ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ MAURICE LAGRANGE της 20ής Νοεμβρίου 1962*

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Ας μου επιτραπεί να εξετάσω συγχρόνως τις δύο κατηγορίες των συνεκδικαζομένων υποθέσεων, 16/72 και 17/62 αφενός, 19/62 έως 22/62 αφετέρου, που συζητήθηκαν στην ίδια συνεδρίαση, διότι θέτουν για πρώτη φορά υπό την κρίση του Δικαστηρίου το ίδιο ζήτημα αρχής, δηλαδή την ερμηνεία που πρέπει να δοθεί στις διατάξεις του άρθρου 173, δεύτερη παράγραφος, της Συνθήκης ΕΟΚ που αφορούν το παραδεκτό των προσφυγών ακυρώσεως που ασκούνται κατά των κοινοτικών κανονισμών από φυσικό ή νομικό πρόσωπο εκτός από τα κράτη μέλη, το Συμβούλιο και την Επιτροπή.

Σε όλες αυτές τις υποθέσεις, οι προσφυγές έχουν ασκηθεί από ενώσεις, νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, ήτοι:

1) ενώσεις παραγωγών (οπωροκηπευτικών, επιτραπέζιων σταφυλών), που προσβάλλουν τον Κανονισμό 23 του Συμβουλίου περί βαθμιαίας δημιουργίας κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα των οπωροκηπευτικών,

2) ενώσεις χονδρεμπόρων (κρεάτων, γεωργικών προϊόντων) που προσβάλλουν τον Κανονισμό του Συμβουλίου 26 περί εφαρμογής ορισμένων κανόνων ανταγωνισμού στην παραγωγή και στην εμπορία γεωργικών προϊόντων.

Και στις δύο περιπτώσεις, με τις προσφυγές δεν ζητείται παρά μερική ακύρωση: ακύρωση του άρθρου 9 του Κανονισμού 23 (μάλιστα η προσφυγή δεν αφορά παρά το τελευταίο εδάφιο αυτού του άρθρου, που αφορά την παραίτηση των κρατών μελών από την εφαρμογή του άρθρου 44 της Συνθήκης που επιτρέπει τον καθορισμό ελαχίστων τιμών κατά τη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου), και, όσον αφορά τον Κανονισμό 26, ακύρωση της τελευταίας φράσεως της παραγράφου 1 του άρθρου 2 του εν λόγω κανονισμού, που θεωρείται ως διάταξη θεσπίζουσα σύστημα που εισάγει διακρίσεις υπέρ των παραγωγών γεωργικών προϊόντων και εις βάρος των εμπόρων των ίδιων αυτών προϊόντων που δεν έχουν την ιδιότητα παραγωγού.

Με διάταξη της 24ης Οκτωβρίου 1962, το Δικαστήριο επέτρεψε την παρέμβαση της μόνιμης συνέλευσης των προέδρων των γεωργικών επιμελητηρίων προς υποστήριξη των αιτημάτων των προσφυγών 16/62 και 17/62. Δεν θα ασχοληθώ με την παρέμβαση δεδομένου ότι η παρεμβαίνουσα περιορίζεται στο να υιοθετεί τα επιχειρήματα των προσφευγουσών.

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

Τέλος, σε όλες τις υποθέσεις, το Συμβούλιο προέβαλε ένσταση απαραδέκτου των προσφυγών, η οποία κίνησε την προβλεπόμενη στο άρθρο 91 του κανονισμού διαδικασία. Κατ' εφαρμογή της παραγράφου 4 αυτού του άρθρου, το Δικαστήριο πρέπει να επιλέξει μεταξύ μιας των τριών ακολούθων λύσεων: να δεχθεί την ένσταση, να την απορρίψει ή να επιφυλαχθεί να αποφανθεί επ' αυτής συγχρόνως με την ουσία της υποθέσεως. Εννοείται ότι οι προσφεύγουσες ζητούν την απόρριψη της ενστάσεως, αλλά επιμένουν να συνεκδικασθεί με την ουσία της υποθέσεως.

