ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ ALAIN DUTHEILLET DE LAMOTHE της 10ης Μαρτίου 1971*

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Όπως γνωρίζει το Δικαστήριο, είναι η πρώτη φορά που υποβάλλεται σ' αυτό διαφορά, η οποία ανέκυψε σ' αυτή την περίεργη «οικογένεια», την οποία αποτελούν το Συμβούλιο των Υπουργών και η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

Η πρωτοτυπία και η ιδιαιτερότητα της διαφοράς αυτής δείχνουν τις άριστες σχέσεις που διατηρεί κατά βάθος το «ζευγάρι» αυτό, η γονιμότητα του οποίου αποδεικνύεται με περίπου 7 000 κοινοτικούς κανονισμούς και μερικές χιλιάδες αποφάσεις ή οδηγίες, τις οποίες εξέδωσαν μαζί.

Η διαφορά αυτή ανέκυψε επ' ευκαιρία διαπραγματεύσεων οι οποίες διεξάγονταν με τρίτες χώρες, σε ένα τομέα ιδιαίτερα ευαίσθητο: τις συνθήκες εργασίας των πληρωμάτων των οχημάτων που πραγματοποιούν διεθνείς μεταφορές οδικώς.

Η υπόμνηση των μέχρι τώρα άκαρπων προσπαθειών προς επίλυση του ζητήματος αυτού σε διεθνές επίπεδο δείχνει αρκετά τις δυσκολίες που παρουσιάζει.

Το 1939, το Δ.Γ.Ε. πρότεινε μια σύμβαση.

Η σύμβαση αυτή δεν ίσχυσε ποτέ, διότι δεν επικυρώθηκε παρά μόνο από δύο χώρες.

Με το πρόβλημα αυτό ασχολήθηκε πάλι το 1951 η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας, η οποία κατόρθωσε να επεξεργαστεί μια συμφωνία το 1954, αλλά αυτή η συμφωνία επίσης δεν ίσχυσε ποτέ, ελλείψει επικυρώσεως από αρκετό αριθμό κρατών.

Τότε ασχολήθηκε με το πρόβλημα η οικονομική επιτροπή για την Ευρώπη των Ηνωμένων Εθνών.

Αυτή πρότεινε, το 1962, προς υπογραφή στις κυβερνήσεις των διαφόρων κρατών της Ευρώπης, μια ευρωπαϊκή συμφωνία περί της εργασίας των πληρωμάτων των οχημάτων που εκτελούν διεθνείς μεταφορές οδικώς, η οποία συνήθως αναφέρεται με το ακρωνύμιο «AETR».

Η συμφωνία αυτή υπεγράφη από 18 κυβερνήσεις, μεταξύ των οποίων και οι Κυβερνήσεις των έξι κρατών μελών, αλλά ούτε και

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

αυτή ίσχυσε ποτέ, ελλείψει των αναγκαίων επικυρώσεων.

Μετά το 1966, η Ευρωπαϊκή Κοινότητα άρχισε να ασχολείται με το ζήτημα και έτσι ετοιμάστηκε ένα σχέδιο κοινοτικού κανονισμού.

Η ενέργεια αυτή είχε ως αποτέλεσμα την προώθηση των διαπραγματεύσεων της Γενεύης.

Τον Ιούλιο του 1968, το Συμβούλιο εξέτασε μια πρόταση κοινοτικού κανονισμού που του υπέβαλε η Επιτροπή και προσδιόρισε τις προϋποθέσεις για κοινές ενέργειες των έξι κρατών στη Γενεύη, ώστε να επιτευχθεί τροποποίηση της AETR, ικανή να επιτρέψει αφενός, την επικύρωσή της από επαρκή αριθμό κρατών και, αφετέρου, την ευθυγράμμιση των αρχικών διατάξεων προς αυτές της προτάσεως κοινοτικού κανονισμού.

Το Μάρτιο του 1969, το Συμβούλιο δέχθηκε οριστικά την πρόταση του κανονισμού, που είχε εξετάσει τον Ιούλιο του 1968, και αυτή έγινε ο κανονισμός 543/69, ο οποίος δημοσιεύτηκε στις 28 Μαρτίου 1969, για να αρχίσει να ισχύει από την 1η Απριλίου 1969.

Ο κανονισμός αυτός προέβλεπε ότι ήταν εφαρμοστέος στις μεταφορές με οχήματα με πινακίδες ενός κράτους μέλους, από την 1η Οκτωβρίου 1969, στις δε μεταφορές με οχήματα με πινακίδες τρίτου κράτους, από την 1η Οκτωβρίου 1970.

Στο μεταξύ, στη Γενεύη, οι διαπραγματεύσεις για την επίτευξη των τροποποιήσεων που κρίνονταν επιθυμητές στην AETR προχωρούσαν ευνοϊκά, στο σύνολό τους.

Όμως, η Επιτροπή είχε εκφράσει, αμέσως μετά το 1968, επιφυλάξεις ως προς τον τρόπο κατά τον οποίο διεξάγονταν οι διαπραγματεύσεις της Γενεύης.

Χωρίς ποτέ, *και τούτο είναι σημαντικό*, να διεκδικήσει για την ίδια το δικαίωμα να διεξαγάγει μόνη τις διαπραγματεύσεις στο όνομα της Κοινότητας, επίσης, χωρίς ποτέ να υποβάλει στο Συμβούλιο ρητές και συγκεκριμένες προτάσεις επί της υποθέσεως αυτής, η Επιτροπή, κάθε φορά που συζητείτο το ζήτημα, εξέφραζε ρητά την επιθυμία της να συνδεθεί στενότερα με τις διαπραγματεύσεις, ιδίως με την παρουσία στη Γενεύη των εμπειρογνωμόνων της, παράλληλα προς εκείνους των κρατών μελών. Όμως το Συμβούλιο, όπως φαίνεται, εκώφευσε.

Αυτή η διαφορά απόψεων επρόκειτο να έχει μία πολύ σοβαρότερη εξέλιξη, κατά τη συνεδρίαση του Συμβουλίου της 20ής Μαρτίου 1970, δηλαδή λίγες ημέρες πριν από τη συνάντηση που θα πραγματοποιείτο στη Γενεύη στις 2 και 3 Απριλίου με σκοπό να αποφασιστεί το οριστικό κείμενο της τροποποιημένης AETR.

Η Επιτροπή επανέλαβε, ακόμη εντονότερα, τις επιφυλάξεις και τις διαμαρτυρίες της κατά της διαδικασίας που ακολουθείτο κατά τη διαπραγμάτευση και τη σύναψη αυτής της συμφωνίας. Τότε το Συμβούλιο έλαβε μια απόφαση, από την οποία θα διαβάσω τα ουσιώδη μέρη, όπως προκύπτουν από τα πρακτικά, για τα οποία, αν και συντάχθηκαν αργότερα, δεν υπάρχει αμφισβήτηση:

«Διαδικασία της διαπραγμάτευσης

Το Συμβούλιο συμφωνεί επί του ότι, σύμφωνα με τη γραμμή που αποφασίστηκε κατά τη συνεδρίασή του στις 18/19 Ιουλίου 1968, οι διαπραγματεύσεις με τις τρίτες χώρες θα συνεχιστούν και θα συναφθούν από τα έξι κράτη μέλη, τα οποία θα είναι συμβαλλόμενα μέρη στην AETR. Κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων και κατά τη σύναψη της συμφωνίας, τα κράτη μέλη θα ακολουθήσουν κοινή στάση, συντονίζοντας τις θέσεις τους κατά τη συνήθη διαδικασία, με στενή συνεργασία με τα κοινοτικά όργανα, η αντιπροσωπεία δε, η οποία ασκεί την προεδρία του Συμβουλίου, θα ενεργεί ως εκπρόσωπος.

Η Επιτροπή, επιβεβαιώνοντας τις επιφυλάξεις της επί της διαδικασίας αυτής, δηλώνει ότι θεωρεί τη θέση που έλαβε το Συμβούλιο ως μη σύμφωνη προς τη Συνθήκη.

Όσον αφορά την προσαρμογή του κανονισμού, ώστε να ληφθούν υπόψη οι διατάξεις της AETR, το Συμβούλιο διαπιστώνει ότι, για να παρασχεθεί η δυνατότητα στα κράτη μέλη να συμμορφωθούν προς τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την AETR, ο κοινοτικός κανονισμός 543/69 έπρεπε να τροποποιηθεί εγκαίρως, πριν την 1η Οκτωβρίου 1970, κατά τρόπον ώστε να επιτρέπει τη συνύπαρξη μεταξύ των δύο ρυθμίσεων.

