμοδιότητα του Δικαστηρίου, μετά το πέρας της ειδικής διαδικασίας που προβλέπεται προς το σκοπό αυτό, δηλαδή της εκκαθαρίσεως των λογαριασμών μεταξύ της Κοινότητας και του οικείου κράτους μέλους.

Για όλους αυτούς τους λόγους, η Επιτροπή προτείνει στο Δικαστήριο να απαντήσει στο παραπέμπον δικαστήριο ότι δεν υπάρχει καμία σχέση εντολέα προς εντολοδόχο μεταξύ της Επιτροπής και του Ente Nazionale Risi.

IV — Απαντήσεις στις ερωτήσεις που έθεσε το Δικαστήριο

1) Η Επιτροπή έδωσε τις ακόλουθες απαντήσεις στις διάφορες ερωτήσεις που έθεσε το Δικαστήριο.

α) Ως προς τη νομική βάση της πολιτικής της επισιτιστικής βοήθειας

1. Η Επιτροπή προσκόμισε τον κατάλογο, κατά προϊόν, των 1 537 κανονισμών που αναφέρονται στην πολιτική επισιτιστικής βοήθειας, οι οποίοι έχουν θεσπιστεί από το 1971.

2. Ως προς τη νομική βάση της πολιτικής της επισιτιστικής βοήθειας σήμερα:

— Η Επιτροπή θεωρεί ότι από την ίδια τη διατύπωση του κανονισμού 3331/82 του Συμβουλίου, της 3ης Δεκεμβρίου 1982 (ΕΕ L 352, σ. 1), συνάγεται ότι αποκλείεται σήμερα η δυνατότητα να θεωρηθεί η πολιτική επισιτιστικής βοήθειας ως κλάδος της κοινής γεωργικής πολιτικής.

— Είναι επίσης σαφές, κατά την άποψη της Επιτροπής, ότι δεν είναι δυνατό να θεωρηθεί ότι η πολιτική της επισιτιστικής βοήθειας συνδέεται με την κοινή εμπορική πολιτική· ο μόνος δεσμός που υπάρχει μεταξύ των δύο αυτών κοινοτικών πολιτικών συνίσταται στο γεγονός ότι η συμμετοχή της Κοινότητας στη Σύμβαση του 1980 περί επισιτιστικής βοήθειας σε σιτηρά αποφασίστηκε από το Συμβούλιο βάσει του άρθρου 113 της Συνθήκης ΕΟΚ.

— Κατά την άποψη της Επιτροπής, από τα ανωτέρω συνάγεται σαφώς ότι η πολιτική επισιτιστικής βοήθειας αποτελεί σήμερα νέα κοινή πολιτική, που συν-

δέεται στενά με την κοινοτική πολιτική συνεργασίας με τις υπό ανάπτυξη χώρες.

3. Η Επιτροπή διευκρινίζει πάντως ότι η κατάσταση διέφερε κατά πολύ όταν εκδόθηκε η απόφαση που αποτελεί την αρχή της παρούσας υπόθεσης (στις 10 Σεπτεμβρίου 1976).

Έτσι, κατά τη δεκαετία του 1970, ο δεσμός που υπήρχε μεταξύ της κοινοτικής πολιτικής της επισιτιστικής βοήθειας και της κοινής γεωργικής πολιτικής ήταν πολύ στενότερος από ό,τι είναι σήμερα. Αυτό ήταν αποτέλεσμα όχι μόνο της συνήθους πρακτικής της Κοινότητας, αλλά επίσης της ίδιας της νομικής βάσεως των πράξεων που ρύθμιζαν την επισιτιστική βοήθεια. Κατά την περίοδο εκείνη πράγματι, οι συχνότερες και καλύτερα διαρθρωμένες ενέργειες επισιτιστικής βοήθειας (που αφορούσαν κυρίως τα σιτηρά και τα γαλακτοκομικά προϊόντα) ρυθμίζονταν από τις διατάξεις των βασικών κανονισμών περί κοινής οργανώσεως των γεωργικών αγορών, ενώ οι ενέργειες που αφορούσαν τα άλλα προϊόντα υπάγονταν στη διαδικασία των επιτροπών διαχειρίσεως που προβλέπεται στους διάφορους βασικούς κανονισμούς. Η Επιτροπή παρατηρεί ότι αν το άρθρο 113 της Συνθήκης ήταν η ενιαία βάση που είχε επιλεγεί για την κοινοτική συμμετοχή στη Σύμβαση του 1971 περί επισιτιστικής βοήθειας, αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι τότε είχε εσφαλμένα θεωρηθεί ότι η νομική βάση για τις εξωτερικές πλευρές της κοινής γεωργικής πολιτικής έπρεπε να είναι μάλλον το άρθρο 113 παρά το άρθρο 43 της Συνθήκης.

