ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ MAURICE LAGRANGE της 29ης Νοεμβρίου 1961*

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Δεν θεωρώ ότι αυτή η διαφορά μεταξύ της Επιτροπής της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και της Κυβερνήσεως της Ιταλικής Δημοκρατίας εγείρει πολύ δύσκολα ζητήματα. Αξίζει εντούτοις να εξεταστεί με ειδική προσοχή, λόγω του ότι πρόκειται για την πρώτη διαφορά επί της οποίας το Δικαστήριο πρέπει να κρίνει όσον αφορά τη Συνθήκη της Ρώμης και διότι θέτει σε λειτουργία μια ιδιαίτερα σημαντική, για την εφαρμογή της Συνθήκης, διαδικασία, αυτήν που αναφέρεται στη διαπίστωση παραβάσεων από τα κράτη μέλη των υποχρεώσεών τους. Είναι γνωστό ότι, αντίθετα προς τη Συνθήκη ΕΚΑΧ, η οποία αναθέτει στην εκτελεστική εξουσία, δηλαδή στην Ανωτάτη Αρχή, την εξουσία να διαπιστώνει την παράβαση, με την επιφύλαξη μεταγενέστερης προσφυγής ενώπιον του Δικαστηρίου, μόνο αυτό το τελευταίο έχει, στη Συνθήκη της Ρώμης, την ευθύνη της αναγνωριστικής αποφάσεως και αυτό το ίδιο κρίνει, κατόπιν προσφυγής είτε της Επιτροπής, είτε άλλου κράτους μέλους. Αν προστεθεί ότι η εκτέλεση της Συνθήκης της Ρώμης, δηλαδή η προοδευτική εφαρμογή κάθε απαραίτητου μέτρου για την επίτευξη των στόχων της Κοινότητας, εξαρτάται, κατά το μεγαλύτερο μέρος της, από τη συμπεριφορά των κρατών μελών, αυτό δείχνει τον προεξέχοντα ρόλο που έχει ανατεθεί στο Δικαστήριο, το οποίο κρίνει περί του αν αυτή η συμπεριφορά είναι σύμφωνη προς τη Συνθήκη.

Η προσαπτόμενη στην Ιταλική Κυβέρνηση παράβαση στην υπό κρίση διαφορά, αφορά το άρθρο 31 της Συνθήκης περί της καταργήσεως των ποσοτικών περιορισμών μεταξύ των κρατών μελών. Όλοι γνωρίζουν ότι η κοινή αγορά αποτελεί κάτι πολύ περισσότερο από τελωνειακή ένωση, είναι όμως *καταρχάς* τελωνειακή ένωση. Επομένως, η ίδρυση της κοινής αγοράς έπρεπε να περιλαμβάνει, μεταξύ των πρώτων επιτευγμάτων της, την κατάργηση των δασμών μεταξύ των κρατών μελών, καθώς και τη θέσπιση κοινού εξωτερικού δασμολογίου και, επίσης, την κατάργηση των ποσοτικών περιορισμών μεταξύ των κρατών μελών, αυτών που συνήθως αποκαλούνται ποσοστώσεις.

Ασφαλώς, για να μπορεί να υλοποιηθεί κανονικά αυτό το πρόγραμμα, η πρώτη προϋπόθεση είναι να μην γίνεται δεκτή σε καμία περίπτωση η *επιδείνωση* της υφιστάμενης κατά την ημερομηνία ενάρξεως της ισχύος της Συνθήκης καταστάσεως: είναι αυτό που αποκαλείται standstill. Αυτό είναι το αντικείμενο του άρθρου 12, όσον αφορά τους δασμούς «τα κράτη μέλη δεν επιβάλλουν μεταξύ τους νέους εισαγωγικούς και εξαγωγικούς δασμούς ή φορολογικές επιβαρύνσεις ισοδυνάμου αποτελέσματος ούτε προβαίνουν σε αύξηση εκείνων που εφαρμόζουν στις μεταξύ τους εμπορικές σχέσεις», και του άρθρου 31, όσον αφορά τους ποσοτικούς περιορισμούς:

«τα κράτη μέλη δεν εισάγουν μεταξύ τους νέους ποσοτικούς περιορισμούς ή μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος».

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

Εντούτοις, όπως υπενθυμίζει η Επιτροπή στην προσφυγή της, οι συντάκτες της Συνθήκης θέλησαν να λάβουν υπόψη το επίπεδο ελευθερώσεως των προϊόντων που επιτεύχθηκε από καθένα από τα κράτη μέλη στο πλαίσιο του ΟΕΟΣ. Έτσι, το άρθρο 31, στη δεύτερη παράγραφό του, ορίζει ότι η υποχρέωση του standstill, δηλαδή η απαγόρευση της δημιουργίας νέων ποσοτικών περιορισμών, δεν ισχύει παρά

«μόνο για το επίπεδο ελευθερώσεως *που έχει επιτευχθεί* κατ' εφαρμογή των αποφάσεων του Συμβουλίου του Οργανισμού Ευρωπαϊκής Οικονομικής Συνεργασίας, της 14ης Ιανουαρίου 1955. Τα Κράτη μέλη»

προσθέτει το κείμενο,

«κοινοποιούν στην Επιτροπή τους πίνακές τους για τα προϊόντα που ελευθερώθηκαν κατ' εφαρμογή των αποφάσεων αυτών, το αργότερο έξι μήνες από την έναρξη της ισχύος της παρούσης συνθήκης. *Οι πίνακες αυτοί παγιοποιούνται μεταξύ των Κρατών μελών*».

Επομένως, κατά νόμο, αυτή η κοινοποίηση, σχετικά με κάθε προϊόν που αναφέρεται στον πίνακα που κοινοποιήθηκε έτσι, είναι εκείνη που συνεπάγεται αυτοδικαίως την απαγόρευση για το εν λόγω κράτος να επιβάλει, μετά από αυτή την ημερομηνία, οποιοδήποτε νέο ποσοτικό περιορισμό.

