2. Το Δικαστήριο δεν είναι αρμόδιο, στο πλαίσιο των άρθρων 178 και 215, εδάφιο 2, της Συνθήκης ΕΟΚ, να επιληφθεί αγωγής αποζημιώσεως με την οποία ζητείται αποκατάσταση ζημίας για προβαλλόμενες ζημίες που προκύπτουν από προσαρμογές των πράξεων των οργάνων που προβλέπει η Πράξη Προσχωρήσεως της Ισπανίας και της Πορτογαλίας, διότι, όπως προκύπτει από το άρθρο 237 της Συνθήκης, η Πράξη αυτή συνιστά συμφωνία συναφθείσα μεταξύ των κρατών μελών και των κρατών που ζήτησαν να προσχωρήσουν στην Κοινότητα.

ΕΚΘΕΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠ' ΑΚΡΟΑΤΗΡΙΟΥ ΣΥΖΗΤΗΣΗ

στις υποθέσεις 31 και 35/86 *

I — Πραγματικά περιστατικά

1. Ο κανονισμός 1785/81 του Συμβουλίου, της 30ής Ιουνίου 1981, περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα της ζάχαρης (ΕΕ L 177, σ. 4), διατυπώνει τους κανόνες που εφαρμόζονται στη ζάχαρη από τεύτλα και ζαχαροκάλαμα, στα τεύτλα και στα ζαχαροκάλαμα, καθώς και σε ορισμένους άλλους τύπους ζάχαρης και την ισογλυκόζη. Δεδομένου ότι η κατάσταση της Κοινότητας στον τομέα των γλυκαντικών ουσιών χαρακτηρίζεται από διαρθρωτικά πλεονάσματα, ο προαναφερθείς κανονισμός προβλέπει σύστημα ποσοστώσεων παραγωγής που συμπληρώνεται, σε ό,τι αφορά τη ζάχαρη των τεύτλων και των ζαχαροκάλαμων, με μηχανισμό στηρίξεως των τιμών.

2. Η Πράξη για τους όρους προσχωρήσεως του Βασιλείου της Ισπανίας και της Πορτογαλικής Δημοκρατίας και για τις προσαρμογές των Συνθηκών [στο εξής: Πράξη Προσχωρήσεως (ΕΕ L 302 της 15.11.1985)] περιλαμβάνει ένα τρίτο μέρος που φέρει τον τίτλο « Οι προσαρμογές των πράξεων των οργάνων ». Το άρθρο 26 του μέρους αυτού προβλέπει ότι « οι πράξεις που απαριθμούνται στον πίνακα του παραρτήματος I της παρούσας Πράξης αποτελούν αντικείμενο των προσαρμογών που ορίζονται στο παράρτημα αυτό ».

Το παράρτημα I προβλέπει, υπό τον τίτλο « XIV Γεωργία γ) Ζάχαρη », τις τροποποιήσεις του κανονισμού 1785/81 που αφορούν την εφαρμογή στην Ισπανία του συστήματος ποσοστώσεων για τη ζάχαρη και την ισογλυκόζη.

3. Οι προσφεύγουσες είναι δύο από τις τρεις ισπανικές επιχειρήσεις παραγωγής ισογλυκόζης. Αμφισβητούν το κύρος του άρθρου 24, παράγραφοι 3 α) και 5 α), σε συνδυασμό με την παράγραφο 2, σημείο I, στοιχείο β), και σημείο II, στοιχείο β), του ίδιου άρθρου που ρυθμίζει τη χορήγηση ποσοστώσεων παραγωγής ισογλυκόζης στις επιχειρήσεις που είναι εγκατεστημένες στην Ισπανία.

4. Ως προς το παραδεκτό της προσφυγής, οι προσφεύγουσες ισχυρίζονται ότι οι ανωτέρω τροποποιήσεις του κανονισμού 1785/81 είναι της ίδιας νομικής φύσεως με το παράγωγο δίκαιο που τροποποιούν και ότι οι εν λόγω διατάξεις τις αφορούν άμεσα και ατομικά.

Επί της ουσίας, προβάλλουν παραβίαση της αρχής της ισότητας, καθόσον υφίστανται δυσμενείς διακρίσεις σε σχέση με τις ισπανικές

* Γλώσσες διαδικασίας: η γαλλική και η αγγλική.

επιχειρήσεις παραγωγής ζάχαρης. Η προσφεύγουσα CPC επικαλείται, επίσης, παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας και προβάλλει, ως επικουρικό λόγο ακυρώσεως, ότι η κατανομή των ποσοστώσεων μεταξύ των τριών ισπανικών επιχειρήσεων παραγωγής ισογλυκόζης δεν είναι η ενδεδειγμένη.

Ως προς το αίτημα αποζημιώσεως, βάσει του άρθρου 215, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΟΚ, οι προσφεύγουσες υποστηρίζουν ότι συντρέχουν στην παρούσα περίπτωση οι απαιτούμενες προϋποθέσεις.

ΙΙ — Έγγραφη διαδικασία και αιτήματα των διαδίκων

1. Οι προσφυγές των εταιριών LAISA και CPC España (στο εξής: CPC) πρωτοκολλήθηκαν στη γραμματεία του Δικαστηρίου στις 6 και 10 Φεβρουαρίου 1986 αντιστοίχως.

Η προσφεύγουσα LAISA ζητεί από το Δικαστήριο:

— να κρίνει ότι ο κανονισμός 1785/81 του Συμβουλίου (ΕΕ L 177 της 1.7.1981), όπως τροποποιήθηκε με την Πράξη Προσχωρήσεως της Ισπανίας και της Πορτογαλίας στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΕ L 302 της 15.11.1985), συνιστά, έναντι της εταιρίας LAISA, ατομική απόφαση, καθόσον ο εν λόγω κανονισμός καθορίζει την ποσόστωση παραγωγής ισογλυκόζης της εν λόγω επιχειρήσεως·

— να διαπιστώσει ότι ο καθορισμός της ποσοστώσεως αυτής συνεπάγεται διάκριση εις βάρος της εταιρίας LAISA και να κρίνει, κατά συνέπεια, ανίσχυρες τις προσβαλλόμενες διατάξεις, καθόσον καθορίζουν την εν λόγω ποσόστωση·

— να καθορίσει την ποσόστωση της εταιρίας LAISA, βάσει των κανόνων που ισχύουν για τους άλλους παραγωγούς ισογλυκόζης της Κοινότητας, ή να αποφανθεί ότι το Συμβούλιο οφείλει να καθορίσει την ποσόστωση αυτή βάσει των εν λόγω αρχών·

— επικουρικώς, να διαπιστώσει ότι συντρέχει περίπτωση εξωσυμβατικής ευθύνης της Κοινότητας και, κατά συνέπεια, να διαπιστώσει ότι αγωγή στηριζόμενη στις διατάξεις του άρθρου 215 της Συνθήκης είναι παραδεκτή και βάσιμη·

— να καταδικάσει το Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στα δικαστικά έξοδα.

Η προσφεύγουσα CPC España ζητεί από το Δικαστήριο:

— να ακυρώσει το άρθρο 24, παράγραφοι 3 α) και 5 α), σε συνδυασμό με την παράγραφο 2, σημείο Ι, στοιχείο β), και σημείο ΙΙ, στοιχείο β), του κανονισμού 1785/81 του Συμβουλίου, όπως τροποποιήθηκε με το παράρτημα Ι της Πράξεως για τους όρους προσχωρήσεως του Βασιλείου της Ισπανίας και της Πορτογαλικής Δημοκρατίας και για τις προσαρμογές των Συνθηκών (ΕΕ L 302 της 15.11.1985, σσ. 232 και 233), καθόσον λαμβάνει υπόψη το επίπεδο παραγωγής του ημερολογιακού έτους 1983 προκειμένου να καθορίσει τη μέγιστη ποσόστωση παραγωγής ισογλυκόζης της προσφεύγουσας·

— να υποχρεώσει το Συμβούλιο να καθορίσει την ποσόστωση της προσφεύγουσας βάσει κριτηρίων που να μην εισάγουν διακρίσεις και συμφώνων προς την αρχή της αναλογικότητας, όπως θα τα προσδιορίσει το Δικαστήριο·

— επικουρικώς, να κρίνει ότι το Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων είναι υπεύθυνο για τη ζημία που προκάλεσε στην προσφεύγουσα η θέσπιση του άρθρου 24, παράγραφοι 3 α) και 5 α), σε συνδυασμό

με την παράγραφο 2, σημείο Ι, στοιχείο β), και σημείο ΙΙ, στοιχείο β), του κανονισμού 1785/81 του Συμβουλίου, όπως τροποποιήθηκε με το παράρτημα Ι της Πράξεως για τους όρους προσχωρήσεως του Βασιλείου της Ισπανίας και της Πορτογαλικής Δημοκρατίας και για τις προσαρμογές των Συνθηκών (ΕΕ L 302 της 15.11.1985, σσ. 232 και 233)·

— να καταδικάσει το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα.

2. Με δικόγραφο που κατέθεσε στις 18 Απριλίου 1986, το Συμβούλιο, κατ' εφαρμογή του άρθρου 91 του κανονισμού διαδικασίας, ζήτησε από το Δικαστήριο να αποφανθεί επί του παραδεκτού της προσφυγής πριν εξετάσει την ουσία, να απορρίψει τις προσφυγές ως απαράδεκτες και να καταδικάσει τις προσφεύγουσες στα δικαστικά έξοδα.

3. Με δικόγραφο που κατέθεσε στη γραμματεία του Δικαστηρίου στις 29 Απριλίου 1986, το Συμβούλιο ζήτησε να ενωθούν οι υποθέσεις 31 και 35/86. Με Διάταξη της 18ης Ιουνίου 1986 το Δικαστήριο διέταξε την ένωση των δύο υποθέσεων.

4. Με Διατάξεις της 15ης Οκτωβρίου και 18ης Ιουνίου 1986 το Δικαστήριο επέτρεψε στην εταιρία Campo Ebro Industrial SA (στο εξής: Campo Ebro) να παρέμβει υπέρ των αιτημάτων των προσφευγουσών και στην Asociación General de Fabricantes de Azúcar de España (στο εξής: AGFA) και στην Επιτροπή να παρέμβουν υπέρ των αιτημάτων του Συμβουλίου.

5. Η προσφεύγουσα LAISA, κατά της οποίας στρέφεται η ένσταση απαραδέκτου, στις παρατηρήσεις που κατέθεσε στις 27 Μαΐου 1986 τονίζει ότι η προσφυγή της δεν βάλλει κατά της Συνθήκης Προσχωρήσεως, αλλά αποκλειστικώς κατά του άρθρου 24 του κανονισμού 1785/81 του Συμβουλίου, καθόσον το άρθρο αυτό καθορίζει την ποσόστωσή της παραγωγής ισογλυκόζης και την αφορά ατομικώς και ότι εμμένει στα αιτήματα που είχε διατυπώσει στο δικόγραφο της προσφυγής της.

Η προσφεύγουσα CPC España, κατά της οποίας στρέφεται η ένσταση απαραδέκτου, στις προτάσεις που κατέθεσε στις 23 Μαΐου 1986 ζητεί από το Δικαστήριο, στην περίπτωση που δεν επιφυλαχθεί να αποφανθεί επί της ενστάσεως απαραδέκτου που προέβαλε το Συμβούλιο:

— να απορρίψει την ένσταση απαραδέκτου που προέβαλε το Συμβούλιο και να κρίνει παραδεκτή τόσο την προσφυγή ακυρώσεως όσο και την αγωγή αποζημιώσεως,

— επικουρικώς, να κρίνει παραδεκτή την προσφυγή ακυρώσεως,

— επίσης επικουρικώς, να κρίνει παραδεκτή την αγωγή αποζημιώσεως,

— εν πάση περιπτώσει, να καταδικάσει το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα.

