ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ KARL ROEMER της 22ας Μαρτίου 1963*

Περιεχόμενα

Εισαγωγή 918

Νομική εκτίμηση 918

Α — Ζητήματα παραδεκτού 918

Β — Επί του βασίμου 919

I — Κύρια αιτιολογική σκέψη της Επιτροπής 920

1. Παράβαση ουσιώδους τύπου 920

2. Παράβαση της Συνθήκης 921

α) Η έννοια της «σοβαρής διαταραχής» 922

β) Η μέθοδος διαπιστώσεως της σοβαρής διαταραχής 923

γ) Η πραγματική οικονομική κατάσταση 923

3. Συμπέρασμα 927

II — Επικουρικές σκέψεις της Επιτροπής 927

1. Ελλιπής αιτιολογία 927

2. Παράβαση της Συνθήκης 928

α) Η νομική φύση του άρθρου 25, παράγραφος 3 928

β) Οι δηλώσεις της Επιτροπής στην Τελική Πράξη της Συμφωνίας περί των εμπορευμάτων του πίνακα Ζ 928

αα) Ερμηνεία των δηλώσεων 930

ββ) Πληρούνται οι προϋποθέσεις των δηλώσεων 930

γ) Τήρηση των σημείων καθοδηγήσεως του άρθρου 29 931

3. Κατάχρηση εξουσίας 932

Γ — Περίληψη 933

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Αντικείμενο της δίκης, επί της οποίας θα αναπτύξω σήμερα τις προτάσεις μου, είναι το τελωνειακό δίκαιο της ΕΟΚ, ακριβέστερα δε η αρμοδιότητα της Επιτροπής για χορήγηση δασμολογικών ποσοστώσεων προς όφελος κατ' ιδίαν κρατών μελών σε ποσοστά κατώτερα από εκείνα του Κοινού Εξωτερικού Δασμολογίου. Με την πρώτη ευθυγράμμιση των εθνικών δασμών προς το κοινό δασμολόγιο έγινε στη Δυτική Γερμανία την 1η Ιανουαρίου 1962 σημαντική αύξηση των δασμολογικών συντελεστών για τα αλκοολωμένα κρασιά (δηλαδή από 4,60 γερμανικά μάρκα (DM) ανά εκατόλιτρο σε 14,05 έως 26,05 DM ανά εκατόλιτρο), ενώ συγχρόνως μειώθηκε ο εσωτερικός δασμός σε σχέση προς τα άλλα κράτη μέλη από 3,60 σε 3,20 DM ανά εκατόλιτρο.

Επειδή μέχρι τότε οι ανάγκες της γερμανικής αγοράς σε αλκοολωμένο κρασί καλύπτονταν, κατά μέγα μέρος, από τρίτες χώρες εκτός Κοινότητας, η Κυβέρνηση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας ζήτησε στις 16 Ιουνίου 1961 τη χορήγηση δασμολογικής ποσοστώσεως εισαγωγής με μειωμένο συντελεστή 4,60 DM ανά εκατόλιτρο. Η ποσόστωση δεν θα ήταν χρονικά περιορισμένη και θα ανερχόταν κατά βάση στο 40% των εκάστοτε συνολικών εισαγωγών του προηγούμενου έτους, και το 1962, για πρώτη φορά, σε 500 000 εκατόλιτρα. Στη συνέχεια το αίτημα περιορίστηκε σε 450 000 εκατόλιτρα και στο έτος 1962.

Η Επιτροπή έκανε δεκτό το αίτημα με απόφασή της της 11ης Μαΐου 1962, δηλαδή χορήγησε ποσόστωση 100 000 εκατολίτρων με δασμολογικό συντελεστή 4,60 DM ανά εκατόλιτρο. Κατά τα λοιπά θεωρείται ότι το αίτημα απορρίφθηκε σιωπηρά.

Κατά της αποφάσεως αυτής, που διαβιβάστηκε με συνοδευτικό έγγραφο της 22ας Μαΐου 1962 στην Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση και δημοσιεύτηκε στην *Επίσημη Εφημερίδα* 44, 1962, σ. 1368, ασκήθηκε η παρούσα προσφυγή με αίτημα την ακύρωση του αρνητικού μέρους της αποφάσεως.

Οι πολυάριθμες αιτιάσεις μπορούν να συνοψιστούν στους εξής λόγους ακυρώσεως:

— παράβαση ουσιώδους τύπου,

— παράβαση της Συνθήκης,

— κατάχρηση εξουσίας.

Θα επανέλθω στις λεπτομέρειες κατά τη νομική εξέταση.

Νομική εκτίμηση

Α — Ζητήματα παραδεκτού

Από τα πραγματικά περιστατικά προκύπτει ότι το αίτημα περί χορηγήσεως ποσοστώσεως και η αρνητική απάντηση αναφέρονται στο έτος 1962. Επομένως, δεν μπορεί με την προσφυγή να επιτευχθεί ήδη η χορήγηση του τμήματος της ποσοστώσεως που δεν έγινε δεκτό για το 1962. Τίθεται έτσι το ζήτημα, εάν η διαφορά παρουσιάζει ουσιαστικό ενδιαφέρον και εάν η προσφεύγουσα έχει συμφέρον σε παροχή ένδικης προστασίας. Το ζήτημα αυτό πρέπει να εξεταστεί

αυτεπάγγελτα από το Δικαστήριο και οδηγεί στις εξής διαπιστώσεις:

Στους δικονομικούς μας κανόνες και όχι στη συμπεριφορά των διαδίκων οφείλεται προπαντός το ότι η δίκη δεν περατώθηκε μέσα στο 1962. Σε δίκες αυτού ή παρόμοιου είδους, που αφορούν αποφάσεις των εκτελεστικών οργάνων των Κοινοτήτων με χρονικά περιορισμένα έννομα αποτελέσματα, ανακύπτει συχνά μια κατάσταση, στην οποία η επίτευξη του σκοπού της προσφυγής καθίσταται αδύνατη με την πάροδο της προθεσμίας. Δεν πρέπει, εξάλλου, να παραβλέπεται, ότι δεν εκλείπει κάθε συμφέρον της προσφεύγουσας στην έκδοση δικαστικής αποφάσεως, διότι η αντιδικία αφορά ζητήματα θεμελιώδους χαρακτήρα, που μπορούν να έχουν σημασία για την όμοια αίτηση χορηγήσεως ποσοστώσεως που υπέβαλε η προσφεύγουσα για το έτος 1963, καθώς και για όμοιες περιπτώσεις στο μέλλον. Εάν το συμφέρον αυτό δεν θεωρούνταν αρκετό, τότε θα έμεναν αδιευκρίνιστα ουσιώδη νομικά ζητήματα και το Δικαστήριο δεν θα μπορούσε να εκπληρώσει πλήρως το έργο του της διαφυλάξεως του δικαίου κατά την ερμηνεία και εφαρμογή της Συνθήκης.

Δεν έχω λοιπόν καμιά αντίρρηση για το παραδεκτό της προσφυγής.

Β — Επί του βασίμου

Η προσβαλλόμενη απόφαση στηρίζεται στο άρθρο 25, παράγραφος 3, της Συνθήκης ΕΟΚ, το οποία ορίζει ότι:

«Ως προς τα προϊόντα που απαριθμούνται στο παράρτημα ΙΙ της παρούσης Συνθήκης, η Επιτροπή δύναται να επιτρέψει σε κάθε κράτος μέλος να αναστείλει ολικώς ή μερικώς την είσπραξη των εφαρμοζομένων δασμών ή να του παρέχει δασμολογικές ποσοστώσεις μειωμένου δασμού ή ατελώς, υπό τον όρο ότι δεν θα προκληθούν σοβαρές διαταραχές στην αγορά των εν λόγω προϊόντων.»

Όπως δήλωσε η Επιτροπή κατά τη διαδικασία, η απόφασή της στηρίζεται καταρχήν στην άποψη ότι δεν πληρούται η αρνητική προϋπόθεση του άρθρου 25, παράγραφος 3 («υπό τον όρο ότι δεν θα προκληθούν σοβαρές διαταραχές στην αγορά των εν λόγω προϊόντων»), πράγμα που θα είχε οδηγήσει αναγκαστικά στην απόρριψη της αιτήσεως. Επιπρόσθετα και επικουρικά έκανε χρήση της διακριτικής της ευχέρειας, όπως οφείλει να κάνει, όταν δεν απειλείται σοβαρή διαταραχή. Κατά την εξέταση αυτήν κατέληξε στο συμπέρασμα ότι δεν δικαιολογείται χορήγηση ποσοστώσεως, επειδή η παραγωγή της Κοινότητας αρκεί, όσο ως προς την ποσότητα τόσο και ως προς την ποιότητα, για τον εφοδιασμό των παραγωγών αλκοολωμένων κρασιών της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας.