Λαμβανομένης υπόψη αυτής της ανάγκης και προς το σκοπό της βελτίωσης της εφαρμογής των κοινωνικών ρυθμίσεων και για την επέκταση των κοινωνικών ρυθμίσεων σε όλη την Ευρώπη, το Συμβούλιο ... καλεί την Επιτροπή να του υποβάλλει σε εύθετο χρόνο τις προτάσεις που θα επιτρέπουν τις αναγκαίες προσαρμογές του κανονισμού 543/69 προς την AETR.»

Με την υπό κρίση προσφυγή, η Επιτροπή ζητά από το Δικαστήριο να ακυρώσει αυτήν ακριβώς την απόφαση.

Πριν αρχίσω να την εξετάζω, σημειώνω απλώς δύο γεγονότα που συνέβησαν από το Μάρτιο του 1970:

— αφενός, οι διαπραγματεύσεις της Γενεύης κατέληξαν στις 2 κάι 3 Απριλίου 1970 σε ένα σχέδιο συμφωνίας, το οποίο προτάθηκε έως την 1η Απριλίου 1971 στα κράτη προς υπογραφή,

— αφετέρου, σύμφωνα με τις ενδείξεις που παρασχέθηκαν προ ολίγων ημερών κατά την προφορική διαδικασία, τέσσερα από τα κράτη μέλη έχουν ήδη υπογράψει αυτή τη συμφωνία, και άλλα εξάλλου την έχουν, ίσως, υπογράψει μετά την προφορική διαδικασία της 11ης Φεβρουαρίου, τούτο όμως το αγνοώ.

I — Το Συμβούλιο αντιτείνει κατά της προσφυγής αυτής «in limine litis» δύο ενστάσεις απαραδέκτου.

Πιστεύω ότι είναι ορθό, ότι η προσφυγή της Επιτροπής θέτει πρόβλημα παραδεκτού, το οποίο όμως συνδέεται στην πραγματικότητα, κατά τη γνώμη μου, τόσο στενά με ορισμένα σημεία της ίδιας της ουσίας της υπόθεσης, ώστε δύσκολα να μπορεί να διαχωριστεί από αυτήν.

Α — Για να το προσδιορίσω, θεωρώ ότι πρέπει καταρχήν να τεθούν κατά μέρος τα σημεία που, κατά τη γνώμη μου, δεν έχουν παρά μικρή μόνο σημασία.

Αυτά είναι δύο τον αριθμό: αφενός το εκπρόθεσμο και, αφετέρου, οι δυσκολίες που θα μπορούσαν να ανακύψουν στη συγκεκριμένη περίπτωση για την ερμηνεία του όρου «πράξη», που χρησιμοποιεί το άρθρο 173 της Συνθήκης, το οποίο επικαλέστηκε η Επιτροπή, προσφεύγοντας ενώπιον του Δικαστηρίου.

1) Όσον αφορά το εκπρόθεσμο, υποστηρίχθηκε ενώπιον του Δικαστηρίου ότι η αμφισβητούμενη απόφαση του Συμβουλίου ήταν απλώς επιβεβαιωτική προηγούμενων αποφάσεων, αυτών του Ιουλίου 1968 και του Μαρτίου 1969 και ότι, επομένως, ακόμη και αν η απόφαση του 1970 συνιστά πράξη, υπό την έννοια του άρθρου 173 της Συνθήκης, η Επιτροπή δεν μπορεί πλέον να τις προσβάλει εμπρόθεσμα.

Όμως, αυτή η πρώτη ένσταση του απαραδέκτου δεν μπορεί, κατά τη γνώμη μου, να γίνει δεκτή, τούτο δε για δυο λόγους:

— Είναι ήδη αμφίβολο αν η προσβαλλόμενη απόφαση είχε το ίδιο περιεχόμενο ή την ίδια ισχύ με αυτές του 1968 ή του 1969.

— Ακόμα και αν αυτό γινόταν δεκτό, η προσβαλλόμενη απόφαση δεν θα ήταν καθαρά επιβεβαιωτική των προγενέστερων αποφάσεων.

Πράγματι, στο χρονικό διάστημα που τις χωρίζει, συνέβησαν δύο πολύ σημαντικά νομικά γεγονότα:

Αφενός, η θέση σε ισχύ του κανονισμού 543/69.

Αφετέρου, μετά την 1η Ιανουαρίου 1970, το τέλος της μεταβατικής περιόδου της Κοινής Αγοράς, πράγμα το οποίο, όπως θα το εξηγήσω σε λίγο, θα μπορούσε να έχει, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, αποφασιστική σπουδαιότητα για την επίλυση των ζητημάτων που θέτει η υπόθεση αυτή.

Πιστεύω, επομένως, ότι δεν μπορεί να αντιταχθεί κατά της προσφυγής της Επιτροπής ένσταση απαραδέκτου λόγω εκπροθέσμου ασκήσεώς της.

2) Το δεύτερο σημείο, που θεωρώ ότι είναι ήσσονος σχετικά σημασίας, του παραδεκτού, είναι ένα ερμηνευτικό και γλωσσικό ζήτημα.

Το άρθρο 173 της Συνθήκης προβλέπει τη δυνατότητα για κάθε κράτος μέλος, το Συμβούλιο ή την Επιτροπή, να υποβάλλουν ενώπιον του Δικαστηρίου προσφυγές κατά των «πράξεων» των κοινοτικών οργάνων, εκτός των συστάσεων και γνωμών.

Το περιεχόμενο αυτής της έννοιας της «πράξεως» είναι προφανώς συζητήσιμο σε δύο επίπεδα.

Αφενός, σε γλωσσικό επίπεδο και, αφετέρου, στο επίπεδο του συσχετισμού μεταξύ των διατάξεων του άρθρου 173 προς εκείνες του άρθρου 189, το οποίο απαριθμεί και χαρακτηρίζει τα διάφορα μέτρα που λαμβάνουν το Συμβούλιο ή η Επιτροπή, κατά την εκτέλεση της αποστολής τους: κανονισμούς, οδηγίες, αποφάσεις, συστάσεις και γνώμες.

Στην προκειμένη περίπτωση, θεωρώ ότι η συζήτηση γι' αυτά τα δύο ερωτήματα είναι σχετικά δευτερεύουσα:

Αφενός, από γλωσσική άποψη, μολονότι είναι ορθό ότι οι εκφράσεις του γερμανικού κειμένου «Handeln», που είναι απαρέμφατο χρησιμοποιούμενο ως ουσιαστικό, και, κυρίως, ίσως στο ολλανδικό κείμενο, «Handelingen», έχουν ίσως σε ορισμένες περιπτώσεις, έννοια πολύ ευρύτερη από αυτήν της λέξεως «actes», η οποία αναφέρεται στο γαλλικό κείμενο, ή της λέξεως «atti», που αναφέρεται στο ιταλικό κείμενο, προκύπτει, κατά τις πληροφορίες μου, ότι στην ολλανδική ή τη γερμανική νομική ορολογία, οι χρησιμοποιούμενοι από τη Συνθήκη όροι έχουν πρακτικά την ίδια σημασία με τους όρους «atti», στα ιταλικά, ή «actes» στα γαλλικά.

Αφετέρου, θεωρώ ότι τα προβλήματα, που θα μπορούσε να δημιουργήσει ο συσχετισμός του άρθρου 173 προς το άρθρο 189 της Συνθήκης, έχουν ήδη επιλυθεί κατά ένα μέρος.

Το Δικαστήριο τα εξέτασε ήδη σχετικά με τις «αποφάσεις» που έλαβαν οι κοινοτικές αρχές, και ο γενικός εισαγγελέας Roemer τα ανέλυσε τόσο εύστοχα στις προτάσεις του επί των υποθέσεων 8 έως 11/66 (Recueil XIII — 1967, σ. 121), ώστε δεν θεωρώ ότι πρέπει να επιμείνω σήμερα επ' αυτού του σημείου.

Ασφαλώς η νομολογία του Δικαστηρίου δεν αναφέρεται παρά μόνο στις «αποφάσεις», πιστεύω όμως ότι διαγράφει ορισμένο αριθμό γενικών αρχών.