6. Η Επιτροπή, παρεμβαίνουσα, στις παρατηρήσεις που κατέθεσε στις 5 Αυγούστου 1986 ζητεί από το Δικαστήριο:

— να κρίνει την προσφυγή απαράδεκτη πριν εξετάσει την ουσία,

— να καταδικάσει τις προσφεύγουσες στα έξοδα παρεμβάσεως της Επιτροπής.

7. Η παρεμβαίνουσα AGFA, στις παρατηρήσεις που κατέθεσε στις 12 Ιανουαρίου 1987, ζητεί από το Δικαστήριο να κρίνει τις προσφυγές απαράδεκτες.

8. Η παρεμβαίνουσα Campo Ebro, στις παρατηρήσεις που κατέθεσε στις 12 Ιανουαρίου 1987, ζήτησε από το Δικαστήριο να κρίνει τις προσφυγές παραδεκτές.

9. Κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή και μετά από ακρόαση του γενικού εισαγγελέα, το Δικαστήριο αποφάσισε να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία, ως προς την ένσταση απαραδέκτου, χωρίς προηγούμενη διεξαγωγή αποδείξεων.

III — Ισχυρισμοί και επιχειρήματα που διατύπωσαν οι διάδικοι κατά την έγγραφη διαδικασία επί του παραδεκτού της προσφυγής

Α — *Παραδεκτό της προσφυγής ακυρώσεως*

1. *Επί της ελλείψεως πράξεως δυναμένης να ακυρωθεί βάσει του άρθρου 173 της Συνθήκης ΕΟΚ*

Το Συμβούλιο

Το Συμβούλιο ισχυρίζεται, καταρχάς, ότι οι διατάξεις μιας Συνθήκης Προσχωρήσεως που τροποποιούν τις πράξεις του παραγώγου δικαίου διατηρούν τη νομική φύση του πρωτογενούς δικαίου και, κατά συνέπεια, κατά της εν λόγω Πράξεως δεν χωρεί προσφυγή βάσει του άρθρου 173 της Συνθήκης ΕΟΚ.

Το Συμβούλιο προβάλλει, σχετικώς, δύο επιχειρήματα.

1) Καταρχάς, αναφερόμενο στα άρθρα 4, 43, 189 και 190 της Συνθήκης το Συμβούλιο παρατηρεί ότι οι βασικές ποσότητες που εφαρμόζονται για την παραγωγή ισογλυκόζης στην Ισπανία δεν καθορίστηκαν από το Συμβούλιο, ως αρμόδιο για το γεωργικό τομέα όργανο, με την έκδοση κανονισμού που να τροποποιεί τον κανονισμό 1785/81 και ιδίως το άρθρο 24.

Πράγματι, το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι οι βασικές αυτές ποσότητες καθορίστηκαν με τις διατάξεις της Συνθήκης Προσχωρήσεως η οποία συνήφθη κατ' εφαρμογή του άρθρου 237 της Συνθήκης ΕΟΚ, το οποίο προβλέπει ότι οι όροι προσχωρήσεως αποτελούν αντικείμενο συμφωνίας μεταξύ των κρατών μελών και του αιτούντος κράτους και ότι η συμφωνία αυτή υπόκειται στην κύρωση εκ μέρους όλων των συμβαλλομένων κρατών κατά τους συνταγματικούς τους κανόνες.

Δεδομένου ότι το άρθρο 1, παράγραφος 2, της Συνθήκης Προσχωρήσεως προβλέπει ότι οι όροι προσχωρήσεως καθορίζονται στην Πράξη που επισυνάπτεται στην εν λόγω Συνθήκη, το δε άρθρο 26 της τελευταίας προβλέπει ότι οι πράξεις του παραγώγου δικαίου που απαριθμούνται στο παράρτημα Ι αποτελούν αντικείμενο των προσαρμογών που ορίζονται στο εν λόγω παράρτημα, το Συμβούλιο συμπεραίνει ότι οι προσαρμογές αυτές αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του συνόλου των όρων προσχωρήσεως των νέων κρατών μελών, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται και οι προσαρμογές στο βασικό κανονισμό για τη ζάχαρη, που αποτελεί το αντικείμενο της παρούσας προσφυγής.

Συνεπώς, η τροποποίηση του βασικού κανονισμού για τη ζάχαρη δεν προκύπτει από πράξη που εξέδωσε proprio motu το Συμβούλιο. Αντιθέτως, οι διατάξεις κατά των οποίων στρέφεται η προσφυγή ακυρώσεως αποτελούν αναπόσπαστο μέρος Συνθήκης που έχει την ίδια νομική αξία με τις αρχικές Συνθήκες. Συνεπώς, οι προσβαλλόμενες διατάξεις δεν αποτελούν « πράξη του Συμβουλίου », κατά την έννοια του άρθρου 173 της Συνθήκης και δεν υπόκεινται στον έλεγχο νομιμότητας που προβλέπει το εν λόγω άρθρο.

Καίτοι η νομολογία του Δικαστηρίου έχει πάντοτε δώσει μεγαλύτερη βαρύτητα στο περιεχόμενο και όχι στην ονομασία των πράξεων (απόφαση της 31ης Μαρτίου 1971, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, υπόθεση 22/70, Rec. σσ. 263 και 277, σκέψεις 38 έως 42) το Συμβούλιο, ωστόσο, τονίζει ότι η νομολογία αυτή αναφέρεται σε διατάξεις που θέσπισαν τα όργανα.

2) Το Συμβούλιο τονίζει, επίσης, ότι δεν μπορεί να προβληθεί το άρθρο 8 της Πράξεως Προσχωρήσεως προκειμένου να δικαιολογηθεί, στην παρούσα υπόθεση, εφαρμογή του άρθρου 173 της Συνθήκης ΕΟΚ. Κατά την άποψή του, το εν λόγω άρθρο, το οποίο πρέπει να νοηθεί

στο πλαίσιό του (που αποτελούν το σύνολο των άρθρων 6, 7 και 8 της Πράξεως Προσχωρήσεως) έχει καθαρώς διαδικαστικό χαρακτήρα. Πράγματι, το Συμβούλιο θεωρεί ότι τα άρθρα 7 και 8 προβλέπουν δύο ρητές αποκλίσεις από την καθαρώς διαδικαστική αρχή του άρθρου 6, ότι δηλαδή για τις μελλοντικές τροποποιήσεις της Πράξεως Προσχωρήσεως πρέπει να ακολουθείται η διαδικασία αναθεωρήσεως που προβλέπουν οι αρχικές Συνθήκες. Κατά την άποψη του Συμβουλίου τα δύο αυτά άρθρα είναι συμπληρωματικά και, επομένως, αναφέρονται, καίτοι σε διαφορετικές περιπτώσεις, στο ίδιο διαδικαστικό αντικείμενο. Πράγματι, το άρθρο 7 διασφαλίζει την αρμοδιότητα των οργάνων να προβαίνουν σε μελλοντικές τροποποιήσεις, σύμφωνα με την κανονική διαδικασία τροποποιήσεων, των πράξεων του παραγώγου δικαίου στις οποίες αναφέρονται οι μεταβατικές διατάξεις της Πράξεως Προσχωρήσεως. Το άρθρο 8 διασφαλίζει την ίδια αρμοδιότητα προκειμένου περί πράξεων του παραγώγου δικαίου που τροποποιήθηκαν με τις διατάξεις της Πράξεως Προσχωρήσεως.

Συνεπώς, η εξομοίωση με το παράγωγο δίκαιο των διατάξεων της Πράξεως Προσχωρήσεως που επέφεραν μη μεταβατικού χαρακτήρα τροποποιήσεις στις πράξεις των οργάνων, εξομοίωση στην οποία προβαίνει το άρθρο 8, περιορίζεται μόνο σε ό,τι αφορά τη μελλοντική τροποποίηση των εν λόγω πράξεων.

Το συμπέρασμα αυτό επιβεβαιώνεται από το γεγονός ότι στην περίπτωση τροποποιήσεως πράξεως του παραγώγου δικαίου με τη Συνθήκη Προσχωρήσεως, τόσο η πηγή δικαίου όσο και οι διαδικαστικοί κανόνες είναι ουσιωδώς διαφορετικοί από εκείνους που εφαρμόζονται στην περίπτωση κανονικής τροποποιήσεως της εν λόγω πράξεως του παραγώγου δικαίου.

Στην πρώτη περίπτωση, πηγή δικαίου είναι Συνθήκη που έχει, καταρχήν, από νομικής απόψεως, την ίδια αξία με τις αρχικές Συνθήκες. Οι διαδικαστικοί κανόνες προβλέπουν, στην περίπτωση αυτή, συμφωνία όλων των κρατών μελών της Κοινότητας και των προσχωρούντων κρατών, η οποία υπόκειται σε κύρωση εκ μέρους όλων των συμβαλλομένων κρατών κατά τους συνταγματικούς τους κανόνες. Αυτή η διαδικασία κυρώσεως περιλαμβάνει, κατά κανόνα, σε όλα τα συμβαλλόμενα κράτη την κοινοβουλευτική επικύρωση.

Στη δεύτερη περίπτωση, δηλαδή στην περίπτωση τροποποιήσεως σύμφωνα με την κανονική διαδικασία που ακολουθείται για το παράγωγο δίκαιο, πηγή δικαίου είναι μία άλλη πράξη του παραγώγου δικαίου, εκδιδόμενη από το αρμόδιο όργανο της Κοινότητας. Η διαδικασία αυτή απαιτεί, στην παρούσα περίπτωση, τροποποίηση του βασικού κανονισμού για τη ζάχαρη με κανονισμό εκδιδόμενο από το Συμβούλιο, βάσει του άρθρου 43 της Συνθήκης ΕΟΚ, επί του οποίου στηρίζεται η αρμοδιότητα του Συμβουλίου στον τομέα της κοινής γεωργικής πολιτικής. Η διαδικασία του άρθρου 43 περιλαμβάνει πρόταση της Επιτροπής, γνωμοδότηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και απόφαση του Συμβουλίου με ειδική πλειοψηφία. Εξάλλου, κανονισμός εκδιδόμενος από το Συμβούλιο με σκοπό την τροποποίηση του βασικού κανονισμού της ζάχαρης πρέπει να είναι αιτιολογημένος και να αναφέρει τις απαιτούμενες κατά το άρθρο 190 της Συνθήκης ΕΟΚ προτάσεις και γνώμες.

Υπό τις προϋποθέσεις αυτές το Συμβούλιο θεωρεί ότι το άρθρο 8 της Πράξεως Προσχωρήσεως δεν μπορεί να έχει ως συνέπεια, όπως ισχυρίζονται οι προσφεύγουσες, την πλήρη και άμεση εξομοίωση των διατάξεων της εν λόγω Πράξεως που τροποποιεί πράξεις των οργάνων με τις τελευταίες αυτές.

Εξάλλου, οι αμφισβητούμενες βασικές ποσότητες αποτελούν αναπόσπαστο μέρος των όρων αποδοχής των νέων κρατών μελών και είναι αποτέλεσμα μακράς και δυσχερούς διαπραγματεύσεως μεταξύ των κρατών μελών και των προσχωρούντων κρατών στο πλαίσιο των οποίων έγιναν αμοιβαίες παραχωρήσεις. Η δικαστική αμφισβήτηση ορισμένων από τους όρους αυτούς μπορεί να ανατρέψει την όλη ισορροπία που επιτεύχθηκε στις σχετικές με την προσχώρηση διαπραγματεύσεις.