Η διπλή αυτή αιτιολογία δεν συνάγεται, κατά τη γνώμη μου, σαφώς από το κείμενο της αποφάσεως. Η αιτιολογία περιέχει όμως χωρία που υπαινίσσονται ότι η Επιτροπή δεν περιόρισε την εξέτασή της στο ζήτημα της σοβαρής διαταραχής, αλλά την επεξέτεινε στις δυνατότητες εφοδιασμού των Γερμανών παραγωγών, έτσι ώστε να μπορεί να γίνεται, κατά κάποιο τρόπο, λόγος για κύριες και επικουρικές αιτιολογικές σκέψεις.

Αντίστοιχη θα είναι και η δομή της αναπτύξεώς μου.

I — *Κύρια αιτιολογική σκέψη της Επιτροπής*

Απαγορευόταν στην Επιτροπή η χορήγηση ποσοστώσεως ενόψει των αναμενόμενων σοβαρών διαταραχών;

1. Παράβαση ουσιώδους τύπου

Η εκδοθείσα απόφαση είναι, κατά την άποψη της προσφεύγουσας, προπαντός ανεπαρκώς αιτιολογημένη και προσκρούει, επομένως, στο άρθρο 190 της Συνθήκης.

Η αιτιολογία αποτελείται κυρίως από τις εξής φράσεις: «Με βάση τα υπάρχοντα στοιχεία μπόρεσε να διαπιστωθεί ότι η παραγωγή των εν λόγω κρασιών στην Κοινότητα είναι υπερεπαρκής. Η χορήγηση δασμολογικής ποσοστώσεως του ζητούμενου ύψους θα μπορούσε, επομένως, να οδηγήσει σε σοβαρές διαταραχές στην αγορά των εν λόγω προϊόντων· (...)»

Η Επιτροπή είναι της γνώμης ότι διατύπωσε έτσι επαρκώς τον καθοριστικό της συλλογισμό. Για ένα καλά ενημερωμένο κράτος μέλος η αιτιολογία αυτή θα έπρεπε να επαρκεί. Ο εκπρόσωπός της ζήτησε, εξάλλου, κατά την προφορική διαδικασία, την εξέταση της νομολογίας του Δικαστηρίου σχετικά με την υποχρεωτική αιτιολογία υπό το φως των Συνθηκών της Ρώμης.

Το Δικαστήριο, ως γνωστό, ήλεγξε μέχρι τώρα πάντα με ιδιαίτερη επιμέλεια την τήρηση των κανόνων της αιτιολογίας, πράγμα που φαίνεται, μεταξύ άλλων, και από την αυτεπάγγελτη εξέτασή της [1].

Όπως επανειλημμένα τόνισε το Δικαστήριο, οι αποφάσεις πρέπει να περιέχουν τις ουσιώδεις πραγματικές διαπιστώσεις και τις καθοριστικές για την έκδοσή τους νομικές σκέψεις, έτσι ώστε να μπορούν οι ενδιαφερόμενοι, αλλά και το Δικαστήριο, να διαπιστώνουν, εάν οι αποφάσεις έχουν έρεισμα[2].

Στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 36/59 έως 38/59 και 40/59 το Δικαστήριο δέχτηκε ότι ακριβώς επί αποφάσεων που στηρίζονται σε εκτίμηση της γενικής οικονομικής καταστάσεως απαιτείται εμπεριστατωμένη αιτιολογία[3] και στις υποθέσεις 1/57, 14/57 διαπιστώνεται ρητά ότι: «η έκφραση "υπό τις παρούσες περιστάσεις"[4] δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι εκθέτει τις βασικές διαπιστώσεις, επί των οποίων στηρίζονται από νομικής απόψεως τα μέτρα.».

Δεν υπάρχει λόγος, σύμφωνα με τη διατύπωση των Συνθηκών, να οριστούν για τη Συνθήκη ΕΟΚ κριτήρια διαφορετικά από τα ισχύοντα για τη Συνθήκη ΕΚΑΧ, διότι και στη μία, όπως και στην άλλη, θα μπορούσε να πει κανείς πανηγυρικά, προβλέπεται ότι οι αποφάσεις, και μάλιστα, πράγμα που αποτελεί ιδιομορφία έναντι του εθνικού δικαίου, και οι κανονισμοί (Συνθήκη ΕΚΑΧ γενικές αποφάσεις, αντίστοιχα) πρέπει να αιτιολογούνται. Δεν μου φαίνεται ενδεδειγμένη η πρόταση περί εξασθενήσεως της

1 — Υπόθεση 18/57, Slg., τ. V, σ. 114.
2 — Υπόθεση 6/54, Slg., τ. I, σ. 232· υπόθεση 2/56, Slg., τ. III σ. 37· υπόθεση 9/56, Slg., τ. IV, σ. 29· υπόθεση 18/57, Slg., τ. V, σ. 114· υπόθεση 14/61, Slg. τ. VIII, σ. 553.
3 — Slg., τ. VI, σ. 922.
4 — Slg., τ. III, σ. 232.

υποχρεώσεως αιτιολογίας ακριβώς για τη Συνθήκη ΕΟΚ, ενόψει των καινοφανών θεμάτων με τα οποία ασχολούνται τα εκτελεστικά όργανα της ΕΟΚ.

Θα ήθελα να καταρρίψω ιδίως τον ισχυρισμό ότι η αιτιολογία της αποφάσεως μπορεί να εξαρτηθεί από τις διαφορετικές δυνατότητες ενημερώσεως των αποδεκτών, επειδή είναι γνωστό από άλλες δίκες ότι αμφισβητείται σε περιπτώσεις όπως η προκείμενη, ποιος θίγεται και έχει δικαίωμα ασκήσεως προσφυγής, εκτός από εκείνον που αναφέρεται στην απόφαση. Επιπλέον δεν πρέπει να παραγνωρίζεται, και στο σημείο αυτό έχει δίκιο η προσφεύγουσα, η χρήσιμη λειτουργία της υποχρεωτικής αιτιολογίας για μια εύλογη ενίσχυση της ένδικης προστασίας, στο βαθμό που αναγκάζει τα εκτελεστικά όργανα να λογοδοτούν επιμελώς για τις προϋποθέσεις εκδόσεως της αποφάσεως κατά τη διατύπωση της αιτιολογίας της.

Δεν απαιτείται φυσικά από τα εκτελεστικά όργανα να λαμβάνουν θέση επί όλων των επιχειρημάτων των ενδιαφερομένων ή να επεξεργάζονται θεωρίες επί όλων των δυνατών αντιρρήσεων. Στο σημείο αυτό δεν μπορεί να εκληφθεί σοβαρά ο ισχυρισμός της καθής κατά την προφορική διαδικασία, κατά τον οποίο οι απαιτήσεις που τίθενται για την αιτιολογία της αποφάσεως ως προς τα πραγματικά και νομικά στοιχεία δεν πρέπει να είναι τόσες ώστε να απαιτείται η αποτύπωση εκτεταμένης στατιστικής ή η εκ των προτέρων περίληψη των αγορεύσεων, επειδή κανείς δεν διανοείται τέτοια επέκταση της υποχρεώσεως αιτιολογίας. Όταν όμως επικαλείται η Επιτροπή ένα τόσο σπουδαίο κριτήριο όπως η σοβαρή διαταραχή, δεν αρκεί να παραπέμψει στην απόφαση στα «υπάρχοντα στοιχεία», ιδίως επειδή δημιουργείται έτσι η εσφαλμένη εντύπωση ότι πρόκειται για στοιχεία της αιτούσας ή για αναμφισβήτητα μεγέθη. Πρέπει, πολύ περισσότερο, να αναφέρει τους βασικούς αριθμούς και γεγονότα, η εκτίμηση των οποίων την οδήγησε στην απόφασή της, να δώσει δηλαδή στοιχεία περί της καταστάσεως και της αναπτύξεως της αγοράς (μέγεθος της ζητήσεως και της προσφοράς), λαμβάνοντας υπόψη την εξέλιξη σε διάστημα περισσότερων ετών. Αυτό μπορεί να απαιτηθεί πολύ περισσότερο καθόσον χορηγήθηκε σημαντική μερική ποσόστωση (περίπου το τέταρτο της ποσότητας που ζητήθηκε) και, στον βαθμό αυτό, δεν έγινε δεκτή η πρόκληση σοβαρής διαταραχής.

Εκτός από στοιχεία περί της εισαγωγής αλκοολωμένων κρασιών στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία, που έχουν σημασία από άλλη άποψη, η απόφαση, όπως είδαμε, δεν περιέχει άλλα αριθμητικά στοιχεία.

