# ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
# JEAN MISCHO
## της 20ής Οκτωβρίου 1999 *

1. Μολονότι δεν αποτέλεσαν τυπικώς αντικείμενο συνεκδικάσεως κατά την έγγραφη και προφορική διαδικασία, οι υποθέσεις C-62/98 και C-84/98 παρουσιάζουν αρκετά κοινά σημεία ώστε να δικαιολογείται η ανάπτυξη κοινών προτάσεων.

2. Πράγματι, πρόκειται για δύο προσφυγές λόγω παραβάσεως, που άσκησε η Επιτροπή κατά της Πορτογαλικής Δημοκρατίας, που αφορούν, και οι δύο, την εφαρμογή των άρθρων 3 και 4 του κανονισμού (ΕΟΚ) 4055/86 του Συμβουλίου, της 22ας Δεκεμβρίου 1986, για την εφαρμογή της αρχής της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στον τομέα των θαλάσσιων μεταφορών μεταξύ κρατών μελών και μεταξύ κρατών μελών και τρίτων χωρών [1], στις οποίες τα νομικά επιχειρήματα που προβάλλει η Πορτογαλική Δημοκρατία για να αμφισβητήσει την ύπαρξη παραβάσεως είναι πανομοιότυπα.

3. Στην υπόθεση C-62/98, η Επιτροπή αφού παραιτήθηκε, κατά τη διάρκεια της διαδικασίας, ενόψει νέων στοιχείων που της γνωστοποίησε η καθής, από ένα τμήμα των αιτιάσεών της, ζητεί από το Δικαστήριο να αποφανθεί ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία, παραλείποντας να καταγγείλει ή να αναπροσαρμόσει τη συμφωνία που συνήψε με τη Λαϊκή Δημοκρατία της Αγκόλας, (στο εξής: Αγκόλα), ώστε να καταστεί δυνατή η δίκαιη, ελεύθερη και χωρίς διακρίσεις πρόσβαση των υπηκόων της Κοινότητας στα προοριζόμενα για την Πορτογαλία μερίδια φορτίων, σύμφωνα με τον κανονισμό 4055/86, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τις διατάξεις του άρθρου 3 και του άρθρου 4, παράγραφος 1, του κανονισμού και τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τη Συνθήκη ΕΚ.

4. Στην υπόθεση C-84/98 ζητεί από το Δικαστήριο να αποφανθεί ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία παρέβη τις ίδιες υποχρεώσεις παραλείποντας να καταγγείλει ή να αναπροσαρμόσει τη συμφωνία που συνήψε με τη Ομοσπονδιακή Σοσιαλιστική Δημοκρατία της Γιουγκοσλαβίας (στο εξής: Γιουγκοσλαβία), ώστε να καταστεί δυνατή η δίκαιη, ελεύθερη και χωρίς διακρίσεις πρόσβαση των υπηκόων της Κοινότητας στα προοριζόμενα για την Πορτογαλία μερίδια φορτίων, σύμφωνα με τον κανονισμό 4055/86.

5. Το άρθρο 1 του κανονισμού αυτού ορίζει τα εξής:

«Η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στον τομέα των θαλάσσιων μεταφορών μεταξύ κρατών μελών και μεταξύ κρατών μελών και τρίτων χωρών ισχύει για υπηκόους των κρατών μελών εγκατεστημένους σε κράτος μέλος της

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

1 — ΕΕ L 378, σ. 1.

Κοινότητας εκτός από το κράτος του αποδέκτη των υπηρεσιών.

(...)»

Το άρθρο 3 του κανονισμού προβλέπει τα εξής:

«Οι διακανονισμοί για καταμερισμό φορτίων οι οποίοι περιλαμβάνονται στις υπάρχουσες διμερείς συμφωνίες μεταξύ κρατών μελών και τρίτων χωρών θα καταργηθούν ή θ' αναπροσαρμοσθούν βάσει των διατάξεων του άρθρου 4.»

Σύμφωνα με το άρθρο 4 του κανονισμού:

«1. Οι ισχύοντες διακανονισμοί για καταμερισμό φορτίων που δεν θα καταργηθούν βάσει του άρθρου 3 προσαρμόζονται στην κοινοτική νομοθεσία. Συγκεκριμένα:

α) όσον αφορά τις μεταφορές που διέπονται από τον Κώδικα Συμπεριφοράς των Ναυτιλιακών Διασκέψεων Τακτικών Γραμμών (conférences) των Ηνωμένων Εθνών, τηρούνται ο κώδικας αυτός και οι βάσει του κανονισμού (ΕΟΚ) 954/79 υποχρεώσεις των κρατών μελών·

β) όσον αφορά τις μεταφορές που δεν διέπονται από τον κώδικα συμπεριφοράς, οι διακανονισμοί θα αναπροσαρμοστούν το συντομότερο δυνατόν και πάντως πριν από την 1η Ιανουαρίου 1993, ώστε να προβλέπουν τη δίκαιη, ελεύθερη και χωρίς διακρίσεις πρόσβαση όλων των υπηκόων της Κοινότητας, όπως ορίζονται στο άρθρο 1, στα μερίδια φορτίων που αναλογούν στα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη.

2. Εθνικά μέτρα λαμβανόμενα βάσει της παραγράφου 1 κοινοποιούνται αμέσως στα κράτη μέλη και στην Επιτροπή. Εφαρμόζεται εν προκειμένω η διαδικασία διαβουλεύσεων της απόφασης 77/587/ΕΟΚ του Συμβουλίου.

3. Τα κράτη μέλη αναφέρουν στην Επιτροπή τη συντελούμενη πρόοδο κατά την αναφερόμενη στην παράγραφο 1, στοιχείο β', προσαρμογή (...).

4. Αν εμφανιστούν δυσχέρειες κατά την προσαρμογή των συμφωνιών προκειμένου να ανταποκρίνονται στην παράγραφο 1, στοιχείο β', τα σχετικά κράτη μέλη ενημερώνουν την Επιτροπή και το Συμβούλιο. Σε περιπτώσεις συμφωνιών ασυμβιβάστων προς την παράγραφο 1, στοιχείο β' και κατόπιν σχετικού αιτήματος του οικείου κράτους μέλους, το Συμβούλιο, μετά από πρόταση της Επιτροπής, λαμβάνει τα κατάλληλα μέτρα.»

6. Και στις δύο υποθέσεις η συμφωνία που περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, τις αμφισβητούμενες διατάξεις περί καταμερισμού φορτίων προηγείται τόσο της θέσεως του κανονισμού 4055/86 σε ισχύ, την 1η Ιανουαρίου 1987, όσο και της προσχωρήσεως της Πορτογαλικής Δημοκρατίας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες.

7. Πράγματι, στην υπόθεση C-62/98, η διάταξη που η Επιτροπή θεωρεί ασυμβίβαστη προς τον κανονισμό 4055/86 είναι εκείνη που περιλαμβάνεται στο άρθρο VI της συμφωνίας της 28ης Απριλίου 1979 μεταξύ της Πορτογαλικής Δημοκρατίας και της Αγκόλας, η οποία κυρώθηκε με διάταγμα της Πορτογαλικής Κυβερνήσεως της 18ης Ιουλίου 1979, και ορίζει ότι «τα συμβαλλόμενα μέρη δικαιούνται να συμμετέχουν κατ' ίσα μέρη στη θαλάσσια μεταφορά εμπορευμάτων μεταξύ των λιμένων της Πορτογαλικής Δημοκρατίας και των λιμένων της Λαϊκής Δημοκρατίας της Αγκόλας.»

8. Στην υπόθεση C-84/98 η ίδια αιτίαση διατυπώνεται κατά το άρθρο 3, δεύτερο εδάφιο, της συμφωνίας με τη Γιουγκοσλαβία, της 28ης Ιουνίου 1979, που κυρώθηκε με διάταγμα της 16ης Ιανουαρίου 1981, και ορίζει ότι «οι ναυτιλιακές επιχειρήσεις των δύο συμβαλλομένων μερών έχουν τα ίδια δικαιώματα για τη μεταφορά φορτίων στις διμερείς συναλλαγές μεταξύ των αντιστοίχων χωρών».

9. Αυτή η παρουσίαση του νομικού πλαισίου στο οποίο εντάσσονται οι αντίστοιχοι ισχυρισμοί και τα επιχειρήματα των διαδίκων, απαραίτητη για την εκτίμηση της βασιμότητάς τους, δεν είναι αρκετή, στο μέτρο που, όπως θα δούμε, η παρέλευση του χρόνου συνιστά στοιχείο που μπορεί να αποδειχθεί σημαντικό για την κρίση επί της διαφοράς. Για τον λόγο αυτό επιβάλλεται εξ αρχής να αναφερθεί ένα σύντομο χρονοδιάγραμμα, στηριζόμενο στα στοιχεία που περιέλαβαν οι διάδικοι στα υπομνήματά τους.