Παρατηρήσεις της Επιτροπής

Η Επιτροπή συντάσσεται πλήρως με τις προτάσεις του Συμβουλίου περί του παραδεκτού που περιέχονται στο χωριστό δικόγραφο που κατέθεσε στις 18 Απριλίου 1986 και κρίνει ότι δεν έχει να προσθέσει τίποτε άλλο στο παρόν στάδιο της διαδικασίας.

Παρατηρήσεις της παρεμβαίνουσας AGFA

Η παρεμβαίνουσα AGFA ισχυρίζεται ότι η προσφυγή πρέπει να κριθεί απαράδεκτη διότι η προσβαλλόμενη πράξη δεν είναι μία από εκείνες που αναφέρει το άρθρο 189 της Συνθήκης ΕΟΚ και οι οποίες υπόκεινται στον έλεγχο νομιμότητας του Δικαστηρίου, δυνάμει του άρθρου 173 της εν λόγω Συνθήκης. Πρόκειται, αντιθέτως, για συμφωνία που συνήφθη μεταξύ κυριάρχων κρατών, σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπει το άρθρο 237 της Συνθήκης ΕΟΚ, η οποία, συνεπώς, δεν υπόκειται στον εν λόγω έλεγχο.

Θεωρεί ότι κατά τις διατάξεις του άρθρου 237 της Συνθήκης ΕΟΚ, όταν πρόκειται για την αποδοχή νέων κρατών, οι όροι προσχωρήσεως καθορίζονται από τα κράτη μέλη στο πλαίσιο ασκήσεως της εθνικής τους κυριαρχίας και, κατά συνέπεια, μόνο τα κράτη μέλη και οι αποδέκτες των συμφωνιών αυτών (Ισπανία και Πορτογαλία) μπορούν νομίμως να ασκήσουν προσφυγή ενώπιον του Δικαστηρίου, βάσει του άρθρου 173, παράγραφος 1, αν κρίνουν ότι συντρέχει περίπτωση καταχρήσεως εξουσίας κατά την εκτέλεση των εν λόγω συμφωνιών.

Σε ό,τι αφορά το άρθρο 8 της Πράξεως Προσχωρήσεως, η AGFA υποστηρίζει ότι περιορίζεται να θεσπίσει την ιεραρχική ισότητα μεταξύ των νομοθετικών κειμένων που ίσχυαν πριν και των τροποποιήσεων που συμφωνήθηκαν.

Το άρθρο 1 της Πράξεως Προσχωρήσεως ορίζει σαφώς ότι τα προβλεπόμενα στα παραρτήματα συνιστούν τους όρους προσχωρήσεως. Δεν μπορεί, συνεπώς, να θεωρηθούν ως κανονιστικές πράξεις των κοινοτικών οργάνων, όπως επιβεβαιώνει, εξάλλου, το γεγονός ότι δεν διέπονται από τις διατάξεις του άρθρου 190 της Συνθήκης ΕΟΚ.

Παρατηρήσεις των προσφευγουσών

1) Η προσφεύγουσα CPC υποστηρίζει ότι οι προαναφερθείσες προσαρμογές του παραγώγου δικαίου εξομοιώνονται απλώς, στην πράξη, με τις « προσαρμογές των Συνθηκών » των αναφερομένων στο άρθρο 237, εδάφιο 2, της Συνθήκης ΕΟΚ. Αντί να ανατεθούν οι προσαρμογές αυτές στα κοινοτικά όργανα, υπό τη διευρυμένη τους σύνθεση — περίπτωση κατά την οποία θα διατηρούσαν αναμφισβήτητα το χαρακτήρα τους ως διατάξεις του παραγώγου δικαίου — ενσωματώθηκαν στη Συνθήκη Προσχωρήσεως.

Αναφερόμενη στα άρθρα 26 και 27 της Πράξεως Προσχωρήσεως η προσφεύγουσα CPC θεωρεί ότι η μέθοδος που επελέγη για την προσαρμογή του παραγώγου δικαίου οφείλεται σε πρακτικούς λόγους.

Σύμφωνα με το άρθρο 27, οι κατευθύνσεις που παρέχει το παράρτημα ΙΙ απαιτούν τη λήψη μέτρων εφαρμογής εκ μέρους των κοινοτικών οργάνων, τα οποία έχουν βεβαίως το χαρακτήρα παραγώγου δικαίου και αποτελούν πράξεις κατά την έννοια του άρθρου 173.

Η μέθοδος που επιλέγει το άρθρο 26 συνίσταται στη διατύπωση του κειμένου της σχετικής τροποποιήσεως. Κατά το εν λόγω άρθρο οι προσαρμογές που προβλέπει το παράρτημα Ι δεν απαιτούν την έκδοση πράξεως εφαρμογής εκ μέρους των κοινοτικών οργάνων και νοούνται ως απευθείας εφαρμοζόμενες σε όλα τα κράτη μέλη, περιλαμβανομένων των νέων.

Βεβαίως η ιεραρχική τάξη ενός νομικού κανόνος στο πλαίσιο του κοινοτικού δικαίου προκύπτει από τη διαδικασία που ακολουθήθηκε για τη θέσπισή του· ωστόσο, η αρμόδια για τη θέσπιση των εν λόγω κανόνων αρχή έχει αναμφισβήτητα την εξουσία να τους κατατάξει ιεραρχικώς σε επίπεδο χαμηλότερο από εκείνο που προκύπτει από τον τρόπο που ακολουθήθηκε για τη θέσπισή τους: πράγματι, οι συντάκτες της Πράξεως Προσχωρήσεως όρισαν ρητώς στο άρθρο 8 της εν λόγω Πράξεως ότι οι προσαρμογές του παραγώγου δικαίου διατηρούν την ιεραρχική τάξη και τη φύση των κανόνων τους οποίους τροποποιούν.

2) Οι προσφεύγουσες CPC και LAISA θεωρούν ότι τα άρθρα 7 και 8 της Συνθήκης Προσχωρήσεως δεν ρυθμίζουν απλώς ένα ζήτημα διαδικασίας, αλλά και την ουσία, και ότι οι εν λόγω προσαρμογές αποκτούν, από κάθε άποψη, τη φύση του παραγώγου δικαίου, ανεξάρτητα από τον τρόπο θεσπίσεώς τους.

Από το γράμμα του άρθρου 8 προκύπτει σαφώς ότι η διάταξη αυτή αφορά τόσο τη διαδικασία όσο και την ουσία. Πράγματι, η έκφραση « η ίδια νομική φύση » σημαίνει ότι οι προσαρμογές των κανονισμών του Συμβουλίου αποκτούν τη φύση πράξεων του Συμβουλίου και κατατάσσονται ιεραρχικώς στο παράγωγο δίκαιο, η δε έκφραση « υπόκεινται στους ίδιους με αυτές κανόνες » σημαίνει ότι οι προσαρμογές δεν υπόκεινται μόνο στους κανόνες που ισχύουν για τις μεταγενέστερες προσαρμογές, αλλά και σε εκείνους που διέπουν τον έλεγχο των πράξεων, ιδίως τους κανόνες του άρθρου 173. Επίσης, η λέξη « ειδικότερα » που χρησιμοποιείται στο άρθρο 7 αποδεικνύει ότι η διαδικασία προσαρμογής αναφέρεται ως παράδειγμα και ότι η γενική αρχή είναι ότι οι πράξεις των κοινοτικών οργάνων « διατηρούν τη νομική τους φύση ».

Οι προσφεύγουσες υπογραμμίζουν ότι η άποψη που υποστηρίζει το Συμβούλιο σημαίνει ότι ένας κανονισμός μπορεί να θεωρείται ταυτόχρονα ως παράγωγο δίκαιο για ορισμένες διατάξεις του και ως πρωτογενές δίκαιο για ορισμένες άλλες.

Η προσφεύγουσα LAISA τονίζει, αφενός, ότι οι διατάξεις αυτές του πρωτογενούς δικαίου μπορούν να τροποποιηθούν από το Συμβούλιο, δυνάμει του άρθρου 8 της Πράξεως Προσχωρήσεως, γεγονός που τους προσδίδει και πάλι το χαρακτήρα παραγώγου δικαίου.

Εξάλλου, η προσφεύγουσα CPC τονίζει ότι δεν μπορεί να υποστηριχτεί ότι οι συντάκτες της Πράξεως Προσχωρήσεως είχαν την πρόθεση να διατηρήσουν την κανονική αρμοδιότητα του Συμβουλίου στον τομέα του παραγώγου δικαίου, χωρίς ταυτόχρονα να δώσουν στο Δικαστήριο τη δυνατότητα να ασκήσει το δικό του λειτούργημα που συνίσταται στον έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων των οργάνων και στην προστασία όλων των θιγομένων από τις πράξεις αυτές.

3) Αναφερόμενη σφαιρικώς στο χαρακτήρα του κοινοτικού συστήματος στον τομέα του δικαστικού ελέγχου της νομιμότητας, η προσφεύγουσα CPC υποστηρίζει ότι η άποψη του Συμβουλίου είναι αντίθετη προς το γράμμα και το πνεύμα της Συνθήκης, όπως αυτά εκφράζονται στο άρθρο 164.

Πράγματι, η άποψη του Συμβουλίου θα είχε ως συνέπεια το απαράδεκτο όχι μόνο των προσφυγών που άσκησαν οι προσφεύγουσες στην παρούσα υπόθεση, αλλά και όλων των αιτήσεων που απευθύνουν τα εθνικά δικαστήρια προς το Δικαστήριο, δυνάμει του άρθρου 177, για έκδοση προδικαστικής αποφάσεως. Το ίδιο θα συνέβαινε και για τις ασκούμενες ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων προσφυγές που αποσκοπούν στην αμφισβήτηση της νομιμότητας των τροποποιήσεων του παραγώγου δικαίου.

Η νομική φύση των εν λόγω πράξεων δεν δικαιολογεί την εξαίρεσή τους από τον έλεγχο του Δικαστηρίου, γεγονός που θα είχε ως αποτέλεσμα την αφαίρεση καθε πρακτικής αποτελεσματικότητας από το άρθρο 164 και τη μείωση τόσο της αποτελεσματικότητας του κοινοτικού συστήματος παροχής εννόμου προστασίας, όσο και της αξίας των βασικών αρχών της Κοινότητας και της ενότητας του κοινοτικού δικαίου.

Η προσφεύγουσα CPC αναφέρει σχετικώς τη νομολογία του Δικαστηρίου, όπως προκύπτει από τις αποφάσεις της 23ης Απριλίου 1986 (Les Verts, υπόθεση 294/83, Συλλογή σ. 1339), της 31ης Μαρτίου 1971 (Επιτροπή κατά Συμβουλίου, υπόθεση 22/70, Rec. σ. 227, σκέψη 42) και της 29ης Ιανουαρίου 1985 (Münchener Import- Weinkellerei κατά Επιτροπής, υπόθεση 143/83, Συλλογή σ. 257, σκέψη 14), που έχει εφαρμογή στην παρούσα υπόθεση, καθόσον ο τρόπος θεσπίσεως των μέτρων που προβλέπει το άρθρο 8 της Πράξεως Προσχωρήσεως δεν συνιστά κρίσιμο στοιχείο για τον καθορισμό της φύσεως μιας πράξεως κατά την έννοια του άρθρου 173, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΟΚ.