Αυτό αποτελεί το πρώτο θέμα επί του οποίου το Δικαστήριο πρέπει να λάβει θέση. Πολύ συχνά φαίνεται σκόπιμο να εξεταστούν συγχρόνως το παραδεκτό και η ουσία της υποθέσεως, είτε διότι, εκ πρώτης όψεως, οι προβαλλόμενες από τον καθού ενστάσεις ή αυτές που μπορούν να εγερθούν αυτεπαγγέλτως φαίνονται αμφίβολες ή πολύ μικρής σημασίας για να αποτελέσουν το αντικείμενο χωριστής αποφάσεως είτε διότι φαίνεται ότι συνδέονται λιγότερο ή περισσότερο με την εξέταση της ουσίας, ή τουλάχιστον, ότι μπορούν να κριθούν καλύτερα μετά τις διευκρινίσεις που θα παράσχει η εξέταση της ουσίας.

Αυτό, όμως, δεν συμβαίνει εν προκειμένω. Πρόκειται εδώ, πράγματι, περί ζητήματος αρχής που αφορά την ερμηνεία της Συνθήκης γενικά και αφηρημένα και το οποίο, επιπλέον, ενέχει τόση σημασία για τον έλεγχο από το Δικαστήριο των εκτελεστικών οργάνων, Συμβουλίου και Επιτροπής, ώστε η επίλυσή του, με τρόπο σαφή και οριστικό, ανεξαρτήτως συγκεκριμένων περιπτώσεων, εμφανίζει πολύ μεγάλο ενδιαφέρον. Η Συνθήκη ΕΟΚ, όπως και η Συνθήκη ΕΚΑΧ, θεσπίζοντας έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων οργάνων με τη θέσπιση προσφυγής ακυρώσεως κατά των εν λόγω πράξεων ενώπιον του Δικαστηρίου, θέλησε η ίδια να ρυθμίσει τις προϋποθέσεις παραδεκτού αυτών των προσφυγών, ιδίως ως προς τον καθορισμό των προσώπων που νομιμοποιούνται να ασκήσουν τέτοια προσφυγή και των πράξεων που μπορούν να προσβληθούν. Η Συνθήκη ΕΟΚ, όπως επίσης και η Συνθήκη ΕΚΑΧ, διακρίνει σχετικώς μεταξύ ορισμένων προνομιούχων προσώπων, ουσιαστικά των κρατών μελών, που δεν οφείλουν να δικαιολογήσουν τη συνδρομή καμιάς προϋποθέσεως, ιδίως ως προς το συμφέρον που έχουν να ενεργήσουν, και άλλων προσώπων στα οποία, αντιθέτως, τίθενται επιτακτικές προϋποθέσεις που ποικίλλουν ανάλογα με τη φύση της πράξεως κατά της οποίας προτίθενται να προσφύγουν.

Εδώ, όμως, σταματάει η αναλογία διότι, κατά τη ρύθμιση του συστήματος, οι δύο Συνθήκες εμφανίζουν μεταξύ τους μεγάλες διαφορές, που προδήλως ήσαν ηθελημένες από μέρους των συντακτών της Συνθήκης της Ρώμης. Επομένως, πρέπει με πολύ μεγάλη περίσκεψη να γίνει αναφορά, για την ερμηνεία του άρθρου 173 της Συνθήκης ΕΟΚ στις αντίστοιχες διατάξεις της Συνθήκης του Παρισιού, ιδίως του άρθρου 33 και της σχετικής με το άρθρο αυτό νομολογίας. Μπορεί απλώς να λεχθεί, κατά γενικό τρόπο, ότι η Συνθήκη ΕΟΚ είναι ευρύτερη από τη Συνθήκη ΕΚΑΧ ως προς τον καθορισμό των προσώπων, εκτός των προνομιούχων, που μπορούν να προσφύγουν στο Δικαστήριο (επιχειρήσεις και ενώσεις επιχειρήσεων στην ΕΚΑΧ, «κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο» στην ΕΟΚ) και ως προς τη φύση των ισχυρισμών που μπορούν να προβληθούν προς στήριξη της προσφυγής· αντιστρόφως, η Συνθήκη ΕΟΚ είναι πιο αυστηρή ως προς τις προϋποθέσεις προσβολής ορισμένων πράξεων. Τέλος, η Συνθήκη της Ρώμης μερίμνησε, όπως και η Συνθήκη του Παρισιού, να ορίσει τις διάφορες κατηγορίες πράξεων που προέρχονται από το εκτελεστικό ή τα εκτελεστικά όργανα (άρθρο 14 της δεύτερης και άρθρο 89 της πρώ-