Πρέπει, επομένως, να γίνει δεκτό ότι η προσβαλλόμενη απόφαση δεν ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις του άρθρου 190 της Συνθήκης ΕΟΚ και πρέπει να ακυρωθεί, εκτός αν μπορεί να βρει έρεισμα στις επικουρικές αιτιολογικές σκέψεις.

Δεν θα στραφώ, όμως, αμέσως στις επικουρικές αιτιολογικές σκέψεις, αλλά θα εξετάσω, για λόγους πληρότητας, εάν ευσταθούν οι υπόλοιποι λόγοι που προβλήθηκαν ως προς την κύρια αιτιολογία.

2. Παράβαση της Συνθήκης

Η προσφεύγουσα προβάλλει περισσότερους λόγους παραβάσεως της Συνθήκης. Ισχυρίζεται ιδίως:

— ότι η Επιτροπή στηρίχτηκε σε ανακριβή έννοια της σοβαρής διαταραχής·

— δεν προέβη σε πρόγνωση των οικονομικών επιπτώσεων της ποσοστώσεως που ζητήθηκε κατ' ορθό τρόπο·

— έσφαλε κατά τη διαπίστωση των κρίσιμων οικονομικών πραγματικών περιστατικών.

Όσον αφορά την *έννοια «σοβαρή διαταραχή»* η επίκριση της προσφεύγουσας στρέφεται προπαντός εναντίον μερικών σκέψεων του υπομνήματος αντικρούσεως. Από τις σκέψεις αυτές συνάγεται ότι κατά την εξέταση των συνθηκών της αγοράς η Επιτροπή στηρίχτηκε σε συνθήκες της αγοράς που θα υφίσταντο, εφόσον το Κοινό Εξωτερικό Δασμολόγιο εφαρμοζόταν χωρίς περιορισμό. Διαπιστώνει ότι η εσωτερική αγορά της Κοινότητας θα λειτουργούσε πιο ανενόχλητα, εάν ήταν ανοικτή μόνο σε εισαγωγές κρασιού από τρίτες χώρες, υποκείμενες στους συντελεστές του Κοινού Εξωτερικού Δασμολογίου και συνεχίζει: «Κάθε επιτρεπόμενη εισαγωγή από τρίτες χώρες με χορήγηση ποσοστώσεως συνεπάγεται, επομένως, διαταραχή υπό την έννοια του άρθρου 25, παράγραφος 3, (...) Άλλα σπουδαία πραγματικά περιστατικά που θεωρεί επιπλέον απαραίτητα η προσφεύγουσα είναι όχι μόνο περιττά, αλλά λογικά και σύμφωνα με τον σκοπό της διατάξεως χωρίς σημασία. Η "σπουδαιότητα" έχει, το πολύ, σημασία, για το ζήτημα αν η διαταραχή μπορεί να χαρακτηριστεί ως "σοβαρή".»

Αν η προσφεύγουσα συνάγει από αυτό την αιτίαση ότι η Επιτροπή επιδιώκει την πραγματοποίηση αφηρημένου προτύπου, αυτό δεν συμβαίνει αδικαιολόγητα. Η γενικευτική υπόθεση ότι με την εφαρμογή του Κοινού Εξωτερικού Δασμολογίου η κοινή αγορά λειτουργεί πιο ανενόχλητα παραγνωρίζει τις δυσκολίες που συνδέονται με τον καθορισμό του εξωτερικού δασμού. Κανονιστικές πράξεις του δικονομικού δικαίου αυτού του είδους που προορίζονται να ισχύσουν για μεγαλύτερο διάστημα στηρίζονται πάντα σε κατά προσέγγιση πρόγνωση των οικονομικών εξελίξεων. Γι' αυτό ακριβώς προβλέπονται οι ποσοστώσεις του άρθρου 25 ως διορθωτικά μέτρα. Δεν θα μπορούσαν εντούτοις να εκπληρώσουν τον προορισμό τους, εάν έπρεπε οι ποσοστώσεις να θεωρηθούν eo ipso ως διαταραχές. Κατ' ορθή εκτίμηση πρέπει λοιπόν η Επιτροπή να λάβει ως αφετηρία τις πραγματικές επιπτώσεις μιας ποσοστώσεως επί της συγκεκριμένης καταστάσεως της αγοράς και να διαπιστώσει, εάν υπάρχει φόβος σοβαρών στρεβλώσεων, πράγμα που δυσχεραίνεται από το ότι η εικόνα της αγοράς χαρακτηρίζεται από πολύ διαφορετικά συμφέροντα, τα συμφέροντα των καταναλωτών, τα συμφέροντα των παραγωγών και τα εθνικά συμφέροντα στη διατήρηση παραδοσιακών εμπορικών σχέσεων.

Ορισμένοι υπαινιγμοί κατά την προφορική διαδικασία συνηγορούν υπέρ του ότι οι σκέψεις της Επιτροπής δεν εξαντλήθηκαν σε αφηρημένη θεώρηση του συστήματος της Συνθήκης. Πρέπει πάντως να τονιστεί ότι η άποψή της, κατά την οποία δεν πρέπει να αναμένεται διαταραχή μόνο εάν οι τιμές εισαγωγής είναι ανώτερες του επιπέδου τιμών της κοινής αγοράς ή εάν στην κοινή αγορά υπήρχε σαφής έλλειψη, δεν ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις μιας έρευνας κατά το άρθρο 25, παράγραφος 3, όπως και η μόνο κατά τα φαινόμενα κρίσιμη διαπίστωση στην αιτιολογία της αποφάσεως ότι το γεγονός μιας υπερεπαρκούς παραγωγής και μόνο καθιστά ενδεχόμενες τις σοβαρές διαταραχές σε περίπτωση χορηγήσεως ποσοστώσεων. Θα μπορούσαν να ληφθούν, το πολύ, υπόψη οι σκέψεις της για τη σαφή υπερπαραγωγή και τις δυσχέρειες που αντιμετωπίζουν οι Ιταλοί και Γάλλοι παρα-

γωγοί κατά τη διάθεση. Υπερισχύει πάντως η εντύπωση ότι το σημείο εκκινήσεως της Επιτροπής επηρεάστηκε τουλάχιστον σημαντικά από την τάση προς σχηματοποίηση, προς αφηρημένη σκέψη.

Εξίσου μη ικανοποιητική εικόνα προκύπτει ως προς τη μέθοδο, βάσει της οποίας η Επιτροπή κατέληξε στη *διαπίστωση της διαταραχής της αγοράς*. Η προσφεύγουσα παραπέμπει στην αιτιολογία της αποφάσεως, στην οποία ανευρίσκεται το χωρίο: «Η χορήγηση δασμολογικής ποσοστώσεως (...) θα μπορούσε επομένως να οδηγήσει σε σοβαρές διαταραχές στην αγορά των εν λόγω προϊόντων». Συνάγει απ' αυτό το συμπέρασμα ότι η Επιτροπή αρκέστηκε σε ορισμένη πιθανολόγηση, ενώ ήταν υποχρεωμένη να προβεί σε διαπιστώσεις βάσει πιθανολογήσεως που εγγίζει τα όρια της βεβαιότητας.

Η Επιτροπή μας εξήγησε κατά την προφορική διαδικασία ότι αποφάσισε καταρχήν, ελλείψει πείρας στον τομέα των ποσοστώσεων, μείωση των εισαγωγών, για να διαπιστώσει ποιες θα ήταν οι παρεπόμενες επιπτώσεις. Ο ισχυρισμός αυτός, καθώς και η αιτιολογία της αποφάσεως, οδηγούν στη σκέψη ότι το παράπονο της προσφεύγουσας ως προς την έρευνα της καταστάσεως της αγοράς είναι δικαιολογημένο.

Διαβάζω, όμως, εξάλλου, στα υπομνήματα της Επιτροπής ότι αυτή προσπάθησε να προβεί σε οικονομική πρόγνωση, σε πρόβλεψη της εξελίξεως της αγοράς σύμφωνα με τους κανόνες της οικονομικής εμπειρίας και βάσει όλων των γνωστών οικονομικών παραγόντων, επιχείρησε δηλαδή έρευνα της πραγματικής καταστάσεως κατά τρόπο επιμελή, ανταποκρινόμενο στις απαιτήσεις του άρθρου 25, παράγραφος 3.