10. Ήδη από το 1990 η Επιτροπή ήρθε σε επαφή με τις πορτογαλικές αρχές σχετικά με τις διμερείς συμφωνίες καταμερισμού φορτίων που ήταν ασυμβίβαστες προς τον κανονισμό 4055/86.

11. Στη συνέχεια, το 1992 και το 1993, απηύθυνε στις πορτογαλικές αρχές επιστολές σχετικά με το ίδιο ζήτημα. Το 1993 οι πορτογαλικές αρχές πληροφόρησαν την Επιτροπή ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία παραιτήθηκε de facto από την επίκληση των ρητρών περί καταμερισμού φορτίων που περιλαμβάνονταν στις διμερείς συμφωνίες που είχαν συναφθεί με τρίτα κράτη και ότι είχαν γίνει διαβήματα διά της διπλωματικής οδού προς τα ενδιαφερόμενα τρίτα κράτη με σκοπό την κατάργηση των συμβατικών διατάξεων που δεν συμβιβάζονταν προς το κοινοτικό δίκαιο.

12. Δεδομένου ότι η Επιτροπή δεν ενημερώθηκε σχετικά με την επιτυχία των διαβημάτων αυτών, απηύθυνε έγγραφο οχλήσεως προς την Πορτογαλική Δημοκρατία το 1994, όσον αφορά τις συμφωνίες που συνήφθησαν με τα ευρωπαϊκά κράτη, στις οποίες περιλαμβάνεται η συμφωνία με τη Γιουγκοσλαβία, και το 1995, όσον αφορά τις συμφωνίες που συνήφθησαν με διάφορες αφρικανικές χώρες, μεταξύ των οποίων η Αγκόλα.

13. Απαντώντας σ' αυτά τα έγγραφα οχλήσεως, οι πορτογαλικές αρχές υπενθύμισαν ότι οι ρήτρες περί καταμερισμού φορτίων, στο μέτρο που μπορούσαν να δημιουργούν δυσμενείς διακρίσεις όσον αφορά τους θαλάσσιους μεταφορείς των άλλων κρατών μελών, δεν εφαρμόζονταν πλέον και είχε ήδη αρχίσει η διαδικασία τροποποιήσεως των συμφωνιών, η οποία όμως δεν είχε καταστεί ακόμη δυνατόν να περατωθεί.

14. Μη ικανοποιημένη από τις απαντήσεις αυτές, η Επιτροπή διετύπωσε αιτιολογημένη γνώμη το 1995, όσον αφορά τη συμφωνία με τη Γιουγκοσλαβία, και το 1997, όσον αφορά τις συμφωνίες με τέσσερις αφρικανικές χώρες, μεταξύ των οποίων η Αγκόλα.

15. Κατόπιν της εκδόσεως αυτών των αιτιολογημένων γνωμών, οι πορτογαλικές αρχές έδωσαν στην Επιτροπή διευκρινίσεις σχετικά με την πρόοδο των διαπραγματεύσεων που άρχισαν για την τροποποίηση των επιδίκων συμφωνιών, υποστηρίζοντας, μεταξύ άλλων, ότι, όσον αφορά τη συμφωνία με τη Γιουγκοσλαβία, ο διαμελισμός του κράτους αυτού δημιουργεί ιδιαίτερες δυσκολίες, διότι η Πορτογαλική Δημοκρατία πρέπει να αναδιαπραγματευθεί με πέντε διάδοχα κράτη, και διαβεβαιώνοντας στην Επιτροπή ότι θα έχει ενημέρωση σχετικά με τις σημειούμενες προόδους και τα επιτευχθέντα αποτελέσματα.

16. Η προσφυγή στην υπόθεση C-62/98 ασκήθηκε στις 27 Φεβρουαρίου 1998 και η προσφυγή στην υπόθεση C-84/98 στις 27 Μαρτίου 1998. Εκ των υστέρων κατέστη δυνατή η προσαρμογή της συμφωνίας με τη Γιουγκοσλαβία όσον αφορά τη Δημοκρατία της Σλοβενίας.

**Τα σημεία επί των οποίων υπάρχει συμφωνία**

17. Έπειτα από τις διευκρινίσεις αυτές θα εξετάσουμε τις υποστηριχθείσες θέσεις. Οι θέσεις αυτές, αν και διαφέρουν ριζικά σε ορισμένα σημεία, συγκλίνουν, και μάλιστα ταυτίζονται, σε άλλα σημεία. Η Επιτροπή και η Πορτογαλική Δημοκρατία συμφωνούν ως προς το ότι οι προαναφερθείσες διατάξεις των εν λόγω συμφωνιών προβαίνουν σε καταμερισμό φορτίων που είναι αντίθετος προς τους κανόνες που θέτει ο κανονισμός 4055/86 και ότι, σε κάθε περίπτωση, έχει εκπνεύσει από τις 31 Δεκεμβρίου 1993 η προθεσμία κατά την οποία, ανεξάρτητα από τη θέση του κανονισμού σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 1987, η εφαρμογή τους παρέμενε δυνατή χωρίς παραβίαση του κανονισμού.

18. Συμφωνούν επίσης ως προς ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία έχει υποχρέωση να ενεργήσει ώστε να παύσει η ισχύς των εν λόγω ρητρών.

19. Εξάλλου, η Επιτροπή δεν αμφισβητεί τον ισχυρισμό των πορτογαλικών αρχών, σύμφωνα με τον οποίο, στην πράξη, οι ρήτρες περί καταμερισμού των φορτίων, αν και εξακολουθούν να περιλαμβάνονται στις συμφωνίες και οι συμφωνίες αυτές εξακολουθούν να ισχύουν, δεν εφαρμόζονται πλέον κατά τρόπο που να δημιουργούν δυσμενείς διακρίσεις ως προς τους θαλάσσιους μεταφορείς των άλλων κρατών μελών. Στο σημείο όμως αυτό σταματάει η συμφωνία των διαδίκων.

**Τα επιχειρήματα της Επιτροπής**

20. Πράγματι, κατά την άποψη της Επιτροπής, ο κανονισμός 4055/86 επιβάλλει στην Πορτογαλική Δημοκρατία υποχρέωση αποτελέσματος. Η Πορτογαλική Δημοκρατία δεν μπορεί συνεπώς να αμφισβητήσει την ύπαρξη παραβάσεως υποστηρίζοντας ότι καταβάλλει έντονες προσπάθειες για να επιτύχει από τα οικεία τρίτα κράτη την τροποποίηση των διατάξεων που δεν συμβιβάζονται προς τις επιταγές του κανονισμού 4055/86 και ότι το πρακτικό αποτέλεσμα που επιδιώκεται με τον κανονισμό έχει ήδη επιτευχθεί με τη μη εφαρμογή των ρητρών περί καταμερισμού φορτίων.

21. Η προθεσμία που παρέχει ο κανονισμός στα κράτη μέλη που συνδέονται με τρίτα κράτη με συμφωνίες που περιέχουν διακανονισμούς για καταμερισμού φορτίων, για να φροντίσουν για την κατάργηση ή αναπροσαρμογή των εν λόγω διακανονισμών, είναι επιτακτική.

22. Τα κράτη μέλη είναι ελεύθερα να προτιμήσουν, για λόγους που τα αφορούν, να προβούν στην αναπροσαρμογή, διατηρώντας σε ισχύ τη διμερή συμφωνία χωρίς τα στοιχεία που την καθιστούσαν ασυμβίβαστη προς τις επιταγές του κοινοτικού δικαίου, υπό τον όρον ότι θα επιτύχουν το επιβαλλόμενο αποτέλεσμα πριν την καταληκτική ημερομηνία. Αν αυτό δεν συμβεί, πρέπει να καταφύγουν στην άλλη εναλλακτική λύση, δηλαδή να καταγγείλουν τη συμφωνία που περιέχει τη ρήτρα καταμερισμού φορτίων που είναι αντίθετη προς τον κανονισμό.

23. Κατά την άποψη της Επιτροπής, η Πορτογαλική Δημοκρατία αβασίμως αρνήθηκε να καταφύγει σ' αυτόν τον τρόπο συμμορφώσεώς της προς τις κοινοτικές της υποχρεώσεις, πολύ περισσότερο δεδομένου ότι τόσο η συμφωνία με την Αγκόλα όσο και αυτή με την Γιουγκοσλαβία περιελάμβαναν ρήτρα καταγγελίας, της οποίας κανένας νομικός λόγος δεν εμπόδιζε την Πορτογαλική Δημοκρατία να κάνει χρήση. Εξάλλου, η προθεσμία των έξι ετών που παρέσχε ο κανονισμός στα κράτη μέλη για να παύσουν να δεσμεύονται από διατάξεις για καταμερισμό φορτίων αντίθετων προς το κοινοτικό δίκαιο ήταν αρκετά μεγάλη για να μπορέσουν τα κράτη μέλη να ολοκληρώσουν μια διπλωματική διαδικασία διαπραγματεύσεων για την τροποποίηση των διμερών συμφωνιών.