της), αλλ' αυτοί οι ορισμοί δεν συμπίπτουν και, εννοείται, για την εφαρμογή της Συνθήκης της Ρώμης πρέπει να γίνεται αναφορά στους ορισμούς του άρθρου 189 αυτής της Συνθήκης όταν διάταξη, όπως αυτή του άρθρου 173 που απασχολεί το Δικαστήριο στην προκειμένη περίπτωση, χρησιμοποιεί έναν από τους έτσι ορισμένους όρους, όπως «κανονισμός» ή «απόφαση».

Προχωρώ στην εξέταση της προβληθείσας από το Συμβούλιο ενστάσεως υπό το φως αυτών των παρατηρήσεων.

Ένα πρώτο ζήτημα που εγείρει το Συμβούλιο καθώς και οι προσφεύγουσες 16/62 και 17/62 έχει σχέση με το παραδεκτό των προσφυγών ως προερχομένων από ενώσεις.

Το Συμβούλιο, παρόλον ότι αναγνωρίζει ότι αυτό το ζήτημα δεν είναι αποφασιστικό για την επίλυση της διαφοράς, δηλώνει «ότι εκφράζει αμφιβολίες ως προς τη δυνατότητα που διαθέτουν οι προσφεύγουσες ενώσεις να ασκήσουν την προσφυγή, οποιαδήποτε και αν είναι η φύση της προσβαλλομένης πράξης». Πράγματι, προσθέτει το Συμβούλιο, αυτή η πράξη «δεν θίγει την κατάσταση των προσφευγουσών ως ενώσεων», αλλά μόνο την κατάσταση των μελών τους· επομένως, δεν είναι «ικανή να αφορά απευθείας τις εν λόγω ενώσεις».

Αυτή η παρατήρηση οδηγεί το Δικαστήριο «απευθείας» στην ερμηνεία των όρων της δεύτερης παραγράφου του άρθρου 173 που αποτελεί τον κόμβο της διαφοράς, η ερμηνεία, όμως, αυτή δεν εξαρτάται και δεν μπορεί να εξαρτάται από την ιδιότητα των προσώπων που ασκούν την προσφυγή: «κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο» αναφέρει το κείμενο, μπορεί να ασκήσει προσφυγή· μια ένωση συσταθείσα νομίμως κατά την εθνική νομοθεσία στην οποία υπάγεται είναι, ασφαλώς, «νομικό πρόσωπο», εφόσον η εν λόγω νομοθεσία της αναγνωρίζει αυτή την ιδιότητα από την οποία απορρέει νομίμως το δικαίωμα του να είναι διάδικος. Είναι βέβαιο ότι η αυστηρή ερμηνεία του άρθρου 173, δεύτερη παράγραφος, έχει ως συνέπεια να αποκλείεται στην πραγματικότητα σχεδόν πάντοτε το δικαίωμα των ενώσεων να ασκούν προσφυγή δυνάμει αυτής της διαταξεως, διότι είναι δύσκολο να φανταστεί κανείς ότι μια απόφαση απευθύνεται σε ένωση ή ότι ένας κανονισμός ή μια απόφαση που απευθύνεται σε άλλο πρόσωπο την «αφορούν άμεσα και ατομικά» υπό την ιδιότητά της ως ενώσεως. Είναι δυνατό, όπως πράττει ο αξιότιμος δικηγόρος των προσφευγουσών στις υποθέσεις 16/62 και 17/62, να αντληθεί επιχείρημα υπέρ ευρύτερης ερμηνείας, η στενή, όμως, ερμηνεία, και αν γίνει αποδεκτή δεν έχει ως αποτέλεσμα να αποκλείει κατά νόμο τις ενώσεις από το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 173, δεύτερη παράγραφος· πρόκειται περί νομικών προσώπων και μ' αυτή την ιδιότητα πληρούν την απαιτούμενη από το κείμενο προϋπόθεση ως προς την ικανότητα ασκήσεως προσφυγής.

