GRANARIA KATA HOOFDPRODUKTSCHAP VOOR AKKERBOUWPRODUKTEN

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ FRANCESCO CAPOTORTI της 23ης Ιανουαρίου 1979 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Για δεύτερη φορά στο πλαίσιο των αγωγών που άσκησε η επιχείρηση Granaria κατά του ολλανδικού οργανισμού παρεμβάσεως στον τομέα των γεωργικών προϊόντων, του «Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten», το College van Beroep voor het Bedrijfsleven (διοικητικό δικαστήριο οικονομικών δραστηριοτήτων) υπέβαλε στο Δικαστήριο προδικαστικά ερωτήματα που αυξάνουν τον αριθμό των προβλημάτων που γεννήθηκαν από την εφαρμογή του κανονισμού 563/76 του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 1976, περί υποχρεωτικής αγοράς αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη που προορίζεται να χρησιμοποιηθεί στις ζωοτροφές. Θυμόσαστε ότι η προηγούμενη αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως έδωσε λαβή στην υπόθεση 116/76 που περατώθηκε με την απόφαση της 5ης Ιουλίου 1977 (Racc. 1977, σ. 1247), η οποία έκρινε ανίσχυρο τον προαναφερθέντα κανονισμό. Κατόπιν της αποφάσεως αυτής η επιχείρηση Granaria ζήτησε την ακύρωση των μέτρων που θέσπισε ο ολλανδικός οργανισμός παρεμβάσεως βάσει του εν λόγω κανονισμού και την καταδίκη του στην αποκατάσταση της ζημίας που προκάλεσαν αυτά τα μέτρα.

Θα επιχειρήσω να συνοψίσω τα πολυάριθμα ερωτήματα που υπέβαλε σήμερα το ολλανδικό δικαστήριο στο Δικαστήριο. Το παραπέμπον δικαστήριο επιθυμεί πρώτον να μάθει αν ο εθνικός οργανισμός παρεμβάσεως ήταν υποχρεωμένος να τηρήσει τον κανονισμό 563/76 ως τότε που κηρύχθηκε ανίσχυρος και κατόπιν, σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, αν ο ίδιος αυτός οργανισμός είχε την εξουσία να εξαιρέσει την Granaria από την υποχρέωση πληρώσεως των προϋποθέσεων που θέσπισε αυτός ο κανονισμός. Για την περίπτωση που η απάντηση στο πρώτο ερώτημα είναι καταφατική ή αντιθέτως η απάντηση στο δεύτερο ερώτημα είναι αρνητική, το ολλανδικό δικαστήριο ζητεί να διευκρινίσει το Δικαστήριο αν υφίσταται άμεση και αποκλειστική ευθύνη της Κοινότητας έναντι των ζημιωθέντων υποκειμένων δικαίου ή αν υφίσταται επίσης ευθύνη του οργανισμού παρεμβάσεως του κράτους μέλους που εφήρμοσε τον κανονισμό (ερωτήματα 3 και 4) και καλεί εξάλλου το Δικαστήριο να κρίνει επί του θέματος της δυνατότητας ασκήσεως αγωγής αποζημιώσεως εκ μέρους του κράτους αυτού — σε περίπτωση που θα κρινόταν υπεύθυνο — κατά της Επιτροπής (πέμπτο ερώτημα). Τα δύο άλλα ερωτήματα, τα οποία τέθηκαν για την περίπτωση που η ευθύνη του κράτους μέλους ή του οργανισμού που εξαρτάται από το κράτος αυτό ήθελε αναγνωριστεί, αναφέρονται στον εφαρμοστέο νόμο (μόνο το εθνικό δίκαιο ή επίσης οι αρχές του άρθρου 215 της Συνθήκης ΕΟΚ;) και στην ερμηνεία του άρθρου 215 (ποια είναι η επανορθώσιμη ζημία βάσει του άρθρου αυτού;). Το τελευταίο πρόβλημα που θέτει το College van Beroep είναι αν, σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο, τα δικαστικά έξοδα πρέπει να θεωρηθούν ότι αποτελούν ζημία της οποίας μπορεί να

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ιταλική.

ζητήσει την αποκατάσταση ο βλαβείς διάδικος ή δικαστικά έξοδα τα οποία πρέπει να κριθούν σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο.

