# ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ KARL ROEMER της 13ης Ιουλίου 1971*

*Κύριε Πρόεδρε,*
*Κύριοι δικαστές,*

Επί των πραγματικών περιστατικών της υποθέσεως, επί της οποίας αναπτύσσω σήμερα τις προτάσεις μου, πρέπει να παρατηρηθούν τα εξής.

Με τον κανονισμό του Συμβουλίου 1009/67 της 18ης Δεκεμβρίου 1967 (Abl. νο 308, σ. 1) δημιουργήθηκε, στα πλαίσια της κοινής γεωργικής πολιτικής, κοινή οργάνωση αγοράς στον τομέα ζάχαρης. Αυτή χαρακτηρίζεται από ρύθμιση των τιμών, που αποσκοπεί στην εξασφάλιση επαρκούς εισοδήματος για τον αγροτικό πληθυσμό (ακριβέστερα: τους παραγωγούς ζαχαροτεύτλων και ζαχαροκαλάμων). Όπως και σε άλλες οργανώσεις αγοράς, ισχύει ένα πλαίσιο τιμής, εντός του οποίου πρέπει να σχηματίζονται οι τιμές της λευκής και ακατέργαστης ζάχαρης στην αγορά. Ως ανώτατο όριο προβλέπονται ενδεικτικές τιμές. Στο επίπεδό τους αναβιβάζονται οι εισαγωγές (οι τιμές των εισαγωγών) και μάλιστα με τη βοήθεια εισφορών (που ορίζονται) σε συνάρτηση προς τις τιμές κατωφλίου, οι οποίες προκύπτουν από τις ενδεικτικές τιμές, λαμβανομένου υπόψη του κόστους μεταφοράς στην πλέον απομεμακρυσμένη ζώνη καταναλώσεως. Το κατώτατο όριο σχηματίζεται από τις τιμές παρεμβάσεως. Προκειμένου να μην κατέλθει η τιμή αγοράς κάτω από αυτό το όριο, οι αρμόδιες κρατικές αρχές υποχρεούνται να αγοράζουν ζάχαρη σε αυτό το επίπεδο των τιμών παρεμβάσεως και οφείλουν επιπλέον να πωλούν στην εσωτερική αγορά μόνο σε τιμές ανώτερες των τιμών παρεμβάσεως (άρθρα 9 και 10 του κανονισμού 1009/67). Η ρύθμιση αυτή, που αντικαθιστά προγενέστερες εθνικές οργανώσεις αγοράς, εφαρμόζεται κατά βάση από την 1η Ιουλίου 1968. Επειδή αποκλίνει εν μέρει σημαντικά από τις εθνικές οργανώσεις αγοράς και το επίπεδο τιμών τους που ίσχυε άλλοτε (στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, για παράδειγμα, ίσχυαν σταθερές τιμές για τη ζάχαρη οι οποίες έπρεπε να τηρούνται[1]), το άρθρο 37 του κανονισμού 1009 προβλέπει τα εξής: «Για τα υφιστάμενα κατά την 1η Ιουλίου 1968 αποθέματα ζάχαρης το Συμβούλιο εκδίδει, προτάσει της Επιτροπής και ύστερα από τη διαδικασία ψηφοφορίας που προβλέπεται από το άρθρο 43, παράγραφος 2 της Συνθήκης, διατάξεις περί των μέτρων που απαιτούνται προς αντιστάθμιση της διαφοράς μεταξύ των εσωτερικών τιμών ζάχαρης και των τιμών που ισχύουν από την 1η Ιουλίου 1968.» Αυτό συνέβη με τον κανονισμό 769/68 της 18ης Ιουνίου 1968 (Abl. l 143, σ. 14). Αν η τιμή της λευκής ζάχαρης (που έπρεπε να υπολογιστεί κατά συγκεκριμένο τρόπο) ήταν στις 30 Ιουνίου 1968 κατώτερη της τιμής παρεμβάσεως που ίσχυε για τη λευκή ζάχαρη από την 1η Ιουλίου 1968 στην περισσότερο πλεονασματική ζώνη, τότε, σύμφωνα προς το άρθρο 1

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

1 — Νόμος περί εμπορίου ζαχάρεως της 5ης Ιανουαρίου 1951, όπως τροποποιήθηκε στις 3 Οκτωβρίου 1951 και στις 9 Αυγούστου 1954· κανονιστική απόφαση της 30ής Ιουλίου 1958, που τροποποιήθηκε τελευταία από την απόφαση της 5ης Δεκεμβρίου 1967.

του κανονισμού 769, οι επιχειρήσεις της χώρας με την κατώτερη τιμή έπρεπε να καταβάλλουν φορολογική επιβάρυνση, που αναβίβαζε την τιμή που ίσχυε στις 30 Ιουνίου 1968 στο ύψος της τιμής παρεμβάσεως για τη λευκή ή ακατέργαστη ζάχαρη. Στην περίπτωση που σε κράτος μέλος η τιμή της λευκής ζάχαρης που ίσχυε στις 30 Ιουνίου 1968 (και έπρεπε πάλι να υπολογιστεί κατά συγκεκριμένο τρόπο) ήταν ανώτερη της παράγωγης τιμής παρεμβάσεως που ίσχυε από την 1η Ιουλίου 1968 «αυξανόμενη κατά το ύψος της διαφοράς μεταξύ της τιμής παρεμβάσεως και της ενδεικτικής τιμής» (ή, με άλλους λόγους, επειδή οι παράγωγες τιμές παρεμβάσεως, με εξαίρεση την Ιταλία και τους υπερπόντιους γαλλικούς νομούς, αντιστοιχούσαν στην τιμή παρεμβάσεως[2] — για την περίπτωση που η εν λόγω τιμή υπερέβαινε την ενδεικτική) το άρθρο 2 του κανονισμού 769/68 εξουσιοδοτούσε αυτό το κράτος μέλος να χορηγήσει αντιστάθμιση βάσει της διαφοράς μεταξύ της τιμής που ίσχυε στις 30 Ιουνίου 1968 και της «παράγωγης τιμής παρεμβάσεως για τη λευκή ή, κατά περίπτωση, ακατέργαστη ζάχαρη».