α) Τα άρθρα 173 και 189 της Συνθήκης αποτελούν ενιαίο σύνολο και, επομένως, ο όρος «πράξη», που χρησιμοποιεί το άρθρο 173, δεν μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα την επέκταση της αρμοδιότητας του Δικαστηρίου σε εκδηλώσεις βουλήσεως, η ουσία και τα αποτελέσματα των οποίων δεν επιτρέπουν το χαρακτηρισμό ή την εξομοίωσή τους προς τους κανονισμούς, τις οδηγίες ή τις αποφάσεις.

β) Αντίθετα, εκείνο το οποίο της προσδίδει τον αληθινό της χαρακτήρα είναι η ίδια η ουσία, το αντικείμενο και τα αποτελέσματα της αμφισβητούμενης εκδήλωσης βουλήσεως και όχι η μορφή που επέλεξαν οι εκδηλώσαντες τη βούληση.

Στην προκειμένη περίπτωση πρόκειται ασφαλώς για «απόφαση» (délibération) και ορισμένες από τις αναφερόμενες στο πρακτικό εκφράσεις, όπως: «το Συμβούλιο συμφωνεί ..., το Συμβούλιο καλεί ...», μπορούν επί του τυπικού πεδίου να δώσουν την εντύπωση ότι η απόφαση αυτή δεν ξεπέρασε το στάδιο των διαπραγματεύσεων, ή της εκδήλωσης προθέσεως και δεν συνιστά μέτρο που παράγει έννομα αποτελέσματα.

Όμως, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου που μόλις ανέφερα, η ουσία, η φύση και το περιεχόμενο της απόφασης αυτής είναι εκείνα που την καθιστούν ή όχι πράξη, κατά της οποίας μπορεί να ασκηθεί προσφυγή, με αυτό δε το ερώτημα «ουσίας και αποτελέσματος» έρχομαι στο πρόβλημα που θέτει η υπόθεση αυτή, από την άποψη του παραδεκτού.

Β — Η βάσει του άρθρου 173 αρμοδιότητα του Δικαστηρίου δεν του προσδίδει την ιδιότητα του «διαιτητή-συμφιλιωτή» μεταξύ των άλλων οργάνων της Κοινότητας, ού-

τε το επιφορτίζει να εκδίδει «συμβουλευτικές γνώμες», όπως αυτές που μπορεί να εκδίδει το Διεθνές Δικαστήριο της Χάγης.

Το άρθρο αυτό, από την άποψη που ενδιαφέρει εδώ, απονέμει αρμοδιότητα στο Δικαστήριο να ελέγχει αν οι πράξεις, που μπορεί να εκδίδει το Συμβούλιο των Υπουργών *ως όργανο της Κοινότητας*, είναι σύμφωνες με τις διατάξεις της Συνθήκης.

Όμως, από δεκαετίας έχει διαμορφωθεί μια πρακτική, θα έλεγα ένα έθιμο, βάσει του οποίου το Συμβούλιο των Υπουργών της ΕΟΚ έχει καταστεί όργανο που καλείται συνεχώς να ασκεί δύο ειδών λειτουργίες.

Το Συμβούλιο της ΕΟΚ είναι, αφενός, και κυρίως βέβαια, το κοινοτικό εκείνο όργανο για το οποίο η Συνθήκη έχει προβλέψει την ύπαρξη, τις εξουσίες και τους τρόπους παρέμβασής του.

Συνιστά, όμως, επίσης το πλαίσιο εντός του οποίου οι υπουργοί των κυβερνήσεων των έξι κρατών μελών διασκέπτονται και καθορίζουν την αρχή και τις λεπτομέρειες εφαρμογής των όσων συμφωνούν να πράξουν από κοινού.

Κατά τη χρησιμοποιούμενη από πολλούς συγγραφείς έκφραση, το Συμβούλιο είναι άλλοτε όργανο της Κοινότητας συσταθέν μεταξύ των έξι κρατών, άλλοτε δε όργανο της συλλογικότητας την οποία απαρτίζουν τα έξι αυτά κράτη (πρβλ. απόφαση του Δικαστηρίου της 18ης Φεβρουαρίου 1970, Επιτροπή κατά Ιταλικής Δημοκρατίας, Recueil XVI — 1970, σ. 57).

Αυτή η διττή φύση των λειτουργιών έχει συγχρόνως και τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματά του.

Τα πλεονεκτήματα για την ανάπτυξη του ευρωπαϊκού οικοδομήματος γενικά, είναι βέβαια. Ευτυχώς το Συμβούλιο των Υπουργών των έξι κρατών δεν περιορίζεται στην άσκηση μόνο των αρμοδιοτήτων που του απονέμονται περιοριστικά από τη Συνθήκη, αλλά επιζητεί, επ' ευκαιρία των διασκέψεών του, την προώθηση της συνεργασίας μεταξύ των Έξι.

Εξάλλου, ιστορικά, αυτός ο τρόπος παρέμβασης του Συμβουλίου συχνά αποτέλεσε τη βάση για σημαντικά «βήματα προς τα εμπρός» από ευρωπαϊκής απόψεως, αρκεί δε να υπενθυμίσω μόνο, για παράδειγμα, τις διάφορες αποφάσεις του 1960, 1962 και 1963, που επέτρεψαν την επιτάχυνση, σε σχέση με το ρυθμό που είχε αρχικά προβλεφθεί από τη Συνθήκη, της πραγματοποίησης ορισμένων από τους σκοπούς της.

Όμως τα μειονεκτήματα δεν πρέπει να παραβλεφθούν.

Το ένα είναι σχετικά ασήμαντο, μολονότι στην πρακτική είναι πολύ ενοχλητικό. Η διαφορά μεταξύ των πράξεων που εκδίδει το Συμβούλιο, ως όργανο της Κοινότητας, και των αποφάσεών του, ως οργάνου διασκέψεως μεταξύ των κρατών μελών, συνήθως δεν προσδιορίζεται ποτέ καθαρά από τη μορφή τους.

Ασφαλώς, οι νομικές υπηρεσίες προσπαθούν να επιφυλάσσουν για την πρώτη κατηγορία παρεμβάσεων τους όρους που προβλέπονται στο άρθρο 189 της Συνθήκης:

«κανονισμοί», «αποφάσεις», «οδηγίες» κ.τ.λ. και να δίδουν διαφορετικές ονομασίες στη δεύτερη «αποφάσεις» (résolutions), «δηλώσεις προθέσεως», «πρωτόκολλα» ή «συμφωνίες», υπάρχουν όμως πολλές περιπτώσεις όπου η σύγχυση είναι πλήρης, ιδίως για ορισμένες αποφάσεις-délibérations που χαρακτηρίζονται ως αποφάσεις-décisions.

της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής.

Στο Κοινοβούλιο υψώθηκαν φωνές για να διαδηλώσουν ότι πράγματι αυτό ενίοτε συμβαίνει.

Δεν πρέπει ασφαλώς να επιδεικνύεται υπερβολική τυπολατρεία και θα ήταν παράλογη παραδείγματος χάρη η απαίτηση, οι υπουργοί των κυβερνήσεων των έξι να μεταβαίνουν από την αίθουσα του Συμβουλίου στο προσωπικό γραφείο του εν ενεργεία προέδρου, όταν παύουν να ενεργούν ως κοινοτική αρχή, ή να έχουν σε όλες τις περιπτώσεις δύο διαφορετικές ημερήσιες διατάξεις. Εντούτοις, μπορεί να διατυπωθεί η ευχή για λίγο περισσότερη σαφήνεια στη διαδικασία και την ορολογία. Ως προς αυτό, η δημοσίευση του εσωτερικού κανονισμού του Συμβουλίου θα μπορούσε να βοηθήσει στην αποσαφήνιση αυτή.

Εν πάση περιπτώσει, αυτό είναι ένα σημείο που το Δικαστήριο πρέπει να εξετάζει κάθε φορά που αμφισβητείται ενώπιόν του απόφαση-délibération του Συμβουλίου.

Όμως, σ' αυτό ακριβώς έγκειται η ουσία της δυσκολίας που προκύπτει από την υπό κρίση υπόθεση και είναι αυτή η οποία, όπως θα το αναφέρω σε λίγο, πρέπει να οδηγήσει στην ταυτόχρονη εξέταση του παραδεκτού και ορισμένων θεμάτων επί της ουσίας.