Στη Διάταξη παραπομπής το παραπέμπον δικαστήριο έκρινε ότι οι προσβαλλόμενες διατάξεις προκάλεσαν πράγματι ζημία στην προσφεύγουσα, αντίστοιχη με αυτά που δήλωσε (οικονομικά βάρη, έξοδα διοικήσεως και προσωπικού, «lucrum cessans» και μείωση του κύκλου εργασιών· αυτά πέραν των δικαστικών εξόδων). Δεδομένου όμως ότι οι ζημίες αυτές οφείλονται σε παράνομο κανονισμό που εξέδωσε η Κοινότητα και εφήρμοσε η εθνική αρχή στην προσφεύγουσα, το εθνικό αυτό δικαστήριο φρονεί ότι πρέπει προεχόντως να λυθούν τα ζητήματα σχετικά με την ευθύνη τα οποία συγκεκριμενοποιούνται σε προβλήματα ερμηνείας του κανονισμού 563/76 και του άρθρου 215 της Συνθήκης της ΕΟΚ.

Πριν προχωρήσω στην έρευνα των ζητημάτων αυτών, πρέπει να υπενθυμίσω ότι με την απόφαση της 25ης Μαΐου 1978 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 83 και 94/76, 5, 15 και 40/77, HNL και λοιποί κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (Racc. 1978, σ. 1209), το Δικαστήριο έκρινε ότι η έλλειψη ισχύος του κανονισμού 563/76 δεν αρκεί για να γεννηθεί η συμβατική ευθύνη της Κοινότητας κατά την έννοια του άρθρου 215, εδάφιο 2, της Συνθήκης της ΕΟΚ και απέκλεισε την ύπαρξη τέτοιας ευθύνης, με τη σκέψη ότι κατά τη θέσπιση αυτού του μέτρου, το Συμβούλιο δεν προέβη σε βαριά και προφανή υπέρβαση των ορίων που επιβάλλονται κατά την άσκηση της διακριτικής εξουσίας. Το Δικαστήριο κατέληξε στην απόφαση αυτή εκτιμώντας τα χαρακτηριστικά του κανονισμού 563/776, ο οποίος αφορούσε ευρύτατες κατηγορίες επιχειρηματιών και είχε ασθενή επιρροή στις τιμές των ζωοτροφών — και γενικότερα στα έσοδα των επιχειρήσεων — λαμβανομένων επίσης υπόψη των σημαντικών διακυμάνσεων των διεθνών τιμών των λευκωματούχων τροφών κατά το διάστημα της ίδιας περιόδου.

2. Το πρώτο ερώτημα, μολονότι διατυπώνεται σαν να πρόκειται για τον προσδιορισμό της ορθής ερμηνείας του κανονισμού 563/76, αφορά κατ' ουσίαν γενικότερο πρόβλημα, δηλαδή το ζήτημα αν οι εθνικοί οργανισμοί που είναι επιφορτισμένοι με την εφαρμογή των κοινοτικών κανονισμών οφείλουν να τους τηρούν μέχρις ότου κηρυχθούν ανίσχυροι. Είναι νομίζω πρόδηλο ότι η απάντηση πρέπει να είναι καταφατική. Ασφαλώς δεν αρκεί η ύπαρξη αμφιβολιών για το κύρος μιας πράξεως που δεσμεύει ένα κοινοτικό όργανο για να δικαιολογήσει τη στάση του διοικητικού οργάνου ενός κράτους μέλους, που είναι επιφορτισμένο με την εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας, το οποίο θα επιθυμούσε να διαφύγει μονομερώς τις υποχρεώσεις που προκύπτουν από την εν λόγω πράξη. Η ίδια παρατήρηση ισχύει για κάθε αποδέκτη κοινοτικών πράξεων. Αυτό θα ήταν στην πραγματικότητα αντίθετο με την αρχή της ασφαλείας δικαίου που πρέπει να διαφυλάσσεται στο πλαίσιο του κοινοτικού συστήματος με τη βοήθεια των οργάνων όλων των κρατών μελών και η οποία άλλωστε συμπορεύεται με τη θεμελιώδη απαίτηση της ομοιόμορφης ερμηνείας και εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου σ' όλο το έδαφος της Κοινότητας.