4) Εξάλλου, η προσφεύγουσα CPC θεωρεί ότι ο αποκλεισμός της προσβαλλομένης πράξεως από το σύστημα παροχής εννόμου προστασίας που προβλέπει η Συνθήκη θα δημιουργούσε κατάσταση ανισότητας, καθόσον η διάκριση μεταξύ των πράξεων που αναφέρονται στο παράρτημα Ι και εκείνων που αναφέρονται στο παράρτημα ΙΙ της Πράξεως Προσχωρήσεως είναι εντελώς αυθαίρετη και οφείλεται σε λόγους ευκολίας και συγκυρίας, στηριζόμενη π.χ. στον όγκο των κειμένων (παράρτημα ΙΙ) ή στο βαθμό ολοκληρώσεώς τους (παράρτημα Ι).

Η προσφεύγουσα CPC προσθέτει ότι ως «συνολική ισορροπία» των διαπραγματεύσεων προσχωρήσεως που επικαλείται το Συμβούλιο πρέπει να θεωρηθούν όχι μόνο οι προσαρμογές που απαριθμούνται στο παράρτημα Ι της Πράξεως Προσχωρήσεως, αλλά και εκείνες που απαριθμούνται στο παράρτημα ΙΙ. Πράγματι, είναι αναληθές να υποστηριχθεί ότι μόνο προσφυγή που βάλλει κατά των πράξεων του παραρτήματος Ι μπορεί να αναπτύξει αρνητικές συνέπειες. Οι πράξεις του παραρτήματος ΙΙ μπορούν να προσβληθούν, χωρίς η προσφυγή στην περίπτωση αυτή να θεωρηθεί ότι ανατρέπει την ισορροπία. Πράγματι, η διάκριση μεταξύ των παραρτημάτων δεν έχει καμία απολύτως σχέση με την ισορροπία που επιτεύχθηκε με τις διαπραγματεύσεις τις σχετικές με την προσχώρηση.

Οι προσφεύγουσες υπογραμμίζουν ότι η προσβαλλόμενη προσαρμογή του κανονισμού 1785/81 συνιστά πράξη, η νομιμότητα της οποίας υπόκειται σε έλεγχο δυνάμει του άρθρου 173 της Συνθήκης.

Παρατηρήσεις της παρεμβαίνουσας Campo Ebro

Η παρεμβαίνουσα υπογραμμίζει ότι μπορεί να ασκηθεί προσφυγή ακυρώσεως κατά της προσβαλλομένης πράξεως.

1) Καταρχάς, η Campo Ebro υποστηρίζει ότι η προσβαλλόμενη πράξη αποτελεί απλώς μέτρο προσαρμογής του παραγώγου δικαίου και όχι όρο προσχωρήσεως κατά την έννοια του άρθρου 237 της Συνθήκης ΕΟΚ.

Πράγματι, το άρθρο 237 της Συνθήκης αναφέρεται μόνο στους όρους προσχωρήσεως και τις προσαρμογές των Συνθηκών και όχι στις προσαρμογές του παραγώγου δικαίου που καθίστανται αναγκαίες από την προσχώρηση.

Οι προαναφερθείσες προσαρμογές του παραγώγου δικαίου δεν αποτελούν «όρους προσχωρήσεως», καθόσον μπορούν να τροποποιηθούν μονομερώς, ευθύς μετά την προσχώρηση, σύμφωνα με τις διαδικασίες που προβλέπονται για την τροποποίηση του παραγώγου δικαίου. Δεν μπορεί, πράγματι, να θεωρηθεί ότι η προσχώρηση κράτους «εξαρτάται» από διατάξεις οι οποίες μπορούν κατόπιν να τροποποιηθούν παρά τη βούλησή του. Εσφαλμένως, λοιπόν, υποστηρίζεται, ότι η προσβαλλόμενη πράξη συνιστά ουσιώδες στοιχείο της σφαιρικής ισορροπίας που επιτεύχθηκε με τις διαπραγματεύσεις τις σχετικές με την προσχώρηση, ώστε να μην μπορούν να αμφισβητηθούν δικαστικώς.

2) Η Campo Ebro υποστηρίζει, επίσης, ότι το επιχείρημα του Συμβουλίου, κατά το οποίο η

προσβαλλόμενη πράξη έχει την ίδια, από νομικής απόψεως, αξία με τις αρχικές Συνθήκες, αντιβαίνει στη ρητή διάταξη του άρθρου 8 της Πράξεως Προσχωρήσεως. Από τη σαφή διάταξη του εν λόγω άρθρου προκύπτει ότι οι συντάκτες της εν λόγω Πράξεως δεν είχαν την πρόθεση να προσδώσουν την ίδια, από νομικής απόψεως, αξία σε όλες τις διατάξεις της. Πράγματι, εφόσον κανείς κανόνας του διεθνούς ή του κοινοτικού δικαίου δεν τους υποχρέωνε να αναγνωρίσουν σε όλες τις διατάξεις που συνεφώνησαν την ίδια νομική φύση με εκείνη των αρχικών Συνθηκών, η προσβαλλόμενη διάταξη, όπως και οι άλλες διατάξεις που δεν επιφέρουν μεταβατικές μόνο τροποποιήσεις των πράξεων των οργάνων, έχει τη νομική φύση της διατάξεως που τροποποιεί.

Ως προς την άποψη του Συμβουλίου ότι το άρθρο 8 έχει καθαρώς διαδικαστικό χαρακτήρα, η Campo Ebro υποστηρίζει ότι αν θεωρηθεί ως διαδικαστικής φύσεως το γεγονός ότι μία πράξη μπορεί να τροποποιηθεί σύμφωνα με την κανονική διαδικασία που ακολουθείται για την τροποποίηση του παραγώγου δικαίου, δεν συντρέχει κανείς λόγος να μη θεωρηθεί επίσης ως «διαδικαστικής φύσεως», το γεγονός ότι η εν λόγω πράξη υπόκειται στον έλεγχο του Δικαστηρίου.

Η Campo Ebro υπογραμμίζει, επίσης, ότι η άποψη του Συμβουλίου θα είχε ως αποτέλεσμα την αποδοχή του γεγονότος ότι ένας κανονισμός μπορεί να θεωρείται ταυτόχρονα ως παράγωγο δίκαιο για ορισμένες διατάξεις του και ως πρωτογενές δίκαιο για ορισμένες άλλες. Οι διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου μπορούν να τροποποιηθούν από το Συμβούλιο, δυνάμει του άρθρου 8 της Πράξεως Προσχωρήσεως, με συνέπεια να τους προσδίδεται και πάλι ο χαρακτήρας του παραγώγου δικαίου.

3) Η Campo Ebro υποστηρίζει, επίσης, ότι εφόσον η προσβαλλόμενη πράξη έχει, δυνάμει του άρθρου 8 της Πράξεως Προσχωρήσεως, την ίδια νομική φύση με τον κανονισμό 1785/81 και εφόσον υπόκειται στους ίδιους κανόνες που διέπουν τον τελευταίο, συνάγεται ότι μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο προσφυγής ακυρώσεως υπό τις προϋποθέσεις που θέσπισε το ίδιο το Συμβούλιο.

Η Campo Ebro υπογραμμίζει ότι θα ήταν παράδοξο να γίνει δεκτό ότι η προσβαλλόμενη πράξη μπορεί να τροποποιηθεί από το Συμβούλιο υπό τις προϋποθέσεις που απαιτούνται για την τροποποίηση του κανονισμού 1785/81, χωρίς όμως να γίνεται δεκτό ότι υπόκειται στον έλεγχο του Δικαστηρίου.

Πράγματι, η ισχύς των άρθρων 24 έως 32 του κανονισμού 1785/81, όπως τροποποιήθηκαν με την Πράξη Προσχωρήσεως, λήγει, δυνάμει του άρθρου 23 του εν λόγω κανονισμού, στο τέλος της περιόδου εμπορίας 1985/86. Στις 24 Μαρτίου 1986 το Συμβούλιο παρέτεινε, με τον κανονισμό 934/86 (ΕΕ L 87, σ. 1), την εφαρμογή των εν λόγω διατάξεων μέχρι το τέλος της περιόδου εμπορίας 1990/91. Συνεπώς, η εφαρμογή του συστήματος ποσοστώσεων για την ισπανική και πορτογαλική ισογλυκόζη δεν στηρίζεται πλέον στην Πράξη Προσχωρήσεως, αλλά στον κανονισμό 934/86.

Συνεπώς, αν η άποψη του Συμβουλίου είναι αληθής, σημαίνει ότι το καθεστώς του άρθρου 24 του κανονισμού 1785/81 διήλθε διαδοχικώς από τα ακόλουθα στάδια:

— δυνατότητα προσφυγής από της θέσεως σε ισχύ του κανονισμού 1785/81 μέχρι την 31η Δεκεμβρίου 1985·

— απρόσβλητο από 1ης Ιανουαρίου 1986 μέχρι 30ής Ιουνίου 1986·

— εκ νέου δυνατότητα προσφυγής από 1ης Ιουλίου 1986 (ημερομηνία θέσεως σε ισχύ του κανονισμού 934/86).

Η παρεμβαίνουσα τονίζει, επίσης, ότι στην υπόθεση Hauptzollamt Bielefeld κατά König (υπόθεση 185/73, Rec. 1974, σ. 607) το

Συμβούλιο επικαλέστηκε τη Συνθήκη Προσχωρήσεως της Δανίας, της Ιρλανδίας και του Ηνωμένου Βασιλείου προκειμένου να αμφισβητήσει την αρμοδιότητα του Δικαστηρίου να κρίνει το κύρος του κανονισμού 7α. Κατά την άποψή του ο κανονισμός αυτός, ως συμπλήρωμα της Συνθήκης ΕΟΚ, « κυρώθηκε » με το άρθρο 1 της Συνθήκης Προσχωρήσεως, το οποίο ορίζει ότι τα προσχωρούντα κράτη προσχωρούν στις Συνθήκες περί ιδρύσεως των Κοινοτήτων « όπως συμπληρώθηκαν ή τροποποιήθηκαν ».

Στην απόφασή του της 29ης Μαΐου 1974 (προαναφερθείσα υπόθεση 185/83, σσ. 615 και 616) το Δικαστήριο απέρριψε το επιχείρημα αυτό κρίνοντας ότι, καίτοι ορισμένες ρήτρες της Πράξεως Προσχωρήσεως μπορούν να θεωρηθούν ως αναγνώριση, εκ μέρους όλων των συμβαλλομένων, του δεσμευτικού χαρακτήρα των αποφάσεων που ελήφθησαν ή των συμφωνιών που συνήφθησαν στο πλαίσιο του όλου συστήματος του κοινοτικού δικαίου, καμία διάταξη της Συνθήκης Προσχωρήσεως ή των πράξεων που τη συνοδεύουν δεν μπορεί να ερμηνευτεί υπό την έννοια ότι επικυρώνει μέτρα, ανεξάρτητα από την τυπική τους μορφή, αντίθετα προς τις ιδρυτικές Συνθήκες των Κοινοτήτων.

2. *Επί του κανονιστικού χαρακτήρα των προσβαλλομένων διατάξεων*

Το Συμβούλιο

Το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι ακόμα και αν υποτεθεί ότι το άρθρο 173 της Συνθήκης ΕΟΚ εφαρμόζεται ως προς τις διατάξεις της Συνθήκης Προσχωρήσεως, δεν συντρέχουν στην παρούσα περίπτωση οι προϋποθέσεις παραδεκτού που προβλέπει το άρθρο 173. Πράγματι, το άρθρο 24 του κανονισμού 1785/81 του Συμβουλίου, όπως τροποποιήθηκε από τη Συνθήκη Προσχωρήσεως, έχει, συνολικώς κρινόμενο, κανονιστικό χαρακτήρα.

1) Με τη διάταξη αυτή (άρθρο 24, παράγραφος 2), η Πράξη Προσχωρήσεως καθόρισε τις συνολικές βασικές ποσότητες παραγωγής ισογλυκόζης στην Ισπανία. Οι ποσότητες αυτές (A + B) καθορίζουν το συνολικό επίπεδο παραγωγής ισογλυκόζης στην Ισπανία, καθώς και τα συνολικά όρια για την επιβολή εισφορών λόγω παραγωγής.

