ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ
της 26ης Μαρτίου 1987 *

Στην υπόθεση 45/86,

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από το νομικό της σύμβουλο Peter Gilsdorf, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον Γεώργιο Κρεμλή, μέλος της νομικής της υπηρεσίας, κτίριο Jean Monnet, Kirchberg,

προσφεύγουσα,

κατά

Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενου από τον Jean-Louis Dewost, γενικό διευθυντή της νομικής του υπηρεσίας, επικουρούμενο από τον John Carbery, σύμβουλο στη νομική υπηρεσία του Συμβουλίου, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο, τον Jörg Käser, διευθυντή του τμήματος νομικών υποθέσεων της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

καθού,

που έχει ως αντικείμενο την ακύρωση του κανονισμού (ΕΟΚ) 3599/85 του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 1985, περί εφαρμογής των γενικευμένων δασμολογικών προτιμήσεων κατά το έτος 1986 για ορισμένα βιομηχανικά προϊόντα καταγωγής αναπτυσσόμενων χωρών και του κανονισμού (ΕΟΚ) 3600/85 του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 1985, περί εφαρμογής των γενικευμένων δασμολογικών προτιμήσεων κατά το έτος 1986 για τα κλωστοϋφαντουργικά προϊόντα αναπτυσσόμενων χωρών,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

συγκείμενο από τους Mackenzie Stuart, πρόεδρο, Y. Galmot, K. Κακούρη, T. F. O' Higgins και F. Schockweiler, προέδρους τμήματος, G. Bosco, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, R. Joliet και G. C. Rodríguez Iglesias, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: C. O. Lenz
γραμματέας: D. Louterman, υπάλληλος διοικήσεως

* Γλώσσα διαδικασίας: η γαλλική.

λαμβάνοντας υπόψη την έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση και κατόπιν της προφορικής διαδικασίας της 2ας Δεκεμβρίου 1986,

αφού άκουσε το γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 29ης Ιανουαρίου 1987,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη γραμματεία του Δικαστηρίου στις 17 Φεβρουαρίου 1986, η Επιτροπή άσκησε, δυνάμει του άρθρου 173, εδάφιο 1, της Συνθήκης ΕΟΚ, προσφυγή με την οποία ζητεί ακύρωση του κανονισμού 3599/85 του Συμβουλίου της 17ης Δεκεμβρίου 1985, περί εφαρμογής των γενικευμένων δασμολογικών προτιμήσεων κατά το έτος 1986 για ορισμένα βιομηχανικά προϊόντα καταγωγής αναπτυσσόμενων χωρών και του κανονισμού 3600/85 του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 1985, περί εφαρμογής των γενικευμένων δασμολογικών προτιμήσεων κατά το έτος 1986 για τα κλωστοϋφαντουργικά προϊόντα καταγωγής αναπτυσσόμενων χωρών (ΕΕ L 352, σσ. 1 και 107).

2 Στην έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση αναπτύσσονται τα πραγματικά περιστατικά καθώς και οι λόγοι και τα επιχειρήματα των διαδίκων. Τα στοιχεία αυτά του φακέλου δεν αναπτύσσονται πιο κάτω παρά μόνο καθόσον απαιτείται για να σχηματίσει κρίση το Δικαστήριο.

3 Ως προς τις αμφιβολίες που διατύπωσε το Συμβούλιο για το παραδεκτό της προσφυγής, σε σχέση με το έννομο συμφέρον της Επιτροπής, αρκεί η διαπίστωση ότι το άρθρο 173 της Συνθήκης διακρίνει σαφώς μεταξύ του δικαιώματος προσφυγής των κοινοτικών οργάνων και των κρατών μελών, αφενός, και του δικαιώματος προσφυγής των φυσικών και νομικών προσώπων, αφετέρου, καθόσον το πρώτο εδάφιο του εν λόγω άρθρου παρέχει στην Επιτροπή και σε κάθε κράτος μέλος το δικαίωμα να αμφισβητεί, ασκώντας προσφυγή ακυρώσεως, τη νομιμότητα των κανονισμών του Συμβουλίου, χωρίς η άσκηση του δικαιώματος αυτού να εξαρτάται από την ύπαρξη εννόμου συμφέροντος. Συνεπώς, η προσφυγή είναι παραδεκτή.