Η προσφεύγουσα της κύριας δίκης θεωρεί ότι θα έπρεπε τουλάχιστον να αναγνωριστεί στην εθνική διοίκηση η εξουσία-καθήκον να μην εφαρμόζει παράνομη κοινοτική κανονιστική ρύθμιση στην περίπτωση κατάφωρης παραβάσεως της Συνθήκης. Στη συγκεκριμένη περίπτωση δεν χρειάζεται να λάβομε θέση στο ζήτημα αυτό, αφού στην ήδη αναφερθείσα απόφαση της 25ης Μαΐου 1978 το Δικαστήριο απέκλεισε τον κατάδηλο χαρακτήρα της παραβάσεως των αρχών του κοινοτικού δικαίου από την οποία προκύπτει το ανίσχυρο του εν λόγω κανονισμού. Μου φαίνεται πάντως ενδιαφέρον να υπενθυμίσω ότι, στο σύστημα των Συνθηκών, το ανίσχυρο μιας κοινοτικής πράξεως δεν μπορεί να αποδειχθεί παρά μόνο μέσω διαδικασίας ενώπιον του Δι-

καστηρίου (δυνάμει του άρθρου 173 ή 177 της Συνθήκης ΕΟΚ) και ότι κάθε πράξη τεκμαίρεται νόμιμη και παράγει τα αποτελέσματά της μέχρις ότου κριθεί το κύρος της από το Δικαστήριο. Εξάλλου, δεν υπάρχει αμφιβολία ότι η Συνθήκη δεν προβλέπει καμιά περίπτωση ανυποστάτου κοινοτικών πράξεων. Στη θεωρία έχει γίνει λόγος για οριακές περιπτώσεις ανυποστάτου, αλλά μια κατάφωρη παράβαση της Συνθήκης δεν αρκεί ασφαλώς για να τις συγκεκριμενοποιήσει, αφού μάλιστα κάθε είδος παραβάσεως της Συνθήκης και των κανόνων του δικαίου περί εφαρμογής της περιλαμβάνεται από το άρθρο 173 μέσα στο πλαίσιο των πλημμελειών που δικαιολογούν την άσκηση προσφυγής ακυρώσεως. Θα απέμενε ενδεχομένως η εμβάθυνση σε περιπτώσεις που η πράξη εκδόθηκε από όργανο που στερούνταν παντελώς σχετικής εξουσίας ή της πράξεως που είναι αδύνατον να εκτελεστεί, αλλά αυτό μας απομακρύνει ασκόπως από το πρόβλημα που ήδη μας απασχολεί.

Όσον αφορά το δεύτερο ζήτημα, με το οποίο ερωτάται αν ένας εθνικός οργανισμός παρεμβάσεως σε θέματα γεωργίας έχει την εξουσία να εξαιρέσει μια επιχείρηση από την υποχρέωση συμμορφώσεώς της στους όρους που θέτει ο κανονισμός 563/76, το ερώτημα πρέπει να είναι αρνητικό, όπως το αναγνωρίζει η ίδια η ενδιαφερομένη επιχείρηση. Πράγματι, καμιά διάταξη του προαναφερθέντος κανονισμού δεν παρέχει εξουσία παρεκκλίσεως ή εξαιρέσεως στα εθνικά όργανα. Ελλείψει δε τέτοιας ρήτρας, κάθε εξαίρεση θα ήταν αυθαίρετη και αδικαιολόγητη. Εξάλλου, η προσφεύγουσα επιχείρηση δεν βρισκόταν σε κατάσταση διαφορετική από όλες γενικά τις επιχειρήσεις που υπέκειντο στον κανονισμό και συνεπώς η εξαίρεσή της από την τήρηση ισχύοντος κανόνα, ακόμα και αν ο κανονισμός είχε παράσχει στα εθνικά όργανα την εξουσία να το πράξουν, θα ήταν ασυμβίβαστη με την αρχή της ίσης μεταχειρίσεως των διοικουμένων που δεν επιτρέπει την εξαίρεση υπό τη μορφή απαλλαγής παρά μόνο στην περίπτωση εκτάκτου καταστάσεως.

3. Με το τρίτο ερώτημα ο Ολλανδός δικαστής ζητεί να μάθει αν το άρθρο 215, εδάφιο 2, της Συνθήκης πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι μετά την έκδοση κανονισμού που το Δικαστήριο έκρινε κατόπιν ανίσχυρο, είναι η Κοινότητα άμεσα υπεύθυνη έναντι εκείνου που υπέστη τη ζημία από την κανονική εφαρμογή αυτού του κανονισμού από το αρμόδιο εθνικό όργανο.

Αρχίζω υπογραμμίζοντας ότι η νομολογία του Δικαστηρίου (και ειδικότερα η απόφαση που ήδη αναφέρθηκε της 25ης Μαΐου 1978, HNL) προσδιόρισε από τότε τις απαραίτητες προϋποθέσεις για να μπορέσει να αναγνωριστεί η Κοινότητα υπεύθυνη των ζημιών που προκύπτουν από κανονιστική ανίσχυρη πράξη. Νομίζω ότι δεν χρειάζεται εδώ να τις επαναλάβω.