β) Ως προς τον τρόπο ασκήσεως της πολιτικής της επισιτιστικής βοήθειας

4. Όσον αφορά τον τρόπο συγκεντρώσεως των προοριζόμενων για επισιτιστική βοήθεια σιτηρών, κατά το χρόνο των επίμαχων περιστατικών, σε περίπτωση επείγουσας ανάγκης ή μη εξευρέσεως στην κοινοτική αγορά, η Επιτροπή απάντησε ότι μέχρι το 1978 δεν είχε γίνει προσφυγή στη διεθνή αγορά για την εξεύρεση των σιτηρών που ήταν αναγκαία για τις ενέργειες επισιτιστικής βοήθειας.

Τα προϊόντα συγκεντρώνονταν στην εσωτερική αγορά, κατ' εφαρμογή κανονισμών ή αποφάσεων της Επιτροπής που θεσπίζονταν σύμφωνα με τη διαδικασία της επιτροπής διαχειρίσεως των σιτηρών. Όσον αφορά τις αποφάσεις, είχαν αποδέκτη το κράτος μέλος που έπρεπε να προβεί στη συγκέντρωση. Σε περίπτωση επείγουσας ανάγκης, ο προμηθευτής έπρεπε να επιλεγεί όχι με διαγωνισμό αλλά με διαδικασία απευθείας αναθέσεως.

Η Επιτροπή δεν συνήψε συνεπώς ποτέ απευθείας σύμβαση πωλήσεως και δεν χρησιμοποίησε ποτέ εντολοδόχους ενεργούντες για λογαριασμό της.

Αντίθετα, η Επιτροπή τήρησε κατά τρόπο συστηματικό την αρχή του «διαχωρισμού των αρμοδιοτήτων», σύμφωνα με την οποία η πολιτική απόφαση εμπίπτει στην αρμοδιότητα της Κοινότητας, ενώ η διαχείριση ασκείται από τα κράτη μέλη τα οποία ενεργούν μέσω των οργανισμών παρεμβάσεως.

Αυτή η νομική κατασκευή, σύμφωνα με την οποία οι επιχειρηματίες και ιδίως οι ανάδοχοι έχουν αποκλειστικά ως αντισυμβαλλόμενους τα κράτη μέλη και, για λογαριασμό αυτών, τους οργανισμούς παρεμβάσεως, επιβλήθηκε από τη ρύθμιση που εισήγαγε το Συμβούλιο και, ειδικότερα κατά το χρόνο των επίμαχων περιστατικών, από τους κανονισμούς 2052/69 της 17ης Οκτωβρίου 1969 (JO L 263, σ. 3), 1703/72 της 3ης Αυγούστου 1972 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/008, σ. 108) και 2681/74 της 21ης Οκτωβρίου 1974 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/011, σ. 59), περί κοινοτικής χρηματοδοτήσεως των δαπανών που προκύπτουν από την προμήθεια γεωργικών προϊόντων ως επισιτιστικής βοήθειας.

Τέτοια νομική κατασκευή εξηγείται από τη στενή σχέση που υπάρχει μεταξύ των ενεργειών και των δαπανών του ΕΓΤΠΕ, τμήμα εγγυήσεων, και των ενεργειών και δαπανών της επισιτιστικής βοήθειας, για τις οποίες θα ήταν αδιανόητη η καθιέρωση συστήματος απευθείας διαχειρίσεως από την Κοινότητα, οι ενέργειες της οποίας θα εμπλέκονταν συστηματικά με τις ενέργειες και τη λογιστική των γεωργικών οργανισμών παρεμβάσεως.

5. Στην ερώτηση αν η άσκηση της πολιτικής της επισιτιστικής βοήθειας διαφοροποιείται ή όχι αναλόγως των προϊόντων, η Επιτροπή απάντησε ότι το ίδιο σύστημα έμμεσης διαχειρίσεως, δηλαδή μέσω των κρατών μελών, υιοθετήθηκε συστηματικά από την αρχή για τη βοήθεια σε γαλακτοκομικά προϊόντα, που βρίσκει τη νομική δικαιολογία της στους βασικούς κανονισμούς του εν λόγω τομέα (κανονισμοί του Συμβουλίου 1347/75 της 26. 5. 1975 (JO L 138, σ. 1) και 1541/75 της 16. 6. 1975 (JO L 157, σ. 4)).

Αντίθετα, για τις ενέργειες επισιτιστικής βοήθειας που συνεπάγονται τη συγκέντρωση άλλων προϊόντων, οι οποίες είναι πολύ λιγότερο συχνές στην κοινοτική πρακτική, η βασική ρύθμιση του Συμβουλίου και η εκτελεστική ρύθμιση της Επιτροπής ήταν λιγότερο επεξεργασμένες αλλά τηρούσαν στις βασικές γραμμές τους την αρχή της αναθέσεως της διαχειρίσεως στα κράτη μέλη και στους οργανισμούς παρεμβάσεως. Μόνο όσον αφορά τη ζάχαρη, όταν η απόκτησή της έπρεπε να πραγματοποιηθεί στη διεθνή αγορά, θεωρούνταν ότι η Επιτροπή ήταν εξουσιοδοτημένη να ενεργεί απευθείας, γιατί τα κράτη μέλη, και για λογαριασμό τους οι οργανισμοί παρεμβάσεως, δεν ήταν από τεχνική άποψη σε θέση να εξασφαλίσουν τη διαχείριση της βοήθειας.