Οι ανωτέρω συνολικές ποσότητες εφαρμόζονται σε όλες τις επιχειρήσεις παραγωγής ισογλυκόζης της Ισπανίας, παρούσες και μέλλουσες. Συνεπώς, ο καθορισμός του συνολικού αυτού ορίου δεν αφορά ούτε άμεσα ούτε ατομικά τις προσφεύγουσες, καθόσον η ιδιότητα του παραγωγού που τις χαρακτηρίζει σήμερα μπορεί να κτηθεί από οποιοδήποτε άλλο πρόσωπο θελήσει να ασκήσει την οικονομική αυτή δραστηριότητα.

Είναι, βεβαίως, αληθές ότι η Πράξη Προσχωρήσεως προβλέπει (άρθρο 24, παράγραφος 3) σύστημα κατανομής των εν λόγω συνολικών ποσοτήτων μεταξύ των επιμέρους επιχειρήσεων — οι ατομικές ποσοστώσεις καθορίζονται διά κατανομής των βασικών ποσοτήτων μεταξύ των οικείων επιχειρήσεων βάσει της παραγωγής τους κατά το έτος 1983 — το Συμβούλιο, ωστόσο, αμφισβητεί ότι η διάταξη αυτή αφορά τις προσφεύγουσες ατομικά, επειδή μόνο τρεις επιχειρήσεις, μεταξύ των οποίων οι προσφεύγουσες, πληρούν την προϋπόθεση της παραγωγής κατά το έτος 1983. Εξάλλου, η διάταξη αυτή δεν τις αφορά άμεσα, καθόσον η χορήγηση των ποσοστώσεων, σύμφωνα με το σύστημα κατανομής, δεν παρέχει σχετικώς κανένα περιθώριο διακρίσεως στα κράτη μέλη.

Πράγματι, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου και ιδίως τις αποφάσεις της 5ης Μαΐου 1977 (Scholten Honig, υπόθεση 101/76, Rec. σ. 797, σκέψεις 21 και 23), της 26ης Φεβρουαρίου 1981 (Giuffrida, υπόθεση 64/80, Συλλογή σ. 693, σκέψη 6), και της 30ής Σεπτεμβρίου 1982 (Roquette, υπόθεση 242/81, Συλλογή σ. 3213, σκέψη 7), οι διατάξεις του κοινοτικού δικαίου έχουν κανονιστικό χαρακτήρα όταν εφαρμόζονται επί πραγματικών

περιστατικών που καθορίζονται αντικειμενικώς και όταν παράγουν έννομες συνέπειες για κατηγορίες προσώπων που καθορίζονται κατά τρόπο γενικό και αφηρημένο. Οι διατάξεις αυτές διατηρούν τον κανονιστικό τους χαρακτήρα ακόμα και όταν κατά τη θέσπισή τους ο αριθμός — ή ακόμα και η ταυτότητα — των ενδιαφερομένων προσώπων μπορεί να καθοριστεί, με μεγαλύτερη ή μικρότερη ακρίβεια, εφόσον το στοιχείο αυτό προκύπτει από την αντικειμενική, πραγματική ή νομική, κατάσταση στην οποία αναφέρονται οι εν λόγω διατάξεις.

2) Το Συμβούλιο τονίζει, κατόπιν, ότι σκοπός του συστήματος των ποσοστώσεων στον τομέα της ζάχαρης και της ισογλυκόζης είναι ο περιορισμός της αυξήσεως της παραγωγής, δεδομένου ότι πρόκειται για τομέα που παρουσιάζει διαρθρωτικά πλεονάσματα, η δε πραγμάτωση του σκοπού αυτού επιβάλλει τον καθορισμό συνολικών ορίων τα οποία, στον εν λόγω τομέα, εφαρμόζονται σε επίπεδο κρατών μελών, καθώς και τον καθορισμό κριτηρίων για τη χορήγηση ατομικών ποσοστώσεων στις οικείες επιχειρήσεις εντός των συνολικών αυτών ορίων.

Πριν από την τροποποίησή του με την Πράξη Προσχωρήσεως το άρθρο 24 του κανονισμού 1785/81 είχε καθορίσει τα στοιχεία αυτά. Κατά την άποψη που υποστηρίζουν οι προσφεύγουσες, το άρθρο 24, παράγραφος 3, πρώτη φράση, το οποίο ορίζει ότι η ποσόστωση Α της κάθε επιχειρήσεως παραγωγής ζάχαρης ή ισογλυκόζης ισούται με τη βασική ποσόστωση που της χορηγήθηκε για την περίοδο από 1ης Ιουλίου 1980 έως 30ής Ιουνίου 1981, είχε το χαρακτήρα ατομικής αποφάσεως, ιδίως έναντι των επιχειρήσεων στις οποίες είχε ήδη επιβληθεί ποσόστωση κατά την περίοδο εκείνη. Εξάλλου, το άρθρο 24 δεν αφήνει περιθώρια διακρίσεως στα κράτη μέλη ως προς τη χορήγηση ατομικών ποσοστώσεων.

Το Συμβούλιο παρατηρεί ότι, υπό τις προϋποθέσεις αυτές, κάθε κοινοτική κανονιστική ρύθμιση σχετική με τις επιβαλλόμενες στον τομέα της ζάχαρης και της ισογλυκόζης ποσοστώσεις θα έχανε τον κανονιστικό της χαρακτήρα. Μια τέτοια διεύρυνση της έννοιας της ατομικής αποφάσεως θα έθιγε το ίδιο το σύστημα της Συνθήκης, το οποίο επιτρέπει, καταρχήν, στους ιδιώτες να ζητήσουν ακύρωση μόνο των ατομικών αποφάσεων που τους αφορούν.

Εξάλλου, το Συμβούλιο υπογραμμίζει ότι το ίδιο το άρθρο 24 δεν χορηγεί ατομικές ποσοστώσεις στις ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις. Το έργο αυτό, σύμφωνα με την πρώτη παράγραφο, εναπόκειται στα κράτη μέλη, τα οποία οφείλουν να χορηγούν τις ατομικές ποσοστώσεις υπό τους όρους που καθορίζει ο τίτλος ΙΙΙ του κανονισμού 1785/81, που ρυθμίζει το σύστημα των ποσοστώσεων.

Στην Ισπανία η χορήγηση των ατομικών ποσοστώσεων στις επιχειρήσεις παραγωγής ζάχαρης πρέπει να πραγματοποιηθεί με βάση τα δικαιώματα παραγωγής που είχαν πριν την 1η Ιανουαρίου 1986. Είναι σαφές ότι αυτό το κριτήριο κατανομής, το οποίο αναφέρεται γενικώς στο εθνικό σύστημα που ίσχυε στην Ισπανία, παρέχει ένα περιθώριο διακρίσεως στις αρμόδιες ισπανικές αρχές. Επίσης, το κριτήριο κατανομής που ισχύει για την ισογλυκόζη προβλέπει τη χορήγηση ατομικών ποσοστώσεων βάσει της παραγωγής του έτους 1983. Αυτή η γενική ορολογία, δηλαδή « βάσει » αντί « σύμφωνα με », παρέχει ένα ορισμένο περιθώριο διακρίσεως στις εθνικές αρχές για τον καθορισμό του ακριβούς ύψους των ατομικών ποσοστώσεων.

3) Τέλος, το Συμβούλιο θεωρεί ότι οι διατάξεις της Πράξεως Προσχωρήσεως που τροποποίησαν το εν λόγω άρθρο 24 ενσωματώνονται στο σύνολο των διατάξεων του κανονισμού 1785/81, ιδίως του άρθρου 25, το οποίο παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα μειώσεως, συνολικώς μέχρι 10 %, των ατομικών ποσοστώσεων που χορήγησαν βάσει του άρθρου 24 στις οικείες επιχειρήσεις. Η δυνατό-

τητα αυτή, η οποία σκοπεύει στην αντιμετώπιση των αναγκών αναδιαρθρώσεως των επιχειρήσεων που παράγουν ζάχαρη και ισογλυκόζη, παρέχει σημαντικό περιθώριο διακρίσεως στα κράτη μέλη.

Πράγματι, το άρθρο 25 παρέχει στα κράτη μέλη την αρμοδιότητα να μειώνουν, εντός του προαναφερθέντος ορίου, την ποσόστωση Α και Β της κάθε επιμέρους επιχειρήσεως, προκειμένου να επαναχορηγούν το μέρος αυτό της ποσοστώσεως, που μειώθηκε ως κίνητρο για την αναδιάρθρωση, σε άλλη επιχείρηση του τομέα. Το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι η διάταξη αυτή επιτρέπει τη μεταφορά ποσοστώσεων από τον τομέα της ζάχαρης στον τομέα της ισογλυκόζης και αντιστρόφως.

Συνεπώς η χορήγηση ατομικών ποσοστώσεων βάσει του συστήματος κατανομής που ενσωματώθηκε στο άρθρο 24, παράγραφος 3, εξαρτάται από την άσκηση της δυνατότητας που παρασχέθηκε στα κράτη μέλη να τροποποιήσουν μεταγενέστερα τις χορηγηθείσες ποσοστώσεις (βλέπε σχετικώς τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Reischl στην προαναφερθείσα υπόθεση 242/81, Roquette) και, συνεπώς, δεν αφορά άμεσα την προσφεύγουσα.

4) Τέλος, το Συμβούλιο τονίζει ότι οι αποφάσεις της 29ης Οκτωβρίου 1980 (Roquette, υπόθεση 138/79, Rec. σ. 3333, και Maizena, υπόθεση 139/79, Rec. σ. 3393) δεν μπορούν να προβληθούν ως νομολογιακά προηγούμενα σε σχέση με την παρούσα υπόθεση. Στις υποθέσεις αυτές το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι ο κανονισμός 1293/79 εφήρμοζε, κατά τρόπο συγκεκριμένο και ατομικό, τους γενικούς και αφηρημένους κανόνες για τη χορήγηση ποσοστώσεων που είχε διατυπώσει. Σε παράρτημα του εν λόγω κανονισμού αναφέρονταν οι ακριβείς αριθμοί των ατομικών ποσοστώσεων που εχορηγούντο σε κάθε επιχείρηση, με τις ονομασίες των δικαιούχων. Αντιθέτως, το άρθρο 24, όπως τροποποιήθηκε με την Πράξη Προσχωρήσεως, περιορίζεται στη διατύπωση γενικών και αφηρημένων κανόνων για τη χορήγηση, εκ μέρους των κρατών μελών, των ατομικών ποσοστώσεων στις οικείες επιχειρήσεις.

Παρατηρήσεις της Επιτροπής

Η Επιτροπή συντάσσεται πλήρως με τις προτάσεις του Συμβουλίου περί του παραδεκτού, που περιέχονται στο χωριστό δικόγραφο που κατέθεσε στις 18 Απριλίου 1986 και κρίνει ότι δεν έχει να προσθέσει τίποτε άλλο στο παρόν στάδιο της διαδικασίας.

Παρατηρεί, ωστόσο, αναφερόμενη στο υπόμνημα απαντήσεως που κατέθεσε η προσφεύγουσα LAISA, ότι το άρθρο 25 του κανονισμού 1785/81, το οποίο επιτρέπει στα κράτη μέλη να περιορίζουν την ποσόστωση Α και την ποσόστωση Β των εγκατεστημένων στο έδαφός τους επιχειρήσεων παραγωγής ζάχαρης ή ισογλυκόζης, δεν περιορίζει τη δυνατότητα αυτή μόνο για την περίπτωση αναδιαρθρώσεως.