Στην πραγματικότητα, ο παραπέμπων δικαστής δεν ενδιαφέρεται στο να επαναληφθούν εδώ οι αρχές που έχει διαμορφώσει η νομολογία του Δικαστηρίου επί του θέματος της ευθύνης της Κοινότητας για τις ζημίες που υπέστησαν οι τρίτοι από τη θέσπιση παρανόμων κανονιστικών πράξεων. Αυτό που τον ενδιαφέρει είναι μάλλον να διευκρινιστεί αν μια παράβαση σαν αυτή που διαπίστωσε το Δικαστήριο με τις αποφάσεις της 5ης Ιουλίου 1977 στις υποθέσεις 114/76, Bela-Mühle, 116/76, Granaria, και 119 ως 120/76, Ölmühle-Becher (Racc. 1977, σ. 1211, 1247 και 1269), ενόψει του προαναφερθέντος κανονισμού του Συμβουλίου, μπορεί να γεννήσει πέραν της ευθύνης της Κοινότητας και την ευθύνη των κρατών των οποίων τα όργανα εφήρμοσαν τους ανίσχυρους κοινοτικούς κανόνες. Αυτό μπορεί να συναχθεί από το τέταρτο ερώτημα, το οποίο φαίνεται να συνδέεται στενά με

το προηγούμενο κατά το ότι προϋποθέτει την αναγνώριση της άμεσης και κυρίας ευθύνης της Κοινότητας και περιορίζεται στην αντιμετώπιση τυχόν συντρέχουσας ευθύνης in solidum ή pro quota εις βάρος του κράτους.

Σχετικά, πρέπει προπαντός να υπογραμμιστεί ότι οι προϋποθέσεις της ευθύνης της Κοινότητας και της τυχόν συντρέχουσας ευθύνης του κράτους μέλους δεν συμπίπτουν. Πράγματι, η Κοινότητα μπορεί να κριθεί υπεύθυνη διότι θέσπισε μια πολιτικοοικονομική κανονιστική πράξη αντίθετη με τις αρχές του κοινοτικού δικαίου· αυτή δε η στάση της γεννά την υποχρέωση αποζημιώσεως των ζημιωθέντων προσώπων, που προβλέπεται από το άρθρο 215, εδάφιο 2 — υπό την προϋπόθεση φυσικά ότι συντρέχουν οι προϋποθέσεις που καθορίστηκαν στην προσφάτως εκδοθείσα απόφαση της 25ης Μαΐου 1978, HNL. Όσον αφορά το κράτος μέλος, αντιθέτως, ερωτάται αν μπορεί να θεωρηθεί συνυπεύθυνο διότι εφήρμοσε την αντίθετη προς τις αρχές αυτές κοινοτική κανονιστική πράξη που κηρύχθηκε κατόπιν ανίσχυρη από το Δικαστήριο. Η στάση του είναι διαφορετική και διαφεύγει ασφαλώς τον κανόνα του άρθρου 215, εδάφιο 2, ο οποίος αφορά μόνο τις ζημίες που προκλήθηκαν από το κοινοτικό θεσμικό όργανο ή από τα όργανα της Κοινότητας κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους.

Αυτό οδηγεί σε μια δεύτερη, σημαντική διαπίστωση: δεν υφίσταται κοινοτικός κανόνας για την εξωσυμβατική ευθύνη των κρατών μελών. Έτσι, μπορεί βεβαίως να κληθεί ένα κράτος μέλος να αποκαταστήσει τη ζημία που υπέστησαν οι ιδιώτες από την παράνομη εξωσυμβατική πράξη του, η οποία συνίσταται στην παράβαση κοινοτικών κανόνων ή αποτελεί τη συνέπειά της· αλλά η ευθύνη πρέπει να προσδιοριστεί από τον εθνικό δικαστή «εντός του πλαισίου των διατάξεων του εσωτερικού δικαίου περί ευθύνης του Δημοσίου» (όταν μάλιστα η ύπαρξη παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου θα έπρεπε προφανώς να προσδιοριστεί σταθμίζοντας το δίκαιο αυτό). Το Δικαστήριο το έχει δεχθεί σαφώς με την απόφαση της 22ας Ιανουαρίου 1976 στην υπόθεση 60/75, Russo-AIMA (Racc. 1976, σ. 45 και επόμενες)· (βλέπε ένατη σκέψη). Επομένως, στο πλαίσιο του εθνικού δικαίου κάθε κράτους πρέπει να εξεταστεί αν το κράτος οφείλει να αποκαταστήσει τις ζημίες που προκλήθηκαν από το γεγονός ότι δεν τήρησε τους κοινοτικούς κανόνες· αλλά — πρέπει να το υπογραμμίσω — το γεγονός αυτό πρέπει να του καταλογιστεί. Η περίπτωση αυτή διαφέρει εντελώς από την προκειμένη.