24. Το ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία βρέθηκε, σε συγκεκριμένη στιγμή, στη λεπτή θέση να είναι υποχρεωμένη να μη συνεχίσει μία διπλωματική διαπραγμάτευση που αργούσε να οδηγήσει στα προεξοφλούμενα αποτελέσματα και να αναγκαστεί να κάνει χρήση της αιφνίδιας μεθόδου της μονομερούς καταγγελίας οφείλεται, κατά την άποψη της Επιτροπής, στο γεγονός ότι δεν επέδειξε επιμέλεια, αρχίζοντας τις διαπραγματεύσεις, παρά τις οχλήσεις που της απηύθυνε η Επιτροπή, μόνον όταν είχε ήδη προ πολλού αρχίσει, αν δεν είχε ήδη παρέλθει, η προθεσμία που της παρείχε ο κανονισμός για να καταλήξει στο επιβαλλόμενο αποτέλεσμα.

25. Πρέπει, κατά την άποψη της Επιτροπής, να προστεθεί ότι, όποια κι αν ήταν η αιτία

των δυσχερειών που αντιμετώπισε η Πορτογαλική Δημοκρατία, κατά πάγια νομολογία τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επικαλεστούν εξωτερικές δυσχέρειες που αντιμετωπίζουν για την τήρηση των κοινοτικών υποχρεώσεών τους, όπως δεν μπορούν να επικαλεστούν και δυσχέρειες εσωτερικής φύσεως.

26. Ως προς το ζήτημα αυτό η Επιτροπή επισημαίνει επίσης ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία δεν έκρινε σκόπιμο να καταφύγει στις δυνατότητες που παρέχει, ακριβώς για την περίπτωση που ένα κράτος μέλος αντιμετωπίζει δυσχέρειες όσον αφορά την προσαρμογή των συμφωνιών που το συνδέουν με τρίτες χώρες, το άρθρο 4, παράγραφος 4, του κανονισμού 4055/86.

27. Υποχρεωθείσα, ενόψει των επιχειρημάτων που προέβαλε η Πορτογαλική Δημοκρατία και για να απαντήσει στις ερωτήσεις του Δικαστηρίου, να παραβάλει τον συλλογισμό αυτό προς τις διατάξεις του άρθρου 234 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρου 307 ΕΚ), πράγμα που δεν είχε κρίνει σκόπιμο να πράξει στην προσφυγή της, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η λήψη υπόψη του άρθρου αυτού δεν μπορεί παρά να ενισχύσει το βάσιμο του συλλογισμού της. Κατά την άποψή της, η ratio legis του εν λόγω άρθρου είναι ο περιορισμός των αποτελεσμάτων που απορρέουν, για την κοινοτική έννομη τάξη, από την προστασία που αυτή η έννομη τάξη παρέχει στα δικαιώματα των τρίτων χωρών.

28. Εκθέτει σχετικά ότι, αν το πρώτο εδάφιο του άρθρου αυτού αποσκοπεί στην προστασία των εννόμων συμφερόντων των τρίτων χωρών που είχαν συνάψει συμβάσεις διεθνούς δικαίου με κράτη τα οποία, μετά τη σύναψη των συμβάσεων αυτών, έγιναν μέλη της Κοινότητας, προβλέποντας, σύμφωνα προς τη Σύμβαση της Βιέννης για το δίκαιο της Συμβάσεως του 1969, ότι τα κράτη μέλη εξακολουθούν να δεσμεύονται από τις υποχρεώσεις που ανέλαβαν προγενέστερα, η προστασία αυτή δεν είναι ούτε απόλυτη ούτε απαλλαγμένη προϋποθέσεων.

29. Πράγματι, το άρθρο 234, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης εισάγει μία εξαίρεση από την υπεροχή του κοινοτικού δικαίου, εξαίρεση που δεν έχει την τάση να διαιωνισθεί και που, όπως κάθε εξαίρεση από την εν λόγω υπεροχή, πρέπει να νοείται κατά τρόπο περιοριστικό. Για τον λόγο αυτό, πάντοτε κατά την άποψη της Επιτροπής, το πρώτο εδάφιο της δευτέρας παραγράφου αυτού επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να προσφεύγουν σε όλα τα πρόσφορα μέσα για να άρουν τα διαπιστωθέντα ασυμβίβαστα μεταξύ των προηγουμένων συμβάσεων και του κοινοτικού δικαίου.

30. Προς υποστήριξη της ερμηνείας αυτής, σύμφωνα με την οποία το γεγονός ότι ένα κράτος μέλος συνδέεται με διμερή συμφωνία με ένα τρίτο κράτος δεν παρέχει στο κράτος μέλος την ανέλεκτη δυνατότητα να αγνοεί τις υποχρεώσεις που του επιβάλλει το κοινοτικό δίκαιο, η Επιτροπή επικαλείται τόσο το άρθρο 234, τρίτη παράγραφος, της Συνθήκης, σύμφωνα με το οποίο «Κατά την εφαρμογή των συμβάσεων που αναφέρονται στην πρώτη παράγραφο, τα κράτη μέλη λαμβάνουν υπόψη το γεγονός ότι τα πλεονεκτήματα που παραχωρεί με την παρούσα Συνθήκη κάθε κράτος μέλος αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της ιδρύσεως της Κοινότητας και επομένως είναι αδιαχώριστως

συνδεδεμένα με τη σύσταση κοινών οργάνων, τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων σ' αυτά και την παραχώρηση των ιδίων πλεονεκτημάτων από όλα τα άλλα κράτη μέλη», όσο και τη νομολογία του Δικαστηρίου που μερίμνησε πάντοτε, από την απόφαση Επιτροπή κατά Ιταλίας [2], να πλαισιώνει αυστηρά τη δυνατότητα αποκλίσεως που παρέχει το άρθρο 234, πρώτη παράγραφος, της Συνθήκης.

31. Ως απόδειξη της αυστηρότητας αυτής, η Επιτροπή επικαλείται την απόφαση T. Port [3], στην οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι:

«Κατά πάγια νομολογία (βλ., ιδίως, απόφαση της 14ης Ιανουαρίου 1997 στην υπόθεση C-124/95, Centro-Com, Συλλογή 1997, σ. I-81, σκέψεις 56 και 57), η διάταξη αυτή έχει ως αντικείμενο να διευκρινιστεί, σύμφωνα με τις αρχές του διεθνούς δικαίου, ότι η εφαρμογή της Συνθήκης δεν επηρεάζει τη δέσμευση του οικείου κράτους μέλους να σέβεται τα απορρέοντα από προγενέστερη σύμβαση δικαιώματα τρίτων κρατών και να τηρεί τις αντίστοιχες υποχρεώσεις του. Κατά συνέπεια, προκειμένου να καθοριστεί αν δεδομένος κοινοτικός κανόνας μπορεί να μείνει ανεφάρμοστος λόγω προγενέστερης διεθνούς συμβάσεως, είναι αναγκαίο να εξεταστεί αν η σύμβαση αυτή επιβάλλει στο οικείο κράτος μέλος υποχρεώσεις των οποίων την τήρηση μπορούν ακόμη να απαιτήσουν τα συμβαλλόμενα στη σύμβαση τρίτα κράτη.

Επομένως, η δυνατότητα περί μη εφαρμογής ενός κοινοτικού κανόνα λόγω διεθνούς συμβάσεως εξαρτάται από τη διπλή προϋπόθεση ότι πρέπει να πρόκειται για σύμβαση συναφθείσα πριν από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης και ότι η ενδιαφερόμενη τρίτη χώρα έλκει εξ αυτής δικαιώματα των οποίων την τήρηση εκ μέρους του οικείου κράτους μέλους μπορεί να απαιτήσει.»

32. Όσον αφορά το τι σημαίνει «όλα τα πρόσφορα μέσα, για να άρουν τα διαπιστωθέντα ασυμβίβαστα» κατά την έννοια του άρθρου 234, δεύτερη παράγραφος, της Συνθήκης, η Επιτροπή θεωρεί ότι η μονομερής καταγγελία περιλαμβάνεται αναμφίβολα στα μέσα αυτά.

33. Αυτό βέβαια δεν σημαίνει, σε καμία περίπτωση, κατά την άποψή της, ότι ενθαρρύνεται η καταγγελία, αντίθετα μάλιστα, διότι η καταγγελία είναι το τελευταίο μέσο στο οποίο καταφεύγει κανείς και η Επιτροπή δεν σκοπεύει να αμφισβητήσει τις αρνητικές συνέπειες του μέσου αυτού, παραδείγματος χάριν όταν το ασυμβίβαστο της συμφωνίας με το κοινοτικό δίκαιο οφείλεται σε μία μόνο ρήτρα μεταξύ πολλών άλλων, των οποίων η διατήρηση σε ισχύ δεν δημιουργεί κανένα πρόβλημα.

34. Η διαπραγμάτευση, οι πιθανότητες επιτυχίες της οποίας ενισχύονται από την αμοιβαία συνδρομή μεταξύ των κρατών μελών και την υιοθέτηση κοινής στάσης, όπως προβλέπει η δεύτερη παράγραφος του

2 — Απόφαση της 27ης Φεβρουαρίου 1962, 10/61 (Συλλογή 1962, σ. 657).