γ) Ως προς τον τρόπο συνάψεως και εκτελέσεως της συμβάσεως που αποτελεί το αντικείμενο της διαφοράς στην κύρια δίκη

6. Η Επιτροπή προσκόμισε το σύνολο των εγγράφων που ζήτησε το Δικαστήριο.

7. Η Επιτροπή εκφράζει τη συμφωνία της με την έκθεση των περιστατικών που περιλαμβάνεται στο έγγραφο της 12ης Μαΐου 1977 το οποίο απηύθυνε ο Ente Nazionale Risi στην εταιρία Eurico, κατά το τμήμα που αφορά την αλληλογραφία μεταξύ του Ente Nazionale Risi και της Επιτροπής.

8. Στην ερώτηση σχετικά με την οικονομική ρύθμιση της ενέργειας, η Επιτροπή έδωσε την ακόλουθη απάντηση:

Ο τρόπος χρηματοδοτήσεως της ενέργειας επισιτιστικής βοήθειας που αποτελεί το αντικείμενο της διαφοράς στην κύρια δίκη ήταν ο προβλεπόμενος από τη ρύθμιση που ίσχυε κατά το χρόνο των περιστατικών και ο οποίος ισχύει πάντοτε, υπό την επιφύλαξη ορισμένων τροποποιήσεων ως προς τις λεπτομέρειες. Κατά το πρότυπο των όσων προβλέπονται στο σύστημα που καθιερώθηκε για τις δαπάνες του ΕΓΤΠΕ, τμήμα εγγυήσεων, η Ιταλική Δημοκρατία διαβίβαζε στην Επιτροπή, πριν από την 20ή κάθε μήνα, αίτηση προκαταβολής για τις οικονομικές ανάγκες των υπηρεσιών και των οργανισμών που ήταν εξουσιοδοτημένοι για την κάλυψη των εξόδων των ενεργειών. Η Επιτροπή κατέβαλλε τις μηνιαίες προκαταβολές στην Ιταλική Δημοκρατία.

Η Ιταλική Δημοκρατία ανακοίνωνε στην Επιτροπή τα πραγματοποιούμενα έξοδα ώστε να γίνει η ανάληψη της δαπάνης και ο καταλογισμός στα αντίστοιχα κονδύλια του προϋπολογισμού, ενέγραφε δε τα έξοδα αυτά στους ετήσιους λογαριασμούς που προορίζονται για εκκαθάριση από την Επιτροπή.

Σύμφωνα με την ισχύουσα ρύθμιση, αποδέκτης των κοινοτικών κεφαλαίων δεν μπορούσε να είναι παρά η Ιταλική Δημοκρατία, η δε Επιτροπή συμμορφώθηκε προς τη ρύθμιση αυτή.

2) Η κυβέρνηση της Ιταλικής Δημοκρατίας και η εταιρία Eurico προσκόμισαν τα έγγραφα που ζήτησε το Δικαστήριο.

V — Προφορική διαδικασία

Κατά τη συνεδρίαση της 15ης Μαΐου 1984, η εταιρία Eurico srl, εκπροσωπούμενη από το δικηγόρο G. Rao Torres και η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τους G. L. Campogrande και F. Capelli, ανέπτυξαν προφορικά τις παρατηρήσεις τους.

Η εταιρία Eurico κατέθεσε κατά τη συνεδρίαση ορισμένο αριθμό εγγράφων, στα οποία περιλαμβάνονται τρία τηλετυπήματα που απηύθυνε ο ENR στην Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων καθώς και τις προτάσεις που κατατέθηκαν ενώπιον του Corte d'appello του Μιλάνου στις 5 Μαΐου 1984, στα πλαίσια της εφέσεως που άσκησε η εταιρία Eurico κατά της αποφάσεως του Tribunale του Μιλάνου της 19ης Ιουνίου 1980.

Η Επιτροπή θεώρησε σκόπιμο να διευκρινίσει ότι η προκειμένη περίπτωση διέπεται, ειδικότερα όσον αφορά τα κριτήρια συγκεντρώσεως, από τους κανονισμούς 2750/75 και 696/76 του Συμβουλίου, όσον δε αφορά τη χρηματοδότηση από τον κανονισμό 1732/72, που αντικαταστάθηκε το Φεβρουάριο του 1977 από τον κανονισμό 249/77 της Επιτροπής, ο οποίος κατά συνέπεια εφαρμόζεται στις μετά το Φεβρουάριο του 1977 ενέργειες χρηματοδοτήσεως, για τις οποίες πρόκειται στην παρούσα υπόθεση.