Με έγγραφο της 17ης Δεκεμβρίου 1958, η Ιταλική Κυβέρνηση κοινοποίησε στην Επιτροπή τον πίνακα των ελευθερωμένων προϊόντων, κατ' εφαρμογή των αποφάσεων του ΟΕΟΣ. Μεταξύ αυτών των προϊόντων αναφέρονται τα εξής:

— χοίροι, άλλοι εκτός από τους προοριζομένους για σφαγή·

— λαρδί·

— κρέατα αλατισμένα, αποξηραμένα, καπνιστά, ψημένα ή απλώς παρασκευασμένα με άλλο τρόπο·

— λίπος χοιρινό με την ονομασία «saindoux» κάθε πυκνότητος, συμπεριλαμβανομένου του ελαίου του «saindoux».

Εντούτοις, με διυπουργικό διάταγμα της 18ης Ιουνίου 1960, ανεστάλησαν *μέχρι τις 31 Αυγούστου 1960* οι εισαγωγές οποιασδήποτε προελεύσεως (επομένως συμπεριλαμβανομένων των εισαγωγών από τα άλλα κράτη μέλη) των εξής προϊόντων:

— ζώντες χοίροι·

— κρέατα και σφάγια χοίρων, νωπά, κατεψυγμένα ή διατηρημένα με απλή ψύξη·

— λαρδί και λίπος χοιρινού που δεν παίρνεται με πίεση ή λιώσιμο, νωπό, διατηρημένο με απλή ψύξη, κατεψυγμένο, αλατισμένο ή σε άρμη, αποξηραμένο ή καπνιστό·

— εδώδιμα χοιρινά κρέατα και σφάγια, αλατισμένα ή σε άρμη, αποξηραμένα ή καπνιστά·

— λίπος χοιρινό με την ονομασία «saindoux» και άλλα χοιρινά λίπη, που παίρνονται με πίεση ή λιώσιμο.

Αν και αυτός ο πίνακας δεν αντιστοιχεί λέξη προς λέξη στον πίνακα που κοινοποιήθηκε στις 17 Δεκεμβρίου 1958, είναι φανερό ότι τα αναφερόμενα σ' αυτόν προϊόντα ήταν αναμφίβολα παγιωμένα προϊόντα και για τα οποία, κατά συνέπεια, δεν μπορούσε να επιβληθεί περιορισμός εισαγωγής. Η Ιταλική Κυβέρνηση, γνωστοποιώντας τη διυπουργική απόφαση στην Επιτροπή (έγγραφο της 20ής Ιουνίου 1960), δήλωσε ότι επρόκειτο για μέτρο απόλυτα προσωρινού χαρακτήρα, το οποίο αποφασίστηκε κατόπιν κρίσεως που επήλθε στην αγορά των χοιρινών και το οποίο προοριζόταν να επιτρέψει σε άλλα μέτρα, που ελήφθησαν για να εξυγιάνουν την αγορά, να παραγάγουν τα αποτελέσματά τους.

Με διορθωτικό που δημοσιεύτηκε στην *Gazzetta Ufficiale* της 26ης Ιουλίου 1960, παρατάθηκε μέχρι τις 30 Σεπτεμβρίου το χρονικό διάστημα αναστολής των εισαγωγών. Ένα διυπουργικό διάταγμα της 28ης Ιουλίου επεξέτεινε την αναστολή στα χοιρομέρια (jambons cuits). Τέλος, ένα διυπουργικό διάταγμα της 28ης Σεπτεμβρίου, που δημοσιεύτηκε στις 30 Σεπτεμβρίου, παρέτεινε την αναστολή μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 1960.

Η Επιτροπή, που δεν είχε αντιδράσει στο πρώτο μέτρο αναστολής και στην παράτασή του για ένα μήνα, αποφάσισε τότε να κινήσει την προβλεπομένη στο άρθρο 169 της Συνθήκης διαδικασία, το οποίο υπενθυμίζω:

«Αν η Επιτροπή κρίνει ότι ένα Κράτος μέλος έχει παραβεί υποχρέωσή του εκ της παρούσας συνθήκης, διατυπώνει αιτιολογημένη γνώμη επί του θέματος αφού προηγουμένως παράσχει την δυνατότητα στο Κράτος αυτό να διατυπώσει τις παρατηρήσεις του.

Αν το Κράτος δεν συμμορφωθεί με τη γνώμη αυτή εντός της προθεσμίας που του τάσσει η Επιτροπή, δύναται η τελευταία να προσφύγει στο Δικαστήριο.»

Με έγγραφο της 21ης Οκτωβρίου 1960, προς τον Υπουργό Εξωτερικών της Ιταλικής Δημοκρατίας, η Επιτροπή παρέσχε στην Ιταλική Κυβέρνηση «την δυνατότητα να διατυπώσει τις παρατηρήσεις» της εντός προθεσμίας ενός μηνός. Δεδομένου ότι δεν ελήφθη καμία επίσημη απάντηση εντός αυτής της προθεσμίας, η Επιτροπή διατύπωσε τότε, στις 21 Δεκεμβρίου 1960, «αιτιολογημένη γνώμη», που ανέφερε την παράβαση του άρθρου 31, την οποία έκρινε ότι είχε διαπραχθεί, εξαιτίας των μέτρων αναστολής που ελήφθησαν από την Ιταλική Κυβέρνηση και παρακαλώντας αυτή την Κυβέρνηση να παύσει την παράβαση εντός νέας προθεσμίας ενός μηνός.

Η Ιταλική Κυβέρνηση, αντί να ικανοποιήσει τα αιτήματα της Επιτροπής, εξέδωσε στις 23 Δεκεμβρίου 1960 νέο διυπουργικό διάταγμα, που δημοσιεύτηκε στις 31 Δεκεμβρίου, το οποίο παρέτεινε την αναστολή της εισαγωγής των εν λόγω προϊόντων μέχρι τις 31 Μαρτίου 1961.