Αυτή η ευχή είναι ακόμη περισσότερο σφοδρή διότι υπάρχει δικαιολογημένα ο φόβος, πέρα από την ορολογική σύγχυση, να καταλήξει αυτό σε παραγνώριση των αρμοδιοτήτων και των διαδικασιών που προβλέπονται από τη Συνθήκη.

Πιστεύω ότι συμβαίνει το ένα από τα δύο:

— είτε η διαπραγμάτευση και η σύναψη της AETR εμπίπτουν ή ενέπεσαν, μετά από μια ορισμένη ημερομηνία, στο πεδίο εφαρμογής ενός από τα άρθρα της Συνθήκης περί της αρμοδιότητας της Κοινότητας για τη διαπραγμάτευση και τη σύναψη συμφωνιών με τρίτες χώρες

Αυτό είναι το δεύτερο μειονέκτημα της ακολουθούμενης πρακτικής και το οποίο είναι πολύ σοβαρότερο από το πρώτο. Εγείρεται, πράγματι, το ερώτημα μήπως το Συμβούλιο των Υπουργών εκδίδει μερικές φορές, υπό προϋποθέσεις και με διαδικασίες διαφορετικές από τις προβλεπόμενες από τη Συνθήκη, πράξεις τις οποίες θα έπρεπε να εκδώσει ως όργανο της Κοινότητας, δηλαδή λαμβάνοντας υπόψη ιδίως τις εξουσίες της Επιτροπής, του Κοινοβουλίου ή

— είτε δεν εμπίπτουν και δεν ενέπεσαν ποτέ.

Στην πρώτη περίπτωση, η προσφυγή είναι παραδεκτή, διότι η υπό κρίση απόφαση-délibération είναι απόφαση του Συμβουλίου, το οποίο ενήργησε ως κοινοτικό όργανο.

Στη δεύτερη περίπτωση, η προσφυγή είναι απαράδεκτη, διότι η προσβαλλόμενη απόφαση δεν είναι πράξη κοινοτικής αρχής, αλλά απόφαση του Συμβουλίου, το οποίο ενήργησε ως όργανο της συλλογικότητας των κρατών μελών.

Η απάντηση στο ερώτημα αυτό θα οδηγήσει το Δικαστήριο στο να συναγάγει ορισμένες αρχές περί της κοινοτικής αρμοδιότητας σε θέματα διαπραγματεύσεων με τρίτες χώρες, αυτό δε το ερώτημα θα εξετάσω τώρα.

II — *A* — Η Συνθήκη της Ρώμης αφιερώνει ένδεκα από τα 248 άρθρα της ειδικά στην πρόβλεψη και οργάνωση της κοινοτικής αρμοδιότητας, στις σχέσεις με τις τρίτες χώρες ή με τους διεθνείς οργανισμούς.

Πρόκειται:

— αφενός, για έξι άρθρα του τρίτου μέρους της Συνθήκης, τα άρθρα 111 έως 116, που έχουν συμπεριληφθεί στο κεφάλαιο περί της εμπορικής πολιτικής,

— αφετέρου, για πέντε άρθρα που περιλαμβάνονται στο έκτο μέρος της Συνθήκης, το οποίο είναι το μέρος που αφορά τις γενικές και τελικές διατάξεις, τα άρθρα 228 έως 231, αφενός, και το άρθρο 238, αφετέρου.

Επί πλέον, υφίσταται και μία πολύ γενική διάταξη, η οποία όμως μπορεί ενδεχομένως να εφαρμοστεί επί του προκειμένου: είναι το άρθρο 235.

Πρέπει να υπογραμμιστεί εξαρχής ότι ο τίτλος IV του δεύτερου μέρους της Συνθήκης, ο οποίος είναι ο μόνος τίτλος που αφορά τις μεταφορές, δεν περιέχει καμία ρητή διάταξη περί της «treaty making power» (ικανότητας προς σύναψη συνθηκών) της Κοινότητας, για να χρησιμοποιήσω έκφραση των Αγγλοσαξώνων νομικών.

Επομένως, για να αναγνωριστεί στην Κοινότητα αρμοδιότητα ή εξουσία προς διαπραγμάτευση και σύναψη με τις τρίτες χώρες συμφωνιών περί των μεταφορών, θα έπρεπε

— είτε να θεωρηθεί ότι εφαρμόζονται στον τομέα αυτό οι διατάξεις που αναφέρονται στα μέρη της Συνθήκης, τα οποία αναφέρονται σε άλλα εκτός των μεταφορών ζητήματα,

— είτε να ερμηνευθεί ότι ορισμένες από τις γενικές διατάξεις της Συνθήκης εφαρμόζονται και στις μεταφορές.

Πιστεύω ότι κάθε μία από τις λύσεις αυτές θα προϋπέθετε τη διακριτική ευχέρεια του Δικαστηρίου, ή, προτιμότερα, μια ερμηνεία η οποία θα υπερέβαινε κατά πολύ τα ώς τώρα καθορισμένα από το Δικαστήριο όρια, κατά την άσκηση της εξουσίας προς ερμηνεία της Συνθήκης.

B — Η εφαρμογή, στον τομέα των μεταφορών, διατάξεων που περιλαμβάνονται σε μέρη της Συνθήκης τα οποία αφορούν άλλα θέματα.

Το πρόβλημα δεν τίθεται, κατά τη γνώμη μου, παρά για ένα μόνο άρθρο, το άρθρο

116 της Συνθήκης, το οποίο κατά περίεργη προνοητικότητα, ούτε ο εκπρόσωπος της Επιτροπής ούτε ο εκπρόσωπος του Συμβουλίου ανέφεραν καν, έστω και για να αποκλείσουν την εφαρμογή του.

Εντούτοις, αν εξεταστεί ξεχωριστά το άρθρο αυτό, το ίδιο το κείμενό του είναι ασφαλώς αυτό που φαίνεται, εκ πρώτης όψεως, το πλέον δεκτικό εφαρμογής στην προκειμένη περίπτωση.

Πράγματι, τούτο το άρθρο 116 προβλέπει ότι «από του τέλους της μεταβατικής περιόδου τα κράτη μέλη ενεργούν μόνο από κοινού στους διεθνείς οργανισμούς οικονομικού χαρακτήρος επί όλων των ζητημάτων που έχουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την κοινή αγορά». Οι άλλες διατάξεις του άρθρου αφορούν τη μεταβατική περίοδο και τους τρόπους της κοινής δράσεως μετά το τέλος της μεταβατικής περιόδου.

Αν το άρθρο αυτό περιλαμβανόταν μεταξύ των γενικών και τελικών διατάξεων της Συνθήκης, είναι βέβαιο ότι θα είχε εφαρμογή στην προκειμένη περίπτωση:

1) Η σύναψη της AETR, λαμβανομένης υπόψη ιδίως της ύπαρξης του κανονισμού 543/69, συνιστά ασφαλώς ζήτημα «που έχει ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την Κοινή Αγορά».

2) Η διαπραγμάτευση και η σύναψη της συμφωνίας αυτής πραγματοποιήθηκαν στα πλαίσια ενός από τους διεθνείς οργανισμούς, στους οποίους αναφέρεται αναμφίβολα το άρθρο 116, την Οικονομική Επιτροπή για την Ευρώπη των Ηνωμένων Εθνών, και συνιστά ασφαλώς έναν από τους τρόπους δράσεως «από κοινού».

Όμως, η δυσκολία εφαρμογής του στην προκειμένη περίπτωση προέρχεται από τη θέση της διάταξης αυτής στη Συνθήκη.

Πράγματι, το άρθρο αυτό περιλαμβάνεται, όπως ανέφερα, σε μέρος της Συνθήκης, το τρίτο μέρος, που δεν είναι εκείνο στο οποίο περιλαμβάνονται οι σχετικές με τις μεταφορές διατάξεις, και, επί πλέον, το άρθρο αυτό δεν έχει συμπεριληφθεί στις γενικές διατάξεις αυτού του τρίτου μέρους, αλλά στο ειδικό κεφάλαιο περί της εμπορικής πολιτικής.

Επομένως, πρόκειται για ειδικές διατάξεις, και η μετατροπή των «ειδικών» σε «γενικές» θα προϋπέθετε ασφαλώς πολύ τολμηρό νομικό συλλογισμό, υπερβολικά τολμηρό κατ' εμέ, για λόγους αρχής, επί των οποίων θα επιμείνω σε λίγο.

Γ — Εφαρμογή στον τομέα των μεταφορών των άρθρων που περιλαμβάνονται μεταξύ των γενικών και τελικών διατάξεων της Συνθήκης.