Η ρύθμιση αυτή είχε σημασία και για την ενάγουσα, που παράγει ακατέργαστη ζάχαρη από ζαχαρότευτλα. Αυτή δήλωσε ότι στις 30 Ιουνίου 1968 βρίσκονταν στην κατοχή της 73 399 ή 7 339 900 χλγρ. λευκής ζάχαρης, η πώληση των οποίων, ύστερα από την 1η Ιουλίου 1968, της απέφερε συνολικά 5 941 425,56 DM. Με βάση την παλαιά καθαρή τιμή ακατέργαστης ζάχαρης (που δεν ήταν καθορισμένη από το νόμο, αλλά προέκυπτε από την παλαιά τιμή λευκής ζάχαρης) αυτό σήμαινε μείωση των εισπράξεων συνολικού ύψους 38 717,97 λογιστικών μονάδων. Βάσει συγκρίσεως με τη νέα τιμή παρεμβάσεως για την ακατέργαστη ζάχαρη προέκυπτε μάλιστα απώλεια του ύψους των 48 076,35 λογιστικών μονάδων. Η ενάγουσα δεν μπορούσε όμως να εισπράξει αντιστάθμιση, επειδή η παλαιά τιμή της λευκής ζάχαρης (21,31 ΛΜ ανά 100 χλγρ. για ποσότητες άνω των 100 τόνων, 21,43 ΜΜ ανά 100 χλγρ. για ποσότητες μεταξύ 10 και 100 τόνων) δεν υπερέβαινε το επίπεδο της νέας τιμής παρεμβάσεως (21,23 ΛΜ), αυξανόμενης κατά τη διαφορά μεταξύ της τιμής παρεμβάσεως και της ενδεικτικής τιμής (1,12 ΜΜ), δηλαδή πάνω από το επίπεδο της ενδεικτικής τιμής (22,35 ΛΜ — κανονισμός 430/68, Abl. L 89, σ. 2). Αυτό δεν θεωρείται δικαιολογημένο από την «Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt» εφόσον η παλαιά τιμή ακατέργαστης ζάχαρης (την οποία η επιχείρηση, κατά την άποψη του Συμβουλίου, πάντως κατ' αμφίβολο τρόπο, συνήγε από την παλαιά τιμή λευκής ζάχαρης και υπολόγιζε σε 20,765 ΛΜ) ήταν ανώτερη της τιμής παρεμβάσεως που ίσχυε από την 1η Ιουλίου 1968 για την ακατέργαστη ζάχαρη (η οποία είχε προκύψει από την τιμή παρεμβάσεως για λευκή ζάχαρη και ανερχόταν σε 18,50 ΛΜ — κανονισμός 767/68, Amtsblatt L 143, σ. 11). Η Zuckerfabrik είναι προπαντός της απόψεως ότι η ρύθμιση του κανονισμού 769 αντίκειται στο άρθρο 37 του κανονισμού 1009/67, το οποίο θέσπισε υποχρέωση αντισταθμίσεως υπό ορισμένες προϋποθέσεις. Κατά τη γνώμη της είναι εσφαλμένο να λαμβάνεται υπόψη μόνον η εξέλιξη της τιμής της λευκής ζάχαρης, και μπορεί να γίνει λόγος για (δυσμενή) διάκριση, επειδή επελέγησαν διαφορετικά σημεία αναφοράς για την επιβολή φορολογικής επιβάρυνσης, αφενός, και τη χορήγηση αντιστάθμισης, αφετέρου, δηλαδή για τις χώρες με χαμηλή και υψηλή τιμή (αφενός η τιμή παρεμβάσεως, αφετέρου η ενδεικτική τιμή), εφόσον, με άλλους λόγους, το κριτήριο δεν είναι το ίδιο για τις χώρες όπου ισχύουν χαμηλές τιμές και γι' αυτές όπου ισχύουν υψηλές τιμές. Το γεγονός αυτό θεωρείται από την Zuckerfabrik Schöppenstedt ως υπηρεσιακό πταίσμα. Γι' αυτό απευθύνθηκε στο Συμβούλιο με επιστολή της 3ης Νοεμβρίου 1970 και απαίτησε την αποκατάσταση της ζημίας που υπέστη από τον εσφαλμένο κανονισμό, σύμφωνα προς το άρθρο 215, παράγραφος 2 της Συνθήκης ΕΟΚ. Επειδή το Συμβούλιο, με έγγραφο της 17ης Δεκεμβρίου 1970 (που περιήλθε στην Zuckerfabrik στις 21 Δεκεμβρίου 1970), αντέδρασε αρνητικά σ' αυτό το αίτημα, ασκήθηκε αγωγή ενώπιον του Δικαστηρίου

2 — Πρβλ. κανονισμό 432/68 — Amtsblatt L 89, σ. 4.

που πρωτοκολλήθηκε στις 13 Φεβρουαρίου 1971.