Κατόπιν αυτών υπενθυμίζω το κείμενο: «Κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο δύναται με τις ίδιες προϋποθέσεις (δηλαδή υπό τις προϋποθέσεις της πρώτης παραγράφου τις σχετικές με τον έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων του Συμβουλίου και της Επιτροπής, εκτός συστάσεων και γνωμών), να ασκήσει προσφυγή κατά των αποφάσεων που απευθύνονται σ' αυτό, καθώς και κατά των αποφάσεων που, αν και εκδίδονται ως κανονισμοί ή αποφάσεις που απευθύνονται σε άλλο πρόσωπο, το αφορούν άμεσα και ατομικά».

Η πρώτη περίπτωση που αφορά προσφυγή ασκουμένη κατά αποφάσεων που «απευθύνονται σ' αυτό» δεν συντρέχει εν προκειμένω: οι διάφορες προσφεύγουσες το αναγνωρίζουν.

Ως προς τη δεύτερη περίπτωση, αυτή υποδιαιρείται σε δύο υποθέσεις: αποφάσεις που «εκδίδονται ως κανονισμοί» και αποφάσεις που εκδίδονται ως «αποφάσεις που απευθύνονται σε άλλο πρόσωπο». Εν προκειμένω γίνεται λόγος περί της πρώτης υποθέσεως και πρέπει να αποκλειστεί σχολαστικά από τη συζήτηση κάθε τι που αφορά τη δεύτερη υπόθεση, που το Δικαστήριο θα έχει σύντομα την ευκαιρία να εξετάσει σε άλλες διαφορές.

Κατά το γράμμα του κειμένου, τέσσερις προϋποθέσεις είναι αναγκαίες για να είναι παραδεκτή μια προσφυγή κατά την πρώτη υπόθεση:

1) Η προσβαλλομένη πράξη πρέπει να είναι απόφαση.

2) Πρέπει να έχει εκδοθεί «ως κανονισμός».

3) Πρέπει «να αφορά άμεσα» τον προσφεύγοντα.

4) Πρέπει επίσης να τον αφορά «ατομικά».

Αρχίζω με τη δεύτερη προϋπόθεση, η συνδρομή της οποίας είναι η απλούστερη να διαπιστωθεί: πράξη εκδοθείσα ως κανονισμός. Αυτό συμβαίνει προφανώς στις περιπτώσεις που έχουν υποβληθεί στο Δικαστήριο είτε πρόκειται περί του Κανονισμού 23 είτε υπέρ του Κανονισμού 26.

Πρώτη προϋπόθεση: η πράξη πρέπει να είναι απόφαση. Εδώ, κατά τη γνώμη μου, βρίσκεται ο κόμβος του προβλήματος και το κλειδί της λύσεως.

Το άρθρο 189, το έχω υπομνήσει, ορίζει τις διάφορες πράξεις που μπορεί να εκδώσει το Συμβούλιο ή η Επιτροπή, ιδίως τον κανονισμό και την απόφαση:

«Ο κανονισμός έχει γενική ισχύ. Είναι δεσμευτικός ως προς όλα τα μέρη του και ισχύει άμεσα σε κάθε κράτος μέλος».

«Η απόφαση είναι δεσμευτική ως προς όλα τα μέρη της για τους αποδέκτες που ορίζει».

Ο πρώτος ορισμός, αυτός του κανονισμού, είναι σύμφωνος με τη γενικά αποδεκτή έννοια αυτής της ειδικής κατηγορίας των διοικητικών πράξεων που επικρατεί στις έξι χώρες της Κοινότητας: διοικητική πράξη, πράγματι, από την τυπική άποψη, διότι εκδίδεται από αρχή που εξαρτάται από την εκτελεστική εξουσία ή από την ίδια την εκτελεστική εξουσία. Όμως, από ουσιαστική άποψη, πρόκειται περί διατάξεως νομοθετικού χαρακτήρα, πραγματικής δεύτερης νομοθεσίας, που θεσπίζει αντικειμενικούς κανόνες εφαρμοστέους καθεαυτούς σε όλες τις καταστάσεις που αφορά, ανεξαρτήτως προσώπου, ανεξαρτήτως ατόμου.