Στην πραγματικότητα δεν υφίσταται καμία παράβαση του κοινοτικού δικαίου από κράτος μέλος στην προκειμένη περίπτωση· και για τον λόγο αυτό δεν μπορεί να υποτεθεί ότι υφίσταται ευθύνη εκ μέρους του κράτους μέλους. Έχω ήδη πει ότι ενόψει του κοινοτικού δικαίου η γενικής εφαρμογής υποχρεωτική πράξη που πάσχει από πλημμέλεια, η οποία μπορεί να επιφέρει την ακύρωσή της (ιδίως παράβαση της Συνθήκης ή των κανόνων του δικαίου περί εφαρμογής της), παράγει τα αποτελέσματά της έναντι των αποδεκτών της μέχρις ότου κηρυχθεί ανίσχυρη από το Δικαστήριο. Πράγμα που σημαίνει ότι ένας παράνομος κανονισμός παραμένει υποχρεωτικός παρά την παρονομία του ως το χρονικό σημείο που ανέφερα. Δεν υφίσταται επομένως παρανομία του κράτους μέλους — ή του οργανισμού που εξαρτάται από αυτό — στην περίπτωση μέτρων εφαρμογής ισχυόντων κοινοτικών κανόνων.

Στις προηγούμενες σκέψεις αντιμετώπισα τους κοινοτικούς κανονισμούς που είναι όχι μόνο παράνομοι αλλά επίσης, καθ' υπόθεση, ικανοί να γεννήσουν την ευθύνη της Κοινότητας. Είναι προφανές ότι οι σκέψεις αυτές εφαρμόζονται επίσης κατά μείζονα

λόγο στις περιπτώσεις, όπως η προκειμένη, όπου ο παράνομος και ανίσχυρος κανονισμός δεν εμφανίζει τα χαρακτηριστικά που μπορούν να καταστήσουν την Κοινότητα υπεύθυνη για την προξενηθείσα ζημία.

Τέλος, υπάρχουν περισσότεροι λόγοι για να απορριφθεί η σκέψη in solidum ή pro quota ευθύνης, στις σχέσεις με την κοινοτική ευθύνη, εις βάρος του κράτους μέλους που εφήρμοσε τον κανονισμό ο οποίος κηρύχθηκε κατόπιν ανίσχυρος. Αυτή είναι η διαφορά των στάσεων της Κοινότητας και του κράτους μέλους που πρέπει να θεωρηθούν προϋποθέσεις της ευθύνης· αυτή είναι η διαφορά των εννόμων τάξεων που ρυθμίζουν αντίστοιχα την εξωσυμβατική ευθύνη της Κοινότητας και του κράτους· αυτή είναι τέλος και προπαντός η περίπτωση που το κράτος μέλος δεν προέβη σε καμιά παράνομη πράξη εφαρμόζοντας ισχύοντα κανονισμό, έστω και αν είναι ασυμβίβαστος με κοινοτικούς κανόνες ανώτερης ιεραρχικά βαθμίδας.

Θεωρώ όμως σκόπιμες δύο διευκρινίσεις (έστω και αν δεν επηρεάζουν τις απαντήσεις που θα δοθούν στον εθνικό δικαστή). Πρώτον, μπορεί τα κράτη μέλη να διαθέτουν ορισμένη διακριτική εξουσία για την εφαρμογή ενός κανονισμού, τούτο δε προπαντός όταν η εφαρμογή του απαιτεί τη θέσπιση συμπληρωματικών εθνικών διατάξεων ή οργανωτικών κανόνων. Η χρήση αυτής της διακριτικής εξουσίας μπορεί να οδηγήσει το κράτος στη λήψη ορισμένων μέτρων που είναι αντίθετα προς το κοινοτικό δίκαιο, έστω και αν αυτό οφείλεται στο ότι προβαίνουν σε πεπλανημένη εφαρμογή. Είναι προφανές ότι δεν αρκεί στην περίπτωση αυτή η διαπίστωση ότι τα μέτρα αυτά ελήφθησαν προς εκτέλεση κοινοτικού κανονισμού για να θεωρηθεί ότι το κράτος απαλλάσσεται κάθε ευθύνης. Κατά το μέτρο που οι πράξεις εκτελέσεως που εξέδωσε το κράτος δίνουν λαβή σε παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου που οφείλονται σε ορισμένες επιλογές στις οποίες προέβη, μπορεί να κληθεί να αναλάβει την ευθύνη. Η συγκεκριμένη λύση αυτού του προβλήματος ευθύνης θα εξαρτηθεί κατόπιν όχι μόνον από τη διαπίστωση της παραβάσεως του κοινοτικού κανόνα, αλλά ακόμη από το ότι συντρέχουν οι προϋποθέσεις που απαιτεί το εθνικό δίκαιο για την ανάληψη της ευθύνης από το κράτος.