Με την αγωγή της η Zuckerfabrik Schöppenstedt ζήτησε αρχικά να υποχρεωθεί το Συμβούλιο στην καταβολή ποσού ύψους 48 076,35 λογιστικών μονάδων (αυτό το ποσό αντιστοιχεί στη διαφορά μεταξύ της παλαιάς εθνικής τιμής και της νέας τιμής παρεμβάσεως). Στο υπόμνημα απαντήσεως η απαίτηση περιορίστηκε και ζητήθηκε να υποχρεωθεί το Συμβούλιο σε καταβολή 38 852,78 λογιστικών μονάδων μόνο, δηλαδή ποσού, που αντιστοιχεί στην πραγματική μείωση των εισπράξεων σε σχέση με την παλαιά γερμανική τιμή. Επιπλέον ζητήθηκε επικουρικά να υποχρεωθεί το Συμβούλιο σε αποκατάσταση κατ' άλλον τρόπο της ζημίας που υπέστη η ενάγουσα από τον κανονισμό 769/68.

Το Συμβούλιο υποστήριξε, αντίθετα, την άποψη ότι η αγωγή πρέπει να απορριφθεί ως απαράδεκτη. Επικουρικά ζήτησε να απορριφθεί ως αβάσιμη.

Ενόψει της σύνθετης φύσης του υλικού της δίκης και σειράς αμφισβητούμενων λεπτομερειών κατά την προφορική διαδικασία της 29ης Ιουνίου 1971 εξετάστηκαν μόνο τα ζητήματα παραδεκτού. Γι' αυτό και οι προτάσεις μου περιορίζονται τώρα σε αυτό το θέμα, αν και ελλείψει σαφών κριτηρίων η ανάπτυξη θα επεκταθεί αρκετά.

1. Στο δικόγραφο της αγωγής εξετάζεται το παραδεκτό μόνο από την άποψη τηρήσεως της προθεσμίας. Στο σημείο αυτό δεν προβλήθηκαν πάντως αντιρρήσεις από το Συμβούλιο. Αυτό εξηγείται ενόψει του γεγονότος ότι, σύμφωνα με το άρθρο 43 του πρωτοκόλλου περί του Οργανισμού του Δικαστηρίου ΕΟΚ, οι αξιώσεις αποζημιώσεως στο πεδίο της εξωσυμβατικής ευθύνης παραγράφονται μετά πέντε έτη από της επελεύσεως του ζημιογόνου γεγονότος, και (είναι κατανοητό) ενόψει της διαπιστώσεως, ότι ύστερα από την προβολή των αξιώσεων αποζημιώσεως διά της διοικητικής οδού και τη ρητή τους απόρριψη (που είναι εδώ δεδομένη) πρέπει να ασκηθεί αγωγή ενώπιον του Δικαστηρίου πριν από την πάροδο δύο μηνών από την περιέλευση της αρνήσεως. Όπως δείχνει η σύγκριση των κρίσιμων ημερομηνιών, στην παρούσα περίπτωση δεν προκύπτουν πράγματι προβλήματα (δημοσίευση του κανονισμού 769/68 στο Abl. 25ης Ιουνίου 1968, επιστολή της ενάγουσας προς το Συμβούλιο της 3ης Νοεμβρίου 1970, απόρριψη της αξιώσεως αποζημιώσεως με το έγγραφο του Συμβουλίου της 17ης Δεκεμβρίου 1970 και περιέλευση της αγωγής στο Δικαστήριο στις 13 Φεβρουαρίου 1971). Επομένως, οι σχετικές προθεσμίες τηρήθηκαν και η αγωγή δεν μπορεί να απορριφθεί ως απαράδεκτη για λόγο αναφερόμενο σε μη τήρηση προθεσμίας.

2. Τα βασικά προβλήματα της προκειμένης περίπτωσης προκύπτουν πράγματι από το ότι ζημιογόνο γεγονός θα ήταν κοινοτικός κανονισμός. Έτσι τίθεται καταρχήν το ερώτημα, αν μπορεί να προκύψει καθόλου εξωσυμβατική ευθύνη από κανονιστικές πράξεις. Από το γράμμα του άρθρου 215 της Συνθήκης ΕΟΚ δεν προκύπτει τίποτε για το θέμα αυτό· αναφέρεται όμως κατά τρόπο τελείως γενικό ότι η Κοινότητα αποκαθιστά, στο πεδίο της εξωσυμβατικής ευθύνης, τη ζημία που προξενούν όργανα ή υπάλληλοί της κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Από αυτό μπορεί να συναγάγει κανείς μόνο ότι δεν επιτάσσεται ρητά αποκλεισμός της ευθύνης από παράνομες κανονιστικές πράξεις.

Κατά το σύστημα του άρθρου 215 πρέπει, επομένως, να εξεταστεί, εάν από την αναγωγή στις «γενικές αρχές του δικαίου που

είναι κοινές στα δίκαια των κρατών μελών», προκύπτει τέτοιος αποκλεισμός της ευθύνης. Για το θέμα αυτό τα αναγκαία συμπεράσματα συνάγονται από μελέτες συγκριτικού δικαίου, όπως αυτή που έγινε μετά το διεθνές συμπόσιο περί ευθύνης του κράτους για παράνομη συμπεριφορά των οργάνων του, το οποίο οργανώθηκε το έτος 1964 από το Max-Planck-Institut για αλλοδαπό δημόσιο και διεθνές δίκαιο[3]. Εδώ δεν πρέπει πάντως να λαμβάνονται υπόψη μόνο οι κατά κυριολεξία νομοθετικές διατάξεις, οι οποίες σε ορισμένα κράτη μέλη (Γαλλία, Βέλγιο, Λουξεμβούργο και Κάτω Χώρες) εξαιρούνται καταρχήν του δικαστικού ελέγχου, για τις οποίες όμως ισχύουν άλλες διαδικασίες που δεν υφίστανται στις Κοινότητες και οι οποίες εξασφαλίζουν ότι αυτές είναι σύμφωνες προς το συνταγματικό δίκαιο. Κατ' ορθή αντίληψη πρέπει να συμπεριληφθούν στην εξέταση οι κανονιστικές διατάξεις, το ερώτημα δηλαδή πρέπει να τεθεί γενικά, αν, δηλαδή, σύμφωνα προς το δίκαιο των κρατών μελών, μπορούν να προκύψουν αξιώσεις αποζημιώσεως από κανονιστικές πράξεις. Υπό το πρίσμα αυτό είναι φανερό ότι εξωσυμβατική ευθύνη για κανονιστικές πράξεις είναι εντελώς δυνατή στη Γαλλία και το Βέλγιο και ότι δεν αποκλείεται, κατά βάση, στην Ιταλία και την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία. Απλώς επιλέγονται, για το θέμα αυτό, διαφορετικά διαμορφωμένες νομικές τεχνικές (κατά το γερμανικό δίκαιο: οιονεί απαλλοτρίωση, επιβολή ιδιαίτερου βάρους)[4].