Ο δεύτερος ορισμός, αυτός της αποφάσεως, ήταν χωρίς αμφιβολία χρησιμότερος, διότι ο όρος «απόφαση» μπορεί να έχει διαφορετική σημασία. Ειδικώς, συχνά εκλαμβάνεται υπό ευρεία σημασία ότι αφορά κάθε διοικητική πράξη που δημιουργεί ή τροποποιεί μια έννομη κατάσταση ή που συνεπάγεται δεσμευτικό αποτέλεσμα: ο κανονισμός, τότε, δεν είναι παρά ποικιλία της αποφάσεως, όπως και το «διάσκεμμα» συλλογικού οργάνου, όρος που έχει ληφθεί ειδικώς από το γαλλικό διοικητικό δίκαιο και που προκάλεσε δυσχέρειες στη Συνθήκη ΕΚΑΧ. Πρέπει, επίσης, να γίνει διάκριση μεταξύ των «γενικών» αποφάσεων που κατ' ανάγκη δεν είναι κανονισμοί (για παράδειγμα απόφαση αναγνωρίζουσα ελλείψεις στην Κοινότητα, άρθρο 59 της Συνθήκης ΕΚΑΧ) και των ατομικών αποφάσεων.

Η Συνθήκη της Ρώμης θέλησε να διευκρινίσει την ορολογία και ο ορισμός που έδωσε στην απόφαση («η απόφαση είναι δεσμευτική ως προς όλα τα μέρη της για τους αποδέκτες που ορίζει») νομίζω ότι μπορεί να εφαρμοστεί ακριβώς στην έννοια της ατομικής αποφάσεως. Εννοείται ότι η ίδια απόφαση μπορεί να αφορά περισσότερους αποδέκτες (ο πληθυντικός το υπονοεί): τότε πρόκειται περί συλλογικής αποφάσεως, η οποία στην πραγματικότητα έχει την αξία σειράς ατομικών αποφάσεων.

Η «απόφαση», οριζόμενη κατ' αυτόν τον τρόπο, δεν καλύπτει τον κανονισμό, αλλά, τουναντίον, αντιτίθεται σ' αυτόν. Στη Συνθήκη της Ρώμης, η ίδια πράξη δεν μπορεί να είναι συγχρόνως κανονισμός και απόφαση. Έτσι, όταν το άρθρο 173 ομιλεί περί «αποφάσεων που εκδίδονται ως κανονισμοί», αφορά την περίπτωση των διατάξεων που δεν έχουν παρά τη μορφή του κανονισμού, οι οποίες, όμως, στην πραγματικότητα λόγω του ότι ακριβώς στην ουσία είναι αποφάσεις δεν έχουν κανονιστικό χαρακτήρα και γι' αυτόν τον λόγο η Συνθήκη αποφασίζει τότε να εφαρμόσει έναντί τους τους κανόνες που διέπουν τις αποφάσεις, ιδίως ως προς τις προσφυγές των οποίων μπορούν να αποτελέσουν το αντικείμενο.

Για να μη συμβαίνει αυτό, θα έπρεπε να γίνει δεκτό ότι ο όρος «απόφαση» του άρθρου 173, δεύτερη παράγραφος, λαμβάνεται υπό γενική σημασία, συνώνυμη για παράδειγμα της «πράξεως» και όχι υπό την ακριβή έννοια που της προσδίδει ο ορισμός του άρθρου 189. Αυτό φαίνεται να υποστηρίζουν οι προσφεύγουσες στις υποθέσεις 16/62 και 17/62 που παρατηρούν ότι η έκφραση «ατομικές αποφάσεις» δεν απαντάται στο άρθρο 173. Όμως, αυτή η άποψη δεν μπορεί καθόλου να υποστηριχθεί αν αναγνωστεί το πλήρες κείμενο της εν λόγω διατάξεως.