Όλες αυτές οι παρατηρήσεις σχετικά με την έννοια της σοβαρής διαταραχής και τη μέθοδο διαπιστώσεώς της δεν αποτελούν ούτε σαφή εικόνα ούτε σαφή επιχειρηματολογία, αλλά μόνο κυμαινόμενη και αντιφατική στάση της Επιτροπής. Θα ήθελα όμως να αφήσω ανοικτό το ζήτημα, εάν καθιστούν δυνατό το συμπέρασμα ότι η Επιτροπή ενήργησε πλημμελώς. Δεν θα συναγάγω, εν πάση περιπτώσει, υπό τις περιστάσεις αυτές, συμπεράσματα για το νομικό κύρος της αποφάσεως.

Ας ασχοληθούμε αντ' αυτού με τα *οικονομικά περιστατικά*, για να δούμε εάν η Επιτροπή στηρίχτηκε σε πραγματική κατάσταση. Το αποφασιστικό ερώτημα έχει ως εξής: είναι η παραγωγή των εν λόγω κρασιών (δηλαδή των κρασιών που είναι κατάλληλα για παρασκευή αλκοολωμένων κρασιών) στην Κοινότητα υπερεπαρκής, έτσι ώστε πρόσθετες εισαγωγές από τρίτες χώρες κατά το έτος 1962 θα οδηγούσαν σε σοβαρή διαταραχή;

Κατά την ανάπτυξη των αποδεικτικών στοιχείων η Επιτροπή αντιπαρέβαλε τις ανάγκες της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας σε αλκοολωμένα κρασιά προς την παραγωγή λευκών αλκοολωμένων κρασιών στη Γαλλία και την Ιταλία (επειδή μόνον οι χώρες αυτές λαμβάνονται υπόψη) και αφήρεσε από την παραγωγή τις ποσότητες που χρησιμεύουν στη Γαλλία και την Ιταλία για την παρασκευή αποσταγμάτων ή υφίστανται άλλη επεξεργασία και που εξάγονται. Για τους σκοπούς της επέλεξε μέσους όρους, υπολογιζόμενους βάσει των ετών 1959 έως 1961, και κατέληξε στο συμπέρασμα ότι στις ανάγκες των Γερμανών παραγωγών αποσταγμάτων ύψους 1,2 εκατομμυρίων εκατολίτρων αντιστοιχεί ένα υπόλοιπο λευκού κρασιού 15 περίπου εκατομμυρίων εκατολίτρων που μπορεί να χρησιμοποιηθεί για όλους τους σκοπούς, πράγμα που της επιτρέπει να κάνει λόγο για υπερεπαρκή παραγωγή.

Η αντιπαραβολή αυτή θα αρκούσε αναμφισβήτητα για να δείξει τη σοβαρή διαταραχή στην αγορά, εάν τα αναφερθέντα 15 εκατομμύρια εκατόλιτρα αποτελούσαν παραγωγή που δεν μπορούσε να διατεθεί και δεν θα χρειαζόταν να προστεθεί ότι η κατάσταση αυτή της αγοράς θα χειροτέρευε με πρόσθετες εισαγωγές αλκοολωμένων κρασιών ύψους 450 000 εκατολίτρων από τρίτες χώρες. Τα πράγματα όμως δεν είναι τόσο απλά, καταρχήν επειδή τα αναφερθέντα μεγέθη εν μέρει αμφισβητούνται, επιπλέον δε, επειδή η εικόνα πρέπει να συμπληρωθεί. Τα ερωτήματα που τέθηκαν από το Δικαστήριο έπρεπε να διαφωτίσουν περισσότερο τα πράγματα.

Πρέπει να παρατηρηθεί ευθύς εξαρχής ότι οι διάδικοι δεν συμφωνούν επί του ποσοστού της παραγωγής λευκού κρασιού που πρέπει να ληφθεί υπόψη για την παρασκευή αποσταγμάτων. Κατά την άποψη της προσφεύγουσας δεν μπορεί να καθοριστεί ακριβώς ούτε νοηματικά ούτε αριθμητικά ποια λευκά κρασιά είναι κατάλληλα για απόσταξη. Στο σημείο αυτό η Επιτροπή στηρίχθηκε σε εκτιμήσεις, όπως τονίζει ρητά.

Μια επιπλέον δυσκολία ανακύπτει ως προς τον υπολογισμό της ιταλικής παραγωγής λευκού κρασιού, που εκτιμήθηκε βάσει πληροφοριών της Ιταλικής Κυβερνήσεως, ελλείψει ειδικών στατιστικών στοιχείων, και πρέπει να ανέρχεται περίπου στο ένα τρίτο της συνολικής παραγωγής κρασιού.

Μόνο μία πραγματογνωμοσύνη θα μπορούσε να δώσει αξιόπιστη απάντηση στα δύο ερωτήματα. Δεν θα ήθελα όμως να προτείνω τέτοια διεξαγωγή αποδείξεων, αλλά θα προσπαθήσω, με αφετηρία τα δεδομένα μεγέθη και επιφέροντας ορισμένες αναγκαίες διορθώσεις, να καταλήξω σε συμπέρασμα.

Οι εξής σκέψεις φαίνονται επιβεβλημένες:

— Αφού η αίτηση περί χορηγήσεως ποσοστώσεως αναφέρεται στο 1962, φαίνεται ενδεδειγμένο να μη χρησιμοποιηθούν οι μέσοι όροι περισσότερων ετών, αλλά να ληφθούν ως σημείο εκκινήσεως οι διαθέσιμες ποσότητες του οικονομικού έτους 1961/62, οι οποίες, σύμφωνα με τις δηλώσεις της Επιτροπής, ήταν σημαντικά μικρότερες στη Γαλλία και κάπως μικρότερες στην Ιταλία από εκείνες του οικονομικού έτους 1960/61. Η προς σύγκριση ποσότητα λευκού κρασιού κατάλληλου για απόσταξη μειώνεται έτσι από 22 εκατομμύρια εκατόλιτρα σε 20 εκατομμύρια εκατόλιτρα περίπου (παραρτήματα 2 και 3 των απαντήσεων της Επιτροπής).

— Πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι τα δεδομένα για τις ποσότητες που χρησιμοποιούν οι Γερμανοί παραγωγοί δεν αφορούν λευκό κρασί, αλλά αλκοολωμένο κρασί, δηλαδή κρασί με αλκοολικό τίτλο αυξημένο σε 22%. Από τη μετατροπή τους βάσει της κανονικής περιεκτικότητας του 8% προκύπτουν ανάγκες σε λευκό κρασί ανερχόμενες περίπου στο τριπλό της ποσότητας του αλκοολωμένου κρασιού (δηλαδή περίπου 4 εκατομμύρια εκατόλιτρα για το οικονομικό έτος 1961/62).

— Για τα ερωτήματα του Δικαστηρίου σημασία έχει προπαντός η διαπίστωση του καθαρού πλεονάσματος λευκού κρασιού. Για τον σκοπόν αυτό πρέπει να αφαιρεθούν από την κατάλληλη προς απόσταξη εσοδεία οι ποσότητες για τις οποίες έχει εξασφαλιστεί διαφορετική χρήση (επιτραπέζιο κρασί, αυτοκατανάλωση των παραγωγών, εξαγωγή, επεξεργασία σε προϊόντα εκτός από αποστάγματα). Από τους αριθμούς της Επιτρο-

πής λείπουν στοιχεία για την αυτοκατανάλωση των παραγωγών και την κατανάλωση επιτραπέζιου κρασιού. Ακόμα και αν ήταν ορθό ότι με τη ζήτηση αλκοολωμένου κρασιού μειώνεται η αυτοκατανάλωση και η κατανάλωση επιτραπέζιου κρασιού, σε μια ανάλυση της αγοράς πρέπει να εμφανίζονται σταθερά μεγέθη για το επιτραπέζιο κρασί και την αυτοκατανάλωση, επειδή, σε κάθε περίπτωση, ορισμένες ποσότητες επιφυλάσσονται για τους σκοπούς αυτούς, αποκλειόμενες από την αγορά των αλκοολωμένων κρασιών. Εδώ υφίστανται προπαντός δυσκολίες ελλείψει λεπτομερών στατιστικών. Η Επιτροπή παρατηρεί σχετικά μόνο ότι η έκθεσή της περί της χρησιμοποιήσεως παραγωγής λευκού κρασιού, η οποία περιέχεται στο υπόμνημα ανταπαντήσεως, στηρίζεται σε εκτιμήσεις, δεν δηλώνει όμως ούτε εκεί ούτε στις απαντήσεις της επί των ερωτημάτων του Δικαστηρίου τίποτε σχετικά με την κατανάλωση επιτραπέζιου κρασιού και την αυτοκατανάλωση των παραγωγών.