Οι διαπιστώσεις αυτές θα έπρεπε να επαρκούν για την κατανόηση του άρθρου 215 της Συνθήκης, αφού αναγνωρίζεται ευρέως ότι η περιγραφή της μεθόδου ευρέσεως των κανόνων δικαίου που περιέχει δεν πρέπει να λαμβάνεται κατά λέξη. Για το κοινοτικό δίκαιο δεν είναι συνεπώς καθοριστικές μόνο οι ρυθμίσεις που ανευρίσκονται σε όλα τα κράτη μέλη, αποφασιστικός δεν είναι ο ελάχιστος κοινός παρονομαστής, και δεν ισχύει η αρχή της εφαρμογής «του κατωτάτου ορίου»[5]. Στην περίπτωση αρμόζει, πολύ περισσότερο, όπως κάθε φορά που η νομολογία αναφέρεται σε γενικές αρχές, μία κριτική προσέγγιση, κατά την οποία πρέπει να ληφθούν ιδιαίτερα υπόψη οι ειδικοί στόχοι της Συνθήκης και οι ιδιαιτερότητες της δομής της Κοινότητας και κατά την οποία ίσως αρμόζει προσανατολισμός προς την πλέον εξελιγμένη εθνική ρύθμιση[6]. Ως προς το παρόν πρόβλημα δεν θα έπρεπε να παίξει ρόλο μόνο το γεγονός ότι ο κοινοβουλευτικός έλεγχος στην Κοινότητα είναι ελλιπώς διαμορφωμένος. Μπορεί επίσης να αναφερθεί ότι κατά τη γενική διατύπωση του άρθρου 34 της Συνθήκης ΕΚΑΧ, είναι δυνατή η αποζημίωση ακόμη και κατά την ακύρωση γενικών αποφάσεων (δηλαδή κανονιστικών πράξεων). Εκτός αυτού είναι άξιο προσοχής ότι κατά το σύστημα της Συνθήκης, οι κοινοτικοί κανονισμοί δεν εξαιρούνται τελείως της προσβολής εκ μέρους θιγομένων ιδιωτών (όπως δείχνουν τα άρθρα 177 και 184 της Συνθήκης ΕΟΚ). Τέλος, πρέπει να υπενθυμιστεί επίσης η αρχή που έχει επανειλημμένα υπογραμμίσει η νομολογία, κατά την οποία οι διατάξεις περί ένδικης προστασίας (στις οποίες αναμφισβήτητα ανήκει το άρθρο 215) δεν πρέπει να ερμηνεύονται στενά (υπόθεση 6/60, Slg. 1960, 1189). Αυτό μπορεί να έχει μεγάλη σημασία για το πρόβλημα που μας απασχολεί, ενόψει του γεγονότος ότι ο παρεμπίπτων έλεγχος της νομιμότητας των κανονισμών δεν εξασφαλίζεται πάντα μέσω των άρθρων 177 και 184.

Γι' αυτό θα υποστήριζα την άποψη ότι, μολονότι η αστική ευθύνη του κράτους

3 — Πρβλ. Max-Planck-Institut για αλλοδαπό δημόσιο και διεθνές δίκαιο, συμβολή στο αλλοδαπό δημόσιο και διεθνές δίκαιο, τόμος 44.

4 — Σχετικά στοιχεία βρίσκονται στην αναφερθείσα δημοσίευση του Max-Planck-Institut, σ. 777 επ. και στον Goffin, *Common Market Law Review*, I, σ. 354 επ.· για το γερμανικό δίκαιο μπορεί επιπλέον να αναφερθεί μια απόφαση του Oberlandesgericht Hamburg της 13ης Νοεμβρίου 1970, *Die öffentliche Verwaltung* 1971, σ. 238.

5 — Πρβλ. Much στην αναφερθείσα δημοσίευση του Max-Planck-Institut, σ. 846, καθώς και Helderich *Europarecht* 1967, σ. 349.

6 — Πρβλ. Zweigert στη *Rabels Zeitschrift*, τόμος 28, σ. 611.

από κανονιστικές πράξεις δεν είναι γνωστή σε όλα τα κράτη μέλη, είναι δικαιολογημένη η αναγνώριση της αρχής αυτής ως συστατικού στοιχείου του κοινοτικού δικαίου[7], ακριβώς επειδή είναι ευρέως διαδεδομένη και σε ορισμένες περιπτώσεις περιλαμβάνει μάλιστα και τυπικούς νόμους[8].