Εντούτοις, με έγγραφο της 5ης Ιανουαρίου 1961, επομένως προτού εκπνεύσει η προθεσμία ενός μηνός που είχε καθορίσει με την αιτιολογημένη γνώμη της η Επιτροπή, η Ιταλική Κυβέρνηση, ενώ γνωστοποίησε στην Επιτροπή το νέο διυπουργικό διάταγμα περί παρατάσεως, ανέφερε μεταξύ άλλων τα εξής:

«Οι ιταλικές αρχές ελπίζουν ότι η Επιτροπή θα μπορέσει να συμφωνήσει, *βάσει της δυνατότητας που της παρέχεται από το άρθρο 226 της Συνθήκης της Ρώμης*, επί των μέ-

τρων που ελήφθησαν για να αντιμετωπιστεί η εξαιρετική κατάσταση στην οποία ευρίσκεται η ιταλική αγορά(...)»

Έτσι, για πρώτη φορά, η Ιταλική Κυβέρνηση αναφέρθηκε ρητά στο άρθρο 226, το οποίο, όπως είναι γνωστό, επιτρέπει κατά τη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου σε κάθε κράτος μέλος, που αντιμετωπίζει

«σοβαρές και ενδεχομένως παρατεινόμενες δυσχέρειες σε τομέα της οικονομικής δραστηριότητος»

να

«ζητήσει να του επιτραπεί η λήψη μέτρων διασφαλίσεως για την εξισορρόπηση της καταστάσεως ή την προσαρμογή του εν λόγω τομέα στην οικονομία της κοινής αγοράς».

Η παράγραφος 2 του ιδίου άρθρου καθορίζει τη διαδικασία:

«κατόπιν αιτήσεως του ενδιαφερομένου κράτους, η Επιτροπή ορίζει αμελλητί με επείγουσα διαδικασία τα μέτρα διασφαλίσεως που θεωρεί αναγκαία και προσδιορίζει συγχρόνως τους όρους και τον τρόπο εφαρμογής τους».

Τέλος, η παράγραφος 3 διευκρινίζει ότι τα επιτραπέντα μ' αυτόν τον τρόπο μέτρα μπορούν να παρεκκλίνουν από τους κανόνες της Συνθήκης, αλλά μόνο κατά το μέτρο και τις προθεσμίες που είναι απόλυτα αναγκαίες. Έτσι φαινόταν ότι η Ιταλική Κυβέρνηση θεωρούσε: 1) ότι η κρίση που έπληξε την αγορά των χοιρινών ήταν μία από τις περιπτώσεις που αναφέρονται στο άρθρο 226· 2) ότι τα μέτρα που είχε ήδη λάβει, δηλαδή οι προσωρινές απαγορεύσεις εισαγωγής, ήταν πρόσφορα μέτρα διασφαλίσεως, τα οποία θα της επέτρεπαν να επιτύχει την

«εξισορρόπηση της καταστάσεως ή την προσαρμογή (ή αναπροσαρμογή) του εν λόγω τομέα στην οικονομία της κοινής αγοράς»,

σύμφωνα με το άρθρο 226.

Πράγματι, με έγγραφο της 10ης Μαρτίου 1961, η Επιτροπή απάντησε ότι θεωρούσε ότι έπρεπε να ερμηνεύσει αυτή την κοινοποίηση ως αίτηση της Ιταλικής Κυβερνήσεως να επιτρέψει την αναστολή των εν λόγω εισαγωγών, ως μέτρο διασφαλίσεως βάσει του άρθρου 226. Εντούτοις η Επιτροπή πρόσθεσε ότι η εξέταση μιας τέτοιας αίτησης δεν μπορούσε να έχει ως αποτέλεσμα να αναστείλει τη διαδικασία του άρθρου 169 και, κατά συνέπεια, στις 20 Μαρτίου 1961, προσέφυγε στο Δικαστήριο κατ' εφαρμογή του άρθρου 169, δεύτερη παράγραφος, ζητώντας του να διαπιστώσει την παράβαση από την Ιταλική Κυβέρνηση των υποχρεώσεών της που υπέχει από το άρθρο 31.

Μετά την άσκηση της προσφυγής, πληροφορήθηκα ότι η Επιτροπή, με έγγραφο της 25ης Μαρτίου 1961, αποφάσισε να μην κάνει δεκτή την αίτηση που υποβλήθηκε βάσει του άρθρου 226, αλλά υπέδειξε στην Ιταλική Κυβέρνηση να θεσπίσει ένα σύστημα ελαχίστων τιμών, υπό τις προβλεπόμενες στο άρθρο 44 της Συνθήκης προϋποθέσεις. Πληροφορήθηκα επίσης ότι η Ιταλική

Κυβέρνηση, αφού παρέτεινε, εκ νέου, μέχρι τις 30 Ιουνίου 1961, την αναστολή των εισαγωγών, ακολούθησε τελικά τις υποδείξεις της Επιτροπής και θέσπισε, από την 1η Ιουλίου 1961, ένα σύστημα ελαχίστων τιμών για ορισμένα από τα εν λόγω προϊόντα, απελευθερώνοντας εντελώς την εισαγωγή για τα υπόλοιπα προϊόντα.

Εάν έκρινα ότι έπρεπε να επεκταθώ τόσο πολύ επί των πραγματικών περιστατικών και να υπενθυμίσω με τόση πληρότητα τα εφαρμοστέα κείμενα, ο λόγος είναι ότι θεωρώ ότι η λύση της διαφοράς απορρέει, κατά ένα μεγάλο μέρος, από αυτή και μόνο την ανάλυση.

Το πρώτο ζήτημα που τίθεται είναι αν η προσφυγή, λόγω των τελευταίων μέτρων που έλαβε η Ιταλική Κυβέρνηση, μετά την άσκησή της, απέβη άνευ αντικειμένου.

Η Επιτροπή, είναι γνωστό, δεν συμμερίζεται αυτή την άποψη και δεν θέλει να αποσύρει την προσφυγή της, όσον δε αφορά την Ιταλική Κυβέρνηση, αυτή δεν προέβαλε αίτημα καταργήσεως της δίκης. Περιορίστηκε να ζητήσει από το Δικαστήριο, με προτάσεις που κατέθεσε στις 18 Νοεμβρίου 1961, να καλέσει, με Διάταξή του, την Επιτροπή να προσκομίσει στοιχεία επί των επαφών και των συνομιλιών που είχαν διεξαχθεί μεταξύ των διαδίκων και να καταθέσει όλη την αλληλογραφία που έχει σχέση με την υπόθεση, η οποία ανταλλάχθηκε μετά την 1η Μαρτίου 1961.