3 — Απόφαση της 10ης Μαρτίου 1998, C-364/95 και C-365/95 (Συλλογή 1998, σ. I 1023, σκέψεις 60 και 61).

άρθρου 234 της Συνθήκης, είναι, προφανώς, το μέσο στο οποίο πρέπει κατά προτίμηση να προσφεύγει κανείς, διότι επιτρέπει την προσαρμογή διασφαλίζοντας κατά τον καλύτερο τρόπο τα συμφέροντα των ενδιαφερομένων μερών.

35. Κατά την άποψη όμως της Επιτροπής, η οποία στηρίζεται στις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Lenz επί των συνεκδικασθεισών υποθέσεων Asjes κ.λπ. [4] και στις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Pergola επί των συνεκδικασθεισών υποθέσεων Επιτροπή κατά Βελγίου και Λουξεμβούργου [5], ο αποκλεισμός της καταγγελίας από τα πρόσφορα μέσα θα παρέβλεπε την έκταση των υποχρεώσεων που επιβάλλει στα κράτη μέλη το άρθρο 234 της Συνθήκης.

36. Από αυτήν την ερμηνεία του άρθρου 234 της Συνθήκης η Επιτροπή συνάγει το συμπέρασμα ότι ο κανονισμός 4055/86 όχι μόνο δεν επέβαλε στα κράτη μέλη υποχρεώσεις που δεν βρίσκουν έρεισμα στη Συνθήκη, αλλά, προβλέποντας στα άρθρα 3 και 4 την υποχρέωση αναπροσαρμογής ή κατάργησης των ρητρών για καταμερισμού φορτίων που είναι ασυμβίβαστες με το άρθρο 1 του κανονισμού, σε συνδυασμό με επιτακτικό χρονοδιάγραμμα, το μόνο που έκανε ήταν να συγκεκριμενοποιήσει, σε ένα ειδικό τομέα, την προϋφιστάμενη υποχρέωση προσφυγής στα πρόσφορα μέσα για την άρση των εμποδίων που μπορεί να αντιμετωπίσουν τα κράτη μέλη κατά την εφαρμογή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου. Η αναζήτηση, εξάλλου, μιας λύσεως στην προβληματική αυτή αποτελεί το ουσιώδες περιεχόμενο του κανονισμού 4055/86.

37. Η Επιτροπή τέλος παρατηρεί ότι δεν πρέπει να υπερεκτιμώνται οι δυσχέρειες που αντιμετώπισαν τα κράτη μέλη λόγω της εφαρμογής της αρχής της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στον τομέα των θαλάσσιων μεταφορών προς ή από τρίτες χώρες.

38. Πράγματι, ουδόλως ζητείται από τα κράτη μέλη να καταργήσουν τον καταμερισμό φορτίων, αλλά μόνο να επιτύχουν να δεχτεί το τρίτο κράτος την πρόσβαση των μεταφορέων των άλλων κρατών μελών στο μερίδιο που τους αναλογεί στον οικείο καταμερισμό, έτσι ώστε το μόνο δικαίωμα από το οποίο το τρίτο κράτος πρέπει να συμφωνήσει να παραιτηθεί, και το οποίο φαίνεται τελείως δευτερεύον, είναι το δικαίωμα να δέχεται στα λιμάνια του μόνον πλοία που φέρουν τη σημαία συγκεκριμένου κράτους μέλους.

## Η θέση της Πορτογαλικής Δημοκρατίας

39. Στην επιχειρηματολογία αυτή η Πορτογαλική Δημοκρατία αντιτάσσει μία άμυνα που διαρθρώνεται γύρω από τρεις αμφισβητήσεις: η πρώτη αμφισβήτηση φαίνεται να είναι ουσιαστικά δικονομικής φύσεως, διότι συνίσταται στον ισχυρισμό ότι η προσφυγή της Επιτροπής είναι νόμω αβάσιμη διότι στηρίζεται στον κανονισμό 4055/86 και στα άρθρα 189 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 249 ΕΚ) και 5 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποι-

4 — Απόφαση της 30ής Απριλίου 1986, 209/84 έως 213/84 (Συλλογή 1986, σ. 1425).

5 — Απόφαση της 11ης Ιουνίου 1998, C-176/97 και C-177/97 (Συλλογή 1998, σ. I-3557).

ήσεως, άρθρο 10 ΕΚ), χωρίς να κάνει αναφορά στο άρθρο 234 της Συνθήκης· η δεύτερη αμφισβήτηση στηρίζεται στην ερμηνεία που πρέπει, σύμφωνα με την Πορτογαλική Κυβέρνηση, να δοθεί στο άρθρο 234 της Συνθήκης όσον αφορά την ακριβή έκταση των υποχρεώσεων που το άρθρο αυτό επιβάλλει στα κράτη μέλη· η τρίτη αμφισβήτηση προτάσσει τα συγκεκριμένα στοιχεία κάθε μιας από τις υποθέσεις επί των οποίων πρέπει να αποφανθούμε, δηλαδή αναφέρεται στον τρόπο με τον οποίο η Πορτογαλική Δημοκρατία μεταχειρίστηκε τις σχέσεις της στον τομέα των θαλάσσιων μεταφορών με την Αγκόλα, αφενός, και με τη Γιουγκοσλαβία, αφετέρου.

40. Όσον αφορά το άρθρο 234 της Συνθήκης, η Πορτογαλική Δημοκρατία θεωρεί ότι το άρθρο αυτό επιβεβαιώνει, πρώτ' απ' όλα, με την πρώτη παράγραφό του, την αρχή του σεβασμού εκ μέρους των κρατών μελών, μετά την ένταξή τους στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, των συμφωνιών που είχαν συνάψει προηγουμένως με τρίτα κράτη. Η επιβεβαίωση αυτή πρέπει να καθοδηγήσει την ερμηνεία της δεύτερης παραγράφου του άρθρου, η οποία έχει την έννοια ότι η κατάργηση των ασυμβιβάστων μεταξύ της προηγούμενης συμφωνίας με τρίτο κράτος και των κοινοτικών κανόνων πρέπει να λάβει τη μορφή η οποία, εξασφαλίζοντας την πλήρη αποτελεσματικότητα του κοινοτικού δικαίου, θα θίγει όσο το δυνατό λιγότερο τα δικαιώματα των τρίτων κρατών. Δεν μπορεί συνεπώς η δεύτερη παράγραφος να ερμηνευθεί ως επιβάλλουσα στα κράτη μέλη υποχρέωση αποτελέσματος, υπό την έννοια ότι απαιτεί από τα κράτη μέλη να καταργήσουν το ασυμβίβαστο ανεξάρτητα από τις νομικές συνέπειες και το πολιτικό κόστος. Με άλλα λόγια, σε καμία περίπτωση δεν πρόκειται για απόλυτη υποχρέωση, απαλλαγμένη προϋποθέσεων. Πρόκειται απλώς για μια υποχρέωση ή προσφυγή στα πρόσφορα μέσα. Μένει, βέβαια, να καθοριστεί κατά πόσο στα μέσα αυτά συγκαταλέγεται η καταγγελία.

41. Ως προς το σημείο αυτό, η Πορτογαλική Δημοκρατία υποστηρίζει ότι, εφόσον πρόκειται για υποχρέωση μέσων και όχι αποτελέσματος, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι είναι δυνατόν να επιβληθεί σε ένα κράτος μέλος η προσφυγή σ' αυτό το αιφνίδιο μέσο. Προς υποστήριξη της απόψεώς της επικαλείται, αφενός, το ίδιο το κείμενο του δευτέρου εδαφίου της δευτέρας παραγράφου του άρθρου 234, εξηγώντας ότι δεν υπήρχε λόγος να προβλεφθεί η αμοιβαία συνδρομή μεταξύ κρατών μελών, αν η λύση των προβλημάτων ασυμβιβάστου μπορούσε να επέλθει με μονομερή πράξη του οικείου κράτους, και, αφετέρου, τη νομολογία του Δικαστηρίου όπως αυτή εκφράζεται στην προαναφερθείσα απόφαση Centro-Com.

42. Πράγματι, η Πορτογαλική Δημοκρατία θεωρεί ότι είναι δύσκολο να συμβιβαστούν ο υποχρεωτικός χαρακτήρας της καταγγελίας μιας συμφωνίας που δημιουργεί για το κράτος μέλος υποχρεώσεις ασυμβίβαστες προς το κοινοτικό δίκαιο και η κρίση του Δικαστηρίου, στη σκέψη 61 της αποφάσεως αυτής, σύμφωνα με την οποία ένα κράτος μέλος μπορεί να λάβει μέτρα αντίθετα προς το κοινοτικό δίκαιο αν τα μέτρα αυτά «είναι αναγκαία για τη διασφάλιση της εκ μέρους του οικείου κράτους μέλους εκπληρώσεως υποχρεώσεών του προς τρίτες χώρες που απορρέουν από σύμβαση συναφθείσα πριν

από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης ή την προσχώρηση του κράτους μέλους αυτού».