3. Με αφετηρία αυτό το γεγονός τίθεται περαιτέρω το ερώτημα εάν η προβολή αξιώσεως αποζημιώσεως που γεννάται από κανονισμό αποκλείεται, εφόσον ο κανονισμός έχει νομική ισχύ, δηλαδή δεν έχει ακυρωθεί ή εφόσον δεν έχει διαπιστωθεί η έλλειψη νομιμότητάς του. Η θέση αυτού του ερωτήματος φαίνεται δικαιολογημένη στα πλαίσια μιας ευρείας εξετάσεως του παραδεκτού, ακόμη και αν είναι βέβαιο ότι στην περίπτωση Plaumann (υπόθεση 25/62, Slg. 1963, 211 επ.) ανάλογο πρόβλημα εξετάστηκε στα πλαίσια της εξετάσεως της ουσίας.

Στο σημείο αυτό υποστηρίζεται από πολλούς, για τη διάταξη του άρθρου 34 της Συνθήκης ΕΚΑΧ που διέπει αυτό το θέμα στη Συνθήκη ΕΚΑΧ, η άποψη ότι το ερώτημα πρέπει να απαντηθεί εν πάση περιπτώσει καταφατικά προκειμένου για επιχειρήσεις που νομιμοποιούνται σε άσκηση προσφυγής ακυρώσεως, εφόσον στην αναφερθείσα διάταξη γίνεται λόγος για «αποκατάσταση της ζημίας που προκύπτει ευθέως από την ακυρωθείσα απόφαση ή σύσταση». Στη Συνθήκη ΕΟΚ, αντίθετα (το τόνισα ήδη στις προτάσεις μου επί των υποθέσεων 43, 45 και 48/59, Slg. 1960, 1005), δεν προβλέπεται ρητά τίποτε παρόμοιο. Γι' αυτό στο σημείο αυτό φαίνεται εύλογο να αναζητήσει κανείς τα ισχύοντα κριτήρια αναγόμενος στις αρχές των εθνικών εννόμων τάξεων.

Η σύγκριση των δικαίων καθιστά πράγματι σαφές ότι τουλάχιστον κατά το γαλλικό, βελγικό και γερμανικό δίκαιο, η προβολή αποζημιώσεως από πράξεις δημόσιας εξουσίας δεν συναρτάται προς την προηγούμενη διαπίστωση της παρανομίας τους ή την ακύρωσή τους[9]. Σε άλλα κράτη μέλη προσκρούει σαφώς μόνο στο γεγονός ότι τα αρμόδια για την εκδίκαση αγωγών αποζημιώσεως κοινά δικαστήρια στερούνται της αρμοδιότητος να διαπιστώνουν την έλλειψη νομιμότητας των διοικητικών πράξεων[10]. Επειδή όμως αυτή η σκέψη δεν έχει καμία σημασία για το κοινοτικό δίκαιο, αφού εδώ ένα μόνο δικαστικό όργανο είναι αρμόδιο τόσο για τις αγωγές αποζημιώσεως όσο και για τις προσφυγές ακυρώσεως, θα μπορούσε να γίνει δεκτό ως προς το παρόν πρόβλημα ότι η εξάρτηση της αγωγής αποζημιώσεως από την προηγούμενη διαπίστωση της μη νομιμότητας της πράξεως που προκάλεσε τη ζημία δεν αποτελεί γενική και κατά το άρθρο 215 της Συνθήκης ΕΟΚ δεσμευτική αρχή.

Όπως υπαινίχθηκα ήδη και όπως το Συμβούλιο ανέφερε με εξέταση, στην απόφαση επί της υποθέσεως 25/62, Slg. 1963, 211 επ. διαπιστώθηκε πάντως ότι μια διοικητική πράξη που δεν έχει ακυρωθεί δεν μπορεί να αποτελεί σαν τέτοια υπηρεσιακό πταίσμα. Οι περιστάσεις, υπό τις οποίες έγινε η διαπίστωση, καθιστούν επίσης σαφές ότι το Δικαστήριο δεν είχε κατά νου μόνο περιπτώσεις, κατά τις οποίες μία απόφαση θα μπορούσε να έχει προσβληθεί, αλλά δεν προσβλήθηκε, επειδή η συγχρόνως ασκηθείσα αίτηση ακυρώσεως απορρίφθηκε ως απαράδεκτη. Θα μπορούσε να φανεί επομένως εύλογο να προβεί κανείς σε ανάλογες σκέψεις, προκειμένου για αξιώσεις αποζη-

7 — Πρβλ. επίσης Börner, *«Verhandlungen des 46. Deutschen Juristentags»*, τόμος 2, σ. G 37.

8 — Πρβλ. την αναφερθείσα δημοσίευση του Max-Planck-Institut με στοιχεία για το γαλλικό, βελγικό, γερμανικό και ιταλικό δίκαιο στις σ. 777, 841 και 850.

9 — Στοιχεία για το θέμα αυτό βρίσκονται στον Goffin στη *Common Market Law Review*, τόμος I, σ. 354 επ.· η ίδια διαπίστωση γίνεται από τον Much στη σελίδα 749 της δημοσιεύσεως του Max-Planck-Institut.

10 — Έτσι Jänicke στη δημοσίευση του Max-Planck-Institut σ. 875, για την ιταλική και λουξεμβουργιανή έννομη τάξη.

μιώσεως που προκύπτουν από κανονισμούς, οι οποίοι δεν μπορούν να προσβληθούν καθόλου από ιδιώτες (ή για την προσβολή των οποίων ανοιχτή είναι μόνο η οδός των άρθρων 184 και 177 διαθέσιμη, δηλαδή μία οδός που συχνά αποκλείεται ελλείψει των απαιτούμενων προϋποθέσεων).