Το Δικαστήριο αρνήθηκε σιωπηρά να ικανοποιήσει αυτά τα αιτήματα. Δεν μπορεί πλέον να το πράξει τώρα, διότι η προφορική διαδικασία περατώθηκε, παρά μόνο με παρεμπίπτουσα απόφαση ή με επανάληψη της συζητήσεως. Εντούτοις, το ουσιώδες μέρος της αλληλογραφίας κατατέθηκε in extremis και επισυνάπτεται στη δικογραφία.

Εν πάση περιπτώσει, εναπόκειται στο Δικαστήριο να εξετάσει, ακόμη και αυτεπαγγέλτως, αν τα αιτήματα της προσφυγής κατέστησαν τώρα άνευ αντικειμένου, έτσι ώστε να πρέπει να τερματιστεί η διαφορά με απόφαση περί καταργήσεως της δίκης. Αναφέρω εξαρχής ότι, λογικά, αυτό το ζήτημα δεν πρέπει να εξεταστεί παρά μετά το ζήτημα του παραδεκτού της προσφυγής, διότι το παραδεκτό προηγείται της αποφάσεως περί καταργήσεως της δίκης, η οποία αφορά ήδη την ουσία, αλλά, για περισσότερη σαφήνεια, ζητώ να μου επιτραπεί να το εξετάσω πρώτα, διότι η λύση εξαρτάται κατά το ουσιώδες μέρος της από την ερμηνεία των άρθρων 169 και 171 της Συνθήκης, αυτή δε η ερμηνεία επιβάλλει μερικώς την εξέταση των ενστάσεων απαραδέκτου που προβάλλει η καθής.

Είναι γνωστές οι δύο απόψεις που υποστηρίζονται στην προκειμένη περίπτωση.

Κατά την Ιταλική Κυβέρνηση, το κύριο σημείο της διαδικασίας είναι η αιτιολογημένη γνώμη που διατύπωσε η Επιτροπή κατ' εφαρμογή του άρθρου 169. Η Επιτροπή δεν μπορεί να προσφύγει στο Δικαστήριο παρά μόνο

«αν το κράτος δεν συμμορφωθεί με τη γνώμη αυτή».

Επομένως, τα αιτήματα της Επιτροπής δεν μπορούν να έχουν άλλο αντικείμενο εκτός από το εξής: να ζητηθεί από το Δικαστήριο να αναγνωριστεί ότι η Ιταλική Κυβέρνηση

δεν συμμορφώθηκε προς τη γνώμη που διατυπώθηκε βάσει του άρθρου 169 και, συνεπώς, παρέβη τις υποχρεώσεις που επιβάλλει η Συνθήκη. Το Δικαστήριο δεν έχει άλλο καθήκον από το να κρίνει αν η Ιταλική Κυβέρνηση συμμορφώθηκε ή όχι προς τη γνώμη της Επιτροπής. Όμως, προστίθεται, η Επιτροπή στην προκειμένη υπόθεση, αναγνωρίζει ότι, τελικά, η Ιταλική Κυβέρνηση τήρησε τις υποχρεώσεις της. Χωρίς αμφιβολία, δεν το έπραξε εντός της προθεσμίας που τάχθηκε με την αιτιολογημένη γνώμη, αλλά τότε το μόνο ζήτημα που τίθεται είναι αν αυτή η καθυστέρηση μερικών μηνών συνιστά, καθαυτή, νέα παράβαση, η οποία θα έπρεπε να αποτελέσει το αντικείμενο νέας διαδικασίας: όσον αφορά την παράβαση που προκάλεσε την παρούσα διαδικασία, αυτή παύει να υφίσταται λόγω του ότι, σε τελική ανάλυση, η καθής συμμορφώθηκε προς τη γνώμη. Με αυτό τον τρόπο, τουλάχιστον, αντιλαμβάνομαι την άποψη της καθής.

Η άποψη της Επιτροπής είναι εντελώς αντίθετη. Κατ' αυτήν, το αντικείμενο της προσφυγής είναι να αναγνωριστεί από το Δικαστήριο ότι ένα κράτος μέλος έχει παραβεί μια από τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη: αυτό ορίζει το άρθρο 171. Η προβλεπομένη στο άρθρο 169, πρώτη παράγραφος, γνώμη, δεν αποτελεί παρά ένα από τα στάδια της διοικητικής διαδικασίας που προηγείται της προσφυγής ενώπιον του Δικαστηρίου. Όταν η προσφυγή ασκηθεί νομοτύπως, στο Δικαστήριο εναπόκειται να αποφασίσει ex tunc αν διαπράχθηκε η παράβαση, χωρίς να αναφερθεί σε ό,τι συνέβη έκτοτε. Εάν το εν λόγω κράτος, μετά την άσκηση της προσφυγής, λάβει τα αναγκαία μέτρα για να παύσει η παράβαση, είναι δυνατό να μην έχει πλέον η διαφορά μεγάλη πρακτική χρησιμότητα, αλλά, πάντοτε κατά την Επιτροπή, αυτή διατηρεί το υπέρτερο συμφέρον να κριθεί κατά νόμο από το Δικαστήριο αν πράγματι διαπράχθηκε η παράβαση. Η Επιτροπή προσθέτει ότι η αντίθετη άποψη θα επέτρεπε σε ένα κακοπροαίρετο κράτος να μη σταματήσει την παράνομη συμπεριφορά του παρά μόνο την παραμονή της εκδόσεως της δικαστικής αποφάσεως, προκαλώντας έτσι την κατάργηση της δίκης, και να επαναλάβει την επομένη την επιλήψιμη συμπεριφορά του, χωρίς καμία απόφαση να έχει δυνηθεί να διαπιστώσει την παράβαση.

Θεωρώ ότι η άποψη της Επιτροπής είναι σύμφωνη προς τη Συνθήκη.