Η εξέταση του συνόλου των ανωτέρω κανονισμών επιβεβαιώνει ότι το διάγραμμα και το σύστημα διαχειρίσεως που αυτοί προβλέπουν όσον αφορά την πολιτική της επισιτιστικής βοήθειας είναι απόλυτα όμοια με εκείνα που προβλέπονται όσον αφορά τις παρεμβάσεις στις γεωργικές αγορές. Αρμόδια να ενεργήσουν και να αναλάβουν υποχρεώσεις έναντι των επιχειρηματιών είναι τα κράτη μέλη και, κατά συνέπεια, οι οργανισμοί παρεμβάσεως.

Επομένως, η παραδοχή της υπάρξεως άμεσης συμβατικής σχέσεως μεταξύ της εταιρίας Eurico και της Επιτροπής θα συνεπαγόταν στρέβλωση αυτής της θεσμικής και χρηματοδοτικής δομής.

Ο γενικός εισαγγελέας ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 4ης Ιουλίου 1984.

Σκεπτικό

1 Με διάταξη της 24ης Μαρτίου 1983, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 14 Ιουνίου 1983, το Tribunale του Μιλάνου υπέβαλε, δυνάμει του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, προδικαστικό ερώτημα ως προς την ερμηνεία των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου που αναφέρονται στην πολιτική επισιτιστικής βοήθειας.

2 Το ερώτημα αυτό ανέκυψε στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ της εταιρίας Eurico και του Ente Nazionale Risi καταρχάς και στη συνέχεια μεταξύ της εταιρίας Eurico και της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Ενώπιον του Tribunale του Μιλάνου, η ενάγουσα στην κύρια δίκη εταιρία ζήτησε να της καταβληθεί το υπόλοιπο του ποσού δημοσίας συμβάσεως που είχε συνάψει με τον Ente Nazionale Risi.

3 Με την απόφαση 76/748 της 10ης Σεπτεμβρίου 1976 (GU L 259, σ. 22), της οποίας αποδέκτης ήταν η Ιταλική Δημοκρατία, η Επιτροπή αποφάσισε να αγοράσει ο Ente Nazionale Risi, ιταλικός οργανισμός παρεμβάσεως επιφορτισμένος ιδίως με την εκτέλεση και τον έλεγχο των πράξεων που διενεργούνται βάσει του προγράμματος επισιτιστικής βοήθειας (στο εξής ENR) , από την κοινοτική αγορά, με τη σύναψη συμβάσεως απευθείας αναθέσεως, 3 750 τόνους όρυζας. Η σύμβαση προέβλεπε την αγορά και την παράδοση του προϊόντος στη Δημοκρατία του Νίγηρα.

4 Ο ENR επέλεξε ως αντισυμβαλλόμενο την εταιρία Eurico, η οποία εξετέλεσε τη σύμβαση, αλλά οι αρχές της χώρας προορισμού διατύπωσαν παράπονα όσον αφορά την ποιότητα του παραδοθέντος προϊόντος. Για το λόγο αυτό ο ENR, σε συμμόρφωση προς τηλετυπήματα που έλαβε από την Επιτροπή, αφού ανέστειλε καταρχάς την εξόφληση του τιμολογίου που εξέδωσε η εταιρία Eurico, προέβη στην πληρωμή μόνο προκαταβολής 1 500 000 000 ιταλικών λιρών ενώ το συνολικό ποσό του τιμολογίου ανερχόταν σε 1 770 000 000 λίρες. Η διαφορά στην κύρια δίκη αναφέρεται ακριβώς στην καταβολή στην εταιρία Eurico του εν λόγω υπολοίπου 270 εκατομμυρίων λιρών.

5 Προς το σκοπό αυτό, το Δεκέμβριο του 1977, η εταιρία Eurico ενήγαγε τον ENR ενώπιον του Tribunale του Μιλάνου, το οποίο απέρριψε την αγωγή της με απόφαση της 19ης Ιουνίου 1980 λόγω ελλείψεως «παθητικής νομιμοποιήσεως» του ENR, διότι ο οργανισμός αυτός ενήργησε ως εντολοδόχος αντιπρόσωπος της Επιτροπής και συνεπώς η αγωγή της εταιρίας Eurico έπρεπε να στρέφεται απευθείας κατά της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

6 Η εταιρία Eurico ενήγαγε έτσι την Επιτροπή ενώπιον του ιδίου δικαστηρίου ζητώντας να καταδικαστεί να της καταβάλει ποσό 283 εκατομμυρίων λιρών, προσαυξημένο κατά τους τόκους και προσαρμοσμένο στη νέα τιμή του νομίσματος. Η Επιτροπή προέβαλε καταρχάς ένσταση λόγω ελλείψεως «παθητικής νομιμοποιήσεως», αμφισβητώντας συγχρόνως το βάσιμο της απόψεως που διατύπωσε το δικαστήριο με την ανωτέρω πρώτη απόφασή του και το βάσιμο της αγωγής.