Η προσφεύγουσα προσπαθεί, αντίθετα, να υπερπηδήσει τις δυσχέρειες με τη βοήθεια γενικών στοιχείων από την επίσημη γεωργική στατιστική της Κοινότητας και να σχεδιάσει μια εικόνα της αληθινής καταστάσεως της αγοράς. Υπολογίζει την κατανάλωση επιτραπέζιου κρασιού και την αυτοκατανάλωση των παραγωγών στη Γαλλία και την Ιταλία με βάση τα αριθμητικά στοιχεία για τη συνολική κατανάλωση κρασιού και καταλήγει στο συμπέρασμα ότι, μετά την αφαίρεση των ποσοτήτων αυτών από την παραγωγή λευκού κρασιού, δεν μπορεί να διαπιστωθεί πλεόνασμα για την παρασκευή αποσταγμάτων. Δεν μπορώ να κρίνω εάν το συμπέρασμα αυτό είναι ορθό, επειδή οι αριθμοί της στατιστικής περί της καταναλώσεως επιτραπέζιου κρασιού μπορούν να περιέχουν και την αυτοκατανάλωση των παραγωγών. Μπορεί, επιπλέον, να αντιταχθεί ότι το λευκό κρασί δεν καταναλίσκεται ως επιτραπέζιο κρασί κατά το ίδιο ποσοστό με το ερυθρό. Μου φαίνεται όμως βέβαιο ότι αν ληφθεί υπόψη το επιτραπέζιο κρασί και η αυτοκατανάλωση των παραγωγών, καθίσταται αναγκαία σημαντική αλλαγή των σχέσεων που εξέθεσε η Επιτροπή.

Αν δεν θέλει κανείς, ενόψει των παραγόντων αβεβαιότητας που προαναφέρθηκαν, να δεχτεί τους υπολογισμούς της προσφεύγουσας, πρέπει να επιχειρήσει εκτίμηση της καταστάσεως της αγοράς με τη βοήθεια άλλων ενδείξεων.

Πρέπει να ληφθούν σχετικά υπόψη τα εξής επιχειρήματα:

— Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι στη Γαλλία εξαφανίζονται τακτικά μεγάλες ποσότητες κρασιού μέσω αναγκαστικών αποστάξεων, πράγμα που αποτελεί ένδειξη πλεονάσματος.

Απαντώντας στα ερωτήματα του Δικαστηρίου η Επιτροπή δήλωσε ότι η στατιστική δεν διακρίνει μεταξύ αναγκαστικών αποστάξεων ερυθρού και λευκού κρασιού. Κατά την άποψή της όμως η αναγκαστική απόσταξη αφορά περισσότερο το ερυθρό παρά το λευκό κρασί.

Συνάγουμε, επιπλέον, από το υπόμνημα ανταπαντήσεως (σ. 9) ότι και κατά το οικονομικό έτος 1958/59 πραγματοποιήθηκαν αναγκαστικές αποστάξεις, δηλαδή μετά το οικονομικό έτος της κακής εσοδείας στη Γαλλία, η οποία, όπως εξέθεσε η Επιτροπή, οδήγησε μάλιστα σε περιορισμούς των εξαγωγών λευκού

κρασιού κατάλληλου προς απόσταξη, πράγμα που επίσης οδηγεί στη σκέψη ότι η αναγκαστική απόσταξη δεν αφορά το λευκό κρασί κατά πρώτο λόγο.

Όπως τονίζει η προσφεύγουσα, η Επιτροπή δεν διακρίνει περαιτέρω μεταξύ αναγκαστικών πωλήσεων οινοπνεύματος από κρασί και αναγκαστικών πωλήσεων οινοπνεύματος από κατάλοιπα κρασιού (στέμφυλα, τρυγία). Ο κανονισμός της 16.5.59 διατήρησε μόνο τα τελευταία, έτσι ώστε να μην μπορεί να γίνεται λόγος για αναγκαστική απόσταξη από το 1959 και μετά.

Τέλος, στις προτάσεις της Επιτροπής περί διαμορφώσεως της κοινής γεωργικής πολιτικής[5] αναφέρεται ως λόγος για την αναφερθείσα υποχρέωση πωλήσεως η παρεμπόδιση της υπερβολικής συμπιέσεως των σταφυλιών και η βελτίωση της ποιότητας του κρασιού, όχι δε, αντίθετα, η προσπάθεια εξαλείψεως των υφιστάμενων πλεονασμάτων.

— Η Επιτροπή ανέφερε επιπλέον τη συνεχή μείωση των αμπελιών στη Γαλλία. Δεν μπόρεσε βέβαια να δηλώσει σε ποιο βαθμό θίγεται από τη μείωση αυτή το άσπρο αλκοολωμένο κρασί. Εκτός αυτού αντίκειται στο επιχείρημά της το γεγονός ότι η γαλλική κανονιστική απόφαση της 20.1.1962 αποβλέπει ακριβώς στην προώθηση της παραγωγής λευκού κρασιού κατάλληλου προς απόσταξη.

Εφόσον, επομένως, τα στοιχεία της Επιτροπής δεν μας προσφέρουν αξιόπιστη βοήθεια για την επίλυση του προβλήματός μας, πρέπει να ληφθούν επιπλέον υπόψη τα εξής:

— Στη γεωργική στατιστική της Κοινότητας (σ. 32, 33) εκτίθενται τα αποθέματα κρασιού στη Γαλλία και την Ιταλία. Αν συγκρίνει κανείς τους αριθμούς επί μεγαλύτερο χρονικό διάστημα (μη στηριζόμενος στην κακή εσοδεία του 1957) και αν τους αντιπαραβάλει προς τα δεδομένα της παραγωγής, δεν μπορεί να διαπιστώσει υπερβολικό μέγεθος και αύξηση των αποθεμάτων που θα αποτελούσε ένδειξη υπερπαραγωγής.

— Η προσφεύγουσα αναφέρθηκε κατά τη διαδικασία στην εξέλιξη των τιμών αλκοολωμένου κρασιού στην Κοινότητα, η οποία παρουσίασε σαφή ανοδική τάση ακριβώς κατά το έτος 1962, όταν οι Γερμανοί παραγωγοί στράφηκαν σε μεγαλύτερο βαθμό προς την κοινοτική αγορά συνεπεία της αρνήσεως χορηγήσεως της ποσοστώσεως που είχε ζητηθεί. Οι αριθμοί που έδωσε η Επιτροπή επιβεβαιώνουν αυτόν τον ισχυρισμό. Ενόψει του γεγονότος ότι η εσοδεία κρασιού στη Γαλλία και την Ιταλία κατά το έτος 1962 ήταν σημαντικά μεγαλύτερη από εκείνη του προηγούμενου έτους (όπως προκύπτει επίσης από τα δεδομένα της Επιτροπής), ενόψει της μειώσεως των εσωτερικών δασμών και του γεγονότος ότι μακροπρόθεσμες συμβάσεις με τους Ιταλούς προμηθευτές εμπόδισαν εν μέρει αυξήσεις των τιμών, δεν μπορεί να συναχθεί αξιόλογη υπερπροσφορά, αλλά μάλλον ορισμένη έλλειψη.

— Από τη γεωργική στατιστική της Κοινότητας μπορεί, τέλος, να συναχθεί ο βαθμός αυτάρκειας της Κοινότητας σε κρασί. Αντίστοιχοι αριθμοί ανευρίσκονται

5 — Document της 30ής Ιουνίου 1960.

στις προτάσεις της Επιτροπής περί διαμορφώσεως της κοινής γεωργικής πολιτικής[6]. Σύμφωνα με τις προτάσεις αυτές μπορεί να διαπιστωθεί για την ΕΟΚ για τα έτη 1953 έως 1960 βαθμός αυτάρκειας που δεν υπερέβαινε ποτέ το 91,6% και, εφόσον συμπεριληφθούν τα γαλλικά υπερπόντια διαμερίσματα που προμηθεύουν προπαντός ερυθρό κρασί, κυμαινόταν μεταξύ 75,2% και 101,7%. Από τους πίνακες αυτούς δεν προκύπτουν σημαντικά πλεονάσματα.

3. Συμπέρασμα

Όλα τα στοιχεία αυτά δεν δίνουν την εικόνα αγοράς που πάσχει από υπερπαραγωγή λευκού αλκοολωμένου κρασιού.

Δεν εκτέθηκαν όμως άλλα γεγονότα που θα μπορούσαν να δημιουργήσουν φόβους για σοβαρή διαταραχή της αγοράς σε περίπτωση χορηγήσεως της ποσοστώσεως. Επομένως, το κύριο επιχείρημα της Επιτροπής καταρρίπτεται και η απόφασή της παρίσταται πλημμελής από πραγματική άποψη.