Η αρμοδιότητα που απονέμει στο Δικαστήριο το άρθρο 171 καθορίζεται με μεγάλη σαφήνεια: το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι ένα κράτος μέλος έχει παραβεί υποχρέωση που υπέχει από τη Συνθήκη και δεν κρίνει επί της νομιμότητας της αιτιολογημένης γνώμης. Ως προς αυτό έχουν παραχωρηθεί στο Δικαστήριο όλες οι εξουσίες. Δεν πρόκειται για διαφορά περί της νομιμότητας μιας αποφάσεως και γι' αυτό δεν ήταν απαραίτητο, όπως στο άρθρο 88 της Συνθήκης ΕΚΑΧ, να παραχωρηθεί στο Δικαστήριο εξουσία πλήρους δικαιοδοσίας. Εδώ δεν υπάρχει προηγουμένη διοικητική απόφαση.

Η προβλεπομένη στο άρθρο 169 αιτιολογημένη γνώμη έχει στην πραγματικότητα διττό σκοπό. Πρέπει, καταρχάς, να εκθέτει τους νομικούς και πραγματικούς λόγους για τους οποίους η Επιτροπή κρίνει ότι το εν λόγω κράτος παρέβη μία από τις υποχρεώσεις του και πρέπει, κατά δεύτερο λόγο, να γνωστοποιήσει στην κυβέρνηση αυτού του κράτους τα μέτρα που η Επιτροπή θεωρεί αναγκαία για να παύσει η παράβαση: αυτός ο δεύτερος σκοπός της γνώμης προκύπτει από τη δεύτερη παράγραφο του άρθρου 169:

«Αν το κράτος δεν συμμορφωθεί με τη γνώμη αυτή(...)»

Επομένως, δεν αρκεί να διαπιστώσει η Επιτροπή την παράβαση. Πρέπει επιπλέον να υποδείξει τα μέτρα που είναι πρόσφορα για να παύσει η παράβαση.

Είναι βέβαιο ότι οι απαιτήσεις της Επιτροπής ως προς αυτό μπορούν να ποικίλλουν, ανάλογα με τη φύση της παραβάσεως και τις συνθήκες της κάθε υποθέσεως. Σε πολλές περιπτώσεις θα είναι δύσκολο ή και αδύνατο να απαιτηθεί αναδρομική επανόρθωση όλων των αποτελεσμάτων της παραβάσεως, επιπλέον της παύσεώς της για το μέλλον. Ως προς αυτό, η Επιτροπή έχει ευρεία εξουσία εκτιμήσεως. Εντούτοις, είναι πάντα δυνατό ορισμένα από τα μέτρα που θα υποδείξει να έχουν ακριβώς ως αντικείμενο να αντισταθμίσουν, σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό, τα ήδη επελθόντα αποτελέσματα της παράνομης συμπεριφοράς του ενδιαφερομένου κράτους. Είναι επίσης δυνατό η Επιτροπή να μη θελήσει να υποδείξει τέτοια μέτρα και να περιοριστεί να επιτύχει την παύση της παραβάσεως εντός της ταχθείσας προθεσμίας.

Τότε όμως, η νομική κατάσταση θα διαφέρει πολύ, ανάλογα με το αν το κράτος συμμορφωθεί προς τις επιταγές της γνώμης εντός της ταχθείσας προθεσμίας ή αν δεν συμμορφωθεί. Στην πρώτη περίπτωση, η προ της ασκήσεως της προσφυγής φάση τερματίζεται αυτοδικαίως και η Επιτροπή δεν μπορεί να προσφύγει στο Δικαστήριο. Αν το έπραττε, το Δικαστήριο, αφού θα διαπίστωνε, εξ υποθέσεως, ότι το εν λόγω κράτος πράγματι συμμορφώθηκε προς τη γνώμη, δεν θα μπορούσε παρά να απορρίψει γι' αυτό τον λόγο την προσφυγή.

Αν, αντίθετα, το κράτος δεν συμμορφώθηκε προς τη γνώμη, *χάνει το ενδεχόμενο προνόμιο που προκύπτει από τις σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό επιεικέστερες απαιτήσεις που θα μπορούσε να περιλαμβάνει η γνώμη.* Η Επιτροπή δικαιούται να προσφύγει στο Δικαστήριο και τότε η διαφορά αφορά όχι το αν έγινε η συμμόρφωση προς τη γνώμη, αλλά την ύπαρξη παραβάσεως σε σχέση με τη Συνθήκη. Παρέβη το εν λόγω κράτος μία από τις υποχρεώσεις του; Ιδού αυτό το οποίο καλείται να «διαπιστώσει» το Δικαστήριο, κατά το άρθρο 171. Θεωρώ προφανές ότι αυτή η διαπίστωση πρέπει να γίνει εφόσον διαπράχθηκε η παράβαση και εκτός αν τα αποτελέσματά της εξαφανίστηκαν *νομικά*, πράγμα το οποίο σπάνια θα συμβαίνει. Τότε, η δυσκολία θα μπορούσε να αφορά το ποια είναι τα «μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση της αποφάσεως του Δικαστηρίου» και που το κράτος αυτό «οφείλει να λάβει», κατά το άρθρο 171. Αν αναφυεί νέα διαφορά ως προς αυτό, λόγω του ότι η Επιτροπή κρίνει ότι τα μέτρα που ελήφθησαν είναι απρόσφορα, αυτή η διαφορά πρέπει να αποτελέσει το αντικείμενο νέας διαδικασίας, που θα κινήσει η Επιτροπή, βάσει του άρθρου 169. Πράγματι, θα έπρεπε να θεωρηθεί σε μια τέτοια περίπτωση ότι το εν λόγω κράτος παρέβη την υποχρεώση που υπέχει από το ίδιο το άρθρο 171. Ας ελπίσουμε ότι δεν θα υπάρξει ποτέ ανάγκη να φθάσουμε σ' αυτό το σημείο.