43. Η Πορτογαλική Δημοκρατία όμως δεν φθάνει μέχρι του να αποκλείσει πλήρως την υποχρέωση προσφυγής στην καταγγελία. Πράγματι, δέχεται την υποχρέωση αυτή, εξαιρετικώς και σε ακραίες περιπτώσεις, και ειδικότερα εφόσον πληρούνται δύο προϋποθέσεις:

— υπάρχει πλήρες ασυμβίβαστο μεταξύ των διατάξεων της συμφωνίας και του κοινοτικού δικαίου·

— είναι αδύνατο να διασφαλιστεί, μέσω πολιτικών ή άλλων μηχανισμών, το κοινοτικό συμφέρον.

44. Από την εφαρμογή της ερμηνείας αυτής στα συγκεκριμένα στοιχεία των δύο υποθέσεων προκύπτει, κατά την άποψη της Πορτογαλικής Δημοκρατίας, ότι δεν μπορεί να της επιρριφθεί καμία παράβαση. Πράγματι, οι πορτογαλικές αρχές κατέβαλαν κάθε δυνατή προσπάθεια για να απαλείψουν από τις εν λόγω συμφωνίες τις διατάξεις που δεν συμβιβάζονται με τον κανονισμό 4055/86, το γεγονός δε ότι δεν μπόρεσε ακόμη να ολοκληρωθεί η διαδικασία τροποποιήσεως δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να καταλογιστεί στην Πορτογαλική Δημοκρατία.

45. Οι λόγοι των καθυστερήσεων αυτών πρέπει να αναζητηθούν στην κατάσταση του εμφυλίου πολέμου στην Αγκόλα, αφενός, και στην πολυπλοκότητα της καταστάσεως που δημιουργήθηκε από τον διαμελισμό της Γιουγκοσλαβίας, αφετέρου.

46. Η Επιτροπή, θέλοντας ν' αγνοήσει αυτές τις αναπόφευκτες πραγματικότητες, άσκησε προσφυγές που είναι προφανώς πρόωρες. Εξάλλου, δεν μπορεί να αμφισβητηθεί ότι το κοινοτικό συμφέρον δεν υφίσταται καμία πραγματική προσβολή, δεδομένου ότι οι προσβαλλόμενες ρήτρες έπαψαν να εφαρμόζονται στην πράξη, με αποτέλεσμα οι θαλάσσιοι μεταφορείς των άλλων κρατών μελών να μην είναι θύματα δυσμενών διακρίσεων.

47. Αυτή η πραγματική κατάσταση και η διάθεση που επέδειξαν τα τρίτα κράτη για αναδιαπραγμάτευση εμποδίζουν να θεωρηθεί ότι η καταγγελία κατέστη απαραίτητη. Μπορεί συνεπώς κανείς να δεχθεί την άποψη που εξέφρασε ο γενικός εισαγγελέας Lenz στις προαναφερθείσες προτάσεις και συγχρόνως να αρνηθεί, και στις δύο περιπτώσεις που παρέθεσε η Επιτροπή, την ύπαρξη υποχρεώσεως καταγγελίας, προς την οποία αρνήθηκε δήθεν να συμμορφωθεί η Πορτογαλική Δημοκρατία.

48. Δεν είναι, εξάλλου, δυνατόν να γίνει σύγκριση προς την κατάσταση επί της οποίας αποφάνθηκε το Δικαστήριο στις υποθέσεις C-176/97 και C-177/97, που προ-

αναφέρθηκαν, διότι, στις υποθέσεις αυτές, η ασυμβίβαστη προς το κοινοτικό δίκαιο συμφωνία ήταν μεταγενέστερη της θέσεως του κανονισμού 4055/86 σε ισχύ, και συνεπώς δεν ενέπιπτε στις αρχές και στους κανόνες που θέτει το άρθρο 234 της Συνθήκης και που αφορούν τις προγενέστερες συμφωνίες.

49. Αναγνώριση ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις της θα προϋπέθετε την αναγνώριση ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία είχε υποχρέωση καταγγελίας, ενώ η αντικειμενική ανάλυση του γενικότερου πλαισίου αποδεικνύει ότι μια τέτοια καταγγελία, στο μέτρο που συγκαταλέγεται μεταξύ των πρόσφορων μέσων στα οποία αναφέρεται το άρθρο 234, δεύτερη παράγραφος, της Συνθήκης, θα ήταν, στην προκειμένη περίπτωση, απρόσφορη και δυσανάλογη.

**Εκτίμηση**

50. Πώς να επιλέξει κανείς μεταξύ των δύο αυτών απόψεων; Υπενθυμίζω, κατ' αρχάς, ότι η Επιτροπή κατηγορεί την Πορτογαλική Δημοκρατία ότι «παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τις διατάξεις του άρθρου 3 και 4, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 4055/86».

51. Σύμφωνα με το άρθρο 3, «Οι διακανονισμοί για καταμερισμό φορτίων οι οποίοι περιλαμβάνονται στις υπάρχουσες διμερείς συμφωνίες μεταξύ κρατών μελών και τρίτων χωρών θα καταργηθούν ή θ' αναπροσαρμοσθούν βάσει των διατάξεων του άρθρου 4».

52. Το άρθρο 4 ορίζει ότι «Οι ισχύοντες διακανονισμοί για καταμερισμό φορτίων που δεν θα καταργηθούν βάσει του άρθρου 3 προσαρμόζονται στην κοινοτική νομοθεσία (...)». Στη συνέχεια, το άρθρο προσδιορίζει τις προθεσμίες εντός των οποίων πρέπει να λάβει χώρα η προσαρμογή αυτή.

53. Πρόκειται συνεπώς αναμφίβολα για υποχρέωση αποτελέσματος και, κατά συνέπεια, η συζήτηση φαίνεται να μπορεί να περιοριστεί στο ζήτημα του κατά πόσο το αποτέλεσμα αυτό επετεύχθη ή όχι.

54. Είναι, συνεπώς, απόλυτα κατανοητό ότι η Επιτροπή, στην προσφυγή της, δεν αναφέρθηκε στο άρθρο 234 της Συνθήκης. Πράγματι, εφόσον η Επιτροπή αποσκοπούσε να επιτύχει διαπίστωση παραβάσεως των υποχρεώσεων που γεννά ο κανονισμός 4055/86, ήταν θεμιτό να αφήσει στην Πορτογαλική Δημοκρατία τη φροντίδα να αναφερθεί στο άρθρο αυτό, ως μέσο άμυνας, και να προσπαθήσει να αποδείξει ότι οι υποχρεώσεις που υπέχει από τον κανονισμό

αυτό έπρεπε να μετρηθούν με μέτρο αυτή τη διάταξη του πρωτογενούς δικαίου.

55. Αυτό, πράγματι, πράττει η Πορτογαλική Δημοκρατία. Χωρίς να αμφισβητήσει ότι ο κανονισμός συμβιβάζεται προς το άρθρο 234 της Συνθήκης (πράγμα που θα ήταν η πιο λογική συμπεριφορά εκ μέρους της), αμφισβητεί την υποχρέωση αποτελέσματος που προβλέπει ο κανονισμός και επικαλείται, προς τον σκοπό αυτό, το άρθρο 234 της Συνθήκης που, κατά την άποψή της, δεν επιβάλλει τέτοια υποχρέωση.

56. Αυτό οδηγεί συνεπώς απ' ευθείας στην εξέταση του άρθρου αυτού. Σπεύδω να τονίσω ότι ούτε η ερμηνεία του άρθρου αυτού από την Επιτροπή, ούτε η ερμηνεία στην οποία προβαίνει η Πορτογαλική Δημοκρατία με ικανοποιούν απολύτως. Πράγματι, φαίνεται ότι η πρώτη παράγραφος του άρθρου αυτού δεν έχει το περιεχόμενο που της δόθηκε, υπό την έννοια ότι θεωρώ ότι έχει μόνο δηλωτικό περιεχόμενο. Ακόμη και αν δεν αναφερόταν στις διατάξεις αυτές, ο κανόνας pacta sunt servanda, του οποίου τον θεμελιώδη χαρακτήρα στο δημόσιο διεθνές δίκαιο μόλις που τολμώ να υπογραμμίσω, θα δέσμευε παρ' όλ' αυτά την Κοινότητα και τα κράτη μέλη.

57. Εξ όσων γνωρίζω, ουδείς υποστήριξε μέχρι τώρα σοβαρά την άποψη ότι, δημιουργώντας μία περιφερειακή διεθνή οργάνωση — και τέτοια είναι βέβαι η Ευρωπαϊκή Ένωση υπό το πρίσμα του διεθνούς δικαίου —, τα κράτη θα μπορούσαν να ελευθερωθούν, χωρίς άλλη διαδικασία, από την τήρηση των υποχρεώσεων που είχαν συνάψει προηγουμένως έναντι τρίτων κρατών. Δεν φαίνεται συνεπώς ορθό να αναλυθεί η παράγραφος αυτή ως εισάγουσα εξαίρεση από την αρχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου η οποία, ως αρχή του κοινοτικού δικαίου, ήταν, σε κάθε περίπτωση, μη κρίσιμη ως προς τις απαιτήσεις που απορρέουν από μία αρχή του γενικού δημοσίου διεθνούς δικαίου.