II — *Επικουρικές σκέψεις*

Η διπλή αιτιολογία της αποφάσεως με αναγκάζει να εξετάσω τις επικουρικές σκέψεις της Επιτροπής, πριν καταλήξω σε οριστικό συμπέρασμα. Η Επιτροπή ισχυρίζεται επικουρικά ότι ακόμη και ασκώντας τη διακριτική ευχέρεια που της παρέχει το άρθρο 25, παράγραφος 3, δεν είχε κανένα λόγο να δεχθεί το αίτημα περί χορηγήσεως ποσοστώσεως.

6 — Document της 30ής Ιουνίου 1960, chapitre «vin», tableau, σ. 2.

Οι επικουρικές αυτές σκέψεις σχετικά με τη διακριτική ευχέρεια προσβάλλονται επίσης με σειρά αιτιάσεων, καταρχήν με τον λόγο ακυρώσεως της ελλιπούς αιτιολογίας.

1. Ελλιπής αιτιολογία

Αν εξετάσει κανείς το περιεχόμενο της αποφάσεως, αφήνοντας κατά μέρος ό,τι δεν ανήκει στην αιτιολογία της αρνητικής αποφάσεως που εκδόθηκε κατά διακριτική ευχέρεια, παραμένουν οι εξής κυρίως διαπιστώσεις:

«Ο εφοδιασμός της βιομηχανίας επεξεργασίας πρέπει να πραγματοποιείται υπό όρους που εξασφαλίζουν ορθολογική ανάπτυξη της παραγωγής και επέκταση της καταναλώσεως στην Κοινότητα· δεν υπάρχουν ενδείξεις για το ότι αυτοί οι κλάδοι της βιομηχανίας στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν μπορούσαν, λόγω των συνθηκών που επικρατούσαν στην αγορά της Κοινότητας, να εφοδιάζονται με τους ίδιους από ποσοτική και ποιοτική άποψη όρους που ισχύουν και για τους λοιπούς καταναλωτές της Κοινότητας».

Δίκαια επικρίνει η προσφεύγουσα την αιτιολογία αυτή από δύο απόψεις. Καταρχήν αρκείται η Επιτροπή στην αναφορά των «συνθηκών που επικρατούσαν στην αγορά», έκφραση που επικρίθηκε ρητά από το Δικαστήριο στην αναφερθείσα απόφαση (υποθέσεις 1/57 και 14/57) ως ανεπαρκής, και αφετέρου δεν αναφέρει με ποια κριτήρια προέβη στη στάθμιση των συμφερόντων κατά την τήρηση των διαφόρων σημείων καθοδηγήσεως του άρθρου 29, από τα οποία αναφέρεται μόνο ένα.

Πρέπει λοιπόν να διαπιστωθεί σοβαρή έλλειψη αιτιολογίας ως προς τις επικουρικές σκέψεις της Επιτροπής, εφόσον εξακολουθήσουν να ισχύουν τα κριτήρια που καθορίστηκαν από τη νομολογία επί της Συνθήκης ΕΚΑΧ, πράγμα που θεωρώ αναγκαίο.

Μολονότι η ακύρωση της αποφάσεως καθίσταται έτσι αναπόφευκτη, θα ασχοληθώ χάριν πληρότητας και με τους υπόλοιπους ουσιαστικούς λόγους που προτάθηκαν σχετικά με την εντελώς καινοφανή προβληματική αυτής της δίκης.

2. Παράβαση της Συνθήκης

α) Στο δικόγραφο της προσφυγής και κατόπιν με λιγότερη έμφαση η προσφεύγουσα εξέφρασε την άποψη ότι η Επιτροπή πρέπει να χορηγήσει ποσόστωση, προκειμένου να αποφευχθεί η πρόκληση σοβαρών διαταραχών. Ερμηνεύει επομένως το άρθρο 25, παράγραφος 3, ως κανόνα που δεσμεύει την Επιτροπή, ενώ αυτή θεωρεί ότι κατά το άρθρο 25, παράγραφος 3, έχει διακριτική ευχέρεια.

Αν εξετάσει κανείς το γράμμα της διατάξεως, διαπιστώνει ότι, σε αντίθεση προς τις παραγράφους 1 και 2, στις οποίες επελέγη η διατύπωση: «το Συμβούλιο ή η Επιτροπή παρέχουν ποσοστώσεις (...)», η παράγραφος 3 περιέχει την έκφραση: «η Επιτροπή δύναται να παρέχει ποσοστώσεις» κ.λπ.

Σύμφωνα με τους παραδοσιακούς ερμηνευτικούς κανόνες, η διαφορά αυτή στη διατύπωση σημαίνει διαφορά και κατά το νομικό περιεχόμενο. Επομένως, μόνο οι παράγραφοι 1 και 2 θεσπίζουν υποχρέωση προς χορήγηση ποσοστώσεων, ενώ η παράγραφος 3 παρέχει διακριτική ευχέρεια στην Επιτροπή, υπό την προϋπόθεση ότι δεν πληρούται η αρνητική προϋπόθεση της σοβαρής διαταραχής.

Η γραμματική ερμηνεία επιβεβαιώνεται από τη συστηματική θεώρηση. Το άρθρο 25, παράγραφος 3, ισχύει για τα γεωργικά προϊόντα του Παραρτήματος ΙΙ. Γι' αυτά προβλέπονται ειδικές διατάξεις στα άρθρα 39 έως 46 της Συνθήκης, προπαντός η θέσπιση κοινής γεωργικής πολιτικής (άρθρο 38), καθώς και η κοινή οργάνωση των γεωργικών αγορών (άρθρο 40). Από αυτό συνάγεται ότι, όσον αφορά τη γεωργία, η μελλοντική εξέλιξη δεν έχει προδιαγραφεί πλήρως από τη Συνθήκη. Απομένει ακόμη ο καθορισμός λεπτομερειών. Υποχρέωση της Επιτροπής να χορηγεί ποσοστώσεις υπό ορισμένες προϋποθέσεις αρμόζει λιγότερο προς την εικόνα αυτήν από την απλή δυνατότητα υπό την έννοια διακριτικής ευχέρειας, που πρέπει να προσανατολίζεται προς τα σημεία καθοδηγήσεως του άρθρου 29 και των αρχών της κοινής γεωργικής πολιτικής όπως αυτές διαμορφώνονται προοδευτικά. Το άρθρο 25, παράγραφος 3, δεν γεννά, επομένως, από μόνο του, αξίωση προς χορήγηση ποσοστώσεως.

β) Η προσφεύγουσα επικαλείται περαιτέρω *δηλώσεις της Επιτροπής*, στις οποίες αυτή προέβη κατά τον καθορισμό ορισμένων δασμολογικών συντελεστών του Κοινού Δασμολογίου. Για εμπορεύματα του πίνακα Ζ το Κοινό Εξωτερικό Δασμολόγιο έπρεπε, όπως είναι γνωστό, να καθοριστεί με διαπραγματεύσεις μεταξύ των κρατών μελών (άρθρο 20 της Συνθήκης), πράγμα που συ-

νέβη στη Συμφωνία της 2ας Μαρτίου 1960. Η Τελική Πράξη αυτής της Συμφωνίας, που επίσης κυρώθηκε και τέθηκε σε ισχύ μαζί με τη συμφωνία (άρθρο 3 του γερμανικού νόμου περί κυρώσεως· Bundesgesetzblatt 1961, μέρος 2, αριθμός 16), περιέχει τη διαπίστωση ότι τα κράτη μέλη γνωρίζουν την πρόθεση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας να διατηρήσει δασμολογικές ποσοστώσεις για ορισμένα εμπορεύματα, μεταξύ άλλων για το αλκοολωμένο κρασί. Τα κράτη μέλη γνωρίζουν, εκτός αυτού, τη δήλωση της Επιτροπής, κατά την οποία αυτή είναι «πρόθυμη να χορηγήσει δασμολογικές ποσοστώσεις με μειωμένο συντελεστή ή ατελώς για τα άλλα εμπορεύματα που προαναφέρθηκαν (μεταξύ αυτών και κρασί προς απόσταξη) προς όφελος των καταναλωτών της βιομηχανίας επεξεργασίας του αιτούντος κράτους μέλους στα πλαίσια του άρθρου 25, παράγραφοι 3 και 4, όταν η κατάσταση στην αγορά της Κοινότητας δεν επιτρέπει τον επαρκή κατά ποσότητα και ποιότητα εφοδιασμό των βιομηχανιών αυτών υπό τις συνθήκες που ισχύουν για τους άλλους καταναλωτές της Κοινότητας».