Το ζήτημα τίθεται κυρίως για το άρθρο 235.

α) Το άρθρο 228 ορίζει ότι όταν η *Συνθήκη προβλέπει* τη σύναψη συμφωνιών μεταξύ της Κοινότητας και ενός ή περισσοτέρων κρατών ή ενός διεθνούς οργανισμού, οι διαπραγματεύσεις για τις συμφωνίες αυτές διεξάγονται από την Επιτροπή και συνάπτονται από το Συμβούλιο, κατόπιν διαβουλεύσεως, σε ορισμένες περιπτώσεις, με τη

Συνέλευση. Το άρθρο αναφέρει επίσης, στη δεύτερη φράση της παραγράφου 1, ότι το Δικαστήριο μπορεί να γνωμοδοτήσει εάν η υπό μελέτη συμφωνία συμβιβάζεται με τη Συνθήκη.

Πράγματι, αυτό που ζητά η Επιτροπή από το Δικαστήριο είναι να ερμηνεύσει ευρέως την πρώτη φράση της παραγράφου 1 του άρθρου αυτού, το οποίο περιορίζει την εφαρμογή του στις προβλεπόμενες από τη Συνθήκη περιπτώσεις, δηλαδή να κρίνει ότι η διάταξη αυτή δεν αφορά μόνο τις περιπτώσεις που προβλέπονται ρητά από τη Συνθήκη (δηλαδή για παράδειγμα αυτές που αναφέρονται στα άρθρα 111 έως 116 — δασμολογικές ή εμπορικές συμφωνίες — 238 — συμφωνίες συνδέσεως — ή ακόμη 229 και 230 — σχέσεις με τον Οργανισμό Ηνωμένων Εθνών, με το Συμβούλιο της Ευρώπης και τον ΟΟΣΑ —) αλλά πρέπει να επεκταθεί στον τομέα των μεταφορών, τόσο εξαιτίας της ύπαρξης του άρθρου 75 της Συνθήκης όσο και λόγω της έκδοσης, το 1969, του κοινοτικού κανονισμού 543/69.

Οι αντιρρήσεις που μπορούν να αντιταχθούν κατά της επιχειρηματολογίας αυτής είναι κατά τη γνώμη μου πάρα πολύ σοβαρές.

1. Ασφαλώς το άρθρο 75 της Συνθήκης προβλέπει ότι το Συμβούλιο θεσπίζει «κοινούς κανόνες εφαρμοστέους στις διεθνείς μεταφορές» που εκτελούνται προς το έδαφος ενός κράτους μέλους και ότι το Συμβούλιο μπορεί να θεσπίσει «κάθε άλλη χρήσιμη διάταξη».

Η Επιτροπή θεωρεί ιδίως ότι αυτές οι τέσσερις τελευταίες λέξεις συνιστούν την αναγνώριση εξωτερικής κοινοτικής αρμοδιότητας, θεσπισμένης από τη Συνθήκη και η οποία αποτελεί έτσι μία από τις περιπτώσεις όπου το άρθρο 228 έχει εφαρμογή.

Η άποψη αυτή είναι δύσκολο να γίνει αποδεκτή για δυο λόγους.

Από το σύνολο του άρθρου φαίνεται ότι η έκφραση «διεθνείς μεταφορές», που αναφέρεται σε μία από τις παραγράφους, αφορά ουσιαστικά, στην πραγματικότητα, τις ενδοκοινοτικές μεταφορές, διότι μόνο σ' αυτές μπορούν να εφαρμοστούν άμεσα οι κοινοί κανόνες.

Εξάλλου, δύσκολα μπορεί να γίνει δεκτό ότι μια τόσο αόριστη έκφραση, όπως «κάθε άλλη χρήσιμη διάταξη», μπορεί να καλύψει μια τόσο συγκεκριμένη εξουσία, όπως η εξουσία της Κοινότητας να διαπραγματεύεται και να συνάπτει, αντί των κρατών μελών, συμφωνίες με τρίτες χώρες. Στα άρθρα της Συνθήκης περί της εμπορικής πολιτικής αναφέρονται, πολλές φορές, διατάξεις τόσο γενικές όσο και αυτές του στοιχείου γ της παραγράφου 1 του άρθρου 75.

Όμως, οι συντάκτες της Συνθήκης ασφαλώς δεν σκέφθηκαν ότι τέτοιες διατάξεις θα αρκούσαν για τη θεμελίωση εξωτερικής αρμοδιότητας της Κοινότητας, διότι, για την απονομή της, έκριναν απαραίτητο να προσθέσουν στη Συνθήκη έξι άρθρα που αναφέρονται ειδικά σ' αυτό το θέμα.

2. Πολύ πιο λεπτό είναι το ζήτημα αν η έκδοση του κανονισμού 543/69, ή ορισμένες από τις διατάξεις του, είχαν ως αποτέλεσμα τη δημιουργία κοινοτικής αρμοδιότητας και, με αυτό τον τρόπο, την εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 228 της Συνθή-

κης στις διαπραγματεύσεις και τη σύναψη της AETR.

Γενικά, τίθεται πράγματι το ερώτημα αν, πέρα από τις ρητά προβλεπόμενες από τη Συνθήκη περιπτώσεις διεθνούς δικαιοδοσίας της Κοινότητας, η θέση σε ισχύ ενός κοινοτικού κανονισμού έχει ως αποτέλεσμα να προσδώσει στην Κοινότητα την αρμοδιότητα να διαπραγματεύεται και να συνάπτει τις συμφωνίες που μπορούν να επηρεάσουν την εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων.

Ως προς αυτό, ορισμένες ιδιαιτερότητες της προκειμένης περιπτώσεως συνηγορούν ιδιαίτερα υπέρ της αποδοχής μιας τέτοιας άποψης.

Πράγματι είναι βέβαιο:

— αφενός, ότι ο κοινοτικός κανονισμός 543/69 ρυθμίζει τα ίδια θέματα που αποτελούν το αντικείμενο της AETR,

— αφετέρου, ότι, τουλάχιστον ως προς ένα σημείο, εκείνο της ημερομηνίας μετά την οποία θα εφαρμοστούν οι διατάξεις περί του ανώτατου ορίου ημερήσιας οδήγησης, η AETR διαφέρει από τον κοινοτικό κανονισμό,

— τέλος, διότι το άρθρο 3 αυτού του κοινοτικού κανονισμού φαίνεται ότι καθιερώνει ρητά αυτή την απονομή αρμοδιότητας εφόσον αναφέρει: «Η Κοινότης θα αρχίσει με τις τρίτες χώρες τις διαπραγματεύσεις που θα ήταν αναγκαίες για την εφαρμογή του παρόντος κανονισμού».

Η άποψη της απονομής εξωτερικής αρμοδιότητας στην Κοινότητα, μέσω κοινοτικού κανονισμού, με είχε γοητεύσει σε μια στιγμή, δεν το κρύβω, και λυπούμαι που, μετά από σκέψη, θα προτείνω στο Δικαστήριο να μη γίνει δεκτή.

Από την άποψη μιας ορισμένης κοινοτικής «ηθικής», πράγματι η άποψη αυτή παρουσιάζει βέβαιο ενδιαφέρον. Εάν ορισμένοι τομείς μεταφέρονται βάσει ενός κανονισμού από το εσωτερικό επίπεδο στο κοινοτικό, μπορεί να υποστηριχθεί ότι τα κράτη μέλη, ενεργώντας είτε ατομικά, είτε ακόμα και συλλογικά, δεν είναι πλέον σε θέση να συνάπτουν έγκυρα συμφωνίες με τρίτα κράτη επί των ίδιων θεμάτων.

Επομένως, μόνο η Κοινότητα θα ήταν σε θέση να συνάψει τέτοιες συμφωνίες στους τομείς εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου.

Επί πλέον, στην πρακτική, ένα τέτοιο σύστημα πιθανότατα θα επέτρεπε καλύτερα να αποφεύγεται η σύναψη από τα κράτη μέλη συμφωνιών με τρίτες χώρες, οι οποίες θα αποδεικνύονταν στη συνέχεια ότι δύσκολα συμβιβάζονται με τους κοινοτικούς κανόνες, τέλος δε αυτό θα εξασφάλιζε ίσως καλύτερα την τήρηση της θεσπισμένης από τη Συνθήκη ισορροπίας μεταξύ των οργάνων της Κοινότητας.