Δεύτερον, ακόμη και τα μέτρα που ένα κράτος μέλος είναι υποχρεωμένο να λάβει δυνάμει ενός κανονισμού δεν μπορούν να θεωρηθούν ότι είναι μέτρα εφαρμογής παρά μόνο για όσο διάστημα ο κανονισμός τελεί σε ισχύ και πρέπει επομένως να εκτελεστεί. Όταν ένας κανονισμός κηρύσσεται ανίσχυρος, παύει να παράγει αποτελέσματα. Κατά συνέπεια, το κράτος μέλος που διατηρεί μετά το χρονικό αυτό σημείο τα μέτρα που ελήφθησαν για την εφαρμογή του εν λόγω κανονισμού, συμπεριφέρεται κατά τρόπο που δεν δικαιολογείται πλέον υπό το πρίσμα της υποχρεώσεώς του τηρήσεως των ισχυόντων κοινοτικών πράξεων.

4. Με το πέμπτο ερώτημα ο Ολλανδός δικαστής ζητεί να μάθει αν το κράτος μέλος (ή ο οργανισμός που εξαρτάται από αυτό) το οποίο κρίθηκε υπεύθυνο για όλη ή για μέρος της ζημίας που προκύπτει από την εφαρμογή του κανονισμού μπορεί να αναχθεί με αγωγή αποζημιώσεως κατά της Κοινότητας. Είδαμε ότι πρέπει να αποκλειστεί οποιαδήποτε ευθύνη εκ μέρους του κράτους από το γεγονός ότι εφήρμοσε ανίσχυρη κοινοτική ρύθμιση, λόγω του ότι η συμπεριφορά του αυτή ήταν νόμιμη ακόμη δε και υποχρεωτική. Κατά συνέπεια, δεν υπάρχει λόγος να δοθεί απάντηση στο ερώτημα αυτό. Στην πραγματικότητα, μια τέτοια αγωγή αποζημιώσεως δεν είναι νοητή παρά μόνο στις σχέσεις μεταξύ αυτού που ενέχεται επικουρικά ή εις ολόκληρον και του πρωτοφειλέτη· καμιά όμως τέτοια σχέση δεν υφίσταται στην προκειμένη περίπτωση.

Το έκτο ερώτημα συνδέεται επίσης με την προϋπόθεση ευθύνης εκ μέρους του εθνικού οργανισμού παρεμβάσεως· ο δικαστής της ουσίας αναρωτιέται για τις αρχές που μπορεί να διέπουν αυτή την ευθύνη και ταλαντεύεται μεταξύ του άρθρου 215 της Συνθήκης ΕΟΚ και του εσωτερικού ολλανδικού δικαίου. Εφόσον απορρίφθηκε η προαναφερθείσα προϋπόθεση μπορώ να αντιπαρέλθω αυτό το ερώτημα. Είχα πάντως ήδη την ευκαιρία να υπογραμμίσω ότι όταν ένα κράτος μέλος παραβιάζει κανόνες του κοινοτικού δικαίου, η τυχόν εξωσυμβατική ευθύνη του έναντι των ιδιωτών εξαρτάται από το εθνικό δίκαιο· στο επίπεδο του κοινοτικού δικαίου πρέπει μόνο να διαπιστωθεί η ύπαρξη και τα χαρακτηριστικά της παραβάσεως.

Έτσι καθίσταται περιττή η έρευνα του εβδόμου ερωτήματος, που τέθηκε μόνο για την περίπτωση κατά την οποία η φερομένη ευθύνη του εθνικού οργάνου παρεμβάσεως θα έπρεπε να κριθεί βάσει του άρθρου 215 της Συνθήκης ΕΟΚ.