Μου φαίνεται εντούτοις εξαιρετικά αμφίβολο, εάν η νομολογία του Δικαστηρίου, στο σύνολό της, οδηγεί αναγκαστικά προς αυτή τη λύση. Είναι γνωστή η οξεία κριτική που ασκήθηκε από πολλές πλευρές κατά της διαπιστώσεως της αποφάσεως Plaumann. Υπενθυμίζω μόνο τη γνωμάτευση που έκανε ο Ule για το 46ο συνέδριο των γερμανών νομικών[11], παραπέμπω σε όσα παρατήρησε ο Börner με αυτή την αφορμή[12], στις αναπτύξεις του Fuss[13], στην παρατήρηση του Bülow[14], τη θέση του Ganshof van der Meersch[15] και τις ήδη αναφερθείσες αναπτύξεις του Goffin[16]. Ο Goffin για να στηρίξει την κριτική του, ανέφερε μεταξύ άλλων ότι η θέση που υποστηρίζεται στην απόφαση Plaumann συνεπάγεται σύντμηση της προθεσμίας του άρθρου 43 του Πρωτοκόλλου περί του Οργανισμού του Δικαστηρίου ΕΟΚ και ότι, εκτός αυτού, δεν αποκλείεται να εμφανιστεί ή να γίνει γνωστή η ζημία μόνο μετά την παρέλευση της προθεσμίας. Όλες οι κριτικές τονίζουν ομόφωνα ότι η αρχή που διατυπώνεται στην απόφαση Plaumann δεν προκύπτει από τις έννομες τάξεις των κρατών μελών ούτε από το σύστημα της Συνθήκης ΕΟΚ, ενώ παράλληλα αναφέρουν με έμφαση τη ρητά αποκλίνουσα ρύθμιση του άρθρου 34 της Συνθήκης ΕΚΑΧ. Όσον αφορά τους κανονισμούς, θα έπρεπε να παρατηρηθεί επιπλέον ότι η προηγούμενη διαπίστωση της ελλείψεως νομιμότητάς τους (στο βαθμό που είναι διόλου δυνατή) και προπαντός κατά τη διαδικασία του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ θα σήμαινε χρονοβόρα παρέκκλιση χωρίς πραγματικό όφελος και ότι σε πολλές περιπτώσεις δεν θα μπορούσε, εξαιτίας της μακράς διαρκείας της διαδικασίας, να εμποδιστεί η παρέλευση της προθεσμίας παραγραφής του άρθρου 43 του πρωτοκόλλου περί του Οργανισμού του Δικαστηρίου ΕΟΚ πριν από την έκδοση της σχετικής αποφάσεως του Δικαστηρίου.

Πρέπει επομένως να χαιρετιστεί το γεγονός ότι, υπό την επίδραση, ίσως, της κριτικής που προαναφέρθηκε, φαίνεται να διαγράφεται ορισμένη μεταβολή της νομολογίας (την οποία είχα θεωρήσει ευκταία ήδη στις προτάσεις μου επί των υποθέσεων Töpfe, 106 και 107/63, Slg. 1965, 592). Στο σημείο αυτό έχω κατά νου την απόφαση επί της υποθέσεως 4/69 (Lütticke κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων), την οποία επικαλείται προπαντός η ενάγουσα. Εκεί μπορεί να διαβάσει κανείς πράγματι (σκέψη 6) ότι: «Η Συνθήκη θέσπισε την αγωγή αποζημιώσεως των άρθρων 178 και 215, παράγραφος 2 ως αυτόνομο ένδικο βοήθημα με ιδία λειτουργία στο σύστημα των δυνατοτήτων παροχής ένδικης προστασίας και την εξήρτησε από προϋποθέσεις που αρμόζουν στον ειδικό της σκοπό. Θα ήταν αντίθετο προς την αυτονομία της αγωγής και την αποτελεσματικότητα του γενικού συστήματος των δυνατοτήτων παροχής ένδικης προστασίας που προβλέπει η Συνθήκη να θεωρηθεί ως λόγος απαραδέκτου της αγωγής το γεγονός ότι η άσκηση της αγωγής αποζημιώσεως θα μπορούσε σε ορισμένες περιπτώσεις να οδηγήσει σε αποτελέσματα παρόμοια με αυτά της προσφυγής κατά παραλείψεως του άρθρου 175.» Ακόμη και αν αυτές οι διαπιστώσεις περί αυτονομίας των ενδίκων βοηθημάτων, περί αυθυπαρξίας των δυνατοτήτων παροχής ένδικης προστασίας (που ανευρίσκονται, άλλωστε, επίσης στις αποφάσεις 9 και 12/60, Slg. 1961, 463) έγιναν με αφορμή περίπτωση, στην οποία θα μπορούσαν να γίνουν σκέ-

11 — *«Verhandlungen des Deutschen Juristentages 1966»*, τόμ. I, σ. 32.
12 — *«Verhandlungen des 46. Deutschen Juristentages»*, τόμ. II, σ. G 37 και 49.
13 — *Europarecht* 1968, σ. 370, *Die öffentliche Verwaltung* 1964, σ. 579.
14 — *Außenwirtschaftsdienst des Betriebsberaters* 1963, σ. 246.
15 — *Pasicrisie belge* 1966, σ. 523.
16 — *Common Market Law Review*, τόμ. I.

ψεις μόνο για προσφυγή κατά παραλείψεως, έχω την πεποίθηση ότι έχουν σημασία και για την προκειμένη περίπτωση. Δεν μπορεί, πράγματι, κατά το σύστημα ένδικης προστασίας της Συνθήκης να γίνει, καταρχήν, διάκριση έναντι της περιπτώσεως εκδόσεως προσβλητής πράξεως δημόσιας εξουσίας που λέγεται ότι έχει επιζήμιες συνέπειες. Και για τις προσφυγές ακυρώσεως μπορεί, πολύ περισσότερο, να λεχθεί ότι, τόσο από άποψη στόχου και σκοπού (ακύρωση πράξεως που ενεργεί erga omnes, πράγμα που συνιστά εκτεταμένη προσβολή) όσο και από άποψη προϋποθέσεων, διακρίνονται σαφώς από τις αγωγές αποζημιώσεως, οι οποίες, με πιο περιορισμένο πεδίο, αποσκοπούν στην αποκατάσταση της ζημίας στη συγκεκριμένη περίπτωση και συναρτώνται, επιπλέον, προς την ύπαρξη υπηρεσιακού πταίσματος του οργάνου ή του υπαλλήλου κατά την άσκηση των καθηκόντων τους («Amtsfehler»).