7 Το Tribunale του Μιλάνου έκρινε ότι είναι αρμόδιο να επιληφθεί της διαφοράς βάσει των συνδυασμένων διατάξεων των άρθρων 215, πρώτη παράγραφος, και 183 της Συνθήκης ΕΟΚ και ότι σ' αυτό απόκειται να καθορίσει αν ο ENR παρενέβη ή όχι κατά την επίμαχη παροχή επισιτιστικής βοήθειας, ενεργώντας ως εντολοδόχος με εξουσία αντιπροσωπεύσεως της Επιτροπής. Διότι, κατά την άποψή του, «μόνο σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως η Επιτροπή, και κατά συνέπεια, σύμφωνα με το άρθρο 211 της Συνθήκης, η Ευρωπαϊκή Οικονο-

μική Κοινότητα, θα είναι υποχρεωμένες να εκπληρώσουν τις συμβατικές υποχρεώσεις τους ως αντισυμβαλλόμενα μέρη». Για την εξάλειψη των αμφιβολιών του όσον αφορά την επίλυση του ζητήματος αυτού, το δικαστήριο ανέβαλε την έκδοση οριστικής αποφάσεως και υπέβαλε το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Η απόφαση της Επιτροπής ΕΟΚ της 10ης Σεπτεμβρίου 1976 (GU της 23. 9. 1976) και οι κανονιστικές πράξεις οι οποίες αναφέρονται ή προϋποτίθενται σε αυτή, συνεπάγονται την παροχή στον Ente Nazionale Risi, ιταλικό οργανισμό παρεμβάσεως, εντολής με εξουσία αντιπροσωπεύσεως της ΕΟΚ προς σύναψη συμβάσεως απευθείας αναθέσεως αγοράς 3 750 τόνων αποφλοιωμένης όρυζας με μακρούς κόκκους, προοριζόμενης για τη Δημοκρατία του Νίγηρα;»

8 Από τα πραγματικά περιστατικά της υποθέσεως, όπως εκτέθηκαν, και από την ίδια την αιτιολογία της διατάξεως παραπομπής προκύπτει ότι με τον τρόπο που διατύπωσε το ερώτημά του το εθνικό δικαστήριο, ζητεί στην πραγματικότητα να διαφωτιστεί για το ποιος, υπό το κράτος των κοινοτικών διατάξεων περί επισιτιστικής βοήθειας που ίσχυαν κατά το χρόνο εκδόσεως της αποφάσεως της Επιτροπής της 10ης Σεπτεμβρίου 1976, πρέπει ενδεχομένως να θεωρηθεί ως υπεύθυνος, η Επιτροπή ή ο εθνικός οργανισμός παρεμβάσεως, έναντι της αντισυμβαλλομένης επιχειρήσεως την οποία επέλεξε ο εθνικός οργανισμός παρεμβάσεως και επιφόρτισε με την υλοποίηση πράξεως επισιτιστικής βοήθειας την οποία αποφάσισε η Επιτροπή.

Ως προς την αρμοδιότητα του Δικαστηρίου να επιληφθεί του προδικαστικού ερωτήματος

9 Κατά την άποψη της ενάγουσας στην κύρια δίκη, τέτοιο προδικαστικό ερώτημα δεν μπορεί να εμπίπτει στην αρμοδιότητα του Δικαστηρίου, εφόσον η απάντηση στο εν λόγω ερώτημα συνεπάγεται ότι το Δικαστήριο πρέπει να εξετάσει αν ο ENR πρέπει να θεωρηθεί ως εντολοδόχος της Επιτροπής βάσει του ιταλικού αστικού κώδικα και να εκτιμήσει πραγματικά περιστατικά για τα οποία αρμόδιο είναι μόνο το ιταλικό δικαστήριο της ουσίας.

10 Από την εξέταση του ίδιου του αντικειμένου του προδικαστικού ερωτήματος, όπως αποσαφηνίστηκε πιο πάνω, προκύπτει ότι, αντίθετα προς ό,τι υποστηρίζει η ενάγουσα στην κύρια δίκη εταιρία, το εν λόγω προδικαστικό ερώτημα δεν συνεπάγεται ότι το Δικαστήριο πρέπει να προβεί σε εκτίμηση ούτε του νομικού

χαρακτηρισμού των εννόμων σχέσεων μεταξύ ENR και Επιτροπής βάσει του ιταλικού αστικού κώδικα, ούτε των πραγματικών περιστατικών, τα οποία μόνο το ιταλικό δικαστήριο είναι αρμόδιο να κρίνει. Δεδομένου ότι η επισιτιστική βοήθεια συνιστά παρέμβαση της Κοινότητας, μόνο με την εξέταση του κοινοτικού δικαίου μπορεί να επιλυθεί αυτό το ζήτημα.

