

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
KARL ROEMER
της 28ης Μαΐου 1963*

Περιεχόμενα

Εισαγωγή (πραγματικά περιστατικά, αιτήματα των διαδικών, διαδικασία)	946
I — Επί του παραδεκτού.....	947
1. Προσφυγή ακυρώσεως.....	947
α) Είναι δυνατόν οι αποφάσεις, που απευθύνονται σε κράτη μέλη να προσβληθούν από ιδιώτες ενδιαφερομένους;	947
β) Υφίσταται το δικαίωμα ασκήσεως προσφυγής μόνον όταν η απόφαση απευθύνεται φαινομενικά σ' άλλο πρόσωπο;.....	948
γ) Η προσβαλλόμενη απόφαση υπάγεται στο νομοθετικό πεδίο;	949
δ) Αφορά την προσφεύγουσα άμεσα;.....	950
ε) Αφορά την προσφεύγουσα ατομικά;.....	951
στ) Περίληψη.....	952
2. Αγωγή αποζημιώσεως	952
α) Υφίσταται απαράδεκτη μεταβολή του αιτήματος της αγωγής;	953
β) Μπορεί ν' ασκηθεί αγωγή αποζημιώσεως συγχρόνως με την προσφυγή ακυρώσεως;.....	955
γ) Είναι επαρκώς θεμελιωμένοι οι ισχυρισμοί της αγωγής;	955
II — Επί του βασίμου (αγωγή περί αστικής ευθύνης της Κοινότητας).....	957
1. Η συμπεριφορά της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας	957
2. Αποδείχθηκε ειδική ζημία;	957
3. Ισχυρίστηκε η προσφεύγουσα ότι παραβιάστηκε διάταξη, που καθιστά αναγκαία την προστασία των συμφερόντων της;.....	958
III — Συμπέρασμα	959

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

*Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,*

Η προσφεύγουσα, γερμανική ομόρρυθμος εμπορική εταιρία, που ασχολείται με την εισαγωγή οπωρών του νότου, άσκησε την 27η Ιουλίου 1962 προσφυγή ενώπιον του Δικαστηρίου, για να του υποβάλει προς εξέταση μία δασμολογική απόφαση της Επιτροπής της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας.

Είναι γνωστό, ότι η Κυβέρνηση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας υπέβαλε στις 16 Ιουνίου 1961 εγγράφως αίτημα προς την Επιτροπή να την εξουσιοδοτήσει ν' αναστείλει μερικώς το Κοινό εξωτερικό Δασμολόγιο για νωπές κλεμεντίνες. Προφορικά το αίτημα τροποποιήθηκε με τον σκοπό να επιτευχθεί η δημιουργία «μιας πρώην κλάσεως για κλεμεντίνες» (ύψος δασμού 10%).

Η Επιτροπή όμως απέρριψε το αίτημα με έγγραφο της 22ας Μαΐου 1962· η απόφαση αυτή αποτελεί την αφορμή της παρούσας δίκης.

Δύο σκοποί της προσφυγής χαρακτηρίζουν τη δίκη:

— Αφενός η προσφεύγουσα ζητεί την ακύρωση της αποφάσεως που αναφέρθηκε.

Η προσφεύγουσα, με σύμφωνη γνώμη της Επιτροπής, στο δεύτερό της δικόγραφο χαρακτήρισε άνευ αντικειμένου τα πρόσθετα, σε σχέση με το αίτημα αυτό, αιτήματα, που αποσκοπούσαν ν' αναγνωριστεί η υποχρέωση της καθής να εξουσιοδοτήσει την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας

ν' αναστείλει την εφαρμογή του ισχύοντος δασμού για τις κλεμεντίνες για το διάστημα από 1ης Ιανουαρίου του 1962 έως την 31η Δεκεμβρίου του 1962 ή να ληφθεί χωρίς καθυστέρηση νέα απόφαση επί της αιτήσεως της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας περί μερικής αναστολής του εξωτερικού δασμολογίου για τις κλεμεντίνες, λαμβανομένης υπόψη της νομικής αντιλήψεως του Δικαστηρίου για την ερμηνεία της Συνθήκης στο θέμα της αναστολής δασμών· επικουρικός: ν' αναγνωριστεί η υποχρέωση της καθής η προσφυγή να χορηγήσει στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δασμολογική ποσόστωση μέχρι 11 000 τόνους με συντελεστή 10% για τις εισαγωγές της σε κλεμεντίνες από τρίτες χώρες.