58. Αυτό μπορούσαν να πράξουν τα κράτη μέλη και αυτό που έπραξαν με τη δεύτερη και τρίτη παράγραφο του άρθρου 234 της Συνθήκης ήταν να συνομολογήσουν την υποχρέωση να ενεργήσουν, σεβόμενα την αρχή pacta sunt servanda, για να εξαφανίσουν τις υποθέσεις σύμφωνα με τις οποίες τόσον οι κανόνες που καθόριζαν με τις συνθήκες περί ιδρύσεως των Κοινοτήτων όσο και οι κανόνες που θα υιοθετούσαν στη συνέχεια στο πλαίσιο της δημιουργίας συστήματος παραγώγου δικαίου θα παρέλυαν κατά την εφαρμογή τους, λόγω της υπάρξεως διεθνών συμβάσεων που τα δεσμεύουν έναντι τρίτων κρατών. Η αρχή της ενιαίας εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου απαιτεί, πράγματι, να μην είναι δυνατή η διαιώνιση μιας τέτοιας καταστάσεως. Υπό την έννοια αυτή, το άρθρο 234 της Συνθήκης καθιερώνει πράγματι υποχρέωση αποτελέσματος. Πάντως, «όλα τα πρόσφορα μέσα» στα οποία το άρθρο 234, δεύτερη παράγραφος, επιβάλλει στα κράτη μέλη να προσφύγουν δεν μπορούν να είναι παρά αυτά που το γενικό διεθνές δίκαιο θεωρεί θεμιτά, είναι όμως όλα τα μέσα αυτά.

59. Πράγματι, θεωρώ ότι δεν μπορεί να υποστηριχθεί η άποψη ότι τα κράτη μέλη μπορούσαν να αναλάβουν, έναντι αλλήλων, την υποχρέωση να προβούν σε μονομερείς καταγγελίες θεμελιώνοντας τη διεθνή τους ευθύνη, εξίσου όμως αδύνατο μου φαίνεται να υποστηριχθεί ότι τα κράτη μέλη, θεσπίζοντας τον κανόνα της εν λόγω δεύτερης παραγράφου, επιφύλαξαν στον εαυτό τους το δικαίωμα να αποφασίζουν τα ίδια, το καθένα για λογαριασμό του, χωρίς κανένα έλεγχο και κατά περίπτωση αν ένα μέσο είναι ή όχι πρόσφορο, διότι η δημιουργία της Κοινότητας δεν στηρίζεται σε δυνητικές υποχρεώσεις.

60. Η καταγγελία μιας διμερούς συμφωνίας είναι, βέβαια, μία πράξη την οποία, εκ της φύσεώς τους, απεχθάνονται οι κυβερνήσεις, η αρχή όμως της ενιαίας εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου επιβάλλει απαιτήσεις, ενώπιον των οποίων πρέπει να υποχωρούν τα διπλωματικά συμφέροντα των κρατών μελών. Πράγματι, θα μου φαινόταν κάπως παράδοξο η νομολογία, ενώ απαιτεί από τα κράτη μέλη να εξασφαλίζουν την υπεροχή του κοινοτικού δικαίου ακόμη και έναντι των συνταγματικών τους κανόνων, να τους επιτρέπει να προτάσσουν έναντι του ίδιου αυτού δικαίου τα διπλωματικά τους συμφέροντα, των οποίων ο καθορισμός δεν είναι συχνά απόλυτα σαφής.

61. Από τα προηγούμενα προκύπτει, όπως είχε ήδη διαπιστώσει ο γενικός εισαγγελέας Lenz στις προαναφερθείσες προτάσεις του, ότι η καταγγελία περιλαμβάνεται αναγκαστικά στα πρόσφορα μέσα εφόσον επιτρέπεται από τους κανόνες του διεθνούς δικαίου, όπως αυτοί έχουν διατυπωθεί στη Σύμβαση της Βιέννης για το δίκαιο των συμβάσεων το 1969.

62. Ως προς το ζήτημα αυτό, πρέπει να παρατηρήσω ότι δεν μπορώ να συμφωνήσω με τον ισχυρισμό της Επιτροπής ότι από τη νομολογία προκύπτει ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επικαλεστούν δυσχέρειες εξωτερικής φύσεως για τη μη τήρηση του κοινοτικού δικαίου. Αντίθετα, θεωρώ ότι ένα κράτος μέλος που θα βρισκόταν, υπό το πρίσμα του δημοσίου διεθνούς δικαίου, σε νομική αδυναμία να αποδεσμευθεί από υποχρεώσεις που είχε προηγουμένως αναλάβει έναντι τρίτου κράτους δεν θα μπορούσε να κατηγορηθεί για παράβαση επειδή προέταξε τις δεσμεύσεις αυτές έναντι των υποχρεώσεων που του δημιουργεί το κοινοτικό δίκαιο.

63. Αυτό προκύπτει σαφώς από την απόφαση Centro-Com [6], στην οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι, «κατά πάγια νομολογία, η διάταξη αυτή [το άρθρο 234 της Συνθήκης] έχει ως σκοπό να διευκρινίσει, σύμφωνα με τις αρχές του διεθνούς δικαίου, ότι η εφαρμογή της Συνθήκης δεν επηρεάζει την υποχρέωση του οικείου κράτους μέλους να σέβεται τα απορρέοντα από προγενέστερη σύμβαση δικαιώματα τρίτων κρατών και να τηρεί τις αντίστοιχες υποχρεώσεις του».

64. Για να μπορεί όμως ένα κράτος μέλος να στηριχθεί στο άρθρο 234 της Συνθήκης για

6 – Προαναφερθείσα απόφαση (σκέψη 56).

να παραβεί υποχρέωση που γεννάται από το κοινοτικό δίκαιο, πρέπει η διεθνής σύμβαση που επικαλείται για τον σκοπό αυτό να του δημιουργεί πράγματι υποχρεώσεις, την τήρηση των οποίων να δικαιούται να απαιτήσει το τρίτο κράτος. Αν αυτό δεν συμβαίνει, και ιδίως αν η σύμβαση γεννά δικαιώματα για το εν λόγω κράτος μέλος, το κράτος αυτό οφείλει, σύμφωνα με την ερμηνεία του άρθρου 234 της Συνθήκης που δέχθηκε η νομολογία, να υποταχθεί στην υπεροχή του κοινοτικού δικαίου και να παραιτηθεί πλήρως από τα δικαιώματα που αντλεί από τη Σύμβαση, πράγμα που του επιτρέπει να τηρήσει τις κοινοτικές υποχρεώσεις του χωρίς να θεμελιώσει τη διεθνή του ευθύνη. Οι προαναφερθείσες σκέψεις 60 και 61 της αποφάσεως T. Port, που επικαλείται η Επιτροπή για να υποστηρίξει την άποψή της, είναι σαφείς ως προς το ζήτημα αυτό.

65. Η νομολογία αυτή, εφαρμοζόμενη στις υποθέσεις που εξετάζουμε, συνεπάγεται ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία δεν μπορεί, σε καμία περίπτωση, να επικαλεστεί τις επίδικες συμβάσεις για να αρνηθεί στους μεταφορείς των άλλων κρατών μελών την πρόσβαση στα μερίδια φορτίων που της αναλογούν.

66. Όπως όμως ήδη επισήμανα, δεν είναι αυτό το αντικείμενο της διαφοράς, διότι η Πορτογαλική Δημοκρατία επιμένει, χωρίς αυτό να αμφισβητείται από την Επιτροπή, ότι, στο μέτρο που την αφορά, παραιτήθηκε του δικαιώματος να επιφυλάξει στους Πορτογάλους μεταφορείς το μερίδιο μεταφορών που της παραχώρησαν η Αγκόλα και η Γιουγκοσλαβία, πράγμα που εξασφαλίζει de facto την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών εφόσον, βέβαια, τα οικεία τρίτα κράτη δεν έχουν τα ίδια αντιρρήσεις να έλθουν μεταφορείς άλλων κρατών μελών να φορτώσουν ή να εκφορτώσουν από τα λιμάνια τους φορτία τα οποία, σύμφωνα με τις συμβάσεις, επιφυλάσσονταν στα πορτογαλικά πλοία.

67. Το πρόβλημα που αντιμετωπίζουμε συνοψίζεται συνεπώς στο ερώτημα κατά πόσο ένα κράτος μέλος, που δεν μπορεί να επικαλεστεί το άρθρο 234 της Συνθήκης για να αμφισβητήσει την ουσιαστική του υποχρέωση, και που εξάλλου δεν το πράττει, διότι συμμορφώνεται προς την υποχρέωση αυτή de facto, υποχρεούται παρ' όλ' αυτά να καταγγείλει τη σύμβαση που το συνδέει με μία τρίτη χώρα αν δεν κατορθώσει να επιτύχει την τροποποίηση της συμβάσεως με διαπραγματεύσεις.