Ως προς την απάντηση που πρέπει να δοθεί στο προδικαστικό ερώτημα

11 Η ενάγουσα στην κύρια δίκη εταιρία θεωρεί ότι προβαίνοντας στη σύναψη τέτοιας συμβάσεως, ο Ente Nazionale Risi ενεργεί, ως εντολοδόχος, για το λογαριασμό της Επιτροπής. Προς υποστήριξη της απόψεως αυτής προβάλλει τα ακόλουθα επιχειρήματα:

— Από νομική άποψη, η ύπαρξη τέτοιας εντολής συνάγεται αφενός από την ίδια τη διατύπωση της αποφάσεως της Επιτροπής, της 10ης Σεπτεμβρίου 1976, της οποίας το άρθρο 1 επιβάλλει απευθείας υποχρέωση στον ENR και, αφετέρου, από την εξέταση της κοινοτικής ρυθμίσεως, από την οποία προκύπτει ότι η παροχή κοινοτικής επισιτιστικής βοήθειας αποτελεί εκτέλεση υποχρεώσεων που βαρύνουν αποκλειστικά την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα και ότι η συνεργασία των εθνικών οργανισμών παρεμβάσεως παρέχεται εν προκειμένω απευθείας υπέρ της ΕΟΚ. Για το λόγο αυτό, οι αρχές που διέπουν την κατανομή των αρμοδιοτήτων και των ευθυνών μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών μελών ή των εθνικών οργανισμών παρεμβάσεως και ισχύουν όσον αφορά την εφαρμογή της κοινής γεωργικής πολιτικής δεν είναι δυνατό να μεταφερθούν στον τομέα της επισιτιστικής βοήθειας.

— Από πραγματική άποψη, η ύπαρξη τέτοιας εντολής επιβεβαιώνεται από τη συμπεριφορά της Επιτροπής κατά την εκτέλεση της συμβάσεως, δεδομένου ότι η Επιτροπή «αναμίχθηκε πλήρως» σε όλες τις φάσεις της και συνεπώς ανέλαβε την άμεση ευθύνη όλων των αποτελεσμάτων της συμβάσεως την οποία συνήψε για λογαριασμό της ο ENR.

12 Είναι ακριβές ότι η επισιτιστική βοήθεια αποτελεί κοινοτική ενέργεια χρηματοδοτούμενη με κοινοτικά κεφάλαια και ότι, από την άποψη αυτή, οι παρεμβάσεις των κρατών μελών και των οργανισμών τους για την πραγματοποίηση της παροχής επισιτιστικής βοήθειας συμβάλλουν στην επίτευξη κοινοτικών στόχων. Η γενικότατη αυτή διαπίστωση είναι εντούτοις ανεπαρκής για να δοθεί πρό-

σφορη απάντηση στο υποβληθέν ερώτημα: πρέπει ακόμη να εξεταστεί κατά ποιο τρόπο οι σχετικές κοινοτικές διατάξεις ρυθμίζουν την οργάνωση και τη χρηματοδότηση της επισιτιστικής βοήθειας, ώστε να καθοριστεί εν προκειμένω ο ρόλος και η αρμοδιότητα των εθνικών οργανισμών παρεμβάσεως.

13 Πρέπει να παρατηρηθεί καταρχάς, όπως υπογραμμίζει η Επιτροπή, ότι κατά το χρόνο των πραγματικών περιστατικών που αποτελούν το αντικείμενο της διαφοράς στην κύρια δίκη, οι κανόνες που ρύθμιζαν τη χορήγηση επισιτιστικής βοήθειας είχαν θεσπιστεί με πρότυπο τους κανόνες της κοινής γεωργικής πολιτικής.

14 Πράγματι, όσον αφορά το γενικό πλαίσιο στο οποίο εντάσσονται οι παροχές επισιτιστικής βοήθειας, οι κανονισμοί 2727/75 του Συμβουλίου, της 29ης Οκτωβρίου 1975, περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα των σιτηρών (ΕΕ ειδ. έκδ., 03/013, σ. 158) και 1418/76 του Συμβουλίου, της 21ης Ιουνίου 1976, περί κοινής οργανώσεως της αγοράς όρυζας (ΕΕ ειδ. έκδ., 03/015, σ. 127), προβλέπουν αντίστοιχα στα άρθρα 28 και 25 τον τρόπο εκπληρώσεως των υποχρεώσεων που απορρέουν από τις συμβάσεις επισιτιστικής βοήθειας και τον τρόπο καθορισμού των κριτηρίων συγκεντρώσεως των προϊόντων που προορίζονται να χορηγηθούν ως επισιτιστική βοήθεια.