Λαμβάνοντας υπόψη τη νεότερη νομολογία επί αναλόγου προβλήματος και επειδή δεν διαφαίνεται γενική αρχή, κατά το περιεχόμενο της οποίας η αστική ευθύνη από πράξεις δημόσιας εξουσίας είναι δυνατή μόνο ύστερα από προηγούμενη διαπίστωση της ελλείψεως νομιμότητάς τους, νομίζω ότι δεν μπορεί να αμφισβητηθεί το παραδεκτό της αγωγής (ή, υπό άλλη θεώρηση· τη βασιμότητά της), επειδή ο κανονισμός που υποτιθεμένως προκάλεσε τη ζημία έχει ακόμα νομική ισχύ.

4. Μια τελευταία αντίρρηση κατά του παραδεκτού διατυπώνεται ως εξής. Στην πραγματικότητα, κατά την πεποίθηση του Συμβουλίου, η ενάγουσα δεν επιδιώκει αποκατάσταση ζημίας, αλλά αντιστάθμιση ως προς τις τιμές σύμφωνα με κριτήρια διαφορετικά από τα οριζόμενα στον κανονισμό 769/68 καθώς και την καταδίκη της ίδιας της Κοινότητας σε καταβολή της αντισταθμίσεως, αντί της (παροχής της σχετικής) εξουσιοδοτήσεως προς τα κράτη μέλη. Στόχος της είναι, λοιπόν, η ακύρωση της υφιστάμενης ρύθμισης και η αντικατάστασή της από ορισμένη άλλη. Επειδή όμως δεν της είναι δυνατό να επιτύχει κάτι τέτοιο με ευθεία προσβολή του εν λόγω κανονισμού, δεν μπορεί να επιτραπεί η επίτευξη του παραπάνω αποτελέσματος διά της οδού της αγωγής αποζημιώσεως. Πρέπει να ληφθεί υπόψη επιπλέον ότι το Δικαστήριο δεν έχει την εξουσία να επιβάλει στο Συμβούλιο τη θέσπιση ορισμένης ρυθμίσεως (πρβλ. άρθρο 176 της Συνθήκης ΕΟΚ). Επειδή, όμως, στην προκειμένη περίπτωση αυτό θα ήταν απαραίτητο, κατά την άποψη της ενάγουσας, για τον καθορισμό της ζημίας, θα έπρεπε από το γεγονός αυτό να συναχθεί ότι η αγωγή είναι απαράδεκτη.

Το πρώτο μέρος των αντιρρήσεων του Συμβουλίου αφορά προδήλως το γνωστό από το εθνικό δίκαιο φαινόμενο της «συγκεκαλυμμένης αιτήσεως ακυρώσεως» ή όπως διατυπώθηκε κάποτε από τον Bülow (ό.α. σ. 246) της «καταστρατηγήσεως» του ενδίκου βοηθήματος. Για κάτι τέτοιο γίνεται προπαντός λόγος, όταν ο μοναδικός στόχος της αγωγής αποζημιώσεως συνίσταται στην άρση των εννόμων συνεπειών μιας πράξεως δημοσίας εξουσίας, κατά το γαλλικό δίκαιο ιδίως σε περιπτώσεις, κατά τις οποίες παραλείφθηκε προσβολή ατομικών αποφάσεων (π.χ. περί καθορισμού μισθών ή συντάξεων) και επιδιώκεται αργότερα, μέσω αγωγών αποζημιώσεως, η αποκατάσταση των οικονομικών συνεπειών αυτών των πράξεων[17]. Αυτό συνέβη άλλωστε και στην υπόθεση 59/65, Slg. 1966, 816 επ., για να αναφέρουμε ένα παράδειγμα από τη νομολογία του Δικαστηρίου. Πρέπει, επιπλέον, να αναφερθεί σχετικά η υπόθεση 4/67, Slg. 1967, 488.

Ύστερα όμως από προσεκτικότερη εξέταση γίνεται φανερό ότι η υπό κρίση περίπτωση

17 — Πρλ. Goffin ό.α. σ. 357.

δύσκολα μπορεί να υπαχθεί σ' αυτή την κατηγορία. Δεν μπορεί να λεχθεί ότι η ενάγουσα επεδίωκε στην πραγματικότητα την ακύρωση της ρυθμίσεως 769/68 ή την άρση των εννόμων αποτελεσμάτων της. Η προσφεύγουσα δεν ενδιαφέρεται ασφαλώς για την κατάργηση του κανονισμού 769/68, επειδή με το αποτέλεσμα αυτό δεν θα είχε επιτύχει τίποτα, δεν θα είχε αποκατασταθεί η ζημία που υποστηρίζει ότι της προκλήθηκε. Πράγματι, η ενάγουσα επιδιώκει μόνο χρηματική αντιστάθμιση όσο αφορά ορισμένα αποτελέσματα μιας, κατά την άποψή της, ανεπαρκούς και ελαττωματικής ρυθμίσεως. Αντίθετα, δεν επιδιώκει γενική αναμόρφωση της προσβαλλόμενης μεταβατικής ρυθμίσεως, και αυτό ασφαλώς δεν είναι η λογικά απαραίτητη συνέπεια μιας ευνοϊκής για την ενάγουσα αποφάσεως περί αποζημιώσεως και της συνδεόμενης με αυτή παρεμπίπτουσας διαπίστωσης του παράνομου χαρακτήρα του κανονισμού του Συμβουλίου. Γι' αυτό θα ήμουν της γνώμης ότι δεν μπορεί η άποψη της καταστρατηγήσεως της αιτήσεως ακυρώσεως ορθώς νοούμενη να αποτελέσει αφετηρία στην προκειμένη περίπτωση, όπου δεν πρόκειται για μια συγκεκαλυμμένη προσφυγή ακυρώσεως, η οποία αποκλείεται λόγω του αντικειμένου του ενδίκου βοηθήματος της προσβολής της ενάγουσας (ενός κοινοτικού κανονισμού).