4 Η Επιτροπή, προς στήριξη της προσφυγής της, προβάλλει δύο λόγους οι οποίοι, κατά την άποψή της, συγκλίνουν σε μία και μόνο αιτίαση: την έλλειψη ακριβούς νομικής

βάσεως, η οποία συνιστά καθαυτή παράβαση του άρθρου 190 της Συνθήκης, ενώ παράλληλα συνιστά, στην παρούσα περίπτωση, παραβίαση της Συνθήκης, διότι συνεπάγεται ψήφιση κατ' ομοφωνία, αντί της διαδικασίας του άρθρου 113 της Συνθήκης, μόνης ορθής, κατά την Επιτροπή, νομικής βάσης.

5 Το άρθρο 190 της Συνθήκης προβλέπει ότι « οι κανονισμοί, οι οδηγίες και οι αποφάσεις του Συμβουλίου και της Επιτροπής πρέπει να αιτιολογούνται ». Όπως προκύπτει από τη νομολογία του Δικαστηρίου (ιδίως από την απόφαση της 7ης Ιουλίου 1981, Rewe, 158/80, Συλλογή σ. 1805), για να τηρηθεί η υποχρέωση αυτή αιτιολογήσεως, απαιτείται οι κοινοτικές πράξεις να περιέχουν έκθεση των πραγματικών και νομικών στοιχείων επί των οποίων στηρίχτηκε το όργανο κατά τρόπο που να επιτρέπει στο Δικαστήριο να ασκεί τον έλεγχό του, στα δε κράτη μέλη και στους ενδιαφερομένους να γνωρίζουν τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες τα κοινοτικά όργανα έχουν εφαρμόσει τη Συνθήκη.

6 Πρέπει, συνεπώς, να εξεταστεί αν οι προσβαλλόμενοι κανονισμοί πληρούν τις προϋποθέσεις αυτές.

7 Το Συμβούλιο υποστηρίζει σχετικώς ότι, καίτοι η ένδειξη της νομικής βάσεως είναι ασαφής, το σύνολο των αιτιολογικών σκέψεων των κανονισμών παρέχει, εναλλακτικώς, επαρκή στοιχεία για τους στόχους που επιδιώκει το Συμβούλιο και που αναφέρονται τόσο στην εμπορική πολιτική όσο και στην πολιτική ενισχύσεων προς τις αναπτυσσόμενες χώρες.

8 Ωστόσο, τα στοιχεία αυτά δεν επαρκούν για να γίνει γνωστή η νομική βάση δυνάμει της οποίας ενήργησε το Συμβούλιο. Πράγματι, καίτοι αναφέρονται στη βελτίωση της προσβάσεως των αναπτυσσόμενων χωρών στις αγορές των χωρών που παρέχουν τις προτιμήσεις, οι αιτιολογικές σκέψεις των κανονισμών περιορίζονται να σημειώσουν τις προσαρμογές του κοινοτικού συστήματος γενικευμένων προτιμήσεων που κρίθηκαν αναγκαίες μετά από εμπειρία δεκαπέντε ετών. Εξάλλου, από τα στοιχεία που το ίδιο το Συμβούλιο παρέσχε στο Δικαστήριο προκύπτει ότι η φράση « έχοντας υπόψη τη Συνθήκη » επελέγη λόγω των διαφορετικών απόψεων σχετικά με την επιλογή της κατάλληλης νομικής βάσεως. Συνεπώς, σκοπός της φράσεως αυτής είναι να αφήσει αόριστη τη νομική βάση των εν λόγω κανονισμών.

9 Βεβαίως η παράλειψη αναφοράς σε ακριβή διάταξη της Συνθήκης δεν συνιστά ουσιώδη πλημμέλεια, όταν η νομική βάση μιας πράξεως μπορεί να καθοριστεί βάσει

άλλων στοιχείων αυτής. Ωστόσο, η ακριβής αναφορά είναι απαραίτητη όταν, σε περίπτωση που ελλείπει, οι ενδιαφερόμενοι και το Δικαστήριο παραμένουν στην αβεβαιότητα ως προς την ακριβή νομική βάση.