15 Όσον αφορά ειδικότερα τις λεπτομέρειες παροχής επισιτιστικής βοήθειας σε δημητριακά, ο κανονισμός 2750/75 του Συμβουλίου, της 29ης Οκτωβρίου 1975, περί καθορισμού των κριτηρίων συγκεντρώσεως των δημητριακών που προορίζονται για επισιτιστική βοήθεια (ΕΕ ειδ. έκδ., 03/013, σ. 228), καθιερώνει στενή σχέση μεταξύ κοινής γεωργικής πολιτικής και επισιτιστικής βοήθειας, αναθέτοντας ιδίως στους οργανισμούς παρεμβάσεως που έχουν συσταθεί στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής τη φροντίδα να προβαίνουν στη συγκέντρωση των προϊόντων που προορίζονται για την επισιτιστική βοήθεια και θεσπίζοντας την αρχή του συντονισμού μεταξύ της διαχειρίσεως των αγορών δημητριακών και των ενεργειών αποσύρσεως δημητριακών που προορίζονται για την επισιτιστική βοήθεια.

16 Εξάλλου, είναι ουσιώδες να υπογραμμιστεί, όπως παρατηρεί επίσης η Επιτροπή, ότι κατά το χρόνο των πραγματικών περιστατικών που αποτελούν το αντικείμενο της διαφοράς στην κύρια δίκη, οι διατάξεις που ίσχυαν όσον αφορά τη χρηματοδότηση της πολιτικής επισιτιστικής βοήθειας, ιδίως ο κανονισμός 2681/74 του Συμβουλίου, της 21ης Οκτωβρίου 1974, περί κοινοτικής χρηματοδοτήσεως των δαπανών που προκύπτουν από την προμήθεια γεωργικών

προϊόντων βάσει του προγράμματος επισιτιστικής βοήθειας (ΕΕ ειδ. έκδ., 03/011, σ. 59), προέβλεπαν μηχανισμό και σύστημα διαχειρίσεως πρακτικώς όμοια με εκείνα που ίσχυαν όσον αφορά τις παρεμβάσεις στις γεωργικές αγορές.

17 Από την εξέταση αυτή των κοινοτικών κειμένων προκύπτει ότι η ρύθμιση που ίσχυε κατά το χρόνο των πραγματικών περιστατικών που αποτελούν το αντικείμενο της διαφοράς στην κύρια δίκη προέβαινε, όσον αφορά την επισιτιστική βοήθεια, στην ίδια κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ Κοινότητας και κρατών μελών με εκείνη που προβλεπόταν όσον αφορά την εφαρμογή της κοινής γεωργικής πολιτικής.

18 Όσον αφορά την κοινή γεωργική πολιτική, το Δικαστήριο είχε ήδη την ευκαιρία να αποφανθεί ως προς το περιεχόμενο των διατάξεων που ρυθμίζουν την αρμοδιότητα και την εξωσυμβατική ευθύνη των κρατών μελών και των εθνικών οργανισμών παρεμβάσεως έναντι τρίτων. Κατά πάγια νομολογία (απόφαση της 22. 1. 1976, Carmine Russo, 60/75, Racc. σ. 45· απόφαση της 13. 2. 1979, Granaria BV, 101/78, Racc. σ. 623· απόφαση της 10. 6. 1982, Compagnie Interagra SA κατά Επιτροπής, 217/81, Συλλογή σ. 2233), η αποκατάσταση των ζημιών που προκαλούνται σε πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου από τους οργανισμούς και τους υπαλλήλους των κρατών μελών, είτε λόγω παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου είτε με πράξη ή παράλειψη αντίθετη προς το εθνικό δίκαιο κατά την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, βαρύνει αποκλειστικά το κράτος μέλος ή τον εθνικό οργανισμό που ενεργεί για λογαριασμό του, ο δε υπολογισμός της αποζημιώσεως πρέπει να διενεργείται από τα εθνικά δικαστήρια βάσει του εθνικού δικαίου του οικείου κράτους μέλους, διατηρουμένης της δυνατότητας των εθνικών δικαστηρίων να υποβάλλουν προδικαστικά ερωτήματα στο Δικαστήριο δυνάμει του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ.

19 Οι ίδιες αρχές πρέπει να εφαρμόζονται όσον αφορά τη συμβατική ευθύνη, όταν οι οργανισμοί παρεμβάσεως των κρατών μελών προβαίνουν στη σύναψη συμβάσεων με σκοπό την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου περί επισιτιστικής βοήθειας. Κατά συνέπεια, υπό το κράτος των διατάξεων που ίσχυαν κατά την εποχή των πραγματικών περιστατικών που αποτελούν το αντικείμενο της διαφοράς στην κύρια δίκη, μπορεί να γεννηθεί ευθύνη μόνο του οργανισμού παρεμβάσεως του οικείου κράτους μέλους, που είναι επιφορτισμένος με την εκτέλεση της αποφάσεως της Επιτροπής, έναντι των επιχειρηματιών ιδιωτικού δικαίου με τους οποίους συμβάλλεται, έστω και αν το οικονομικό βάρος της παροχής επισιτιστικής βοήθειας φέρει τελικά η Κοινότητα.