Το δικαίωμα προσφυγής των «φυσικών ή νομικών προσώπων», εκτός των κρατών μελών, του Συμβουλίου και της Επιτροπής παρέχεται καταρχάς εναντίον «των αποφάσεων που απευθύνονται» στον ενδιαφερόμενο: αυτό αντιστοιχεί ακριβώς προς τον ορισμό που δίδει το άρθρο 189 στην απόφαση. Ως προς τις δύο άλλες περιπτώσεις παροχής δικαιώματος ασκήσεως προσφυγής, αμφότερες απαιτούν η απόφαση να «αφορά άμεσα και ατομικά» το φυσικό ή νομικό πρόσωπο για το οποίο πρόκειται. Είναι πράγματι δυνατό να γίνει δεκτό ότι μια απόφαση, η οποία «αφορά ατομικά» κάποιο πρόσωπο δεν είναι ατομική απόφαση; Αυτό δεν σημαίνει ότι παίζουμε με τις λέξεις; Αντιθέτως, αυτός ο ατομικός χαρακτήρας της πράξεως σε σχέση με φυσικό ή νομικό πρόσωπο είναι εκείνος που δικαιολογεί την παροχή του δικαιώματος προσφυγής υπέρ αυτού του προσώπου, που τότε εξομοιώνεται προς αποδέκτη.

Θεωρώ, επομένως, ότι η απόφαση την οποία αφορά το άρθρο 173, δεύτερη παράγραφος, δεν μπορεί να είναι παρά ατομική απόφαση εκδιδόμενη ως κανονισμός.

Ορισμένες, όμως, από τις προσφεύγουσες (αυτό υποστηρίζεται κυρίως στις προσφυγές 19/62 έως 21/62, καθώς και στην προσφυγή 22/62) υποστηρίζουν ακριβώς ότι οι προσβαλλόμενες πράξεις, τουλάχιστον ως προς τις διατάξεις τους που αποτελούν το αντικείμενο των προσφυγών, είναι στην πραγματικότητα ατομικές αποφάσεις και όχι κανονισμοί. Πράγματι, κατά το άρθρο 189, ο κανονισμός πρέπει να έχει «γενική ισχύ», χαρακτηριστικό που δεν εμφανίζει ο Κανονισμός 26, διότι, ισχυρίζονται, ένα τέτοιο χαρακτηριστικό δεν μπορεί να αποδοθεί σε πράξη η οποία δεν αφορά παρά κατηγορίες, ομίλους προσώπων, σαφώς καθοριζόμενες.

Αυτή η αντίληψη της εννοίας του κανονισμού είναι εσφαλμένη. Αυτό που χαρακτηρίζει τον κανονισμό δεν είναι το ουσιαστικό ή εδαφικό μέγεθος του πεδίου εφαρμογής του, αλλά το γεγονός ότι οι διατάξεις του εφαρμόζονται απροσώπως σε αντικειμενικές καταστάσεις, όσο και αν αυτές είναι περιορισμένες και καθορισμένες. Ο κανονισμός, έτσι, όπως είδαμε, διακρίνεται από την ατομική απόφαση, η οποία αφορά ένα ή περισσότερα υποκείμενα δικαίου, ένα ή περισσότερα άτομα. Αυτές οι έννοιες είναι τόσο στοιχειώδεις ώστε νομίζω περιττό να επιμείνω επ' αυτών.

Όμως, στην προκειμένη περίπτωση, οι δύο προσβαλλόμενοι κανονισμοί δεν έχουν, ούτε στο σύνολό τους, ούτε στις αμφισβητούμενες με τις προσφυγές διατάξεις τους, τον παραμικρό χαρακτήρα ατομικής αποφάσεως, «αποφάσεως» κατά την έννοια των άρθρων 173 και 189 της Συνθήκης.

Συνεπώς, νομίζω ότι είναι περιττό να αναζητήσω αν οι προσβαλλόμενες διατάξεις «αφορούν άμεσα και ατομικά» τις προσφεύγουσες.