Κατά την Επιτροπή, την ερμηνεία αυτή επιβεβαιώνει το γράμμα του δευτέρου εδαφίου της παραγράφου 2 του άρθρου 25, το οποίο επιτρέπει υπέρβαση του ορίου 10 % που καθορίζει το πρώτο εδάφιο σε δύο κράτη μέλη, στο πλαίσιο των σχεδίων αναδιαρθρώσεως. Συνεπώς, μείωση τουλάχιστον 10 % μπορεί να πραγματοποιηθεί και εκτός σχεδίου αναδιαρθρώσεως.

Παρατηρήσεις της παρεμβαίνουσας AGFA

Η παρεμβαίνουσα AGFA θεωρεί ότι το άρθρο 24 του κανονισμού 1785/81, όπως τροποποιήθηκε με την Πράξη Προσχωρήσεως, εφαρμόζεται κατά τρόπο γενικό, που στηρίζεται σε στοιχεία αντικειμενικά μη επιτρέποντα την εξατομίκευση επιμέρους καταστάσεων και την

εξίσωσή τους με απόφαση ατομική. Η AGFA αναφέρει σχετικώς τη νομολογία του Δικαστηρίου και ιδίως τις αποφάσεις της 11ης Ιουλίου 1968 (Zuckerfabrik, υπόθεση 6/68, Rec. σ. 595) και της 26ης Φεβρουαρίου 1981 (Giuffrida, υπόθεση 64/80, Συλλογή σ. 693) κατά τις οποίες η κανονιστική φύση μιας πράξεως δεν μπορεί να αμφισβητηθεί λόγω του γεγονότος ότι μπορεί, με μεγαλύτερη ή μικρότερη ακρίβεια, να καθοριστεί η ταυτότητα εκείνων επί των οποίων εφαρμόζεται, σε μια δεδομένη στιγμή, εφόσον η εφαρμογή πραγματοποιείται βάσει αντικειμενικών προϋποθέσεων.

Κατά την άποψη της AGFA αντικειμενικές είναι οι προϋποθέσεις που προβλέπει το άρθρο 24, το οποίο καθορίζει μόνο τα βασικά στοιχεία για τον υπολογισμό των ποσοστώσεων εκ μέρους της Ισπανίας, χωρίς να λαμβάνει υπόψη τις ατομικές περιπτώσεις των διαφόρων επιχειρήσεων παραγωγής ισογλυκόζης. Η παρεμβαίνουσα υπογραμμίζει ότι στην απόφαση της 29ης Οκτωβρίου 1980 (Roquette, υπόθεση 138/79, Rec. σ. 3333) το Δικαστήριο έκρινε την προσφυγή παραδεκτή, επειδή στο σώμα του προσβαλλομένου κανονισμού υπήρχε παράρτημα που περιελάμβανε πίνακα των διαφόρων παραγωγικών επιχειρήσεων με μνεία των αντιστοίχων ποσοστώσεών τους. Στην παρούσα περίπτωση, δεν εξατομικεύονται τα πρόσωπα τα οποία αφορά η ρύθμιση επειδή ελήφθη ως σημείο αναφοράς η παραγωγή του έτους 1983, διότι η παράγραφος 3 του άρθρου 25 του εν λόγω κανονισμού προβλέπει τη δυνατότητα επιβολής ποσοστώσεως σε επιχείρηση στην οποία δεν είχε επιβληθεί έως τότε ποσόστωση.

Εξάλλου, ο προσβαλλόμενος κανονισμός δεν αφορά άμεσα τις προσφεύγουσες. Το άρθρο 25 του κανονισμού 1785/81 επιτρέπει στα κράτη μέλη να τροποποιούν, μέχρις ορίου 10 %, τις ποσοστώσεις που έχουν χορηγηθεί σε κάθε επιχείρηση. Η Ισπανία έκανε ήδη χρήση της διακριτικής αυτής ευχέρειας εκδίδοντας στις 23 Ιουνίου 1986 απόφαση που καθορίζει τις ποσοστώσεις ισογλυκόζης για την περίοδο εμπορίας 1986/87.

Παρατηρήσεις των προσφευγουσών

Οι προσφεύγουσες θεωρούν ότι το άρθρο 24 του κανονισμού 1785/81, όπως τροποποιήθηκε με την Πράξη Προσχωρήσεως, έχει τη φύση αποφάσεως που τις αφορά άμεσα και ατομικά.

1) Η προσφεύγουσα CPC υποστηρίζει ότι οι διατάξεις του άρθρου 24 περιέχουν στην πραγματικότητα μία απόφαση. Πράγματι, οι διατάξεις του άρθρου 24, παράγραφος 2, που καθορίζουν για την Ισπανία βασική ποσότητα Α ύψους 75 000 τόνων και βασική ποσότητα Β ύψους 8 000 τόνων έχουν το χαρακτήρα αποφάσεως που απευθύνεται στο εν λόγω κράτος μέλος, θίγουν όμως έμμεσα την προσφεύγουσα, οι δε διατάξεις του άρθρου 24, παράγραφος 1, δεύτερη περίπτωση και οι παράγραφοι 3 α) και 5 α) έχουν το χαρακτήρα αποφάσεως που θίγει άμεσα την προσφεύγουσα, καθόσον προβλέπουν ότι οι βασικές ποσότητες Α και Β που καθορίστηκαν για την Ισπανία θα χορηγηθούν αποκλειστικά στις εν λόγω επιχειρήσεις, σε εκείνες, δηλαδή, οι οποίες παρήγαγαν ισογλυκόζη κατά το ημερολογιακό έτος 1985 και θα κατανεμηθούν βάσει της παραγωγής τους κατά το ημερολογιακό έτος 1983.

Η προσφεύγουσα CPC ισχυρίζεται ότι στη νομολογία που παρέθεσε το καθού οι σχετικές διατάξεις αφορούσαν κατηγορία προσώπων καθοριζόμενη κατά τρόπο γενικό και αφηρημένο, ενώ τα προσβαλλόμενα στην παρούσα υπόθεση μέτρα περιορίζονται σ' ένα κλειστό σύνολο τριών επιχειρήσεων που είναι επακριβώς γνωστές και οι οποίες ασκούσαν τη δραστηριότητά τους πριν τεθούν σε ισχύ τα εν λόγω μέτρα. Η βασική ποσότητα των 83 000 τόνων για τις ποσοστώσεις Α και Β επελέγη ακριβώς επειδή αντιστοιχούσε στο ύψος της παραγωγής τους κατά το έτος 1983 — με αποτέλεσμα τη σημαντική μείωση των επιπέδων παραγωγής των εν λόγω επιχειρήσεων.

Οι προσβαλλόμενες διατάξεις, καίτοι περιλαμβάνονται σε κανονισμό, δεν αποτελούν μέτρα οικονομικής φύσεως και γενικής και αφηρημένης ισχύος, αλλά συνιστούν, στην πράξη, συλλογική απόφαση που αφορά τόσο την Ισπανία όσο και τις τρεις ισπανικές επιχειρήσεις παραγωγής ισογλυκόζης.

Εξάλλου, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου στον τομέα του ντάμπινγκ (απόφαση της 21ης Φεβρουαρίου 1984, Allied Corporation και λοιποί κατά Επιτροπής, συνεκδικασθείσες υποθέσεις 239 και 275/82, Συλλογή σ. 1005, σκέψη 12), η προσφυγή θα έπρεπε, επίσης, να κριθεί παραδεκτή, δεδομένου ότι η προσφεύγουσα εξατομικεύθηκε ως μία από τις εν λόγω τρεις επιχειρήσεις και την αφορούσαν οι έρευνες και οι διαδικασίες που προηγήθηκαν της προσχωρήσεως. Πράγματι, στο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων για την προσχώρηση της Ισπανίας οι τρεις ισπανικές επιχειρήσεις παραγωγής υποχρεώθηκαν να ενημερώνουν τις αρμόδιες αρχές για την παραγωγή τους και την παραγωγική τους δυνατότητα.

Εξάλλου, η προσφεύγουσα LAISA παρατηρεί ότι το ίδιο το Συμβούλιο αναγνωρίζει ότι ο κανονισμός 1785/81 δεν αναφέρει μόνο τον ανά χώρα αριθμό των ποσοστώσεων, αλλά καθορίζει και το σύστημα κατανομής των ποσοστώσεων αυτών μεταξύ των διαφόρων επιχειρήσεων παραγωγής. Βάσει αυτού του συστήματος, η προσφεύγουσα μπόρεσε να υπολογίσει την ποσόστωσή της. Καίτοι η πραγμάτωση του σκοπού του περιορισμού της αυξήσεως της παραγωγής επιβάλλει τον καθορισμό συνολικών ορίων, δεν είναι αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού αυτού να καθορίζεται και το σύστημα χορηγήσεως των ατομικών ποσοστώσεων.

Εξάλλου, οι σχετικές με την κατάσταση αυτή εκτιμήσεις των κρατών μελών ήταν διαφορετικές από εκείνη του Συμβουλίου. Πράγματι, καίτοι η ιταλική κυβέρνηση κοινοποίησε για πρώτη φορά τον Μάιο του 1986 στις ιταλικές επιχειρήσεις παραγωγής ισογλυκόζης τις ατομικές τους ποσοστώσεις για την περίοδο εμπορίας 1986/87, η Γαλλία και η Γερμανία ουδέποτε το έπραξαν, κρίνοντας ασφαλώς περιττή την τυπική αυτή διαδικασία.

2) Οι προσφεύγουσες θεωρούν ότι το Συμβούλιο δεν προβάλλει βάσιμα επιχειρήματα κατά του ισχυρισμού ότι το επίδικο μέτρο τις αφορούσε ατομικά. Θεωρούν ότι η χρησιμοποίηση κριτηρίων, όπως το ατομικό επίπεδο παραγωγής σε ένα ορισμένο έτος, εξατομικεύει τις προσφεύγουσες, ως εάν ήταν αποδέκτες αποφάσεως και τις διακρίνει από όλες τις άλλες επιχειρήσεις.

Εξάλλου, η προσβαλλόμενη διάταξη αφορά άμεσα τις προσφεύγουσες.

Η προσφεύγουσα CPC υποστηρίζει ότι σύμφωνα με πάγια νομολογία το Δικαστήριο θεωρεί ότι οι διατάξεις αφορούν άμεσα τα υποκείμενα δικαίου όταν, για να αναπτύξουν τις έννομες συνέπειές τους, δεν απαιτούν την έκδοση πράξεως εφαρμογής εκ μέρους των εθνικών αρχών, ή όταν δεν παρέχουν κανένα περιθώριο εκτιμήσεως στο οικείο κράτος μέλος. Το Δικαστήριο αναγνώρισε τον άμεσο χαρακτήρα των διατάξεων στις περιπτώσεις στις οποίες ο τρόπος με τον οποίο το κράτος μέλος ασκούσε τη διακριτική του εξουσία δεν άφηνε καμία αμφιβολία (απόφαση της 1ης Ιουλίου 1965, Töpfer, συνεκδικασθείσες υποθέσεις 106 και 107/63, Rec. σ. 525· απόφαση της 23ης Νοεμβρίου 1971, Bock, υπόθεση 62/70, Rec. σ. 897· απόφαση της 13ης Μαΐου 1971, International Fruit Company κατά Επιτροπής, συνεκδικασθείσες υποθέσεις 41 έως 44/70, Rec. σ. 421), καθώς και στις περιπτώσεις στις οποίες η εκτέλεση έχει καθαρώς αυτόματο χαρακτήρα και δεν πραγματοποιείται δυνάμει ενδιαμέσων εθνικών κανόνων, αλλά δυνάμει της κοινοτικής και μόνο κανονιστικής ρυθμίσεως (απόφαση της 29ης Μαρτίου 1979, NTN Toyo Bearing Company Ltd κατά Συμβουλίου, υπόθεση 113/77, Συλλογή σ. 1185, σκέψη 11).