68. Εφόσον δεν μπορεί να αμφισβητηθεί ότι η καταγγελία, στο μέτρο που είναι δυνατή χωρίς το οικείο κράτος μέλος να θεμελιώσει τη διεθνή του ευθύνη, συγκαταλέγεται αναμφίβολα στα πρόσφορα μέσα, απομένει να ερευνηθεί *πότε* ένα κράτος μέλος μπορεί να κατηγορηθεί διότι δεν προσέφυγε στην καταγγελία. Ως προς το σημείο αυτό, δεν νομίζω ότι οι διάδικοι διαφωνούν ριζικά, αν και η Επιτροπή φαίνεται να θεωρεί ότι οι διαπραγματεύσεις που δεν καταλήγουν πρέπει, έπειτα από μία εύλογη προθεσμία, να εξομοιωθούν προς άρνηση διαπραγματεύσεως και η Πορτογαλική Δημοκρατία, απαιτώντας την αδυναμία διαφυλάξεως του κοινοτικού συμφέροντος με άλλα μέσα, φαίνεται να θέλει να εισαγάγει περιπτώσεις στις οποίες, δεδομένου ότι δεν εφαρμόζεται πλέον η επίδικη διάταξη, θα μπορούσε να αμφισβητηθεί η υποχρέωση

καταγγελίας. Θα επανέλθω αργότερα στο τελευταίο αυτό επιχείρημα.

69. Η άποψή μου είναι ότι η καταγγελία πρέπει να θεωρηθεί ως το τελευταίο μέσο που πρέπει να χρησιμοποιείται όταν έχει παρέλθει μια εύλογη προθεσμία χωρίς κάποια λιγότερο αιφνίδια μέθοδος να έχει καταλήξει στο αποτέλεσμα που επιβάλλει το κοινοτικό δίκαιο.

70. Σε πιο συγκεκριμένο αποτέλεσμα οδηγεί η αρχή αυτή αν εφαρμοστεί στην περίπτωση που μας απασχολεί; Πρέπει, πρώτο, να επισημανθεί ότι κάθε μία από τις συμβάσεις με την Αγκόλα και τη Γιουγκοσλαβία περιέχουν ρήτρα καταγγελίας.

71. Πρέπει, δεύτερον, να επισημανθεί ότι ο κανονισμός παρείχε στα κράτη μέλη προθεσμία έξι ετών για να εξαλείψουν από τις διμερείς συμφωνίες τους με τρίτα κράτη τις διατάξεις που προβλέπουν καταμερισμό φορτίων αντίθετο προς τις διατάξεις του κανονισμού και ότι η προθεσμία αυτή είναι αναμφισβήτητα εύλογη, υπό το πρίσμα της ερμηνείας του άρθρου 234 της Συνθήκης που δέχθηκα, ακόμη και αν ληφθεί υπόψη ότι οι διπλωματικές προσπάθειες χρειάζονται πάντοτε χρόνο για να αναπτυχθούν.

72. Πρέπει τέλος να επισημανθεί ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία δεν εκμεταλλεύθηκε όλον τον χρόνο που διέθετε, παρά το γεγονός ότι η Επιτροπή είχε επιστήσει την προσοχή της στην ανάγκη να ασχοληθεί με τις διμερείς συμβάσεις που μπορεί να τη συνέδεαν με ορισμένα τρίτα κράτη.

73. Η Πορτογαλική Δημοκρατία δεν μπορεί να επικαλεστεί, ως δικαιολογητικό λόγο, την ύπαρξη εμφυλίου πολέμου στην Αγκόλα. Πράγματι, το γεγονός ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία κατόρθωσε τελικώς να επιτύχει μία κατ' αρχήν συμφωνία με την Αγκόλα στις αρχές 1998 σημαίνει ότι, αν είχε αρχίσει τα διαβήματά της ήδη από το 1987 ή μετά την πρώτη επιστολή της Επιτροπής, της 3ης Δεκεμβρίου 1992, που εφιστούσε για πρώτη φορά την προσοχή της στο πρόβλημα αυτό, ακόμη και η προσαρμογή της συμβάσεως με την Αγκόλα θα μπορούσε να έχει πραγματοποιηθεί εγκαίρως.

74. Πρέπει σχετικά να υπενθυμιστεί ότι η μόνη θυσία που θα συνεπαγόταν για την Αγκόλα μια τέτοια αναδιαπραγμάτευση θα ήταν η παραίτηση από το δικαίωμα, το οποίο η Επιτροπή χαρακτηρίζει ως τελείως δευτερεύον, να επιτρέπει μόνο στα πορτογαλικά πλοία να έρχονται στα λιμάνια της για να πραγματοποιούν τη μεταφορά των μεριδίων των φορτίων που αναλογούν στην Πορτογαλική Δημοκρατία, χωρίς ουδόλως να θίγεται το μερίδιο μεταφορών που αναλογεί στα δικά της πλοία. Κατά την άποψή μου δεν πρόκειται όμως για πραγματικό δικαίωμα της Αγκόλας, αλλά για απλή απώλεια του δικαιώματος που έχει παρασχεθεί στην Πορτογαλία να επιφυλάσσει το 50 % των φορτίων στους δικούς της θαλάσσιους μεταφορείς.

75. Στη Γιουγκοσλαβία, οι εσωτερικές ταραχές άρχισαν το 1991. Η Πορτογαλική Δημοκρατία θα μπορούσε συνεπώς να εκμεταλλευθεί τα έτη 1987, 1988, 1989 και 1990 για να προσαρμόσει τη σύμβαση που τη συνέδεε με την Ομοσπονδιακή Σοσιαλιστική Δημοκρατία.

76. Όσον αφορά το επιχείρημα που αντλείται από τον διαμελισμό του κράτους αυτού, πρέπει να παρατηρηθεί ότι οι Δημοκρατίες της Κροατίας και της Σλοβενίας αναγνωρίστηκαν ομόφωνα από τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ενώσεως στις 15 Ιανουαρίου 1992 [7] και η Δημοκρατία της Βοσνίας-Ερζεγοβίνης στις 7 Απριλίου 1992 [8]. Όσον αφορά την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γιουγκοσλαβίας, δεν κρίθηκε απαραίτητο να γίνει αναγνώριση. Η πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας αναγνωρίστηκε από τα κράτη μέλη πλην της Ελληνικής Δημοκρατίας το 1993.

77. Για τα περισσότερα από τα κράτη αυτά μία μεγαλύτερη επιμέλεια θα καθιστούσε πιθανώς δυνατή την επίτευξη ενός αποτελέσματος πολύ πριν εκπνεύσει η προθεσμία της αιτιολογημένης γνώμης, δηλαδή πριν τις 5 Φεβρουαρίου 1996. Τα διπλωματικά όμως σημειώματα, που πρότειναν την προσαρμογή της συμβάσεως στην οποία είχαν υπεισέλθει οι πέντε Δημοκρατίες που προήλθαν από την Ομοσπονδιακή Σοσιαλιστική Δημοκρατία της Γιουγκοσλαβίας, εστάλησαν μόλις στις 23 Ιουνίου 1997.

7 — *Δελτίο ΕΚ* 1/2 — 1992, σ. 115.

8 — *Δελτίο ΕΚ* 4 — 1992, σ. 86.

78. Η περίπτωση της Δημοκρατίας της Βοσνίας-Ερζεγοβίνης είναι, βέβαια, ιδιαίτερη και, εάν επρόκειτο να αποφανθούμε σχετικά με την ενοχή της Πορτογαλικής Δημοκρατίας, θα προέτεινα στο Δικαστήριο να δεχθεί την ύπαρξη ελαφρυντικών, ή ακόμη τη μη επιβολή ποινής. Η προσφυγή λόγω παραβάσεως είναι όμως αντικειμενική προσφυγή και δεν έχω αυτή τη δυνατότητα.

79. Πρέπει τέλος να σημειωθεί, όπως επισήμανε η Επιτροπή, ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία θα μπορούσε να επικαλεστεί τις διατάξεις του άρθρου 4, παράγραφος 4, του κανονισμού 4055/86 που ορίζουν ότι:

«Αν εμφανισθούν δυσχέρειες κατά την προσαρμογή των συμφωνιών προκειμένου να ανταποκρίνονται στην παράγραφο 1, στοιχείο β', τα σχετικά κράτη μέλη ενημερώνουν την Επιτροπή και το Συμβούλιο. Σε περιπτώσεις συμφωνιών ασυμβιβάστων προς την παράγραφο 1, στοιχείο β', και κατόπιν σχετικού αιτήματος του οικείου κράτους μέλους, το Συμβούλιο, μετά από πρόταση της Επιτροπής, λαμβάνει τα κατάλληλα μέτρα». Η Πορτογαλική Δημοκρατία δεν έκανε όμως χρήση της δυνατότητας αυτής.