Περιορίζομαι στο να παρατηρήσω, επιπροσθέτως, ότι είναι περιττό να δοθεί συνέχεια στις προσπάθειες των προσφευγουσών ενώσεων να παραλληλίσουν τα συμφέροντα ή τη σφαίρα των συμφερόντων που εκπροσωπούν με τις διατάξεις των κανονισμών που θίγουν αυτά τα συμφέροντα. Οι εν λόγω προσπάθειες θα μπορούσαν να ληφθούν υπόψη σε άλλο νομικό σύστημα εκτός του θεσπισθέντος από τη Συνθήκη και, ιδίως, αν αυτό είχε περιοριστεί να απαιτεί, όπως το εσωτερικό δίκαιο εκείνων των κρατών μελών που αναγνωρίζουν την προσφυγή ακυρώσεως κατά των κανονισμών, τη δικαιολόγηση εννόμου συμφέροντος, ήτοι αμέσου συμφέροντος, κατά τη γενική αρχή που ισχύει στον τομέα της προσφυγής ακυρώσεως. Όπως είναι γνωστό, το Δικαστήριο έχει επανειλημμένα αναφερθεί στην έννοια του συμφέροντος για την εφαρμογή της Συνθήκης ΕΚΑΧ παρόλον ότι αυτή η έκφραση δεν απαντάται στην εν λόγω Συνθήκη· το έπραξε εν γένει σιωπηρώς, ενίοτε ρητώς· οι γενικοί εισαγγελείς, από την πλευρά τους, έκαναν ρητή μνεία του συμφέροντος για να δικαιολογήσουν ορισμένες λύσεις και η επιστήμη είχε συχνά την ευκαιρία να επιμείνει επ' αυτής της απόψεως της προσφυγής ακυρώσεως. Επρόκειτο, όμως, τότε περί της ερμηνείας ορισμένων διατάξεων της Συνθήκης ΕΚΑΧ που ακριβώς απαιτούσαν ερμηνεία. Επιπλέον, το Δικαστήριο ποτέ δεν δέχτηκε ότι αυτή η έννοια του συμφέροντος μπορεί καθαυτή να επηρεάσει το νομικό χαρακτήρα της προσβαλλομένης πράξης· έτσι δεν έδωσε συνέχεια σε προσπάθεια, εκ μέρους μου, να εισαχθεί ένα στοιχείο σχετικότητας στην έννοια της ατομικής απόφασης και επέμεινε στην ορθόδοξη άποψη της έννοιας του κανονισμού, προς τον οποίο φαίνεται να εξομοιώνει τη γενική απόφαση (απόφαση Fedechar, υπόθεση 8/55 της 16ης Ιουλίου 1956, Rec.,

τ. ΙΙ, σ. 223 και 224· προτάσεις, σ. 245 επ.). Μια τέτοια προσπάθεια, κατά μείζονα λόγο, αποκλείεται στο πλαίσιο της Συνθήκης ΕΟΚ.

Πράγματι, σ' αυτήν τη Συνθήκη δεν υπάρχει έδαφος για την επεξεργασία νομολογίας επί του συμφέροντος προς άσκηση της προσφυγής, διότι είναι πασιφανές ότι οι συντάκτες της θέλησαν οι ίδιοι να καθορίσουν τις προϋποθέσεις παραδεκτού προσφυγών από πρόσωπα άλλα εκτός αυτών που αποκάλεσα «προνομιούχους» και αυτό διατυπώθηκε με όρους τόσο σαφείς που δεν επιδέχονται εξηγήσεις. Ως προς τις ενώσεις, είναι ορθό ότι δεν θα τους παρασχεθεί ποτέ η ευκαιρία να ενεργήσουν με απευθείας προσφυγή, ο ρόλος τους, αντιθέτως, μπορεί να είναι σημαντικός στον τομέα της παρεμβάσεως όταν η διαφορά συνδεθεί με μια από τις επιτρεπτές προσφυγές· η νομολογία του Δικαστηρίου είναι αρκετά φιλελεύθερη επ' αυτού του σημείου και η παρέμβαση αποτελεί μέσο που προσαρμόζεται εξαιρετικά στις ενώσεις που έχουν ως αποστολή την προάσπιση των γενικών συμφερόντων του επαγγέλματος, τα μέλη του οποίου συγκεντρώνουν.

Αυτό είναι το σύστημα για το οποίο ο νομικός μπορεί να εκφράζει τη λύπη του, αλλά που ο δικαστής οφείλει να εφαρμόζει. Δεν οφείλουμε εν προκειμένω να δικαιολογήσουμε αυτό το σύστημα. Μπορεί απλώς να παρατηρήσω ότι είναι λογικό και έχει υπέρ αυτού σοβαρά επιχειρήματα.