Σε ό,τι αφορά το επιχείρημα του Συμβουλίου κατά το οποίο η χρησιμοποίηση της εκφράσεως « βάσει » αντί της εκφράσεως « σύμφωνα

με », για την παραγωγή του 1983, παρέχει ένα ορισμένο περιθώριο διακρίσεως στις εθνικές αρχές, η προσφεύγουσα CPC θεωρεί, αντιθέτως, ότι η έκφραση « βάσει » απαγορεύει προφανώς στην ισπανική κυβέρνηση να χρησιμοποιήσει, για τον υπολογισμό των ποσοστώσεων, κριτήρια διαφορετικά από εκείνα που καθορίστηκαν και δεν επιτρέπει κανένα περιθώριο εκτιμήσεως.

3) Ως προς το επιχείρημα του Συμβουλίου το σχετικό με το άρθρο 25 του κανονισμού 1785/81, η προσφεύγουσα CPC τονίζει ότι ο καθορισμός των ποσοστώσεων, προς το παρόν, από τα κοινοτικά όργανα και το γεγονός ότι προβλέπεται η δυνατότητα μεταγενέστερης και περιορισμένης τροποποιήσεως εκ μέρους του κράτους μέλους αποτελούν δύο χωριστά ζητήματα, τόσο από απόψεως πραγματικής όσο και νομικής, αλλά και από απόψεως διαδικασίας. Οι δυνατότητες που παρέχει το άρθρο 25 δεν συνίστανται στη χορήγηση τροποποιημένων ποσοστώσεων, αλλά στη μεταφορά υφισταμένων ποσοστώσεων σε άλλες παραγωγικές επιχειρήσεις, υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπει σχετικώς το εν λόγω άρθρο.

Εξάλλου, αναφερόμενη στις σκέψεις που διατύπωσε το Δικαστήριο στην απόφαση της 17ης Ιανουαρίου 1985 (Πειραϊκή-Πατραϊκή και λοιποί κατά Επιτροπής, υπόθεση 11/82, Συλλογή σ. 207, σκέψεις 7 έως 9), η προσφεύγουσα CPC τονίζει ότι αν δεν λάβουν τα κοινοτικά όργανα άλλες πρωτοβουλίες στον τομέα αυτό, η εφαρμογή της εν λόγω διατάξεως από την ισπανική κυβέρνηση θα εξακολουθήσει να συνιστά μια καθαρώς θεωρητική υπόθεση.

Δεδομένου ότι το άρθρο 25, παράγραφος 5, δεν παρέχει λεπτομερείς ενδείξεις ως προς τον τρόπο εφαρμογής του, δεν υπήρξε σαφής διάκριση μεταξύ της εξουσίας που διαθέτουν τα κράτη μέλη βάσει του εν λόγω άρθρου και της εξουσίας των κοινοτικών οργάνων. Δεν διευκρινίστηκε, ειδικότερα, αν και κατά πόσο η μεταφορά ποσοστώσεων από τον τομέα της ζάχαρης στον τομέα της ισογλυκόζης επαφίεται στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών.

Η προσφεύγουσα CPC τονίζει ότι, στην πράξη, οι μόνες μεταφορές που πραγματοποιήθηκαν μέχρι τώρα πραγματοποιήθηκαν εντός του τομέα της ζάχαρης. Εν πάση περιπτώσει, θεωρεί ότι η δυνατότητα πραγματοποιήσεως μεταφοράς από τη ζάχαρη στην ισογλυκόζη στερείται πρακτικής σημασίας, δεδομένου ότι ο κανονισμός 1785/81 δεν επιτρέπει, μάλλον, στα κράτη μέλη να υπερβαίνουν, λόγω μεταφοράς ποσοστώσεων, τις βασικές ποσότητες που καθορίστηκαν για τη ζάχαρη και την ισογλυκόζη. Εξάλλου, η δυνατότητα πραγματοποιήσεως μεταφοράς από επιχείρηση παραγωγής ισογλυκόζης σε άλλη είναι καθαρώς θεωρητική, δεδομένου ότι οι ποσοστώσεις ισογλυκόζης στην Ισπανία, όπως και στο σύνολο της Κοινότητας, έχουν εξ ολοκλήρου χρησιμοποιηθεί. Η προσφεύγουσα LAISA παρατηρεί, επίσης, ότι σε σχέση με επιχειρήσεις που ιδρύθηκαν πρόσφατα με σημαντική παραγωγική ικανότητα, που έχουν πραγματοποιήσει σημαντικές επενδύσεις, οι νέες επιχειρήσεις που έχουν λάβει μικρές ποσοστώσεις δεν είναι βιώσιμες. Εξάλλου, κατά τη 15η αιτιολογική σκέψη και το άρθρο 15 του κανονισμού 1785/81, οι μεταφορές ποσοστώσεων πρέπει να λαμβάνουν υπόψη το συμφέρον των ενδιαφερομένων, ιδίως το συμφέρον των παραγωγών τεύτλων και ζαχαροκαλάμων.

Παρατηρήσεις της παρεμβαίνουσας Campo Ebro

Η παρεμβαίνουσα υποστηρίζει ότι το άρθρο 24 του κανονισμού 1785/81, όπως τροποποιήθηκε με την Πράξη Προσχωρήσεως, είναι κατ' ουσία απόφαση που αφορά άμεσα και ατομικά τις προσφεύγουσες καθώς και την ίδια.

α) *Το ατομικό συμφέρον*

Η Campo Ebro αμφισβητεί, ιδίως, τα ακόλουθα επιχειρήματα του Συμβουλίου:

1) *Η προσβαλλόμενη διάταξη εφαρμόζεται σε όλες τις ισπανικές βιομηχανίες παραγωγής ισογλυκόζης, τις υφιστάμενες και τις μέλλουσες.* Πράγματι, δεδομένου ότι τα εδάφια που προστέθηκαν με την Πράξη Προσχωρήσεως στο άρθρο 24, παράγραφος 3, και στο άρθρο 24, παράγραφος 5, αντιστοίχως, προβλέπουν την κατανομή των βασικών ποσοτήτων Α και Β που καθορίστηκαν για την Ισπανία μεταξύ « των εν λόγω επιχειρήσεων με βάση την αντίστοιχη παραγωγή τους η οποία επιτεύχθηκε κατά το ημερολογιακό έτος 1983 », προκύπτει ότι μόνο οι επιχειρήσεις που είχαν παράγει ισογλυκόζη το 1983 μπορούν να μετάσχουν στην κατανομή των βασικών ποσοτήτων που ισχύουν για την παραγωγή ισογλυκόζης στην Ισπανία και να λάβουν ποσοστώσεις Α και Β.

Πράγματι, οι συντάκτες της Πράξεως Προσχωρήσεως δεν καθόρισαν μόνο τη συνολική βασική ποσότητα που μπορεί να παραχθεί στην Ισπανία αλλά και τα κριτήρια που διέπουν, εντός των συνολικών αυτών ορίων, την κατανομή των ποσοστώσεων μεταξύ των τριών επιχειρήσεων που είχαν παράγει ισογλυκόζη το 1983.

Δεν πρόκειται, συνεπώς, για μέτρο ο μοναδικός σκοπός του οποίου είναι να περιορίσει, για λόγους γενικού συμφέροντος, την αύξηση της παραγωγής. Η προσβαλλόμενη πράξη αφορά καθορισμένο και γνωστό αριθμό επιχειρήσεων, που μπορούν να εξατομικευθούν από τις ατομικές τους ενέργειες κατά τη διάρκεια μιας συγκεκριμένης περιόδου.

2) *Η άποψη των προσφευγουσών θα είχε ως αποτέλεσμα να αφαιρέσει από το σύνολο της εν λόγω κοινοτικής κανονιστικής ρυθμίσεως τον κανονιστικό χαρακτήρα.* Καίτοι, κατά το άρθρο 24, παράγραφος 3, πρώτη φράση, του κανονισμού 1785/81 η ποσόστωση Α της κάθε επιχειρήσεως που παράγει ζάχαρη και ισογλυκόζη ισούται με τη βασική ποσόστωση που της χορηγήθηκε από το κράτος μέλος στο οποίο ανήκει για την περίοδο από 1ης Ιουλίου 1980 έως 30ής Ιουνίου 1981, το γεγονός αυτό και μόνο δεν αρκεί να προσδώσει στην εν λόγω διάταξη χαρακτήρα ατομικής αποφάσεως απευθυνόμενης στις επιχειρήσεις για τις οποίες είχε καθοριστεί ποσόστωση κατά την ανωτέρω περίοδο.

Εκείνο που δικαιολογεί την απόδοση του χαρακτήρα αυτού στην προσβαλλόμενη διάταξη είναι το γεγονός ότι ο καθορισμός των ποσοστώσεων της κάθε επιχειρήσεως χωριστά γίνεται, στην παρούσα περίπτωση, από την κοινοτική κανονιστική ρύθμιση δυνάμει κριτηρίων τα οποία λαμβάνουν υπόψη την κατάσταση της καθεμιάς από τις επιχειρήσεις αυτές κατά την περίοδο αναφοράς.

3) *Η προσβαλλόμενη διάταξη ενσωματώνεται στο σύνολο των διατάξεων του κανονισμού 1785/81.* Η παρεμβαίνουσα τονίζει, σχετικώς, ότι το Δικαστήριο, στην απόφασή του της 14ης Δεκεμβρίου 1962 (συνεκδικασθείσες υποθέσεις 16 και 17/62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes κατά Συμβουλίου, Rec. VIII, σ. 901, ιδίως σ. 918) έχει υπογραμμίσει:

« Υπό τις προϋποθέσεις αυτές, στην περίπτωση κατά την οποία πράξη που χαρακτηρίζεται από τους συντάκτες της ως κανονισμός περιέχει διατάξεις που αφορούν ορισμένα φυσικά ή νομικά πρόσωπα κατά τρόπο όχι μόνο άμεσο αλλά και ατομικό, πρέπει να γίνει δεκτό ότι, εν πάση περιπτώσει, και ανεξάρτητα από το αν η εξεταζόμενη πράξη, στο σύνολό της, μπορεί βασίμως να χαρακτηριστεί ως κανονισμός, οι διατάξεις αυτές δεν έχουν κανονιστικό χαρακτήρα και, συνεπώς, τα ανωτέρω πρόσωπα μπορούν να τις προσβάλουν βάσει του άρθρου 173, εδάφιο 2 ».

Συνεπώς, μπορεί να αναγνωριστεί, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, ότι η προσβαλλόμενη διάταξη έχει το χαρακτήρα αποφάσεως που αφορά ατομικώς την προσφεύγουσα και την παρεμβαίνουσα.

β) *Το άμεσο συμφέρον*

1) Η Campo Ebro υποστηρίζει ότι τα κράτη μέλη δεν διαθέτουν κανένα περιθώριο εκτιμήσεως για την κατανομή των βασικών ποσο-

τήτων Α και Β που έχουν χορηγηθεί στην Ισπανία για την ισογλυκόζη, υποχρεούμενα να τις κατανείμουν μεταξύ των επιχειρήσεων που παράγουν ισογλυκόζη « με βάση την αντίστοιχη παραγωγή τους η οποία επιτεύχθηκε κατά το ημερολογιακό έτος 1983 ».