— Αφετέρου η προσφεύγουσα ζητεί να καταδικαστεί η Επιτροπή σε καταβολή αποζημιώσεως ύψους 39 414,01 γερμανικών μάρκων (DM). Το αίτημα αυτό αντικαθιστά το αρχικό αίτημα του δικογράφου της προσφυγής για αναγνώριση της υποχρέωσής αποζημιώσεως. Υποβλήθηκε για πρώτη φορά με τις προτάσεις της 18ης Ιανουαρίου 1963, οπότε η ζημία υπολογίστηκε σε 43 265,30 DM. Στην προφορική συζήτηση της 2ας Μαΐου 1963 η προσφεύγουσα περιόρισε με τον τρόπο που αναφέρθηκε το ποσό της ζημίας και διατήρησε συγχρόνως επικουρικός το αρχικό της αναγνωριστικό αίτημα.

Η Επιτροπή ζητεί την απόρριψη της προσφυγής στο σύνολό της ως απαράδεκτης, και πάντως σε κάθε περίπτωση ως αβάσιμης.

Εξάλλου, επί της διαδικασίας πρέπει ν' αναφέρω ότι η προσφεύγουσα απέσυρε αίτημα για προσεπίκληση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, με σύμφωνη γνώμη της Επιτροπής. Εκτός από δύο αιτήσεις για λήψη ασφαλιστικών μέτρων

(της 8ης Αυγούστου 1962 και της 4ης Δεκεμβρίου 1962), που απορρίφθηκαν και οι δύο με διατάξεις του Προέδρου του Δικαστηρίου (της 31ης Αυγούστου 1962 και της 21ης Δεκεμβρίου 1962), η διαδικασία παρουσάζει επίσης την ιδιοτυπία, ότι η Επιτροπή ζήτησε να εκδώσει το Δικαστήριο προδικαστική απόφαση επί του παραδεκτού της προσφυγής σύμφωνα με το άρθρο 91 του Κανονισμού Διαδικασίας του. Αφού έλαβε το Δικαστήριο τις παρατηρήσεις της προσφεύγουσας που ζήτησε την απόρριψη του αιτήματος αυτού, και επικουρικά ως επιφυλαχθεί το Δικαστήριο όσον αφορά την απόφαση περί του παραδεκτού, μέχρι να εκδοθεί η τελική απόφαση, αποφάσισε στις 24 Οκτωβρίου 1962 να επιφυλαχθεί επί της διακωλυτικής της δίκης ενστάσεως μέχρι της τελικής αποφάσεως.

«Κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο δύναται με τις ίδιες προϋποθέσεις (νοούνται αυτές της πρώτης παραγράφου) να ασκήσει προσφυγή κατά των αποφάσεων που απευθύνονται σ' αυτό, καθώς και κατά αποφάσεων που, αν και εκδίδονται ως κανονισμοί ή αποφάσεις που απευθύνονται σε άλλο πρόσωπο, το αφορούν άμεσα και ατομικά».

Η Επιτροπή ερευνήσε λεπτομερώς γραπτώς και προφορικώς τις διάφορες προϋποθέσεις της διατάξεως αυτής και συνήγαγε από την εξέταση αυτή το συμπέρασμα, ότι η προσφεύγουσα δεν δικαιούται ν' ασκήσει προσφυγή.