Είναι λογικό διότι, αν καταρχήν αρνείται στους ιδιώτες το δικαίωμα απευθείας προσφυγής ακυρώσεως κατά των κοινοτικών κανονισμών, προβλέπει ρητώς την προβολή της ενστάσεως ελλείψεως νομιμότητας (άρθρο 184) και την υποβολή στο Δικαστήριο προδικαστικών ερωτημάτων που αφορούν ιδίως το κύρος των κανονισμών (άρθρο 177), πράγμα που αντισταθμίζει εν μέρει τα μειονεκτήματα που προκύπτουν από την έλλειψη απευθείας προσφυγής. Σχετικώς, η έννομη κατάσταση στην Κοινότητα χωρίς αμφιβολία είναι λιγότερο ευνοϊκή απ' αυτή που πέτυχαν περισσότερο ή λιγότερο πρόσφατα ορισμένα κράτη μέλη, αλλά είναι όμοια με την έννομη κατάσταση που ισχύει σε άλλα από αυτά τα κράτη.

Ως προς τα επιχειρήματα υπέρ του συστήματος, αυτά αφορούν κυρίως τον οιονεί υποθετικό χαρακτήρα που περιβάλλονται συνήθως αυτοί οι κανονισμοί, οι οποίοι εκδίδονται για την εφαρμογή μιας Συνθήκης που κατά μεγάλο μέρος αποτελεί «νόμο πλαίσιο» και την εξαιρετική σοβαρότητα που παρουσιάζει σε ορισμένες περιπτώσεις η ακύρωση, έστω και εν μέρει, κειμένων τα οποία, όπως καθένας γνωρίζει — και αυτό ειδικώς συμβαίνει στην περίπτωση των γεωργικών κανονισμών —, δεν μπόρεσαν να συνταχθούν παρά με κόπο και με ενίοτε δυσχερείς συμβιβασμούς στους κόλπους του Συμβουλίου για το οποίο εξακολουθεί να ισχύει ο κανόνας της ομόφωνης απόφασης. Μπορεί να εγερθεί το ερώτημα — και είναι γνωστό ότι πολλοί διερωτώνται σήμερα — αν, σ' αυτόν τον τομέα που άπτεται ευρέως και πάλι του νομοθετικού τομέα, το πραγματικό αντίβαρο στην ενέργεια των κυβερνήσεων που εκπροσωπούνται στο Συμβούλιο δεν θα έπρεπε να αναζητηθεί σε αποτελεσματικότερη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Ζητώ να μου συγχωρεθεί αυτή η παρέμβαση στο πολιτικό πεδίο. Το έπραξα απλώς για να καταλήξω ότι πρόκειται εδώ, από μέρους των συντακτών της Συνθήκης, περί

ηθελημένης επιλογής την οποία δεν εναπόκειται στο δικαστή να διορθώσει.

Για να καταλήξω, επιθυμώ να απαντήσω στα επιχειρήματα που η προσφυγή 22/66 αντλεί από τις συνταγματικές αρχές του γερμανικού δικαίου περί έννομης προστασίας που περιλαμβάνει η έννομη τάξη στη Γερμανία. Αυτή η απάντηση ανευρίσκεται στις αποφάσεις του Δικαστηρίου, Εταιρίες πωλήσεων του άνθρακα της Ruhr και Nold, 15 Ιουλίου 1960, 36/59-38/59 και 40/59 (Rec., τ. VI, σ. 890): «Δεν εναπόκειται στο Δικαστήριο, δικαστή της νομιμότητας των αποφάσεων της Ανωτάτης Αρχής και, συνεπώς, των αποφάσεων που εκδόθηκαν στην προκειμένη περίπτωση κατά το άρθρο 65 της Συνθήκης, να διασφαλίζει την τήρηση των κανόνων εσωτερικού δικαίου, έστω συνταγματικών, που ισχύουν στο ένα ή στο άλλο από τα κράτη μέλη».

Τέλος, θεωρώ ότι η ένσταση που προέβαλε το Συμβούλιο σε όλες αυτές τις υποθέσεις πρέπει να γίνει δεκτή και, κατά συνέπεια, προτείνω:

— να απορριφθούν οι προσφυγές.