20 Συναφώς, το γεγονός ότι η Επιτροπή παρενέβη ενεργότατα κατά την εκτέλεση της επίμαχης συμβάσεως δεν έχει επίπτωση στην κατανομή των αρμοδιοτήτων και των ευθυνών μεταξύ της Κοινότητας και του ιταλικού οργανισμού παρεμβάσεως. Πράγματι, τα έγγραφα και τηλετυπήματα που απέστειλε η Επιτροπή στην Ιταλική Δημοκρατία ή στον ιταλικό οργανισμό παρεμβάσεως, έστω και αν γίνει δεκτό ότι έβαιναν πέρα από την αποστολή ελέγχου που έχει ανατεθεί στην Επιτροπή με το άρθρο 4 του ανωτέρω κανονισμού 2681/74 του Συμβουλίου και όποια αμφιβολία και αν μπορεί να δημιουργήσει η διατύπωσή τους, δεν δέσμευαν τις εθνικές αρχές και δεν είχαν άλλο νομικό περιεχόμενο από την έκφραση της απόψεως της Επιτροπής. Όπως έκρινε επανειλημμένα το Δικαστήριο (απόφαση της 27. 3. 1980, Sucrimex κατά Επιτροπής, 133/79, Racc. σ. 1299· ανωτέρω απόφαση της 10. 6. 1982, Interagra κατά Επιτροπής, 217/81), η διατύπωση των απόψεων αυτών εντάσσεται στα πλαίσια της εσωτερικής συνεργασίας μεταξύ της Επιτροπής και των εθνικών οργανισμών που είναι επιφορτισμένοι με την εφαρμογή της σχετικής κοινοτικής ρυθμίσεως, συνεργασίας που δεν μπορεί να γεννήσει ευθύνη της Κοινότητας έναντι των ιδιωτών.

21 Πρέπει εξάλλου να τονιστεί ότι αποδέκτης της αποφάσεως της Επιτροπής, της 10ης Σεπτεμβρίου 1976, ήταν η Ιταλική Δημοκρατία, όπως όριζαν οι ανωτέρω παρατεθείσες διατάξεις που αφορούν την εφαρμογή του προγράμματος επισιτιστικής βοήθειας. Το γεγονός ότι στην εν λόγω απόφαση αναφέρεται ονομαστικά ο ιταλικός οργανισμός παρεμβάσεως εξηγείται από ανάγκες τεχνικής φύσεως, που συνίστανται ιδίως στον επείγοντα χαρακτήρα που είχε εν προκειμένω η παροχή επισιτιστικής βοήθειας και δεν μπορεί επίσης να έχει οποιαδήποτε επίπτωση στην κατανομή των αρμοδιοτήτων και των ευθυνών μεταξύ της Κοινότητας και του εθνικού οργανισμού παρεμβάσεως.

22 Κατά συνέπεια, στο ερώτημα του εθνικού δικαστηρίου πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι, κατά τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου περί επισιτιστικής βοήθειας που ίσχυαν κατά το χρόνο εκδόσεως της αποφάσεως της Επιτροπής της 10ης Σεπτεμβρίου 1976, μόνον ο εθνικός οργανισμός παρεμβάσεως του οικείου κράτους μέλους, που υπέχει την υποχρέωση εκτελέσεως και ελέγχου της παροχής επισιτιστικής βοήθειας που αποφάσισε η Επιτροπή, μπορεί ενδεχομένως να κηρυχθεί υπεύθυνος έναντι της αντισυμβαλλομένης επιχειρήσεως την οποία επιφόρτισε με την πραγματοποίηση της ενέργειας αυτής, για τις ζημίες που υπέστη η επιχείρηση κατά την εκτέλεση της εν λόγω παροχής επισιτιστικής βοήθειας.

Επί των δικαστικών εξόδων

23 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης το χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων.

Για τους λόγους αυτούς

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα),

κρίνοντας επί του ερωτήματος που του υπέβαλε το Tribunale του Μιλάνου με διάταξη της 24ης Μαρτίου 1983, αποφαίνεται:

Κατά τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου περί επισιτιστικής βοήθειας που ίσχυαν κατά το χρόνο εκδόσεως της αποφάσεως της Επιτροπής της 10ης Σεπτεμβρίου 1976, μόνον ο εθνικός οργανισμός παρεμβάσεως του οικείου κράτους μέλους, που υπέχει την υποχρέωση εκτελέσεως και ελέγχου της παροχής επισιτιστικής βοήθειας που αποφάσισε η Επιτροπή, μπορεί ενδεχομένως να κηρυχθεί υπεύθυνος έναντι της αντισυμβαλλομένης επιχειρήσεως την οποία επιφόρτισε με την πραγματοποίηση της ενέργειας αυτής, για τις ζημίες που υπέστη η επιχείρηση κατά την εκτέλεση της εν λόγω παροχής επισιτιστικής βοήθειας.

Due Κακούρης

Everling Galmot Joliet

Δημοσιεύτηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 18 Οκτωβρίου 1984.

Κατ' εντολή
του γραμματέα

D. Louterman

Υπάλληλος διοικήσεως

Ο πρόεδρος του πέμπτου τμήματος

O. Due