Η προσφεύγουσα είναι της γνώμης ότι η Επιτροπή δεν προσανατολίστηκε, κατά την έκδοση της αποφάσεώς της, προς τη δήλωση αυτή, πράγμα που πρέπει να εξομοιωθεί με παράβαση της Συνθήκης, επειδή οι δηλώσεις και η περιέλευσή τους στα κράτη μέλη αποτελούν διάταξη εκτελεστική της Συνθήκης ή τουλάχιστον συγκεκριμενοποίηση των κανόνων της.

Ακόμη και αν υιοθετήσει κανείς πλήρως τον χαρακτηρισμό της προσφεύγουσας, αποκλείεται, κατά τη γνώμη μου, να αρνηθεί κανείς στις αναφερθείσες δηλώσεις κάθε νομική δεσμευτικότητα, αφού το προοίμιο της Συμφωνίας περιέχει αναφορά στις δηλώσεις, και το άρθρο 1 της Συμφωνίας αναφέρει, εξάλλου, ότι «οι δασμολογικές διατάξεις της συμφωνίας αποτελούν συστατικό στοιχείο του Κοινού Δασμολογίου που προβλέπεται στη Συνθήκη».

Δεν μπορεί, περαιτέρω, να αμφισβητηθεί ότι τα κράτη μέλη αποσκοπούσαν με τις δηλώσεις τους σε κάτι περισσότερο από την απλή αναφορά στην εφαρμογή του άρθρου 25, παράγραφος 3. Η εμφαντική, πανηγυρική μορφή των δηλώσεων και του περιεχομένου τους θα ήταν ασυμβίβαστη προς αυτό. Προπαντός, όμως, η πρόθεση αυτή θα ήταν ακατανόητη ύστερα από την πορεία των διαπραγματεύσεων που αναφέρονται σε απόσπασμα των πρακτικών (που προσκομίστηκε από την προσφεύγουσα). Απ' αυτό μπορεί να συναχθεί ότι ο καθορισμός του εξωτερικού δασμολογικού συντελεστή για το κρασί παρουσίασε μεγάλες δυσχέρειες. Πολλά κράτη ζήτησαν εγγύηση για τη χορήγηση δασμολογικών ποσοστώσεων ως αντιπαροχή για τη συγκατάθεσή τους επί των προταθέντων δασμολογικών συντελεστών και παρατήρησαν ότι το άρθρο 25, παράγραφος 3, της Συνθήκης, δεν προσφέρει τέτοια εγγύηση. Γι' αυτό αναφέρεται στο πρακτικό ότι τα κράτη μέλη συμφωνούν ως προς το ότι οι δασμολογικές ποσοστώσεις πρέπει να εγκρίνονται σύμφωνα με διαδικασία παρόμοια με αυτήν που προβλέπεται στο άρθρο 25, παράγραφοι 3 και 4.

Επειδή δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι τα κράτη μέλη θέλησαν να επιφέρουν με τον τρόπο αυτόν τροποποίηση της Συνθήκης, απομένει, ενόψει των αναφερθέντων γεγονότων, μόνο μία ερμηνεία σύμφωνη προς τα πράγματα: οι κυβερνήσεις ήθελαν να δώσουν στην Επιτροπή για την άσκηση των εξουσιών της ως προς ορισμένα εμπορεύματα συγκεκριμένες, δεσμευτικές κατευθυντήριες γραμμές, οι οποίες έπρεπε να έχουν ιδιαίτερο βάρος στα πλαίσια των κατά διακριτική ευχέρεια γενικών εκτιμήσεων στις

οποίες υποχρεούται να προβεί η Επιτροπή, σύμφωνα με το άρθρο 25, παράγραφος 3.

Το Δικαστήριο πρέπει λοιπόν, κατά την εξέταση της προσβαλλόμενης απόφασης, να εξετάσει εάν η Επιτροπή τήρησε αυτές τις καθοδηγήσεις, πράγμα για το οποίο, φυσικά, δεν επαρκεί η διαπίστωση ότι ορισμένες φράσεις στην αιτιολογία της αποφάσεως θυμίζουν τις δηλώσεις της Τελικής Πράξεως.

αα) Όσον αφορά τη *νομική ερμηνεία*, η προσφεύγουσα υποστηρίζει την άποψη ότι η δήλωση απαιτεί να ληφθούν υπόψη οι ειδικές ανάγκες των Γερμανών παραγωγών, ιδίως όσον αφορά την απαιτούμενη ποιότητα και τη συνήθη τιμή αγοράς. Η Επιτροπή θεωρεί την άποψη αυτή εσφαλμένη.

Πρέπει βέβαια να παραδεχτεί κανείς ότι κατά τις προαναφερθείσες διαπραγματεύσεις έγινε λόγος για «συνήθη ανάγκη της βιομηχανίας επεξεργασίας του αιτούντος κράτους μέλους», πράγμα που θα μπορούσε να καταστήσει δυνατή τη λήψη υπόψη των ιδιομορφιών, των εθνικών αναγκών.

Είναι όμως επίσης αναμφισβήτητο ότι η λήψη υπόψη αυτών των συμφερόντων δεν μπορεί να συναχθεί από τη δήλωση της Επιτροπής, όπως έχει διατυπωθεί στην Τελική Πράξη. Κατά το γράμμα της πρέπει μόνο να προσεχθεί να μην περιέλθουν σε δυσμενέστερη θέση οι Γερμανοί καταναλωτές ως προς την ποσότητα και την ποιότητα του εφοδιασμού έναντι άλλων καταναλωτών της Κοινότητας. Προβλέπεται λοιπόν ένα είδος επιταγής ίσης μεταχειρίσεως για την κοινή αγορά.

ββ) Από πραγματικής απόψεως τίθεται το ερώτημα, εάν ο εφοδιασμός των Γερμανών παραγωγών από την κοινή αγορά μπορούσε να θεωρείται ποσοτικά και ποιοτικά εξασφαλισμένος για το έτος 1962.

Και στο σημείο αυτό η προσφεύγουσα παραπέμπει καταρχήν στα δεδομένα περί του βαθμού αυτάρκειας της Κοινότητας σε κρασί, που περιέχονται στην επίσημη γεωργική στατιστική, καθώς και στους υπολογισμούς της περί της χρησιμοποιήσεως της εσοδείας λευκού κρασιού βάσει των συνολικών δεδομένων περί αυτοκαταναλώσεως των παραγωγών και καταναλώσεως επιτραπέζιου κρασιού στην Κοινότητα. Κατά τα λοιπά παρατηρεί ότι με την πάροδο του έτους 1962 μπορεί να διαπιστωθεί ότι, παρά την αύξηση της παραγωγής αποσταγμάτων στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία, οι εισαγωγές αλκοολωμένου κρασιού υποχώρησαν κατά 30 000 εκατόλιτρα, πράγμα που αποτελεί ένδειξη ανεπαρκούς εφοδιασμού.

Από τα αριθμητικά δεδομένα της Επιτροπής πληροφορούμαι ότι η εσοδεία λευκού κρασιού του 1962 που ενδιαφέρει, εν μέρει, και την παραγωγή αποσταγμάτων του 1962, υπερέβη σημαντικά την παραγωγή του προηγούμενου έτους κατά ποσότητα, γεγονός που δεν μπορούσε να ληφθεί υπόψη προς δικαιολόγηση της αποφάσεως της Επιτροπής, επειδή δεν μπορούσε να προβλεφθεί από αυτήν, είχε όμως ασφαλώς επίδραση επί της καταστάσεως του εφοδιασμού του 1962.

Μολονότι όλοι αυτοί οι παράγοντες δημιουργούν αμφιβολίες ως προς την ορθότητα της αποφάσεως περί χορηγήσεως ποσοστώσεως, διστάζω να τους θεωρήσω ως επαρκείς ενδείξεις ή, πολύ περισσότερο, ως αποδείξεις για τον πλημμελή χαρακτήρα της αποφάσεως υπό το πρίσμα των δηλώ-

σεων της Τελικής Πράξεως. Πιστεύω απλώς ότι τα προκείμενα πραγματικά δεδομένα δεν αρκούν γι' αυτό. Το βάρος της αποδείξεως εξακολουθεί όμως να το φέρει εδώ η προσφέγουσα που ζήτησε από την Επιτροπή τη χορήγηση ποσοστώσεως βάσει ορισμένων πραγματικών περιστατικών (ανεπαρκής εφοδιασμός).

γ) Οι καθοδηγήσεις του άρθρου 29 πρέπει, τέλος, να τηρηθούν και αναφορικά με εμπορεύματα για τα οποία ισχύουν οι ειδικές δηλώσεις της Τελικής Πράξεως. Αυτό όμως δεν συνέβη επαρκώς, κατά την άποψη της προσφεύγουσας, πράγμα που προκύπτει από το γεγονός ότι μόνον ένα από τα τέσσερα κριτήρια του άρθρου 29 αναφέρεται στην απόφαση.