80. Απομένει να ερευνηθεί κατά πόσο, όπως υποστηρίζει η Πορτογαλική Δημοκρατία, η

καταγγελία των συμφωνιών θα αποτελούσε δυσανάλογη απαίτηση και δεν θα υπήρχε καν παράβαση, διότι η Πορτογαλική Δημοκρατία παραιτήθηκε, από το 1993, από την επίκληση των ρητρών περί καταμερισμού φορτίων που περιλαμβάνονταν στις συμφωνίες, πράγμα το οποίο, εξάλλου, δεν αμφισβητείται από την Επιτροπή.

81. Σχετικά με το ζήτημα αυτό, είναι ενδιαφέρον να επισημανθεί ότι ο Petersmann [9], στο σχόλιό του για το άρθρο 234 της Συνθήκης, εκτιμά ότι, όταν το ασυμβίβαστο προς τη Συνθήκη αφορά το δικαίωμα που αντλεί ένα κράτος μέλος από προγενέστερη συμφωνία με τρίτη χώρα, «πρόσφορο μέσο» συνίσταται στο να παραιτηθεί το εν λόγω κράτος από την άσκηση του δικαιώματος αυτού.

82. Στην προκειμένη περίπτωση εντούτοις, η δυνατότητα αυτή προσκρούει στη ρητή επιταγή του άρθρου 3 του κανονισμού 4055/86 περί σταδιακής καταργήσεως ή αναπροσαρμογής των ρητρών περί καταμερισμού φορτίων.

83. Θα ήταν βέβαια νοητό η καταγγελία εκ μέρους του κράτους μέλους του δικαιώματός του να επιφυλάσσει στα πλοία του το 50 % των μεριδίων φορτίων που του αναλογούσαν μέχρι τότε να αποτελέσει αντικείμενο ευρύτατης δημοσιότητας προς τα αντισυμβαλλόμενα κράτη, τους εθνικούς μεταφορείς και τους θαλάσσιους μεταφορείς των άλλων κρατών μελών, συνισταμένης σε:

— διπλωματικό σημείωμα απευθυνόμενο προς το συμβαλλόμενο κράτος·

— ανακοίνωση στην Επίσημη Εφημερίδα με την ίδια μορφή που έχει η δημοσίευση των συμφωνιών θαλασσίων μεταφορών·

— δημοσίευση ανακοινωθέντος στον Τύπο με, ενδεχομένως, αποστολή αντιγράφου στην Εθνική Ένωση και την Ευρωπαϊκή Ένωση Θαλασσίων Μεταφορέων.

84. Στην περίπτωση της καταγγελίας της συμφωνίας, η δημοσιότητα δεν θα ήταν ουσιωδώς διαφορετική. Θα συνίστατο επίσης σε διπλωματικό σημείωμα, στη δημοσίευση της πράξεως καταγγελίας στην Επίσημη Εφημερίδα και σε κατάλληλη ενημέρωση του Τύπου και των ενδιαφερομένων κύκλων.

9 — Βλ. Petersmann E.-U., στο: Groeben, Thiesing, Ehlermann, *Kommentar zum EU/EG-Vertrag*, Nomos Verlagsgesellschaft, Τόμος 5, σ. 572.

85. Παρ' όλ' αυτά, στην περίπτωση μονομερούς παραιτήσεως, όλα αυτά τα μέτρα δεν θα εξασφάλιζαν στους θαλάσσιους μεταφορείς των άλλων κρατών μελών την παραχώρηση, εκ μέρους του αντισυμβαλλομένου τρίτου κράτους, των φορτίων που προορίζονταν για την Πορτογαλία.

86. Η λύση αυτή, πέραν του ότι δεν ικανοποιεί τις απαιτήσεις των άρθρων 3 και 4 του κανονισμού, θα είχε συνεπώς το μειονέκτημα ότι δεν προσφέρει στους επιχειρηματίες την ασφάλεια δικαίου που δικαιούνται να αξιώσουν.

87. Απομένει τέλος να ερευνηθεί κατά πόσο μπορεί να γίνει δεκτή εις βάρος της Πορτογαλικής Δημοκρατίας η αιτίαση ότι δεν κατήγγειλε τις συμφωνίες, δεδομένου ότι οι διατάξεις, που υποστηρίζεται ότι παραβιάστηκαν, δεν επιτάσσουν ρητώς την καταγγελία. Πράγματι, το άρθρο 3 του κανονισμού επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να καταργήσουν σταδιακά ή να προσαρμόσουν *τους διακανονισμούς* για καταμερισμό φορτίων *οι οποίοι περιλαμβάνονται* στις συμφωνίες. Η Επιτροπή όμως κατηγορεί την Πορτογαλική Δημοκρατία ότι «δεν *κατήγγειλε* ούτε αναπροσάρμοσε *τις συμφωνίες*».

88. Οφείλει το Δικαστήριο να επαναλάβει τη διατύπωση της Επιτροπής και συνεπώς να χρησιμοποιήσει, και αυτό, μία έκφραση που προσθέτει, σε σχέση με το κείμενο το οποίο υποστηρίζεται ότι παραβιάστηκε, μία διευκρίνιση, όσον αφορά το μέσο που πρέπει να χρησιμοποιηθεί, που δεν περιέχεται στο ίδιο το κείμενο;

89. Το αποτέλεσμα που επιτάσσει το άρθρο 3, δηλαδή η κατάργηση των επιδίκων ρητρών, μπορεί, πράγματι, να επιτευχθεί είτε με την αναδιαπραγμάτευση των συμφωνιών είτε μέσω της καταγγελίας τους.

90. Είναι εντούτοις σαφές ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία, φθάνοντας στο πέρας της προθεσμίας που προβλέπει ο κανονισμός, χωρίς να έχει κατορθώσει να καταργήσει ή να αναπροσαρμόσει τις εν λόγω ρήτρες μέσω διαπραγματεύσεων, δεν είχε πλέον άλλη επιλογή από την καταγγελία των συμφωνιών.

91. Έτσι πρέπει, κατά την άποψή μου, να ερμηνευθεί και το διατακτικό της αποφάσεως του Δικαστηρίου Επιτροπή κατά Βελγίου και Λουξεμβούργου [10], στην οποία το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι αυτά τα κράτη μέλη, μη κατορθώνοντας «είτε να αναπροσαρμόσουν, είτε να καταγγείλουν» ορισμένες συμφωνίες, παρέβησαν τις υποχρεώσεις που υπέχουν από τον κανονισμό 4055/86, και ιδίως από τα άρθρα 3 και 4, παράγραφος 1.

10 — Απόφαση της 14ης Σεπτεμβρίου 1999, C-171/98, C-201/98 και C-202/98 (Συλλογή 1999, σ. I-5517).

**Συμπέρασμα**

Για όλους αυτούς τους λόγους προτείνω συνεπώς στο Δικαστήριο να αποφανθεί:

στην υπόθεση C-62/98 ότι:

— η Πορτογαλική Δημοκρατία, μη έχοντας καταγγείλει ή αναπροσαρμόσει τη συμφωνία που συνήψε με τη Δημοκρατία της Αγκόλας για να επιτρέψει τη δίκαιη, ελεύθερη και χωρίς διακρίσεις πρόσβαση των υπηκόων της Κοινότητας στα μερίδια φορτίων, που προορίζονταν για την Πορτογαλία, σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 4055/86 του Συμβουλίου, της 22ας Δεκεμβρίου 1986, για την εφαρμογή της αρχής της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στον τομέα των θαλάσσιων μεταφορών μεταξύ κρατών μελών και μεταξύ κρατών μελών και τρίτων χωρών, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τις διατάξεις του άρθρου 3 και του άρθρου 4, παράγραφος 1, του κανονισμού και τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τη Συνθήκη ΕΚ·

— καταδικάζει την Πορτογαλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα·

στην υπόθεση C-84/98 ότι:

— η Πορτογαλική Δημοκρατία, μη έχοντας καταγγείλει ή αναπροσαρμόσει τις ισχύουσες συμφωνίες μεταξύ της ιδίας και της Δημοκρατίας της Βοσνίας-Ερζεγοβίνης, της Δημοκρατίας της Κροατίας, της πρώην της Γιουγκοσλαβικής Δημοκρατίας της Μακεδονίας και της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γιουγκοσλαβίας για να επιτρέψει τη δίκαιη, ελεύθερη και χωρίς διακρίσεις

πρόσβαση των υπηκόων της Κοινότητας στα μερίδια φορτίων, που προορίζονταν για την Πορτογαλία, σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 4055/86 του Συμβουλίου, της 22ας Δεκεμβρίου 1986, για την εφαρμογή της αρχής της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στον τομέα των θαλάσσιων μεταφορών μεταξύ κρατών μελών και μεταξύ κρατών μελών και τρίτων χωρών, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τις διατάξεις του άρθρου 3 και του άρθρου 4, παράγραφος 1, του κανονισμού και τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τη Συνθήκη ΕΚ·

— καταδικάζει την Πορτογαλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.