Επομένως θεωρώ, σε τελική ανάλυση, ότι δεν πρέπει να εξεταστεί αν η Ιταλική Κυβέρνηση συμμορφώθηκε προς την αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής, εφόσον τα μέτρα με τα οποία συμμορφώθηκε δεν ελήφθησαν παρά μόνο μετά την εκπνοή της προθεσμίας που τάχθηκε από τη γνώμη και μάλιστα μετά την άσκηση της προσφυγής από την Επιτροπή και εφόσον αυτά τα μέτρα δεν εξαφανίζουν νομικά ex tunc τα αποτελέσματα της παραβάσεως. Θεωρώ κάθε άλλη λύση, όχι μόνο ως αντίθετη προς το άρθρο 171, αλλά και ικανή να αποστερήσει τη διαδικασία διαπιστώσεως των παραβάσεων των κρατών από ένα μεγάλο μέρος της αποτελεσματικότητάς της. Και χωρίς ακόμα να υποτεθεί ότι ένα κράτος μέλος μπορεί κάποια μέρα να προβεί στη μεθόδευση που σκέφθηκε η προσφεύγουσα

(όμως μπορεί να είναι κανείς βέβαιος; τα οικονομικά συμφέροντα είναι ισχυρά και μπορούν να είναι απόλυτα θεμιτά, από εθνική άποψη), είναι φυσικό να παραχωρηθεί ένα πλεονέκτημα στο κράτος που συμμορφώνεται προς τη γνώμη της Επιτροπής εντός της ταχθείσας προθεσμίας, αποφεύγοντας έτσι τη δικαστική φάση ενώπιον του Δικαστηρίου. Μπορεί να είναι προς το συμφέρον και των δύο μερών να εξευρεθεί, κατά την προ της ασκήσεως της προσφυγής φάση, συμβιβαστική λύση, καθόσον, μετά την έναρξη της διαδικασίας ενώπιον του Δικαστηρίου, θα πρέπει να αναζητηθεί μόνη η αυστηρή εφαρμογή της Συνθήκης, και το μοναδικό ζήτημα θα πρέπει να είναι αν το εν λόγω κράτος διέπραξε παράβαση των υποχρεώσεων που υπέχει από τη Συνθήκη. Αν η παράβαση διαπράχθηκε, το Δικαστήριο οφείλει να την διαπιστώσει, ακόμα και αν αυτή έπαυσε για το μέλλον μετά την άσκηση της προσφυγής. Αυτή η προσφυγή δεν μπορεί κατά νόμο να κηρυχθεί ως άνευ αντικειμένου.

Τώρα μπορώ να είμαι σύντομος ως προς την εξέταση — θα έλεγα των «ισχυρισμών» που προβάλλει η Ιταλική Κυβέρνηση. Πράγματι, όλα συμβαίνουν σ' αυτή την «ανεστραμμένη» διαδικασία, η οποία είναι αυτή που προβλέπει η Συνθήκη της Ρώμης, ωσάν να ήταν η Ιταλική Κυβέρνηση η αληθινή προσφεύγουσα και η Επιτροπή η αληθινή καθής. Αυτό εξηγείται εύκολα στην προκειμένη περίπτωση, λόγω του ότι η έλλειψη νομιμότητος σε σχέση με το άρθρο 31 των ανασταλτικών μέτρων που έλαβε η Ιταλική Κυβέρνηση δεν αμφισβητείται, ούτε άλλωστε μπορεί να αμφισβητηθεί, και λόγω του ότι η Ιταλική Κυβέρνηση έχει στηρίξει την επιχειρηματολογία της σχεδόν ωσάν να επρόκειτο να στηρίξει προσφυγή κατά *αποφάσεως* της Επιτροπής. Όμως, η αιτιολογημένη γνώμη του άρθρου 169 δεν αποτελεί απόφαση.

Τρεις ενστάσεις απαραδέκτου προβάλλονται κατά της προσφυγής.

Η *πρώτη* βασίζεται στο ότι το έγγραφο της Επιτροπής, της 21ης Δεκεμβρίου 1960, δεν μπορεί να θεωρηθεί ως «αιτιολογημένη γνώμη» υπό την έννοια του άρθρου 169. Η καθής προσάπτει ως προς αυτό στην Επιτροπή ότι περιορίστηκε να αναφέρει ότι τα μέτρα που έλαβε η Ιταλική Κυβέρνηση αφορούν ορισμένα προϊόντα, η ελευθέρωση των οποίων είχε παγιοποιηθεί, χωρίς να εξετάσει το βάσιμο των επιχειρημάτων που προέβαλε η εν λόγω κυβέρνηση ως προς την ύπαρξη και τη σοβαρότητα της κρίσεως που έπληξε την αγορά του χοιρινού και ως προς την αναγκαιότητα των προσωρινών μέτρων που αποφάσισε για να θέσει τέρμα σ' αυτήν.

Πρέπει καταρχάς να διατυπώσω μια παρατήρηση γενικής φύσεως. Στην προκειμένη περίπτωση δεν πρέπει να απαιτηθεί καμιά προσήλωση στους τύπους, διότι, όπως ανέφερα, η αιτιολογημένη γνώμη δεν αποτελεί διοικητική πράξη, υποκειμένη σε έλεγχο νομιμότητας από το Δικαστήριο. Δεν μπορεί να υπάρξει εδώ ζήτημα «ανεπαρκούς αιτιολογίας» που να μπορεί να προκαλέσει τυπική πλημμέλεια. Η αιτιολογημένη γνώμη έχει ως αποκλειστικό προορισμό να διευκρινίσει την άποψη της Επιτροπής, ώστε να διαφωτίσει την ενδιαφερομένη κυβέρνηση και, ενδεχομένως, το Δικαστήριο. Εάν η γνώμη είναι ανεπαρκώς αιτιολογημένη, από αυτό προκύπτει μόνο ο κίνδυνος να μη μπορέσει να διαπιστώσει το Δικαστήριο την παράβαση και να καταλήξει, για τον λόγο αυτό, στο να απορρίψει την προσφυγή, τούτο όμως είναι ζήτημα ουσίας και όχι τύπου.