Εφόσον επιλαμβάνομαι σήμερα της αναπτύξεως προτάσεων επί της διαφοράς αυτής, τότε φυσικά — όπως είναι επόμενο, σύμφωνα με την εξέλιξη της διαδικασίας — προέχουν καταρχήν ζητήματα παραδεκτού, και μάλιστα τόσο ως προς την προσφυγή ακυρώσεως όσο και ως προς την αγωγή αποζημιώσεως. Έχουν τόσο μεγάλη σημασία σε κάθε σύστημα εννόμου προστασίας, συνεπώς και σ' αυτό των ευρωπαϊκών συνθηκών, ώστε ανεξαρτήτως των ισχυρισμών των διαδίκων, πρέπει να εξετάζονται εξ επαγγέλματος. Η διευκρίνισή τους θα συμβάλει ουσιαστικά στην οριοθέτηση των δυνατοτήτων εννόμου προστασίας που παρέχονται, σύμφωνα με τη Συνθήκη, στους ιδιώτες ενδιαφερομένους.

I — Επί του παραδεκτού

1. Προσφυγή ακυρώσεως

Η προσφυγή στηρίζεται στο άρθρο 173, δεύτερη παράγραφος, της Συνθήκης ΕΟΚ. Το άρθρο αυτό ορίζει ότι:

α) Θέτει καταρχήν το ερώτημα αν «άλλο πρόσωπο» κατά την έννοια του άρθρου 173, δεύτερη παράγραφος, είναι και τα κράτη μέλη ή μόνο ιδιώτες αποδέκτες αποφάσεως. Κατά τη γνώμη μου δεν συντρέχει λογος να δοθεί στενή ερμηνεία στην αναφερθείσα διατύπωση.

Και τα κράτη μέλη είναι πρόσωπα, συγκεκριμένα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και υπό την ιδιότητά τους αυτή καταλαμβάνονται από την πολύ γενική διατύπωση του άρθρου 173, δεύτερη παράγραφος. Θα υπενθυμίσω στο πλαίσιο αυτό τη διάταξη του άρθρου 34 του Οργανισμού του Δικαστηρίου της ΕΚΑΧ που ρυθμίζει το δικαίωμα παρεμβάσεως. Εκεί με τη διατύπωση «φυσικά ή νομικά πρόσωπα» νοούνται όλοι οι ενδιαφερόμενοι, συμπεριλαμβανομένων και των κρατών μελών. Όμοια, στο άρθρο 39 του οργανισμού του Δικαστηρίου ΕΟΚ αναφέρονται ως δικαιούμενα ν' ασκήσουν τριτανακοπή τα κράτη μέλη, τα όργανα και «κάθε (άλλο) φυσικό ή νομικό πρόσωπο». Θα υπενθυμίσω ακόμη ότι σε άλλες διατάξεις των Συνθηκών τα κράτη μέλη υπάγονται ρητά σε ιδιαίτερη ρύθμιση, όταν σκοπείται ως προς αυτά απόκλιση

από τις γενικές διατάξεις, όπως για παράδειγμα στο άρθρο 41 του Οργανισμού του Δικαστηρίου της ΕΚΑΧ ή στο άρθρο 37 του Οργανισμού του Δικαστηρίου της ΕΟΚ. Στο πλαίσιο αυτό πρέπει τέλος ακόμη ν' αναφερθεί ότι για τις οδηγίες, δηλαδή για πράξεις, που ορίζουν δεσμευτικά για ένα κράτος μέλος ένα σκοπό, αφήνουν όμως στις εσωτερικές αρχές την επιλογή του τύπου και των μέσων, δεν έχει προβλεφθεί ρητά δικαίωμα ασκήσεως προσφυγής από τους ενδιαφερόμενους ιδιώτες.