10 Σε απάντηση ερωτήσεως του Δικαστηρίου, το Συμβούλιο ανέφερε ότι πρόθεσή του ήταν να στηριχτεί συγχρόνως στα άρθρα 113 και 235 της Συνθήκης, όταν θέσπισε τους προσβαλλόμενους κανονισμούς. Το Συμβούλιο εξήγησε ότι δεν ακολούθησε την πρόταση της Επιτροπής, που αφορούσε μόνο το άρθρο 113, διότι ήταν πεπεισμένο ότι οι επίδικοι κανονισμοί επιδίωκαν στόχους όχι μόνο εμπορικής πολιτικής, αλλά και σημαντικούς στόχους πολιτικής ενισχύσεως των αναπτυσσόμενων χωρών. Η εφαρμογή της πολιτικής αυτής υπερβαίνει το πλαίσιο του άρθρου 113 της Συνθήκης και απαιτεί προσφυγή στο άρθρο 235.

11 Πρέπει να τονιστεί ότι στο πλαίσιο του συστήματος αρμοδιοτήτων της Κοινότητας η επιλογή της νομικής βάσεως μιας πράξεως δεν μπορεί να εξαρτάται από την πεποίθηση ενός οργάνου ως προς τον επιδιωκόμενο σκοπό, αλλά πρέπει να στηρίζεται σε αντικειμενικά στοιχεία που να επιδέχονται δικαστικό έλεγχο.

12 Στην παρούσα περίπτωση, οι αντιθέσεις ως προς την ορθή νομική βάση δεν είχαν μόνο τυπικό χαρακτήρα, δεδομένου ότι τα άρθρα 113 και 235 προβλέπουν διαφορετικούς κανόνες για τη διαμόρφωση της βουλήσεως του Συμβουλίου και, κατά συνέπεια, η επιλογή της νομικής βάσεως μπορούσε να επηρεάσει το περιεχόμενο των προσβαλλόμενων κανονισμών.

13 Όπως προκύπτει από το ίδιο το γράμμα του άρθρου 235, η χρησιμοποίηση του άρθρου αυτού ως νομικής βάσεως μιας πράξεως δικαιολογείται μόνον όταν καμία άλλη διάταξη της Συνθήκης δεν παρέχει στα κοινοτικά όργανα την αναγκαία αρμοδιότητα για την έκδοση της πράξεως αυτής.

14 Πρέπει, συνεπώς, να εξεταστεί αν στην παρούσα περίπτωση το Συμβούλιο ήταν αρμόδιο να εκδώσει τους προσβαλλόμενους κανονισμούς, δυνάμει μόνο του άρθρου 113 της Συνθήκης, όπως υποστηρίζει η Επιτροπή.

15 Δεν αμφισβητείται ότι οι δασμολογικές προτιμήσεις που χορηγούν οι επίδικοι κανονισμοί αποτελούν « μεταβολές δασμολογικών συντελεστών » κατά την έννοια του άρθρου 113. Ωστόσο, το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι οι στόχοι τους οποίους επιδιώκουν οι κανονισμοί στον τομέα της πολιτικής ενισχύσεως των αναπτυσσόμενων χωρών υπερβαίνουν το πλαίσιο της κοινής εμπορικής πολιτικής.

16 Πρέπει, πρώτον, να τονιστεί, όπως έχει ήδη διαπιστώσει το Δικαστήριο, ότι η έννοια της εμπορικής πολιτικής έχει το ίδιο περιεχόμενο, είτε αναφέρεται στη σφαίρα της διεθνούς δράσεως ενός κράτους, είτε στην Κοινότητα (γνωμοδότηση 1/75 της 11ης Νοεμβρίου 1975, Rec. σ. 1355).

17 Ο σύνδεσμος μεταξύ εμπορίου και ενισχύσεως των αναπτυσσόμενων χωρών παγιώθηκε προοδευτικώς στη σύγχρονη διεθνή κοινωνία· αναγνωρίστηκε στο πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών, ιδίως με τις εργασίες της Συνδιασκέψεως των Ηνωμένων Εθνών για το Εμπόριο και την Ανάπτυξη (UNCTAD) και της GATT, με την προσθήκη ιδίως στη Γενική Συμφωνία του τμήματος IV με τον τίτλο « Εμπόριο και Ανάπτυξη ».

18 Υπ' αυτή την προοπτική διαμορφώθηκε το υπόδειγμα που ενέπνευσε το κοινοτικό σύστημα γενικευμένων προτιμήσεων, το οποίο εφαρμόζουν εν μέρει οι επίδικοι κανονισμοί. Το σύστημα αυτό αποτελεί έκφραση μιας νέας αντιλήψεως των διεθνών εμπορικών σχέσεων όπου αποδίδεται ιδιαίτερη σημασία στους αναπτυξιακούς στόχους.