Στην προκειμένη περίπτωση, εξάλλου, ήταν φυσικό να μην παράσχει η Επιτροπή εξηγήσεις επί των πραγματικών ισχυρισμών που προέβαλε η Ιταλική Κυβέρνηση, διότι, κατ' αυτήν, επρόκειτο αποκλειστικά για νομικό ζήτημα και καμία περίσταση δεν μπορούσε να δικαιολογήσει νομίμως τη μη τήρηση των κανόνων του άρθρου 31, όσον αφορά

τα κατά κανονικό τρόπο παγιοποιημένα προϊόντα.

Δεύτερη ένσταση απαραδέκτου, επίσης σχετική με την αιτιολογημένη γνώμη και η οποία δεν αποτελεί παρά παραλλαγή της προηγουμένης: υπάρχει αντίφαση μεταξύ της στάσεως της Επιτροπής στις 21 Δεκεμβρίου 1960, ημερομηνία διατυπώσεως της αιτιολογημένης γνώμης, και εκείνης την οποία έλαβε στις 10 Μαρτίου 1961, απαντώντας στο αίτημα εφαρμογής του άρθρου 226. Σ' εκείνη τη χρονική στιγμή, η Επιτροπή γνωστοποίησε ότι μελετούσε το αίτημα, αναμένοντας τη συλλογή των απαραιτήτων πληροφοριών. Επομένως, πώς μπορούσε να θεωρήσει ότι στις 21 Δεκεμβρίου 1960 ήταν σε θέση να εκτιμήσει την κατάσταση και να διατυπώσει αιτιολογημένη γνώμη;

Απάντησα εκ των προτέρων σ' αυτό το επιχείρημα: η Επιτροπή κρίνει ότι, όσον αφορά το άρθρο 169 (διαπίστωση της παραβάσεως), καμία εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών δεν ήταν απαραίτητη, διότι η παράβαση στοιχειοθετείται από μόνο το γεγονός ότι δεν τηρήθηκε το άρθρο 31. Αντίθετα, η εξέταση αιτήματος ερειδομένου στο άρθρο 226 έχει ως αποτέλεσμα, προφανώς, την εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών και τη συλλογή των απαραιτήτων πληροφοριών. Δεν υπάρχει σ' αυτό καμία αντίφαση.

Τρίτη ένσταση απαραδέκτου. Η προσφυγή του άρθρου 169, δεύτερη παράγραφος, δεν είναι παραδεκτή παρά μόνο αν το εν λόγω κράτος δεν έχει συμμορφωθεί προς την αιτιολογημένη γνώμη. Όμως, η Ιταλική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι συμμορφώθηκε προς τη γνώμη της Επιτροπής, υποβάλλοντάς της, στις 5 Ιανουαρίου 1961, δηλαδή εντός της ταχθείσας από τη γνώμη προθεσμίας, αίτημα εφαρμογής του άρθρου 226 περί της λήψεως μέτρων διασφαλίσεως.

Θεωρώ ότι αυτό το επιχείρημα είναι άνευ αξίας: ο μόνος τρόπος για να συμμορφωθεί η Ιταλική Κυβέρνηση προς την αιτιολογημένη γνώμη ήταν να κινήσει αμέσως τις απαραίτητες εσωτερικές διαδικασίες για να θέσει τέρμα το συντομότερο δυνατό στα ανασταλτικά μέτρα που κρίνονταν αντίθετα προς το άρθρο 31. Η γνώμη είναι απόλυτα σαφής ως προς αυτό το σημείο. Η κίνηση διαδικασίας βάσει του άρθρου 226, δηλαδή η υποβολή αιτήσεως για να επιτραπεί η λήψη μέτρων διασφαλίσεως δεν είχε, προφανώς, το ίδιο αντικείμενο.

Και φθάνω στην εξέταση επί της ουσίας.

Το πρώτο ζήτημα είναι αν η επαναφορά, έστω και προσωρινή, από ένα κράτος μέλος, περιοριστικών μέτρων επί των εισαγωγών των παγιοποιημένων μεταξύ των κρατών προϊόντων, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 31, δεύτερη παράγραφος, της Συνθήκης, είναι αντίθετη προς τις επιταγές αυτού του άρθρου.

Δεν υπάρχει καμία αμφιβολία ότι η απάντηση είναι καταφατική. Εξάλλου, η άποψη της Επιτροπής επί του θέματος αυτού δεν αμφισβητείται σοβαρά από την καθής.

Όμως η καθής επικαλείται ορισμένο αριθμό επιχειρημάτων, επιδιώκοντας να αποδείξει ότι, εντούτοις, δεδομένων των περιστάσεων της υποθέσεως, αυτή η μη τήρηση του άρθρου 31 δεν συνιστά παράβαση των υποχρεώσεων που το ιταλικό κράτος υπέχει από τη Συνθήκη.

Καταρχήν, προβάλλει το επιχείρημα ότι το άρθρο 226 έχει εφαρμογή στην προκειμένη περίπτωση και η Επιτροπή όφειλε να λάβει απόφαση επί αυτής της εφαρμογής, μολονότι δεν κλήθηκε ρητώς να το πράξει πριν από το έγγραφο της 5ης Ιανουαρίου 1961.

Δεν συμμερίζομαι αυτή την άποψη. Οι ρήτρες διασφαλίσεως που προβλέπονται από το άρθρο 226 δεν μπορούν να επιτραπούν παρά μόνο στο πλαίσιο της ειδικά προβλεπομένης σ' αυτό το άρθρο διαδικασίας, δηλαδή κατόπιν αιτήσεως του ενδιαφερομένου κράτους. Πρόκειται για εντελώς εξαιρετικά μέτρα, εφόσον μπορούν να περιλαμβάνουν παρεκκλίσεις από τους κανόνες της Συνθήκης και να επιφέρουν διατάραξη της λειτουργίας της κοινής αγοράς. Το λιγότερο που θα μπορούσε να απαιτείται για να κινηθεί μία διαδικασία που μπορεί να έχει τόσο σοβαρές συνέπειες είναι μια ρητή και όχι διφορούμενη αίτηση της ενδιαφερομένης κυβερνήσεως. Όμως, καμιά αίτηση τέτοιας φύσεως δεν υποβλήθηκε προ της 5ης Ιανουαρίου 1961, ούτε ρητώς, ούτε σιωπηρώς: το έγγραφο της Ιταλικής Κυβερνήσεως της 20ής Ιουνίου 1960, ιδίως, δεν αναφέρεται παρά στα μέτρα που έλαβε αυτή η κυβέρνηση, και όχι σε μέτρα διασφαλίσεως που θα έπρεπε να επιτρέψει η Επιτροπή.