Τέλος, όσον αφορά το όγδοο ερώτημα, μου φαίνεται αναγκαίο να υπενθυμίσω τις περιστάσεις που οδήγησαν τον δικαστή της ουσίας να το διατυπώσει. Στην ενώπιόν του εκκρεμούσα υπόθεση — η οποία έχει ως κύριο αντικείμενο τη διαπίστωση αν ο ολλανδικός οργανισμός παρεμβάσεως είναι ενδεχομένως υπεύθυνος λόγω του ότι προέβη στην εκτέλεση του κανονισμού 563/76 — η προσφεύγουσα, που είναι επίσης ο ζημιωθείς διάδικος, ζητεί μεταξύ άλλων την απόδοση σημαντικού ποσού ως δικαστικών εξόδων τα οποία υπέστη στις διάφορες δίκες που διεξήγαγε για να αντιταχθεί στην εφαρμογή του προαναφερθέντος κανονισμού. Το ολλανδικό δικαστήριο ερωτά κατ' ουσίαν αν από τις αρχές ή τις διατάξεις της Συνθήκης ΕΟΚ προκύπτει ότι τα δικαστικά έξοδα μπορούν να περιλαμβάνονται μεταξύ των ζημιών που πρέπει να αποκατασταθούν ή αν η κρίση αυτή πρέπει να γίνει βάσει των εθνικών διατάξεων περί δικαστικών εξόδων. Θα ήταν απλή η απάντηση ότι καμιά αρχή ή διάταξη της Συνθήκης ΕΟΚ δεν ρυθμίζει το πρόβλημα. Είναι όμως ίσως σκόπιμο να προστεθεί ότι το ζήτημα μπορεί να έχει έννοια αν συνδεθεί με την προϋπόθεση δίκης που διεξήχθη ενώπιον εθνικού δικαστηρίου και στο πλαίσιο του οποίου γεννάται το ζήτημα της ευθύνης του κράτους (ή του οργάνου που εξαρτάται από αυτό) έναντι των ιδιωτών που υπέστησαν ζημία εξαιτίας παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου. Στο πλαίσιο μιας τέτοιας δίκης τα διάφορα ζητήματα της ευθύνης πρέπει να κριθούν, όπως έχω ήδη πει, σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο και μεταξύ των ζητημάτων αυτών περιλαμβάνεται και ο καθορισμός των κατηγοριών ζημιών που μπορούν να δώσουν λαβή σε αποζημίωση. Νομίζω ότι με αυτή τη διατύπωση θα μπορεί να δοθεί απάντηση στο όγδοο ερώτημα που υπέβαλε στο Δικαστήριο το ολλανδικό δικαστήριο.

5. Πριν τελειώσω νομίζω ότι πρέπει να κάνω ορισμένα σχόλια στην πρόταση της Επιτροπής που επιχειρεί να επεκτείνει τον έλεγχο του Δικαστηρίου σ' όλο το πρόβλημα των αποτελεσμάτων της κηρύξεως ως ανισχύρου του κανονισμού 563/76. Επικαλούμενη την εφαρμογή κατ' αναλογία του άρθρου 174, εδάφιο 2, της Συνθήκης της ΕΟΚ — το οποίο, όπως είναι γνωστό, επιτρέπει στο Δικαστήριο, στο πλαίσιο διαδικασίας ακυρώσεως δυνάμει του άρθρου 173, να προσδιορίσει, εφόσον το κρίνει αναγκαίο εκείνα τα αποτελέσματα του ακυρωθέντος κανονισμού που θεωρούνται ότι διατηρούν την ισχύ τους — η Επιτροπή κάλεσε το Δικαστήριο να επωφεληθεί της ευκαιρίας της παρούσας προδικαστικής διαδικασίας για να κρίνει ότι βάσει των γενικών αρχών της κοινοτικής εννόμου τάξεως, οι αγωγές αποζημιώσεως που υπέβαλαν οι άμεσοι αγοραστές του αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη είναι απαράδεκτες, πλην των περιπτώσεων όπου οι αγοραστές αυτοί μπορούν να αποδείξουν ότι τα καταβληθέντα ποσά βάσει του κανονισμού που

κηρύχθηκε ανίσχυρος δεν επιρρίφθηκαν στους επόμενους αγοραστές.

Για να γίνει δεκτό το αίτημα της Επιτροπής θα πρέπει να αντιμετωπιστούν λεπτά προβλήματα ερμηνείας της Συνθήκης, ειδικότερα δε το πρόβλημα των σχέσεων μεταξύ του άρθρου 177 (ίσως δε και του άρθρου 215) αφενός, και του άρθρου 174, εδάφιο 2, αφετέρου.