Όμως, όποιο και αν είναι το βάρος των παρατηρήσεων αυτών, και αναγνωρίζω ότι είναι μεγάλο, αυτή η άποψη της σιωπηρής και αυτόματης μεταφοράς των αρμοδιοτήτων, εκτός των προβλεπόμενων από τη Συνθήκη περιπτώσεων, προσκρούει σε πολύ σοβαρές αντιρρήσεις, επί πλέον μιας γενικής αντιρρήσεως περί της μεθόδου ερμηνείας της Συνθήκης, την οποία προανέφερα και επί της οποίας θα επανέλθω σε λίγο.

Καταρχήν, θα ήταν, νομίζω, πρακτικά αδύνατο να αναγνωριστεί ένα τέτοιο αποτέλεσμα σε όλους τους κοινοτικούς κανονισμούς, μερικοί από τους οποίους ρυθμίζουν ζητήματα που είναι από τη φύση τους ξένα προς εκείνα στα οποία μπορούν να αναφέρονται οι διατάξεις μιας διεθνούς Συνθήκης.

Αυτό εξάλλου δεν το υποστήριξε ούτε ο ίδιος ο εκπρόσωπος της Επιτροπής.

Επομένως, θα έπρεπε να ευρεθεί ένα κριτήριο, προς διάκριση μεταξύ των κανονισμών που έχουν ως αποτέλεσμα να απονέμουν εξωτερική αρμοδιότητα στην Κοινότητα και εκείνων που δεν έχουν ένα τέτοιο αποτέλεσμα.

Ποιο είναι λοιπόν το κριτήριο; Θα προτιμηθεί άραγε το γεγονός ότι ένας κανονισμός έχει, περισσότερο ή λιγότερο, άμεση σχέση με μία από τις κοινές πολιτικές που προβλέπει η Συνθήκη; Θα εξεταστεί, αντίθετα, το κείμενο σε βάθος και σε συνάρτηση με τις σχετικές διαπραγματεύσεις, και σε ποιο στάδιο αυτών των διαπραγματεύσεων; Φαίνεται πόσο δύσκολη θα ήταν η θέσπιση ενός κριτηρίου προς αποφυγή της αβεβαιότητας και της νομικής αστάθειας.

Η δεύτερη αντίρρηση που ήθελα να αναφέρω είναι επίσης η ανάμιξη, ίσως, των προβλεπόμενων από τη Συνθήκη διαδικασιών, και ακόμα, μερικές φορές ίσως, η παρεμπόδιση της ανάπτυξης του κοινοτικού δικαίου.

Όσον αφορά τις προβλεπόμενες από τη Συνθήκη διαδικασίες, πρέπει πράγματι να παρατηρηθεί ότι, όσον αφορά τις ενδεχόμενες διαφορές μεταξύ των συμφωνιών που συνάπτονται με τρίτες χώρες και των κοινοτικών κανονισμών, η Συνθήκη προβλέπει δύο είδη διαδικασιών:

— μια *κατασταλτική διαδικασία:* είναι η διαδικασία λόγω παραβάσεως, η οποία έχει αφεθεί στη μόνη πρωτοβουλία της Επιτροπής και ενδεχομένως ενός κράτους μέλους, διαδικασία η οποία εφαρμόζεται σε όλες τις περιπτώσεις,

— μια *προληπτική διαδικασία,* η οποία προϋποθέτει συνεργασία μεταξύ του Συμβουλίου και της Επιτροπής, αλλά η οποία προβλέπεται μόνο για ορισμένες περιπτώσεις, όπως για παράδειγμα αυτές που αναφέρονται στα άρθρα 111-113.

Όμως, θεωρώ βέβαιο ότι αν αυτή η προληπτική διαδικασία εφαρμοζόταν σε περιπτώσεις άλλες, εκτός από αυτές που προβλέπονταν ρητά από τη Συνθήκη, θα υπήρχε σύγχυση εκεί όπου οι συντάκτες της Συνθήκης θέλησαν να θέσουν μια διάκριση.

Τέλος, από την άποψη της αναπτύξεως των κοινών πολιτικών, δεν θα υπήρχε άραγε φόβος μήπως οι υπουργοί εμποδίζουν την έκδοση κανονισμών, αν αυτοί πρόκειται να τους στερήσουν τις διεθνείς τους αρμοδιότητες, στις μη προβλεπόμενες από τη Συνθήκη περιπτώσεις;

3. Θα εξετάσω τώρα το επιχείρημα που βασίζεται στην ύπαρξη του άρθρου 3 του κανονισμού 543/69, το οποίο ανέφερα προ ολίγου.

Σημειώνω καταρχήν ότι, αν το Δικαστήριο δεχθεί, αντίθετα προς ό,τι προτείνω, ότι η έκδοση του κανονισμού 543/69, από μόνη της, είχε ως αποτέλεσμα τη μεταφορά στην Κοινότητα της εξουσίας προς σύναψη συμφωνιών σε θέματα μεταφορών με τις τρίτες χώρες, το Δικαστήριο θα οδηγείτο από αυτό στο συμπέρασμα ότι η διάταξη αυτή του άρθρου 3 έχει καθαρά αναγνωριστικό χαρακτήρα και δεν μπορεί να έχει καθαυτή έννομα αποτελέσματα.

Αν όμως το Δικαστήριο προτιμήσει, όπως προτείνω, την αντίθετη άποψη, θα οδηγηθεί επίσης στο συμπέρασμα ότι η διάταξη αυτή, αν και περιλαμβάνεται, εσφαλμένα κατ' εμέ, σε πράξη που τιτλοφορείται «κανονισμός», δεν έχει κανονιστικό χαρακτήρα, αλλά αποτελεί απλώς δήλωση προθέσεως.

Πράγματι, το *άρθρο* 3 του κανονισμού 543/69 ερμηνεύεται σαν διατύπωση είδους επιφύλαξης και καθορισμός ενός προγράμματος:

Ελπίζεται ότι, μεταξύ της 1ης Απριλίου 1969, ημερομηνίας θέσεως σε ισχύ του κανονισμού, και της 1ης Οκτωβρίου 1970, ημερομηνίας κατά την οποία ο κανονισμός θα εφαρμόζεται στο σύνολο των μεταφορών (επομένως, και στα οχήματα με πινακίδες τρίτων χωρών για τις διαδρομές που εκτελούνται *εντός της Κοινότητας),* οι διεξαγόμενες διαπραγματεύσεις στη Γενεύη θα έχουν ως αποτέλεσμα τον περιορισμό των διαφορών και την προσέγγιση του σχεδίου ευρωπαϊκής συμφωνίας προς την κοινοτική ρύθμιση.

Αν όμως αυτό αποδεικνυόταν αδύνατο να επιτευχθεί, θα ήταν απαραίτητο να διεξαχθούν *νέες* διαπραγματεύσεις με τις τρίτες χώρες για την εφαρμογή του κανονισμού.

Επομένως, πρόκειται για να είδος *διαλυτικής* αιρέσεως ή ενδεχόμενης *αναθεωρήσεως,* η οποία εξάλλου προέρχεται από μια τροπολογία που πρότεινε το Κοινοβούλιο και η οποία είχε ως εξής:

«Το αργότερο δύο έτη μετά τη θέση σε ισχύ του παρόντος κανονισμού (δηλαδή την 1η Ιανουαρίου 1970), η Επιτροπή υποβάλλει στο Συμβούλιο προτάσεις περί αναθεωρήσεως του κανονισμού αυτού.»

Εξάλλου, το άρθρο αυτό έχει ως σκοπό να απαιτήσει να καθοριστούν με ακρίβεια, μέσω διαπραγματεύσεων, οι όροι οδήγησης για τις διαδρομές που εκτελούνται στην επικράτεια *τρίτων χωρών,* τόσο από τα οχήματα αυτών των χωρών, όσο και από τα κοινοτικά οχήματα. Πράγματι, είναι προφανές ότι η Κοινότητα δεν θα μπορούσε να έχει την απαίτηση να καθορίσει, με τον κανονισμό της, τους όρους οδήγησης των οχημάτων των τρίτων χωρών στην επικράτεια των τρίτων χωρών, χωρίς τη συμφωνία των χωρών αυτών.