19 Καθορίζοντας, στο άρθρο 110 και επόμενα, τα χαρακτηριστικά και τα μέσα της κοινής εμπορικής πολιτικής, η Συνθήκη έλαβε υπόψη τις πιθανές εξελίξεις. Το άρθρο 110 αναφέρει, μεταξύ των στόχων της εμπορικής πολιτικής, τη συμβολή στην « αρμονική ανάπτυξη του παγκοσμίου εμπορίου », στόχο που προϋποθέτει την προσαρμογή της πολιτικής αυτής στις ενδεχόμενες αλλαγές αντιλήψεων στη διεθνή κοινωνία. Επίσης, τα άρθρα 113 έως 116 προβλέπουν όχι μόνο πράξεις των οργάνων και σύναψη συμφωνιών με τρίτες χώρες, αλλά και κοινή δράση « στους διεθνείς οργανισμούς οικονομικού χαρακτήρος », έκφραση αρκετά ευρεία ώστε να περιλαμβάνει διεθνείς οργανισμούς που θα μπορούσαν να ασχοληθούν με τα προβλήματα του εμπορίου σε σχέση με την πολιτική αναπτύξεως.

20 Το Δικαστήριο έχει ήδη αναγνωρίσει ότι ο σύνδεσμος με τα προβλήματα αναπτύξεως δεν σημαίνει ότι μια πράξη διαφεύγει από τον τομέα της κοινής εμπορικής πολιτικής, όπως τον καθορίζει η Συνθήκη. Έκρινε ότι δεν θα μπορούσε να ασκηθεί αποτελεσματικά κοινή εμπορική πολιτική, αν η Κοινότητα δεν διέθετε, επίσης, μέσα δράσεως που να μην περιορίζονται μόνο στις παραδοσιακές πλευρές του εξωτερικού εμπορίου. Μια υπ' αυτή την έννοια « εμπορική πολιτική » θα ήταν καταδικασμένη να καταστεί σταδιακά ασήμαντη (γνωμάτευση 1/78 της 4ης Οκτωβρίου 1979, Rec. σ. 2871).

21 Συνεπώς, οι επίδικοι κανονισμοί είναι πράξεις που εμπίπτουν στον τομέα της κοινής εμπορικής πολιτικής, το δε Συμβούλιο, αρμόδιο προς έκδοσή τους δυνάμει του άρθρου 113 της Συνθήκης, δεν μπορούσε να στηριχτεί στο άρθρο 235.

22 Συνεπώς, οι προσβαλλόμενοι κανονισμοί, αφενός μεν, δεν ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις αιτιολογήσεως του άρθρου 190 της Συνθήκης, αφετέρου δε, δεν εκδόθηκαν επί ορθής νομικής βάσεως. Πρέπει, συνεπώς, να ακυρωθούν.

23 Ωστόσο, λαμβανομένων υπόψη των περιστάσεων της παρούσας υπόθεσης και των απαιτήσεων της ασφάλειας δικαίου, πρέπει να θεωρηθεί ότι τα αποτελέσματα των ακυρωθέντων κανονισμών διατηρούν την ισχύ τους, βάσει του άρθρου 174, εδάφιο 2, της Συνθήκης.

Επί των δικαστικών εξόδων

24 Σύμφωνα με το άρθρο 69, παράγραφος 2, του κανονισμού διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα. Δεδομένου ότι το Συμβούλιο ηττήθηκε, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

αποφασίζει:

1) Ακυρώνει τους κανονισμούς 3599/83 του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 1985, περί εφαρμογής των γενικευμένων δασμολογικών προτιμήσεων κατά το έτος 1986 για ορισμένα βιομηχανικά προϊόντα καταγωγής αναπτυσσόμενων χωρών και 3600/85 του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 1985, περί εφαρμογής των γενικευμένων δασμολογικών προτιμήσεων κατά το έτος 1986 για τα κλωστοϋφαντουργικά προϊόντα καταγωγής αναπτυσσόμενων χωρών.

2) Τα αποτελέσματα των ακυρούμενων κανονισμών διατηρούν την ισχύ τους.

3) Καταδικάζει το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα.

Mackenzie Stuart Galmot Κακούρης O'Higgins Schockweiler

Bosco Koopmans Everling Bahlmann Joliet Rodríguez Iglesias

Δημοσιεύτηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 26 Μαρτίου 1987.

Ο γραμματέας

P. Heim

Ο πρόεδρος

A. J. Mackenzie Stuart