Αυτό σημαίνει, προφανώς, ότι οι ποσοστώσεις της κάθε παραγωγικής επιχειρήσεως πρέπει να είναι ανάλογες προς τη συνολική παραγωγή ισογλυκόζης που είχε η επιχείρηση αυτή κατά το ημερολογιακό έτος 1983.

Η παρεμβαίνουσα δεν αντιλαμβάνεται πώς η χρησιμοποίηση της εκφράσεως « βάσει » αντί της εκφράσεως « ανάλογα με » εκφράζει τη βούληση παραχωρήσεως στις εθνικές αρχές διακριτικής ευχέρειας για τον καθορισμό του συγκεκριμένου ύψους των ατομικών ποσοστώσεων.

2) Σε ό,τι αφορά το άρθρο 25 του κανονισμού 1785/81, η Campo Ebro ισχυρίζεται ότι σύμφωνα με την παράγραφο 1 του εν λόγω άρθρου, η δυνατότητα μεταφοράς ποσοστώσεων μεταξύ επιχειρήσεων μπορεί να πραγματοποιηθεί μόνο « υπό τους όρους του παρόντος άρθρου » και εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις που προβλέπουν οι γενικοί κανόνες που θέσπισε το Συμβούλιο δυνάμει της παραγράφου 4 του εν λόγω άρθρου.

Η Campo Ebro παρατηρεί, σχετικώς, ότι στις 26 Ιανουαρίου 1982 το Συμβούλιο εξέδωσε τον κανονισμό 193/82, περί θεσπίσεως γενικών κανόνων για τις μεταφορές ποσοστώσεων στον τομέα της ζάχαρης (ΕΕ L 21, σ. 3). Ο κανονισμός αυτός στηρίζεται στο άρθρο 25, παράγραφος 4, του κανονισμού 1785/81. Κατά το άρθρο 3 του κανονισμού 193/82, που εφαρμόζεται στις επιχειρήσεις παραγωγής ισογλυκόζης, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να αποκλίνουν από την αρχή της αναλογικής κατανομής των βασικών ποσοτήτων ανάλογα με την παραγωγή του 1983, εκτός από την περίπτωση συγχωνεύσεως ή μεταβιβάσεως επιχειρήσεως παραγωγής ισογλυκόζης ή σε περίπτωση παύσεως των δραστηριοτήτων μιας επιχειρήσεως ή ενός ή περισσοτέρων εργοστασίων μιας επιχειρήσεως παραγωγής ισογλυκόζης.

Το γεγονός ότι τα κράτη μέλη δεν είναι εντελώς ελεύθερα να τροποποιήσουν την κατανομή των ποσοστώσεων, ακόμα και εντός του ορίου του 10 % που προβλέπει το άρθρο 25, παράγραφος 2, του κανονισμού 1785/81, προκύπτει, επίσης, από τη 14η αιτιολογική σκέψη του ίδιου κανονισμού, στην οποία αναφέρεται ότι προκειμένου να ικανοποιηθούν « οι ανάγκες αναδιαρθρώσεως των τομέων ... παραγωγής ισογλυκόζης ... δικαιολογείται να δοθεί στα κράτη μέλη, στα πλαίσια ιδιαίτερων κοινοτικών κανόνων και κριτηρίων, η αρμοδιότητα χορηγήσεως των ποσοστώσεων ... ανά βιομηχανία ισογλυκόζης καθώς επίσης και μεταγενέστερης τροποποιήσεως των ποσοστώσεων των υπαρχουσών επιχειρήσεων ».

Η παρεμβαίνουσα παρατηρεί ότι, κρινόμενο υπό το πρίσμα αυτής της αιτιολογικής σκέψεως, το σύστημα που προβλέπει ο κανονισμός είναι σαφές: τα κράτη μέλη υποχρεούνται να αρχίσουν να χορηγούν σε κάθε επιχείρηση ποσοστώσεις υπολογιζόμενες βάσει της παραγωγής που είχαν κατά το έτος 1983· κατόπιν, μπορούν να τροποποιούν τις ποσοστώσεις αυτές, εντός των ορίων του άρθρου 25, εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις που προβλέπονται για μια τέτοια τροποποίηση. Το άρθρο 25 δεν εξουσιοδοτεί, συνεπώς, εν λευκώ τα κράτη μέλη να καθορίζουν ποσοστώσεις ύψους διαφορετικού εκείνου που προκύπτει από την αναλογική κατανομή της παραγωγής κάθε επιχειρήσεως κατά το έτος 1983.

Η Campo Ebro παρατηρεί ότι το Συμβούλιο δέχεται ότι η δυνατότητα των κρατών μελών να μειώνουν, εντός του ορίου του 10 %, τις ατομικές ποσοστώσεις που χορήγησαν βάσει του άρθρου 24 στις οικείες επιχειρήσεις, προβλέπεται για την περίπτωση που πραγματοποιείται αναδιάρθρωση. Εφόσον στην παρούσα περίπτωση δεν υπήρξε καμία αναδιάρθρωση δεν επιτρέπεται απόκλιση από τον κανόνα της αναλογικής κατανομής βάσει της παραγωγής του 1983.

Συνεπώς, πρέπει να θεωρηθεί ότι οι προσβαλλόμενες διατάξεις αφορούν άμεσα τις προσφεύγουσες και την παρεμβαίνουσα.

Β — *Παραδεκτό της αγωγής αποζημιώσεως*

Το Συμβούλιο

1) Το Συμβούλιο θεωρεί ότι η προβαλλόμενη ζημία προκύπτει από τις διατάξεις της Πράξεως Προσχωρήσεως και όχι από πράξη που εξέδωσε το Συμβούλιο κατά την άσκηση των καθηκόντων του ως αρμοδίου για τον τομέα της γεωργίας οργάνου της Κοινότητας. Συνεπώς, το άρθρο 215 της Συνθήκης ΕΟΚ που ρυθμίζει την εξωσυμβατική ευθύνη της Κοινότητας για ζημίες που προκάλεσαν τα όργανά της δεν εφαρμόζεται στην παρούσα περίπτωση.

Το άρθρο 8 της Πράξεως Προσχωρήσεως δεν έχει, βεβαίως, ούτε ως σκοπό ούτε ως αποτέλεσμα να εξομοιώνει, προκειμένου να εφαρμοστεί το άρθρο 215, ενδεχόμενη ζημία που προκύπτει από την εν λόγω πράξη με ζημία που προκάλεσαν τα όργανα κατά την άσκηση των καθηκόντων τους.

Εξάλλου, εφόσον δεν υπάρχουν ενέργειες που θα μπορούσαν να αποδοθούν στο Συμβούλιο, σε ό,τι αφορά τη θέσπιση των προσβαλλομένων κανόνων, το Συμβούλιο θεωρεί ότι η νομολογία του Δικαστηρίου περί εξωσυμβατικής ευθύνης δεν έχει εφαρμογή στην παρούσα περίπτωση.

2) Εν πάση περιπτώσει, το μέσο αυτό παροχής εννόμου πρστασίας δεν έχει εφαρμογή στην παρούσα περίπτωση, εφόσον η προδικαστική διαδικασία του άρθρου 177 μπορούσε να διασφαλίσει την πλήρη παροχή εννόμου προστασίας στις προσφεύγουσες.

Εφόσον η είσπραξη των εισφορών κατά την παραγωγή έχει ανατεθεί στις εθνικές αρχές, οι προσφεύγουσες μπορούσαν να αναμείνουν την έκδοση των πράξεων επιβολής των σχετικών εισφορών προκειμένου να προσβάλουν τη νομικότητα του νομικού τους ερείσματος ενώπιον του αρμοδίου εθνικού δικαστηρίου, το οποίο θα είχε τη δυνατότητα ή θα όφειλε να υποβάλει προδικαστικά ερωτήματα στο Δικαστήριο.

Παρατηρήσεις των προσφευγουσών

1) Αναφερόμενη στον προεξέχοντα ρόλο του Συμβουλίου κατά τη διαδικασία προσχωρήσεως (άρθρο 237 της Συνθήκης ΕΟΚ) και στις αποφάσεις της 11ης Ιουνίου 1985 (ΕΕ L 302, σσ. 5 έως 8), η προσφεύγουσα CPC υποστηρίζει ότι το Συμβούλιο (και όχι τα συμβαλλόμενα μέρη) καθόρισε, στην πράξη, το περιεχόμενο των προσαρμογών του παραγώγου δικαίου και τη μέθοδο βάσει της οποίας πρέπει να γίνουν, κατά τις διαπραγματεύσεις με τα υποψήφια για προσχώρηση κράτη.

Πράγματι, το Συμβούλιο, μετά από διαβούλευση με την Επιτροπή, αρχίζει επισήμως τις διαπραγματεύσεις (άρθρο 237 της Συνθήκης ΕΟΚ)· το Συμβούλιο διευθύνει όλες τις διαπραγματεύσεις που διεξάγονται με τα αιτούντα την προσχώρηση κράτη και καθορίζει την κοινή θέση των κρατών μελών· το Συμβούλιο κατευθύνει τις εργασίες της Επιτροπής όταν αυτή καθορίζει την κοινή θέση στο θέμα της προσαρμογής των υφισταμένων κοινών πολιτικών· το Συμβούλιο εγκρίνει τα αποτελέσματα των διαπραγματεύσεων· τέλος, το Συμβούλιο, αφού ζητήσει τη γνώμη της Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, αποφασίζει, επισήμως, την προσχώρηση νέων κρατών μελών.

Το επιχείρημα του Συμβουλίου κατά το οποίο η Συνθήκη Προσχωρήσεως ομοιάζει, από πάσης απόψεως, προς κάθε άλλη διεθνή συμφωνία που συνάπτουν τα κράτη και, κατά συνέπεια, εκφεύγει της κοινοτικής εννόμου τάξεως, είναι προφανώς αντίθετο προς τις διαδικασίες που πράγματι ακολουθούνται. Το Συμβούλιο παρουσιάζει παραποιημένο τον ουσιώδη ρόλο των κοινοτικών οργάνων, ιδίως σε ό,τι αφορά την προσαρμογή του παραγώγου δικαίου. Δεν είναι σύμφωνο προς τις αρχές της Συνθήκης να ανατίθενται τέτοιες ευθύνες στο Συμβούλιο και, παράλληλα, να απαλλάσσεται από κάθε ευθύνη.

2) Η προσφεύγουσα CPC αντικρούει, επίσης, το επιχείρημα κατά το οποίο το άρθρο 177 της Συνθήκης μπορεί να της παράσχει πλήρως έννομη προστασία. Αφενός μεν, δεν είχε τη δυνατότητα προσφυγής ενώπιον των ισπανικών δικαστηρίων (εφόσον οι ισπανικές αρχές δεν έχουν ακόμη εκδώσει τις πράξεις εφαρμογής), αφετέρου δε, δεν μπορούσε να περιμένει την έκδοση των πράξεων επιβολής των εισφορών λόγω παραγωγής, εκ μέρους των εθνικών αρχών, προκειμένου να προσβάλει τη νομιμότητά τους, καθόσον οι κανόνες αυτοί δεν ισχύουν ακόμα στην Ισπανία (βλέπε κανονισμό 580/86 της Επιτροπής, της 28ης Φεβρουαρίου 1986, για ορισμένα μεταβατικά μέτρα στον τομέα της ζάχαρης μετά την προσχώρηση της Ισπανίας και της Πορτογαλίας).

Η προσφεύγουσα LAISA θεωρεί ότι, εφόσον η προσβαλλόμενη πράξη είναι πράξη του Συμβουλίου, δεν μπορεί παρά να απορριφθεί το επιχείρημα ότι δεν υφίσταται πράξη που μπορεί να αποδοθεί στο Συμβούλιο.

J. C. Moitinho de Almeida

εισηγητής δικαστής