Η κατ' αναλογίαν εφαρμογή της διατάξεως αυτής του άρθρου 174 στην προδικαστική διαδικασία θα συνεπήγετο, από μέρους του Δικαστηρίου, την αυτεπάγγελτη οροθέτηση (άρα ανεξαρτήτως του αιτήματος του εθνικού δικαστηρίου) των αποτελεσμάτων της προδικαστικής κηρύξεως του ανισχύρου ενός κανονισμού.

Σε κάθε περίπτωση αυτή η κατ' αναλογίαν δυνατότητα εφαρμογής θα μπορούσε ενδεχομένως να ερευνηθεί αν το κύρος του κανονισμού αποτελούσε το αντικείμενο της προδικαστικής αιτήσεως. Αλλά, όπως είδαμε, η παρούσα διαδικασία έχει εντελώς διαφορετικό αντικείμενο. Ας προστεθεί ότι δεν μου φαίνεται σκόπιμο να προχωρήσω πέρα του πλαισίου που χαράσσουν τα ερωτήματα του εθνικού δικαστηρίου για να ασχοληθώ με ένα τόσο σημαντικό πρόβλημα, αφού οι διάδικοι της κύριας δίκης και οι λοιποί ενδιαφερόμενοι που θα είχαν δικαίωμα παρεμβάσεως δεν είχαν τη δυνατότητα να εκφράσουν την άποψή τους επί του θέματος αυτού. Υπό τις περιστάσεις αυτές πρέπει επομένως να θεωρηθεί ότι υφίσταται πραγματικό τυπικό εμπόδιο για την έρευνα του ζητήματος που ήγειρε η Επιτροπή.

6. Για τους προεκτεθέντες λόγους καταλήγω να προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει ως εξής στα προδικαστικά ερωτήματα που του υπέβαλε με Διάταξη της 31ης Μαρτίου 1978 το College van Beroep voor het Bedrijfsleven:

1) Για όσο χρόνο ο κανονισμός 563/76 του Συμβουλίου δεν είχε κηρυχθεί ανίσχυρος από το Δικαστήριο οι εθνικοί οργανισμοί που είναι επιφορτισμένοι με την εφαρμογή του ήταν υποχρεωμένοι να αρνούνται τη χορήγηση του πιστοποιητικού «πρωτεΐνες» σ' αυτούς που δεν πληρούσαν τις προϋποθέσεις που όριζε σχετικά ο εν λόγω κανονισμός.

2) Ελλείψει ειδικών διατάξεων που επιτρέπουν παρεκκλίσεις, τις οποίες πράγματι δεν περιέχει ο κανονισμός, οι εθνικές αρχές δεν μπορούσαν να επιτρέψουν καμιά εξαίρεση από τις προϋποθέσεις που όριζε αυτός ο κανονισμός.

3) Το άρθρο 215, εδάφιο 2, της Συνθήκης ΕΟΚ ρυθμίζει την εξωσυμβατική ευθύνη της Κοινότητας για τις ζημίες που προκάλεσαν τα όργανά της ή οι υπάλληλοί της κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, ενώ η εξωσυμβατική ευ-

θύνη των κρατών μελών έναντι των ιδιωτών για τις πράξεις που καταλογίζονται σ' αυτά ρυθμίζεται από το εθνικό δίκαιο, ακόμα και όταν η βλάβη αποτελεί τη συνέπεια παραβάσεως κοινοτικού κανόνα από κρατικό όργανο.

4) Εφαρμόζοντας έναν κοινοτικό κανονισμό μέχρι της κηρύξεως του ανισχύρου του από το Δικαστήριο, τα κράτη μέλη δεν διαπράττουν παράβαση της Συνθήκης και επομένως δεν μπορούν να θεωρηθούν υπεύθυνα έναντι των βλαβέντων ιδιωτών ούτε εις ολόκληρον με την Κοινότητα ούτε «pro quota».

5) Στο πλαίσιο εθνικής αποφάσεως που έχει ως αντικείμενο τη διαπίστωση της ευθύνης του κράτους έναντι των ιδιωτών για ζημίες που αποτέλεσαν συνέπεια παραβάσεως κοινοτικού κανόνα, ο νομικός χαρακτηρισμός ως ζημιών, οι οποίες πρέπει να αποκατασταθούν, των δικαστικών εξόδων που κατέβαλαν οι ιδιώτες στο πλαίσιο προηγουμένων δικών πρέπει να γίνει βάσει του εθνικού δικαίου.