Η Επιτροπή δήλωσε κατά τη διαδικασία ότι έλαβε υπόψη της όλα τα κριτήρια του άρθρου 29, αναγκάστηκε όμως, κατά τη στάθμιση των συμφερόντων, να αναγνωρίσει σε ορισμένα από αυτά το προβάδισμα, επειδή τα κατ' ιδίαν σημεία αντιτίθενται το ένα στο άλλο και δεν μπορούν όλα να πραγματοποιηθούν συγχρόνως σε όλη τους την έκταση.

Από τη σύγκριση των καθοδηγήσεων του άρθρου 29 προκύπτει η ορθότητα αυτής της αφετηρίας. Τα κατ' ιδίαν κριτήρια προδιαγράφουν, πράγματι, αντιτιθέμενες τάσεις για την απόφαση επί των αιτήσεων περί χορηγήσεως ποσοστώσεων.

Αν η προαγωγή των εμπορικών συναλλαγών με τρίτες χώρες καθώς και η αύξηση της καταναλώσεως συνηγορούν μάλλον υπέρ της χορηγήσεως ποσοστώσεων, η ανάγκη αυξήσεως της ανταγωνιστικής ικανότητας των επιχειρήσεων και της ορθολογικής αναπτύξεως της παραγωγής οδηγούν μάλλον σε αρνητική απόφαση, όσον αφορά την παραγωγή κρασιού. Τα λοιπά κριτήρια του άρθρου 29 συνιστούν αρνητική ή θετική απόφαση, κατά τις περιστάσεις.

Όπως και για τους στόχους της Συνθήκης ΕΚΑΧ, είναι λοιπόν αναγκαία η στάθμιση των κριτηρίων βάσει των οικονομικών συνθηκών και ενόψει των θιγομένων ιδιωτικών και κρατικών συμφερόντων, χωρίς να μπορεί να ειπωθεί κατά τρόπο γενικό ποια κριτήρια πρέπει να έχουν το προβάδισμα.

Κατά την προφορική διαδικασία κατέστη σαφές σε ποιους στόχους απέδωσε η Επιτροπή ιδιαίτερη σημασία. Έδωσε βάρος κυρίως στην πραγματοποίηση της τελωνειακής ενώσεως και στην προστασία της γεωργικής παραγωγής της Κοινότητας. Το ότι αναφέρει, αντίθετα, στην αιτιολογία της αποφάσεως τον εφοδιασμό της βιομηχανίας επεξεργασίας και την αύξηση της καταναλώσεως, αυτό είναι μάλλον παραπλανητικό, εκτός εάν ήθελε να εκφράσει έτσι την άποψη ότι οι στόχοι αυτοί δεν διακυβεύονται σοβαρά ή ότι η στάθμιση συμφερόντων απαιτεί να γίνουν αποδεκτές σχετικά, ορισμένες θυσίες.

Η άρνηση χορηγήσεως ποσοστώσεως επιδρά, πράγματι, σαφώς επιβαρυντικά, τόσο επί της βιομηχανίας επεξεργασίας της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας, όσο και επί των καταναλωτών της. Η άρνηση έχει ως συνέπεια είτε την πραγματοποίηση εισαγωγών από τρίτες χώρες με υψηλότερους δασμολογικούς συντελεστές είτε την αύξηση των ποσοτήτων που αγοράζονται από το εσωτερικό της Κοινότητας. Και η μία και η

άλλη επιλογή συνδέονται με αυξήσεις των τιμών για τους παραγωγούς αποσταγμάτων, επειδή οι εξωτερικοί δασμοί της Κοινότητας αυξήθηκαν σημαντικά και οι τιμές του γαλλικού αλκοολωμένου κρασιού υπερβαίνουν σημαντικά τις τιμές των τρίτων χωρών.

Η δασμολογική ποσόστωση που χορηγήθηκε δυσχεραίνει λοιπόν την ορθολογική ανάπτυξη της βιομηχανίας επεξεργασίας και την επέκταση της καταναλώσεως. Τώρα ακόμη δεν μπορούν να διαπιστωθούν με βεβαιότητα οι κατ' ιδίαν επιδράσεις. Η προσφεύγουσα αναφέρει ότι μπορούν ήδη τώρα να διαπιστωθούν αυξήσεις της τιμής του αποστάγματος κατά 10% και σαφής απομάκρυνση των καταναλωτών από την κατανάλωση των μέχρι τώρα φθηνών αποσταγμάτων, πράγμα που θα μπορούσε να θέσει σε σοβαρό κίνδυνο τους παραγωγούς των αποσταγμάτων αυτών. Η Επιτροπή έχει την άποψη ότι η εξέλιξη των τιμών θα παραμείνει στο πλαίσιο της τάσεως που διαπιστώθηκε μέχρι τώρα, τονίζει όμως συγχρόνως ότι οι σημερινοί τιμοκατάλογοι δεν μπορούν, ενόψει της διάρκειας της παραγωγικής διαδικασίας, να αντικατοπτρίζουν ακόμα τις επιδράσεις των όρων αγοράς του έτους 1962.

Όσον αφορά τις επιπτώσεις επί των εμπορικών συναλλαγών με τρίτες χώρες, μπορεί να διαπιστωθεί ήδη ένα βέβαιο αποτέλεσμα: Οι εμπορικές συναλλαγές υποχώρησαν σαφώς.

Δεν μπορεί να είναι έργο του Δικαστηρίου να υπαγορεύσει ακριβώς στην Επιτροπή σε ποιο βαθμό πρέπει να ληφθούν υπόψη τα κριτήρια του άρθρου 29 σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση. Αλλιώς θα περιόριζε ανεπίτρεπτα την ευχέρεια εκτιμήσεως της Επιτροπής. Οφείλω μόνο να εξετάσω το συλλογισμό της και να διαπιστώσω εάν ορθά απέδωσε μεγαλύτερη σημασία σε ορισμένα από αυτά, σύμφωνα με όλους τους διαπιστώσιμους κρίσιμους οικονομικούς και πολιτικούς παράγοντες.

Η προσβαλλόμενη απόφαση επηρεάστηκε ουσιαστικά από τη σκέψη ότι η παραγωγή λευκού κρασιού της Κοινότητας είναι «υπεραρκετή». Αν έτσι είχε το πράγμα, θα μπορούσε, κάτι που μπορεί τελικά να μείνει ανοικτό, να φαίνεται υποστηρίξιμη η αναγνώριση απόλυτου προβαδίσματος στην προστασία της εγχώριας παραγωγής. Αν όμως η πραγματική οικονομική κατάσταση παρουσιάζει διαφορετική εικόνα — υπενθυμίζω εδώ προπαντός τους αριθμούς περί του βαθμού αυτάρκειας της Κοινότητας — πρέπει αναγκαστικά να μετατοπιστεί το βάρος προς τα άλλα παραμελημένα κριτήρια, χάριν προπαντός της προωθήσεως των εμπορικών συναλλαγών με τρίτες χώρες, η σημασία των οποίων αναγνωρίζεται, εκτός από το άρθρο 29, και από το προοίμιο της Συνθήκης και από το άρθρο 110. Η εσφαλμένη λοιπόν εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών, το πλημμελές της αφετηρίας, που εξέτασα διεξοδικά, επίσης, είναι εκείνο που κυρίως κλονίζει και καθιστά πλημμελή την εκτίμηση των συμφερόντων από την Επιτροπή στα πλαίσια του άρθρου 29. Αποκαλύπτεται έτσι ένα ακόμη σημείο που οδηγεί στην ακύρωση της αποφάσεως περί χορηγήσεως ποσοστώσεως.

3. Δεν εξετάστηκαν ακόμη οι διάφορες αιτιάσεις περί καταχρήσεως εξουσίας. Πιστεύω όμως ότι, ενόψει του αποτελέσματος στο οποίο κατέληξα ήδη, μπορεί να παραλειφθεί η εξέτασή τους για τον λόγο ότι εξετάστηκαν, κατά την ουσία τους, μαζί με το λόγο της παραβάσεως της Συνθήκης.

Γ — Περίληψη

Συνοψίζοντας λοιπόν τα αποτελέσματα της έρευνας:

Η απόφαση της Επιτροπής πάσχει, όσον αφορά τόσο την κύρια όσο και την επικουρική αιτιολογία, παράβαση ουσιώδους τύπου και πλάνη περί τα πράγματα που καθιστούν αναγκαία την ακύρωσή της.

Ζητώ λοιπόν να ακυρωθεί η απόφαση.