Από την παράλειψη σχετικής διακρίσεως στο άρθρο 173, παράγραφος 2, πρέπει συνεπώς καταρχήν να συναχθεί το συμπέρασμα ότι αποφάσεις, που απευθύνονται σε κράτη μέλη μπορούν να προσβληθούν από ιδιώτες. Δεν υπάρχουν άλλωστε αντικειμενικοί λόγοι που να δικαιολογούν τέτοιον περιορισμό του δικαιώματος ασκήσεως προσφυγής. Δεν είναι καθόλου δεσμευτικό προς την κατεύθυνση αυτή το γεγονός ότι σε μία απόφαση που απευθύνεται σε κράτος μέλος μπορεί να διακυβεύονται συμφέροντα που βρίσκονται σε άλλο επίπεδο από τα ιδιωτικά συμφέροντα. Εκτός του ότι, σε μια συγκεκριμένη περίπτωση — όπως όταν επαφίεται σ' ένα κράτος μέλος η ρύθμιση ενός ειδικού πραγματικού — είναι δυνατόν να προέχουν ατομικά συμφέροντα ιδιωτών, συναντώνται συχνά, ιδίως στη διοικητική δίκη και στη δικαιοδοσία συνταγματικού δικαίου τα ιδιωτικά συμφέροντα με το δημόσιο συμφέρον. Δεν θα απέμενε τίποτα από το δικαίωμα ασκήσεως προσφυγής των ιδιωτών αν περιοριζόταν σε περιπτώσεις στις οποίες το δημόσιο συμφέρον έχει δευτερεύουσα σημασία.

Θα μπορούσε εκτός αυτού να ανακύψει το ερώτημα γιατί μόνο το δημόσιο συμφέρον των κρατών μελών απαιτεί ιδιαίτερη μεταχείριση και όχι το δημόσιο συμφέρον άλλων υποκειμένων δημοσίου δικαίου (ομοσπονδών κρατών ομοσπονδιακού κράτους, δήμων). Και σ' αυτά μπορεί ν' απευθύνονται οι αποφάσεις σύμφωνα με το άρθρο

173, δεύτερη παράγραφος. Για τέτοιου είδους όμως αποφάσεις δεν φαίνεται να θεωρεί η Επιτροπή αναγκαίο τον περιορισμό του δικαιώματος ασκήσεως προσφυγής.

Τέλος, δεν θα οδηγούσε σε άλλη αξιολόγηση η αναφορά σε ενδεχόμενη έννομη προστασία διά της πρωτοβουλίας των κρατών μελών, διότι η προκειμένη περίπτωση δείχνει ακριβώς πόσο ανεπαρκής είναι ο δρόμος αυτός, όταν δεν υπάρχει για τους ενδιαφερόμενους ιδιώτες η δυνατότητα να εξαναγκάσουν τις χώρες τους σε κίνηση δικαστικής διαδικασίας. Όπως ακριβώς σύμφωνα με τη Συνθήκη ΕΚΑΧ που δεν παρουσιάζει στο μέτρο αυτό καμιά ιδιοτυπία από συστηματική άποψη και επί της οποίας υπάρχει σαφής νομολογία (πρβλ. τις αποφάσεις επί των εθνικών ειδικών τιμών μεταφορών)¹, έτσι και σύμφωνα με τη Συνθήκη ΕΟΚ δεν μπορεί κατά βάση να περιοριστεί το δικαίωμα ασκήσεως προσφυγής των ιδιωτών όταν πρόκειται να κριθούν αποφάσεις που απευθύνονται σε κράτη μέλη.

β) Περαιτέρω διερωτάται η Επιτροπή, μήπως η έκφραση «αποφάσεις που απευθύνονται σε άλλο πρόσωπο» πρέπει να νοηθεί όπως η φράση «αποφάσεων που, αν και εκδίδονται ως κανονισμοί» πράγμα που θα σήμαινε ότι θα δινόταν δικαίωμα ασκήσεως προσφυγής μόνον αν η προσβαλλόμενη απόφαση απευθυνόταν φαινομενικά μόνον στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία.