Εξάλλου, η Ιταλική Κυβέρνηση επικαλείται την ανάγκη για άμεση ενέργεια, που την οδήγησε να λάβει η ίδια τα προσωρινά μέτρα τα οποία απαιτούσαν οι περιστάσεις. Επικαλείται τις γενικές αρχές του δημοσίου δικαίου, σύμφωνα με τις οποίες κάθε κράτος δικαιούται να λάβει τα αναγκαία προσωρινά μέτρα σε περίπτωση σοβαρών γεγονότων.

Είναι πολύ λεπτό ζήτημα το αν και σε ποιο βαθμό μπορεί να γίνει επίκληση αυτών των γενικών αρχών του δημοσίου δικαίου, που απορρέουν από την κυριαρχία των κρατών, αντίθετα προς τις διατάξεις μιας συνθήκης, όπως αυτή της Ρώμης, η οποία, όπως και η Συνθήκη ΕΚΑΧ, προέβλεψε τα πάντα, συμπεριλαμβανομένων των απροβλέπτων. Αυτό, όμως, που είναι βέβαιο, είναι ότι το επιχείρημα αυτό δεν μπορεί να προβληθεί στην προκειμένη περίπτωση, διότι ακριβώς υπάρχει ρητή διάταξη, το άρθρο 226, που το ίδιο προβλέπει μια διαδικασία για επείγουσες καταστάσεις. Χωρίς αμφιβολία, όπως παρατηρεί η καθής, σε ορισμένες περιπτώσεις το επείγον μπορεί να είναι φύσεως τέτοιας ώστε η κατάσταση να μην επιτρέπει να τηρηθούν ακόμη και οι σύντομες προθεσμίες που προβλέπονται από μια διαδικασία επείγοντος. Έτσι θα μπορούσε να κατανοηθεί η Ιταλική Κυβέρνηση να απευθυνόταν στην Επιτροπή από την πρώτη ημέρα, υποβάλλοντάς της αίτημα βάσει του άρθρου 226. Όμως αυτό, είναι γνωστό, δεν έγινε παρά μετά από πολλούς μήνες. Θεωρώ, επομένως, ότι το επιχείρημα που στηρίζεται στο επείγον της καταστάσεως πρέπει να απορριφθεί.

Τέλος, η καθής επικαλείται το άρθρο 36 της Συνθήκης, το οποίο θα υπενθυμίσω:

«Οι διατάξεις των άρθρων 30 έως και 34 δεν αντιτίθενται στις απαγορεύσεις ή στους περιορισμούς εισαγωγών, εξαγωγών ή διαμετακομίσεων που δικαιολογούνται από λόγους δημοσίας ηθικής, δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας, προστασίας της υγείας και της ζωής των ανθρώπων και των ζώων ή προφυλάξεως των φυτών, προστασίας των εθνικών θησαυρών που έχουν καλλιτεχνική, ιστορική ή αρχαιολογική αξία, ή προστασίας της βιομηχανικής και εμπορικής ιδιοκτησίας. Οι απαγορεύσεις ή οι περιορισμοί αυτοί δεν δύνανται πάντως να αποτελούν ούτε μέσο αυθαιρέτων διακρίσεων ούτε συγκεκαλυμμένο περιορισμό στο εμπόριο μεταξύ των Κρατών μελών.»

Ομολογώ, ειλικρινά, ότι τις επεξηγήσεις που δόθηκαν με σκοπό να υποτεθεί ότι τα μέτρα που έλαβε η Ιταλική Κυβέρνηση μπορούσαν να δικαιολογηθούν από λόγους «δημοσίας τάξεως», ή ότι αποσκοπούσαν στην «προστασία της υγείας και της ζωής» των χοιροειδών δεν τις θεωρώ πολύ πειστικές. Εν πάση περιπτώσει, ουδέποτε δόθηκαν στην αλληλογραφία που ανταλλάχθηκε με την Επιτροπή.

Εξάλλου, στην έγγραφη διαδικασία δεν υποστηρίχθηκε τόσο αυτή η άποψη επί της ουσίας, αλλά μάλλον, και εδώ, προβλήθηκε επιχειρηματολογία επί διαδικαστικών θεμάτων: η Επιτροπή, επιλαμβανομένη του προβλήματος, όφειλε να αναζητήσει αυθόρμητα η ίδια αν το άρθρο 36 είχε εφαρμογή.

Δεν θεωρώ ότι τούτο είναι ορθό. Εφόσον τίποτε δεν μπορούσε να αφήσει να εννοηθεί a priori ότι οι προσωρινοί περιορισμοί των εισαγωγών που αποφάσισε αιφνίδια η Ιταλική Κυβέρνηση μπορούσαν να δικαιολογηθούν βάσει των διατάξεων του άρθρου 36, θα έπρεπε, τουλάχιστον, η εν λόγω κυβέρνηση να τις επικαλεσθεί, πράγμα το οποίο δεν έπραξε.

Προτείνω

να αναγνωριστεί από το Δικαστήριο ότι η Ιταλική Δημοκρατία, αναστέλλοντας, υπό τις συνθήκες που το έπραξε, τις εισαγωγές από τα κράτη μέλη των εξής προϊόντων:

— ζώντων χοίρων, άλλων εκτός από τους προοριζόμενους για σφαγή,

— λαρδιού και λίπους χοιρινού που δεν παίρνεται με πίεση ή λιώσιμο, νωπού, διατηρημένου με απλή ψύξη, κατεψυγμένου, αλατισμένου ή σε άρμη, αποξηραμένου ή καπνιστού,

— λίπους χοιρινού με την ονομασία «saindoux» και άλλων χοιρινών λιπών, που παίρνονται με πίεση ή λιώσιμο,

— χοιρομεριών (jambons cuits),

παρέβη μια από τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη.