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.

2. 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.

3. 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.

4. Δεν θα μπορούσε πλέον 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. Καθορίζοντας, στο άρθρο 110 και επόμενα τα χαρακτηριστικά και τα μέσα της κοινής εμπορικής πολιτικής, η Συνθήκη έλαβε υπόψη τις πιθανές εξελίξεις της έννοιας των διεθνών εμπορικών σχέσεων, όπως την βαθμιαία επιβεβαίωση του συνδέσμου μεταξύ εμπορίου και αναπτύξεως.

Καθόσον το κοινοτικό σύστημα των γενικευμένων δασμολογικών προτιμήσεων αποτελεί έκφραση μιας νέας αντιλήψεως των διεθνών εμπορικών σχέσεων όπου αποδίδεται ιδιαίτερη σημασία στους αναπτυξιακούς στόχους, οι πράξεις που θέτουν σε εφαρμογή το σύστημα αυτό εμπίπτουν στον τομέα της κοινής εμπορικής πολιτικής. Το Συμβούλιο είναι αρμόδιο προς έκδοσή τους δυνάμει του άρθρου 113 της Συνθήκης και δεν μπορεί, συνεπώς, να στηριχθεί στο άρθρο 235.

ΕΚΘΕΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠ' ΑΚΡΟΑΤΗΡΙΟΥ ΣΥΖΗΤΗΣΗ
στην υπόθεση 45/86 *

I — Περιστατικά

Το κοινοτικό σύστημα γενικευμένων δασμολογικών προτιμήσεων (στο εξής: ΣΓΔΠ) πηγάζει από τη διεθνή πρακτική. Αποτελεί μονομερή και ειδική εφαρμογή του μη δεσμευτικού υποδείγματος γενικευμένων προτιμήσεων που διαμορφώθηκε στο πλαίσιο της UNCTAD (Συνδιασκέψεως των Ηνωμένων Εθνών για το Εμπόριο και την Ανάπτυξη), ιδίως με το ψήφισμα 21 (II) του 1968.

* Γλώσσα διαδικασίας: η γαλλική.

Το υπόδειγμα που διαμορφώθηκε στο πλαίσιο της UNCTAD εκφράζει μία νέα αντίληψη των διεθνών εμπορικών σχέσεων μεταξύ αναπτυγμένων και αναπτυσσόμενων χωρών, αποδίδοντας ιδιαίτερη σημασία στους αναπτυξιακούς στόχους. Έτσι εξηγείται η αντίφαση μεταξύ του ΣΓΔΠ και των βασικών αρχών της GATT, αντίφαση η οποία δικαιολογεί μια ειδική εξαίρεση, ως προϋπόθεση για τη θέσπιση του ΣΓΔΠ το 1971. Αργότερα, το 1979, μία « απόφαση των συμβαλλομένων μερών », που ελήφθη στο πλαίσιο του Γύρου του Τόκιο, καθιέρωσε το παγίως συμβιβαστό των προτιμήσεων υπέρ των αναπτυσσομένων χωρών με την GATT.

Το κοινοτικό ΣΓΔΠ εισήχθη για δέκα έτη το 1971 και ανανεώθηκε το 1981. Για την εφαρμογή του εκδόθηκαν ετήσιοι κανονισμοί.

Το κύριο περιεχόμενο του κοινοτικού ΣΓΔΠ συνίσταται σε κατάργηση των δασμών του κοινού δασμολογίου, που παραχωρείται αυτοτελώς και χωρίς να απαιτείται αμοιβαιότητα, για να διευκολύνει την εισαγωγή ορισμένων προϊόντων προελεύσεως ορισμένων αναπτυσσόμενων χωρών.

Παρά τις επανειλημμένες αναθεωρήσεις του συστήματος, ιδίως ως προς τα προϊόντα που αφορά, τις ευνοούμενες χώρες και το ύψος των προτιμήσεων, τα ουσιώδη χαρακτηριστικά του δεν άλλαξαν. Η κατάργηση των δασμών μπορεί να είναι πλήρης ή μερική, είτε στο πλαίσιο μιας « ποσοστώσεως », αυστηρώς καθορισμένης, είτε στο πλαίσιο « οροφών », που η διαχείρισή τους είναι περισσότερο ελαστική. Οι δασμολογικές ποσοστώσεις κατανέμονται μεταξύ των κρατών μελών σύμφωνα με κλίμακες κατανομής, οι οποίες περιλαμβάνουν, κατά κανόνα, τη χορήγηση αρχικών μεριδίων και το δικαίωμα χορηγήσεως προσθέτων μεριδίων από το κοινοτικό απόθεμα. Τις οροφές διαχειρίζεται σε κοινοτικό επίπεδο η Επιτροπή η οποία, σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στις περισσότερες περιπτώσεις, επαναφέρει την είσπραξη δασμών, όταν εξαντληθούν οι οροφές σε κοινοτικό επίπεδο. Για ορισμένα προϊόντα, υπάρχουν « βάσεις αναφοράς »: σε περίπτωση που οι εισαγωγές φθάσουν στο ύψος των βάσεων αυτών, η Επιτροπή μπορεί να επαναφέρει τους δασμούς, μόνο όμως σε περίπτωση οικονομικών δυσκολιών στην Κοινότητα. Κατά κανόνα, οι κανονισμοί διακρίνουν ανάλογα με το βαθμό αναπτύξεως και την ανταγωνιστικότητα των ευνοούμενων χωρών και ανάλογα με την « ευαισθησία » των σχετικών προϊόντων.

Για το έτος 1986, το ΣΓΔΠ εφαρμόστηκε με τρεις κανονισμούς του Συμβουλίου, που εκδόθηκαν στις 17 Δεκεμβρίου 1985 και δημοσιεύτηκαν στην ΕΕ L 352 της 30ής Δεκεμβρίου 1985: ο κανονισμός 3599/85 που αφορά τα βιομηχανικά προϊόντα γενικώς (ένθ. αν., σ. 1), ο κανονισμός 3600/85 που αφορά τα κλωστοϋφαντουργικά προϊόντα (ένθ. αν., σ. 107) και ο κανονισμός 3601/85 που αφορά τα γεωργικά προϊόντα (ένθ. αν., σ. 192).

Ο τελευταίος κανονισμός περί γεωργικών προϊόντων, που στηρίζεται στο άρθρο 43 της Συνθήκης ΕΟΚ, όπως είχε προτείνει η Επιτροπή, δεν αποτελεί αντικείμενο της παρούσας προσφυγής. Αντιθέτως, η Επιτροπή ζητεί την ακύρωση των δύο άλλων κανονισμών οι οποίοι αναφέρουν, ως νομική βάση, τη Συνθήκη ΕΟΚ (« έχοντας υπόψη τη Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας »), ενώ η Επιτροπή είχε προτείνει την προσθήκη « και ιδίως το άρθρο 113 » (ΕΕ C 302 της 25.11.1985, σ. 1 και σ. 97).

Από το πρώτο έτος εφαρμογής (1971), η Επιτροπή πρότεινε πάντα το άρθρο 113 της Συνθήκης ΕΟΚ ως νομική βάση των κανονισμών. Το Συμβούλιο ουδέποτε αποδέχτηκε την πρόταση αυτή και, λόγω διαφωνίας ως προς την ακριβή νομική βάση, την αντικαθιστούσε πάντα με την έκφραση που προαναφέρθηκε.

Όπως διευκρίνισε το Συμβούλιο σε απάντησή του σε ερώτημα που υπέβαλε το Δικαστήριο, με την έκφραση αυτή επιθυμούσε να αναφερθεί σε δύο άρθρα, τα 113 και 235, της Συνθήκης ΕΟΚ.

II — Έγγραφη διαδικασία και αιτήματα των διαδίκων

Με δικόγραφο που κατέθεσε στη γραμματεία του Δικαστηρίου στις 17 Φεβρουαρίου 1986, η *Επιτροπή* άσκησε προσφυγή κατά του Συμβουλίου. Ζητεί από το Δικαστήριο:

1) κυρίως:

— την ακύρωση των κανονισμών 3599/85 και 3600/85 του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 1985·

— να κρίνει ότι οι διατάξεις των εν λόγω κανονισμών εξακολουθούν να παράγουν έννομα αποτελέσματα μέχρι να εκδοθούν νέοι κανονισμοί κατόπιν της αποφάσεως του Δικαστηρίου·

επικουρικώς:

— να κρίνει άκυρη και χωρίς έννομα αποτελέσματα την απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 1985 του Συμβουλίου, με την οποία το τελευταίο, απορρίπτοντας την πρόταση της Επιτροπής να χρησιμοποιηθεί ως νομική βάση των εν λόγω κανονισμών το άρθρο 113, χρησιμοποίησε την έκφραση « έχοντας υπόψη τη Συνθήκη »·

2) να καταδικάσει το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα.

Το *Συμβούλιο* ζητεί από το Δικαστήριο:

1) να απορρίψει την προσφυγή της Επιτροπής, όσον αφορά τόσο το κύριο αίτημά της, όσο και το επικουρικό της αίτημα·

2) να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

Με έγγραφο που κατέθεσε στις 22 Μαΐου 1986, η Επιτροπή παραιτήθηκε από την επιβολή απαντητικού υπομνήματος και ζήτησε από τον Πρόεδρο του Δικαστηρίου την κατά προτεραιότητα εκδίκαση της υποθέσεως, σύμφωνα με το άρθρο 55 του κανονισμού διαδικασίας. Το αίτημα αυτό απορρίφθηκε.

Κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή και μετά από ακρόαση του γενικού εισαγγελέα, το Δικαστήριο αποφάσισε να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία χωρίς προηγούμενη διεξαγωγή αποδείξεων. Το Συμβούλιο κλήθηκε να απαντήσει γραπτώς σε ένα ερώτημα και να θέσει στη διάθεση του Δικαστηρίου ορισμένα έγγραφα. Το Συμβούλιο ανταποκρίθηκε εντός της ταχθείσας προθεσμίας.

III — Ισχυρισμοί και επιχειρήματα των διαδίκων

1. *Επί του παραδεκτού*

Το *Συμβούλιο*, χωρίς να αμφισβητεί ρητώς το παραδεκτό της προσφυγής, διατυπώνει αμφιβολίες ως προς το υποστατό της διαφοράς. Κατά την άποψή του, η Επιτροπή με την προσφυγή αυτή επιζητεί από το Δικαστήριο την έκδοση γνωμοδότησης ως προς το περιεχόμενο του άρθρου 113 της Συνθήκης ΕΟΚ. Η κατάσταση είναι όμοια με εκείνη της υποθέσεως 244/80 (Foglia κατά Novello, απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 1981, Συλλογή σ. 3045)· δεν υφίσταται « αντικειμενική ανάγκη που να συνδέεται με την επίλυση της διαφοράς ». Εξάλλου, η Επιτροπή επιδιώκει ένα πολιτικό στόχο, επιχειρώντας να εξεύρει μία νομική βάση προβλέπουσα λιγότερο περίπλοκη διαδικασία, δηλαδή την ψήφιση κατά το σύστημα της ειδικής πλειοψηφίας, αντί της ομοφωνίας.

Το Συμβούλιο θέτει, επίσης, το ζήτημα του εννόμου συμφέροντος της Επιτροπής, καθόσον είναι βέβαιο ότι, σε περίπτωση ακυρώσεώς του για τυπικό ελάττωμα, ο κανονισμός θα εκδοθεί και πάλι με το ίδιο ακριβώς περιεχόμενο. Το Συμβούλιο επικαλείται τη νομολογία του Δικαστηρίου σύμφωνα με την οποία δεν

υπάρχει έννομο συμφέρον προς ακύρωση μιας πράξεως για τυπικό της ελάττωμα, αν μετά την ακύρωση αυτή είναι βέβαιο ότι θα εκδοθεί νέα απόφαση με το ίδιο ακριβώς περιεχόμενο.

2. *Επί της ουσίας*

Ως προς την ουσία της υποθέσεως, η Επιτροπή προβάλλει δύο λόγους: παράβαση ουσιωδών τύπων και παραβίαση της Συνθήκης. Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι, στην παρούσα περίπτωση, οι δύο αυτοί λόγοι συγκλίνουν σε μία αιτίαση: την έλλειψη ακριβούς νομικής βάσεως η οποία, αφενός μεν, συνιστά καθαυτή παράβαση του άρθρου 190 της Συνθήκης ΕΟΚ, αφετέρου δε, συνιστά παραβίαση της Συνθήκης, στην παρούσα περίπτωση, διότι συνεπάγεται ψήφιση κατ' ομοφωνία, αντί της διαδικασίας του άρθρου 113 της Συνθήκης, μόνης ορθής, κατά την Επιτροπή, νομικής βάσης.

α) *Παράβαση ουσιωδών τύπων*

Η *Επιτροπή* στηρίζει, καταρχάς, την προσφυγή της στην παράβαση του άρθρου 190 της Συνθήκης ΕΟΚ:

« Οι κανονισμοί, οι οδηγίες και οι αποφάσεις του Συμβουλίου και της Επιτροπής πρέπει να αιτιολογούνται και να αναφέρονται στις προτάσεις ή γνώμες που απαιτούνται κατά την παρούσα Συνθήκη. »

Αυτή η υποχρέωση αιτιολογίας συνιστά θεμελιώδη επιταγή του κοινοτικού δικαίου, που αποβλέπει, ιδίως, στο να παρέχει σε όλους τους ενδιαφερομένους τη δυνατότητα να γνωρίζουν τους λόγους που επικαλείται το όργανο και να ελέγχουν, με τον τρόπο αυτό, αν έχουν τηρηθεί οι ουσιαστικοί κανόνες, προσέτι δε να διασφαλίζεται η ενδεχόμενη άσκηση αποτελεσματικού δικαστικού ελέγχου.

Ο προσδιορισμός της νομικής βάσεως μιας πράξεως αποτελεί ουσιώδες στοιχείο της αιτιολογίας. Η νομική βάση δεν συνιστά μόνο την πρώτη βαθμίδα της αιτιολογίας, αλλά η μνεία της είναι, επίσης, αναγκαία λόγω της αρχής της απονομής ειδικής αρμοδιότητας στην Κοινότητα και τα όργανά της.

Συνεπώς, η έλλειψη ακριβούς νομικής βάσεως συνιστά παράβαση του άρθρου 190 της Συνθήκης ΕΟΚ και πρέπει, κατά κανόνα, να χαρακτηρίζεται ως παράβαση ουσιωδών τύπων κατά την έννοια του άρθρου 173. Η Επιτροπή αναφέρει, σχετικώς, την απόφαση του Δικαστηρίου της 7ης Ιουλίου 1981 (Rewe, 158/80, Συλλογή σ. 1833) και τις αποφάσεις της 24ης Οκτωβρίου 1973 (Balkan-Import, Schlüter και Rewe, 5, 9 και 10/73, Rec. σσ. 1091, 1135 και 1175). Λόγος για μη ουσιώδες τυπικό ελάττωμα μπορεί να γίνει μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις, π.χ. στην περίπτωση απλής παραλείψεως, ή όταν η νομική βάση προκύπτει με βεβαιότητα από τα συμφραζόμενα. Αυτό δεν συμβαίνει στην παρούσα περίπτωση.

Η έκφραση « έχοντας υπόψη τη Συνθήκη » αφήνει, γενικώς, όπως στην παρούσα περίπτωση, να πλανάται πλήρης αβεβαιότητα ως προς τις διατάξεις που πράγματι χρησιμοποιούνται ως νομική βάση. Η διατύπωση αυτή μπορεί να νοηθεί κατά δύο τρόπους: είτε ότι παραπέμπει στο σύνολο των διατάξεων της Συνθήκης και, συνεπώς, στις διαδικασίες που προβλέπουν, είτε ότι παραπέμπει στις διατάξεις που μπορεί να σχετίζονται με τη συγκεκριμένη περίπτωση. Στην παρούσα περίπτωση, θα μπορούσαν να ληφθούν υπόψη τα άρθρα 28, 113 και 235 που προβλέπουν διαδικασίες θεμελιωδώς διάφορες, η ακριβής, όμως, νομική βάση δεν προκύπτει ούτε από το κείμενο του κανονισμού ούτε, εξάλλου, από τις συζητήσεις που διεξήχθησαν στο Συμβούλιο.

Η Επιτροπή επισύρει, επίσης, την προσοχή στο άρθρο 11 του εσωτερικού κανονισμού του Συμβουλίου, το οποίο επίσης παραβιάστηκε: « οι κανονισμοί του Συμβουλίου περιλαμβάνουν... μνεία των διατάξεων δυνάμει των οποίων έχει εκδοθεί ο κανονισμός, που εισάγονται με την έκφραση "έχοντας υπόψη". »

Το *Συμβούλιο* συμφωνεί με τη γενική ανάλυση του άρθρου 190 της Συνθήκης ΕΟΚ στην οποία προέβη η Επιτροπή, αμφισβητεί, όμως, τα συμπεράσματα που συνάγει η Επιτροπή ως προς τη νομική βάση. Η νομολογία του Δικαστηρίου που επικαλέστηκε η Επιτροπή δεν έχει σχέση με την παρούσα υπόθεση. Αντιθέτως, η νομολογία του Δικαστηρίου περί παραβάσεως ουσιωδών τύπων αποδεικνύει ότι το Δικαστήριο αποκλείει κάθε αφηρημένο συλλογισμό και αναλύει κατά περίπτωση τη σοβαρότητα του τυπικού ελαττώματος που προβάλλεται. Σε ό,τι ιδίως αφορά τη νομική βάση, το Δικαστήριο δεν ακύρωσε πράξεις τα « υπόψη » των οποίων δεν ήταν πλήρη, όταν οι αιτιολογικές τους σκέψεις παρείχαν αρκετά στοιχεία. Το Συμβούλιο αναφέρεται, σχετικώς, στις αποφάσεις της 5ης Μαΐου 1981 (Dürbeck, 112/80, Συλλογή σ. 1113) και της 28ης Οκτωβρίου 1981 (Krupp κατά Επιτροπής, συνεκδικαζόμενες υποθέσεις 275/80 και 24/81, Συλλογή σ. 2489, και ιδίως σ. 2512).

Καίτοι διατυπώνει τη λύπη του για το ότι η νομική βάση δεν αναφέρθηκε κατά τρόπο σαφέστερο, το Συμβούλιο θεωρεί ότι από τις αιτιολογικές σκέψεις προκύπτουν, εναλλακτικώς, επαρκή στοιχεία ως προς τους σκοπούς που επιδιώκει το Συμβούλιο: πρόκειται τόσο για στόχους εμπορικής φύσεως, όσο και για στόχους που ανάγονται στην πολιτική της ενισχύσεως των αναπτυσσόμενων χωρών. Κατά τις συζητήσεις στο Συμβούλιο, ο εκπρόσωπος της Επιτροπής, εμμένοντας στην πρόταση αναφοράς ως νομικής βάσεως του άρθρου 113 της Συνθήκης ΕΟΚ, ανέφερε ότι, κατά την άποψη της Επιτροπής, η αναφορά ως νομικής βάσεως των δύο άρθρων 113 και 245 της Συνθήκης ΕΟΚ θα ήταν μία λύση η οποία, για λόγους τόσο πολιτικούς όσο και τεχνικούς, θα ήταν χειρότερη από την αναφορά μόνο της Συνθήκης. Αυτή η άποψη της Επιτροπής επηρέασε σαφώς το Συμβούλιο.

β) *Παραβίαση της Συνθήκης*

Η *Επιτροπή* ισχυρίζεται ότι το Συμβούλιο παραβίασε τη Συνθήκη, επειδή χρησιμοποίησε μία γενική νομική βάση, συνεπαγόμενη προσφυγή στη διαδικασία της κατ' ομοφωνία λήψεως αποφάσεως, ενώ το άρθρο 113 της Συνθήκης ΕΟΚ, το οποίο επιτρέπει την ψήφιση με τη διαδικασία της ειδικής πλειοψηφίας, ήταν η μόνη ορθή νομική βάση.

Το άρθρο 113 ορίζει στην πρώτη παράγραφο ότι:

« Μετά τη λήξη της μεταβατικής περιόδου η κοινή εμπορική πολιτική διαμορφώνεται επί ενιαίων αρχών, ιδίως σε ό,τι αφορά στις μεταβολές δασμολογικών συντελεστών, τη σύναψη δασμολογικών και εμπορικών συμφωνιών, την ενοποίηση των μέτρων ελευθερώσεως, την πολιτική εξαγωγών και τα μέτρα εμπορικής αμύνης, όπως εκείνα που λαμβάνονται στις περιπτώσεις ντάμπινγκ και επιδοτήσεων. »

Ερμηνεύοντας το άρθρο αυτό η Επιτροπή αναπτύσσει μία *« οργανική » θεωρία*. Σύμφωνα με τη θεωρία αυτή, τα μέτρα που απαριθμούνται εξαντλητικώς στο άρθρο 113, παράγραφος 1, συνιστούν αυτοτελή ή συμβατικά μέτρα εμπορικής πολιτικής τα οποία, ανεξάρτητα από τον επιδιωκόμενο σκοπό, εμπίπτουν στην κοινοτική αρμοδιότητα. Το κείμενο του άρθρου 113 δεν περιέχει κανένα άλλο πρόσθετο ή περιοριστικό κριτήριο, τα δε αναφερόμενα μέτρα ρυθμίζουν σαφώς και ειδικώς το εμπόριο με τις τρίτες χώρες.

Στο πεδίο εφαρμογής του εν λόγω άρθρου πρέπει να περιληφθούν και άλλα μέτρα, που συνδέονται στενά με τα μέτρα που αναφέρει ρητώς το άρθρο 113, π.χ. τα βοηθητικά μέτρα

ή τα μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος προς περιορισμούς ή επιβαρύνσεις κατά την εισαγωγή ή την εξαγωγή.

Κατά την Επιτροπή, υπάρχουν ορισμένες εξαιρέσεις από τον κανόνα του άρθρου 113. Τα άρθρα 28 (αυτοτελή δασμολογικά μέτρα) και 43 (γεωργικά μέτρα) της Συνθήκης ΕΟΚ προβλέπουν ειδικά καθεστώτα. Προκειμένου να καθοριστεί το πεδίο εφαρμογής των άρθρων αυτών σε σχέση με το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 113, πρέπει να ληφθεί υπόψη ο κύριος σκοπός που επιδιώκεται. Αυτό ισχύει, επίσης, για τα μέτρα τα οποία, χωρίς να ρυθμίζουν σαφώς και ειδικώς το εμπόριο με τις τρίτες χώρες, επηρεάζουν ωστόσο τις συναλλαγές με τις χώρες αυτές.

Κατά την άποψη της Επιτροπής, οι επίδικοι κανονισμοί έπρεπε να βασιστούν αποκλειστικώς στο άρθρο 113, καθόσον ρυθμίζουν σαφώς και ειδικώς το εξωτερικό εμπόριο, ως «μεταβολές δασμολογικών συντελεστών», κατά την έννοια του εν λόγω άρθρου. Το άρθρο 28 δεν έχει εφαρμογή, καθόσον ο στόχος των εν λόγω κανονισμών δεν καθορίστηκε από λόγους καθαρώς εσωτερικούς. Εάν η νομική βάση επρόκειτο να καθοριστεί αποκλειστικώς από λόγους πολιτικής αναπτύξεως, θα έπρεπε να είχε επιλεγεί η γενική βοηθητική ρήτρα του άρθρου 235, λόγω ελλείψεως ειδικών διατάξεων για τον τομέα της πολιτικής αναπτύξεως.

Η άποψη αυτή αντίκειται προς το γράμμα του άρθρου 113, καθόσον αφαιρεί από έναν ακριβή κανόνα απονομής αρμοδιότητας ενέργειες οι οποίες ρητώς αναφέρονται σ' αυτόν.

Αυτό, εξάλλου, θα οδηγούσε σε παράλογα αποτελέσματα. Λόγω ελλείψεως κοινοτικής δυνατότητας δράσεως, τα κράτη μέλη θα μπορούσαν να καθορίζουν ατομικώς τα συστήματα εμπορίου με τις αναπτυσσόμενες χώρες, ενώ η εφαρμογή του άρθρου 113 αφαιρεί τον τομέα αυτό από την αρμοδιότητα των κρατών μελών, υπέρ της κοινοτικής αρμοδιότητας. Σε περίπτωση που το Συμβούλιο επιθυμούσε να τροποποιήσει ευεργετικό για τις χώρες αυτές μέτρο, για να το καταστήσει λιγότερο ευνοϊκό, θα έπρεπε να στηρίξει την τροποποίηση αυτή είτε στο άρθρο 113 (με συνέπεια μέτρο που αποφασίστηκε ομόφωνα να μπορεί να τροποποιηθεί με ειδική πλειοψηφία), είτε στο άρθρο 235 (καίτοι κατά την τροποποίηση αυτή δεν θα συνέτρεχε κανείς λόγος πολιτικής αναπτύξεως).

Εξάλλου, αν έπρεπε κάθε φορά να αναζητείται ο τελικός σκοπός πίσω από κάθε εμπορικό μέτρο, θα ήταν πλέον αδύνατη η αποτελεσματική διαχείριση της κοινής εμπορικής πολιτικής, διότι δεν θα είχε πλέον κανένα περιεχόμενο. Η γνωμοδότηση 1/78 του Δικαστηρίου, της 4ης Οκτωβρίου 1979, που αφορούσε τη διεθνή συμφωνία περί καουτσούκ (Rec. σ. 2871), έχει ήδη επιβεβαιώσει, καταρχήν, την άποψη της Επιτροπής.

Εξάλλου, η διεθνής θεωρία και πρακτική, ιδίως στο πλαίσιο της UNCTAD και της GATT εντάσσει, επίσης, τα συστήματα των γενικευμένων προτιμήσεων έναντι των αναπτυσσομένων χωρών, στα μέτρα εμπορικής πολιτικής. Η Επιτροπή αναφέρει, σχετικώς, μεταξύ άλλων, δήλωση του ασκούντος την Προεδρία του Συμβουλίου, της 21ης και 22ας Ιουνίου 1971 (Δελτίο ΕΚ 8-1971, σ. 24).

Το *Συμβούλιο* υποστηρίζει μία *«τελολογική» θεωρία*. Κατά τη θεωρία αυτή, στο άρθρο 113 εμπίπτει κάθε ενέργεια της Κοινότητας, αυτοτελής ή συμβατική, που αποβλέπει στην τροποποίηση του όγκου ή του ρεύματος του εμπορίου.

Η «τελολογική» θεωρία είναι σύμφωνη με τη συστηματική μέθοδο ερμηνείας της Συνθήκης που διαμόρφωσε το Δικαστήριο. Το Συμβούλιο αναφέρει πολυάριθμες αποφάσεις του Δικαστηρίου στους τομείς της κοινής γεωργικής πολιτικής, της πολιτικής των μεταφορών και στο φορολογικό τομέα. Υπογραμμίζει το γεγονός ότι η Επιτροπή θεωρεί, επίσης, αναγκαία την προσφυγή στον επιδιωκόμενο σκοπό, όταν περιγράφει, αυθαίρετα κατά την

άποψη του Συμβουλίου, τις εξαιρέσεις από την οργανική θεωρία που υποστηρίζει. Το οργανικό κριτήριο δεν είναι χρήσιμο γιατί αφήνει ακέραιο το πρόβλημα του ορισμού της έννοιας του εμπορίου.

Το Συμβούλιο δεν συμμερίζεται την ερμηνεία που δίνει η Επιτροπή στη γνωμοδότηση 1/78 του Δικαστηρίου. Το Δικαστήριο δεν αποφάνθηκε ως προς τις διαφορετικές αντιλήψεις των δύο οργάνων.

Καίτοι αποδέχεται τη σημασία του εμπορικού σκοπού των εν λόγω κανονισμών, το Συμβούλιο θεωρεί το στόχο της πολιτικής αναπτύξεως, που επιδιώκεται παράλληλα, ως αρκετά σημαντικόν ώστε να αποκλείει το άρθρο 113 της Συνθήκης ΕΟΚ ως μόνη νομική βάση. Με τις τροποποιήσεις ιδίως του συστήματος, που έγιναν μετά το 1980, σύμφωνα με τις οποίες οι επωφελούμενες χώρες διαφοροποιούνται ακόμα περισσότερο ανάλογα με το βαθμό αναπτύξεως των χωρών αυτών, το σκέλος που αφορά την ενίσχυση προς τις αναπτυσσόμενες χώρες απέκτησε ακόμη μεγαλύτερη βαρύτητα.

Το Συμβούλιο αρνείται τις συνέπειες που έχει κατά την Επιτροπή η εφαρμογή του άρθρου 235. Ελλείψει μιας κοινοτικής αποφάσεως περί του συστήματος των γενικευμένων προτιμήσεων, έχουν εφαρμογή το κοινό σύστημα εισαγωγής και το κοινό δασμολόγιο. Κάθε τροποποίηση του συστήματος, έστω και δυσμενέστερη, γίνεται με κανονισμό της ίδιας φύσεως με τους αρχικούς κανονισμούς όσο τουλάχιστον υφίσταται σύστημα προτιμήσεων σε σχέση με το γενικό σύστημα για τις τρίτες χώρες.

Η δήλωση του Προέδρου του Συμβουλίου το 1971, που χαρακτηρίζει το σύστημα των γενικευμένων δασμολογικών προτιμήσεων ως απόφαση στον εμπορικό τομέα, εξηγείται από το γεγονός ότι η Κοινότητα τότε δεν είχε ακόμα αναγνωρίσει τον αυτοτελή χαρακτήρα της πολιτικής ενισχύσεων των αναπτυσσομένων χωρών, ως κοινοτικής πολιτικής βασιζόμενης στο άρθρο 235 της Συνθήκης ΕΟΚ.

Ως προς το επικουρικό αίτημα της Επιτροπής, δηλαδή την ακύρωση του διασκέμματος του Συμβουλίου, με το οποίο αντικαταστάθηκε η πρόταση της Επιτροπής με τη διατύπωση « έχοντας υπόψη τη Συνθήκη », το Συμβούλιο θεωρεί ότι οφείλεται σε εσφαλμένη ανάλυση των σχέσεων μεταξύ των οργάνων: Για την τροποποίηση πρότασης της Επιτροπής δεν απαιτούνται δύο χωριστές διασκέψεις του Συμβουλίου, αλλά η τροποποίηση της προτάσεως και η λήψη οριστικής αποφάσεως μπορεί να γίνει ταυτόχρονα.

G. C. Rodríguez Iglesias
εισηγητής δικαστής