Όσον αφορά το δεύτερο τμήμα των αντιρρήσεων του Συμβουλίου, δηλαδή την άποψη ότι η εκτίμηση της ζημίας προϋποθέτει ότι το Δικαστήριο θα καθορίσει τα κρίσιμα για την αντιστάθμιση ως προς τις τιμές κριτήρια παρεμβαίνοντας έτσι στη διακριτική ευχέρεια του Συμβουλίου ως νομοθέτη, καθώς και την παρατήρηση ότι θα έπρεπε, αντί της εξουσιοδοτήσεως προς τα κράτη μέλη, να προβλέπεται υποχρέωση της Κοινότητας, φαίνεται ότι αφορούν την ουσία, τη βασιμότητα της αγωγής. Αυτό ισχύει ασφαλώς για το ερώτημα, αν η ορθή εφαρμογή του άρθρου 37 του βασικού κανονισμού 1009/67 και η τήρηση των αρχών της Συνθήκης επιτρέπουν μόνο τη λύση, κατά την οποία πραγματικά περιστατικά, όπως αυτά της περιπτώσεως της ενάγουσας, πρέπει να υπάγονται στη ρύθμιση της αντισταθμίσεως ως προς τις τιμές. Αυτό ισχύει όμως επίσης και για το πρόβλημα, εάν τα κράτη μέλη θα είχαν κάνει χρήση αυτής της δυνατότητας, στην περίπτωση εξίσου ευρείας εξουσιοδοτήσεώς τους από το Συμβούλιο, και εάν για το λόγο αυτό το Συμβούλιο υποχρεούται σε αποζημίωση, επειδή απέκλεισε αυτή την εξουσιοδότηση. Η αμφισβήτηση, ως προς το σημείο αν προέκυψε ζημία της ενάγουσας και ως προς τον τρόπο υπολογισμού της, δεν θα έπρεπε λοιπόν να κριθεί τώρα στα πλαίσια της εξετάσεως του παραδεκτού, αλλά κατά την εξέταση της ουσίας. Επιπλέον θα έπρεπε να λεχθεί ότι σε δίκη περί αποζημιώσεως σημασία έχει καταρχήν η διαπίστωση του πταισματικού χαρακτήρα της συμπεριφοράς του οργάνου του οποίου προσβάλλεται η εξωσυμβατική ευθύνη και η επιβεβαίωση του γεγονότος αν υπήρξαν καθόλου δυσμενείς επιπτώσεις, αν δηλαδή μπορεί να προκλήθηκε ζημία. Αν δειχθεί κατόπιν ότι η ακριβής εκτίμηση της ζημίας δεν είναι δυνατή χωρίς σφετερισμό της διακριτικής ευχέρειας του καθού νομοθετούντος οργάνου, τότε μπορεί να παραλειφθεί η άμεση καταδίκη και να ανατεθεί στους διαδίκους ο καθορισμός της εκτάσεως της ζημίας, οι λεπτομέρειες της ρυθμίσεως περί της ζημίας. Καταρχήν όμως τίποτε δεν εμποδίζει και σ' αυτές τις περιπτώσεις την προβολή αξιώσεως αποζημιώσεως.

Επομένως, δεν ευσταθεί η σχετική αντίρρηση, πράγμα που έχει ως γενική συνέπεια ότι από την εκτεταμένη εξέταση του παραδεκτού δεν προκύπτει κανένα στοιχείο που μπορεί να εμποδίσει την εξέταση της ουσίας της υποθέσεως.

5. Ως προς το επικουρικό αίτημα της ενάγουσας, που αποσκοπεί στο να υποχρεωθεί το Συμβούλιο σε αποκατάσταση κατά άλλο τρόπο της ζημίας που προκλήθηκε από τον κανονισμό 769/68 κατά διαφορετι-

κό τρόπο, αρκεί να παρατηρηθεί ότι αποκτά σημασία, μόνο εφόσον δεν ικανοποιηθεί το κύριο αίτημα. Άρα δεν χρειάζεται να μας απασχολήσει ακόμα. Θα μπορούσε το πολύ να γίνει ο υπαινιγμός ότι οι σχετικές αντιρρήσεις που προέβαλε το Συμβούλιο πιθανόν να είναι βάσιμοι, επειδή το αντικείμενο του αιτήματος δεν είναι ορισμένο και δεν συνοδεύεται από κάποια συγκεκριμενοποίηση ή αιτιολογία. Το παραδεκτό όμως της αγωγής στο σύνολό της δεν μπορεί να αμφισβητηθεί για το λόγο αυτό. Ας μου επιτραπεί να προβώ σε περίληψη των προτάσεών μου:

Αντίθετα από την άποψη του Συμβουλίου, δεν μπορεί, κατά την άποψή μου, να αμφισβητηθεί το παραδεκτό της αγωγής. Στην εκτίμηση του Δικαστηρίου απόκειται, αν θα αποφανθεί επί του παραδεκτού με ιδιαίτερη απόφαση ή συγχρόνως με την απόφαση επί της ουσίας.