Εξάλλου, λόγω του μη κανονιστικού χαρακτήρα του άρθρου αυτού, μπόρεσε το Συμβούλιο, χωρίς να αντιφάσκει, να το επεξεργαστεί κατά τη διάρκεια της ίδιας της συνεδρίασης του Ιουλίου 1968, κατά την οποία συμφωνούσε να διεξαχθούν από τα κράτη μέλη οι διαπραγματεύσεις για την AETR, και αυτός είναι ο λόγος για την «ερμηνευτική επιφύλαξη» που αναφέρεται στα πρακτικά και η οποία διευκρινίζει το σημείο αυτό.

β) Υπολείπεται τέλος το πρόβλημα που επικαλείται — επικουρικά εξάλλου — η Επιτροπή και το οποίο αναφέρεται στο άρθρο 235.

Το άρθρο αυτό προβλέπει, όπως ενθυμείται το Δικαστήριο, ότι «αν ενέργεια της Κοινότητος θεωρείται αναγκαία για την πραγματοποίηση ενός από τους στόχους της στο πλαίσιο της λειτουργίας της κοινής αγοράς και δεν προβλέπονται από την παρούσα Συνθήκη οι προς το σκοπό αυτόν απαιτούμενες εξουσίες, το Συμβούλιο, προτάσει της Επιτροπής και κατόπιν διαβουλεύσεως με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, θεσπίζει ομοφώνως τις κατάλληλες διατάξεις».

Φαίνεται ότι η Επιτροπή θεωρεί ότι, στη συγκεκριμένη περίπτωση, αυτό θα είχε ως αποτέλεσμα τη δημιουργία υποχρεώσεως του Συμβουλίου να απονείμει στην Κοινότητα την εξουσία να διαπραγματευτεί και να συνάψει την AETR, ακόμα και αν η εξουσία αυτή δεν προέκυπτε από διατάξεις της Συνθήκης.

Δεν θεωρώ ότι το άρθρο 235 έχει τέτοιο αποτέλεσμα.

Ακόμα και αν γίνει δεκτό ότι έχει εφαρμογή στις εξωτερικές σχέσεις της Κοινότητας, αυτό παρέχει μόνο τη δυνατότητα στο Συμβούλιο, κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής, να επεκτείνει τις αρμοδιότητες της Κοινότητας στον τομέα αυτό.

Όμως, αφενός το άρθρο αυτό δεν του επιβάλλει ασφαλώς την υποχρέωση να το πράξει, αφετέρου, και κυρίως, το Συμβούλιο δεν μπορεί να ενεργήσει στον τομέα αυτό παρά κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής. Αυτή όμως δεν υπέβαλε ποτέ τέτοια πρόταση.

Όμως, η εξέταση του άρθρου 235 οδηγεί πολύ φυσικά στη γενική παρατήρηση περί των μεθόδων ερμηνείας της Συνθήκης, με την οποία θα ήθελα να κλείσω τις παρατηρήσεις αυτές.

Όποια και αν είναι η νομική βάση που θα του προσδώσει το Δικαστήριο, το να αναγνωριστεί στην Κοινότητα εξωτερική αρμοδιότητα για τη διαπραγμάτευση και τη σύναψη της AETR, θα προϋπέθετε την παραδοχή της άποψης ότι οι κοινοτικές αρχές διαθέτουν, επί πλέον των εξουσιών που τους παραχωρεί ρητά η Συνθήκη, σιωπηρές εξουσίες, αυτές τις «implied powers» που επέτρεψαν στο Supreme Court (Ανώτατο Δικαστήριο) των Ηνωμένων Πολιτειών να αυξήσει τις εξουσίες των ομοσπονδιακών οργάνων, σε σχέση με εκείνες των ομοσπόνδων κρατών.

Πιστεύω, όμως, ότι οι κοινοτικές αρμοδιότητες πρέπει να θεωρηθούν ως αυτό που το ευρωπαϊκό δίκαιο αποκαλεί «δοτές αρμοδιότητες» (γερμανικά «Enumerationsprinzip»).

Ασφαλώς, αυτές οι δοτές αρμοδιότητες μπορούν να είναι αρκετά ευρείες, όταν δεν αποτελούν παρά το άμεσο και αναγκαίο συμπλήρωμα των αρμοδιοτήτων που αναφέρονται σε *ενδοκοινοτικά* ζητήματα και αυτό έκρινε ήδη το Δικαστήριο όσον αφορά την ΕΚΑΧ.

Είναι όμως αποδεκτή η ευρεία ερμηνεία όσον αφορά την αρμοδιότητα της Κοινότητας προς σύναψη συμφωνιών με τρίτες χώρες στον τομέα των μεταφορών;

Τούτο δεν είναι καθόλου τόσο απαραίτητο, όπως υποστηρίχθηκε ενώπιον του Δικαστηρίου προ ημερών. Ακόμη και χωρίς την ανα-

γνώριση των «implied powers», η Κοινότητα δεν ευρίσκεται, σε θέματα μεταφορών, σε κατάσταση «μόνιμης αναπηρίας», για να χρησιμοποιήσω την έκφραση που χρησιμοποίησε προ ημερών ο εκπρόσωπος της Επιτροπής. Το άρθρο 235 βρίσκεται ακριβώς εκεί για να παρασχεθεί η δυνατότητα να παραχωρηθούν στην Κοινότητα οι εξουσίες των οποίων μπορεί να έχει ανάγκη.

Αντιθέτως, αυτό είναι νομικά πολύ δύσκολο, βάσει των τώρα ισχυόντων νομοθετικών κειμένων.

Από το όλο σύστημα της Συνθήκης της Ρώμης φαίνεται να προκύπτει ότι οι συντάκτες αυτής της Συνθήκης θέλησαν να περιορίσουν την εξωτερική αρμοδιότητα της Κοινότητας αποκλειστικά στις περιπτώσεις που ρητά πρόβλεψαν.

Ως προς αυτό, ο συσχετισμός μεταξύ της Συνθήκης της ΕΚΑΧ και της Συνθήκης της Ρώμης είναι σημαντικός. Ενώ στη Συνθήκη της ΕΚΑΧ οι διαπραγματεύσεις του 1951 είχαν προβλέψει ότι (άρθρο 6) «η Κοινότης στις διεθνείς σχέσεις απολαύει της αναγκαίας νομικής ικανότητας για να ασκεί τις λειτουργίες της και να επιτυγχάνει τους σκοπούς της», αντίθετα, οι διαπραγματευτές της Συνθήκης της Ρώμης, το 1957, περιορίστηκαν να διαπιστώσουν ότι η Κοινότητα έχει νομική προσωπικότητα (άρθρο 210), αλλά, στο επίπεδο των εξωτερικών σχέσεων, όρισαν ρητά στο άρθρο 228 ότι η εξωτερική αρμοδιότητα της Κοινότητας δεν μπορεί να ασκείται παρά «στις περιπτώσεις που προβλέπονται από την παρούσα Συνθήκη».

Το να αναγνωριστούν «implied powers» στην Κοινότητα, σε θέματα διαπραγματεύσεων με τις τρίτες χώρες, δεν θα έβαινε άραγε πολύ πέραν αυτού που θέλησαν οι συντάκτες της Συνθήκης και που τα κράτη υπέγραψαν και δέχθηκαν;

Αυτή είναι η άποψή μου και ο κυριότερος λόγος που με οδηγεί να προτείνω στο Δικαστήριο, όσον αφορά αυτό τον τομέα, τη σχετικά στενή ερμηνεία της Συνθήκης.

Επομένως, αυτοί είναι οι λόγοι για τους οποίους νομίζω ότι η βαλλόμενη απόφαση του Συμβουλίου δεν ελήφθη στα πλαίσια κοινοτικής αρμοδιότητας θεσπισμένης από τη Συνθήκη, και, επομένως, δεν είναι κοινοτική πράξη, κατά της οποίας μπορεί να ασκηθεί προσφυγή κατ' εφαρμογή του άρθρου 173.

III — Ίσως όμως το Δικαστήριο θεωρήσει ότι πρέπει να ακολουθηθεί μέθοδος ερμηνείας, τολμηρότερη από αυτήν που προτείνω, παρά τις αντιρρήσεις που μόλις υπογράμμισα, και αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο, στο τελευταίο μέρος των προτάσεων αυτών, θα εξετάσω συνοπτικά ποια θα ήταν τα προβλήματα που θα ανέκυπταν ενώπιον του Δικαστηρίου, αν τούτο έκρινε ότι η προσφυγή αυτή της Επιτροπής είναι παραδεκτή.

A — Αν κρίνει το Δικαστήριο ότι η διαπραγμάτευση και η σύναψη της AETR εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 116 της Συνθήκης, δηλαδή αν κρίνει ότι οι γενικοί όροι του άρθρου αυτού υπερισχύουν της θέσης του στη Συνθήκη, για τον καθορισμό του πεδίου εφαρμογής του, πιστεύω παρά ταύτα ότι θα όφειλε να αποφανθεί ότι η προσβαλλόμενη απόφαση δεν την παραβιάζει.

Πράγματι, το άρθρο αυτό καθιερώνει δύο διαφορετικά συστήματα, ανάλογα με το αν έχει εκπνεύσει ή όχι η μεταβατική περίοδος της Συνθήκης.

Κατά τη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου, «τα κράτη μέλη συνεννοούνται μεταξύ τους για να συντονίσουν τη δράση τους και να υιοθετήσουν, κατά το δυνατόν, ενιαία στάση». Αυτό ακριβώς έπραξαν κατά τη συνεδρίαση του Συμβουλίου το Μάρτιο του 1969.

Ασφαλώς, το Μάρτιο του 1970, η μεταβατική περίοδος είχε λήξει πριν από κάτι λιγότερο από τρεις μήνες.

Όμως οι διαπραγματεύσεις για την AETR είχαν ουσιαστικά περατωθεί, αφού το τελικό κείμενο της AETR υιοθετήθηκε στη Γενεύη στις 2 και 3 Απριλίου 1970, ήτοι λιγότερο από δεκαπέντε ημέρες μετά την προσβαλλόμενη απόφαση.

Άραγε, το τέλος της μεταβατικής περιόδου είχε ως αποτέλεσμα να έχουν εφαρμογή στις διαπραγματεύσεις αυτές οι διατάξεις της παραγράφου 1 του άρθρου 116, κατά το οποίο η από κοινού δράση των κρατών μελών, μετά τη μεταβατική περίοδο, δεν μπορεί να αποφασιστεί από το Συμβούλιο, παρά κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής;

Δεν το πιστεύω και θεωρώ αντίθετα ότι, σε τόσο λεπτές διαπραγματεύσεις, η από κοινού δράση των κρατών μελών, αφού ανελήφθη και έφτασε σχεδόν σε πέρας πριν από το τέλος της μεταβατικής περιόδου, υπό τους όρους που προβλέπονται στο άρθρο 116, παράγραφος 2, έπρεπε να συνεχιστεί με την ίδια μορφή και ότι οι διατάξεις της πρώτης παραγράφου του άρθρου 116 εφαρμόζονται μόνο για τις από κοινού ενέργειες που ανελήφθησαν μετά τη λήξη της μεταβατικής περιόδου, ήτοι την 1η Ιανουαρίου 1970 (πρβλ. όμοια απόφαση του Συμβουλίου της 16ης Δεκεμβρίου 1969, ΟΙ της 29ης Δεκεμβρίου 1969, L 326, σ. 39).

Β — Μια ανάλογη συλλογιστική με οδηγεί να προτείνω επίσης στο Δικαστήριο να απορρίψει, επί της ουσίας, την προσφυγή της Επιτροπής, εάν κρίνει ότι η έκδοση του κανονισμού 543/69 είχε ως αποτέλεσμα τη μεταφορά στην Κοινότητα αρμοδιότητας προς διαπραγμάτευση και σύναψη με τα τρίτα κράτη συμφωνιών στον τομέα των μεταφορών, υπό τους προβλεπόμενους στο άρθρο 228 όρους.

Επ' αυτού του σημείου θεωρώ ότι, λαμβανομένων υπόψη των πάντα δύσκολων συνθηκών, υπό τις οποίες διεξάγονται οι διαπραγματεύσεις για τέτοιες διεθνείς συμφωνίες, η ανανέωση που θα συνιστούσε, κατά την ενδεχόμενη κρίση του Δικαστηρίου, η έκδοση ενός κοινοτικού κανονισμού, δεν θα έπρεπε να έχει αποτελέσματα παρά μόνο για τις *μελλοντικές* και όχι για τις ήδη *διεξαγόμενες διαπραγματεύσεις*.

Όμως, σε ποιο σημείο βρίσκονταν οι διαπραγματεύσεις της AETR κατά την έκδοση του κανονισμού 543/69; Σε αρκετά προχωρημένο ασφαλώς.

Πράγματι, δεν πρέπει να λησμονείται ότι ένα πρώτο σχέδιο της AETR είχε ήδη συνταχθεί το 1962, ότι οι μεταγενέστερες διαπραγματεύσεις δεν είχαν ως αποτέλεσμα

την επεξεργασία νέας συμφωνίας, αλλά μόνο να επιφέρουν ορισμένες τροποποιήσεις, επιτρέπουσες, αφενός, τη συγκέντρωση του απαραίτητου αριθμού υπογραφών ώστε η συμφωνία να μπορέσει να τεθεί σ' εφαρμογή, αφετέρου δε, μετά τον Ιούλιο του 1968, την εναρμόνιση ορισμένων διατάξεων, αναφερόμενων στη συμφωνία αυτή, με ένα νομοθετικό κείμενο που είχε ήδη εξετάσει το Συμβούλιο και το οποίο επρόκειτο να εκδοθεί το Μάρτιο του 1969, ως κανονισμός 543/69.

Επομένως, θα ήταν κατά τη γνώμη μου υπερβολικό να υποστηριχθεί ότι αυτές οι διαπραγματεύσεις, οι οποίες ήταν στο τελικό τους στάδιο, έπρεπε να εγκαταλειφθούν ή να ανατραπούν πλήρως μετά την έκδοση, το Μάρτιο του 1969, του κανονισμού 543/69 και ότι έπρεπε, κατά την ημερομηνία αυτή, να διακοπούν οι συζητήσεις με τις τρίτες χώρες και τα κράτη μέλη, για να παραχωρήσουν τη θέση τους σε διαπραγματεύσεις μεταξύ της Επιτροπής και των τρίτων χωρών, διαπραγματεύσεις που θα ήταν ασφαλώς εντελώς διαφορετικής φύσεως, σε σχέση με τις προηγούμενες διαπραγματεύσεις.

Έτσι, πιστεύω ότι το γεγονός ότι οι διαπραγματεύσεις διεξάγονταν και, ακόμη, ότι είχαν προχωρήσει αρκετά, πριν από το τέλος της μεταβατικής περιόδου, ή πριν από την έκδοση του κοινοτικού κανονισμού, έχει ως αποτέλεσμα ότι, από όποια άποψη και αν εξεταστεί, το Συμβούλιο μπορούσε να αφήσει να συνεχιστούν οι διαπραγματεύσεις την προηγουμένη της τελικής τους κατάληξης, σύμφωνα με τους όρους υπό τους οποίους είχαν αρχίσει να διεξάγονται.

Τούτο θα εξηγούσε, ίσως, δύο ιδιαιτερότητες αυτής της υπόθεσης, οι οποίες παραμένουν σχετικά μυστηριώδεις:

— αφενός, το γεγονός ότι η Επιτροπή δεν υπέβαλε ποτέ πρόταση στο Συμβούλιο που να αφορά ρητά και συγκεκριμένα τη διαπραγμάτευση της AETR,

— αφετέρου, και κυρίως, το γεγονός ότι η Επιτροπή δεν ζήτησε ποτέ ρητά να διεξαγάγει μόνη τις διαπραγματεύσεις της AETR στο όνομα της Κοινότητας, αλλά περιορίστηκε να ζητήσει μόνο να βρίσκεται σε στενότερη επαφή με τις διαπραγματεύσεις αυτές, ιδίως με την παρουσία των αντιπροσώπων της στη Γενεύη.

Τέλος, πρέπει να σημειωθεί ότι, αν η AETR τεθεί σε εφαρμογή το 1972, και αν ορισμένες από τις διατάξεις της είναι ασυμβίβαστες προς την κοινοτική νομοθετική ρύθμιση, όπως θα ισχύει τότε, η Επιτροπή θα μπορούσε τότε να κάνει χρήση των εξουσιών που της παρέχει το άρθρο 169 της Συνθήκης.

Επομένως, καταλήγω στο συμπέρασμα ότι η προσφυγή της Επιτροπής πρέπει να απορριφθεί, κατ' αρχήν ως απαράδεκτη, και, επικουρικά, ως αβάσιμη.