Και αυτή η άποψη μου φαίνεται λανθασμένη. Όταν οι Συνθήκες της Ρώμης θεωρούν καταρχήν αποφασιστική για το δικαίωμα ασκήσεως προσφυγής των ιδιωτών τη διάκριση μεταξύ αποφάσεων και κανονισμών και κατά βάση εξαιρούν τους κανονισμούς

1— Υποθέσεις 3/58 έως 18/58, 25/58 και 26/58 (Rspr. GH VI, σ. 375), 27/58 έως 29/58 (Rspr. GH VI, σ. 515).

από την ακύρωση, έχει ασφαλώς νόημα να επιτραπεί η εξέταση της αληθινής νομικής φύσεως μιας πράξεως και να επιτραπεί η προσφυγή στο μέτρο που πρόκειται για κανονισμό μόνο κατά τον εξωτερικό τύπο, όχι όμως κατά το ουσιαστικό περιεχόμενο. Το να μεταφερθεί όμως η ίδια σκέψη στο ζήτημα του αποδέκτη των αποφάσεων, δηλαδή σε ομάδα νομικών πράξεων, που περιλαμβάνουν σαφείς ατομικές πράξεις, θα σήμαινε ότι αποδίδεται στους συντάκτες της Συνθήκης η πρόθεση να καταστήσουν υπερβολικά στενό το δικαίωμα ασκήσεως προσφυγής. Κατά την άποψη αυτή θα είχε δικαίωμα ασκήσεως προσφυγής μόνον ο αποδέκτης μιας διοικητικής πράξεως και κάθε μη αποδέκτης θα έπρεπε να αποδείξει ότι στην πραγματικότητα η πράξη τον αφορά, ενώ ο πραγματικός αποδέκτης πρέπει να θεωρηθεί μόνον φαινομενικός αποδέκτης.

Το μη υποστηρίξιμο της απόψεως αυτής φαίνεται αμέσως αν την εφαρμόσει κανείς σε διοικητικές πράξεις, που συγχρόνως ωφελούν ένα πρόσωπο και θίγουν ένα άλλο, ή για παράδειγμα σε άδειες διεπιχειρησιακών συμπράξεων, δηλαδή σε περιπτώσεις, στις οποίες κατά τη συνήθη διοικητική πρακτική συχνά η πράξη δεν απευθύνεται προς όλα τα πρόσωπα, στα οποία θα πρέπει, σύμφωνα με τις γενικές αρχές, να αναγνωριστεί ότι τα αφορά σημαντικά. Πιστεύω ότι οι συντάκτες της Συνθήκης δεν μπορεί να επιθυμούσαν τέτοιον περιορισμό του δικαιώματος ασκήσεως προσφυγής, και γι' αυτό δεν τον λαμβάνω υπόψη.

γ) Η Επιτροπή ισχυρίζεται περαιτέρω ότι η προσβαλλόμενη απόφαση ανήκει στην πραγματικότητα στο νομοθετικό πεδίο. Πρόκειται για παροχή ή άρνηση εξουσιοδοτήσεως για τροποποίηση εθνικών κανόνων δικαίου, διότι κατά το γερμανικό δίκαιο μία αναστολή δασμών μπορεί να επέλθει μόνο με τροποποίηση των με νόμο ορι-

ζόμενων δασμολογικών κλάσεων. Κατά συνέπεια, πρέπει ν' αποκλειστεί το δικαίωμα ασκήσεως προσφυγής των ιδιωτών κατά τον ίδιο τρόπο, όπως συμβαίνει και με τους κανονισμούς.

Η επιχειρηματολογία αυτή — δεν το κρύβω — μου φαίνεται ελκυστική, μου θυμίζει όμως την άποψη που υποστήριξα στην υπόθεση 18/57, σχετικά με την κρίση μιας άδειας εμπορικής ρυθμίσεως από την άποψη του δικαίου των διεπιχειρησιακών συμπράξεων. Θεώρησα τότε ορθό, για τον νομικό χαρακτηρισμό της πράξεως να λάβω υπόψη μου τις επιπτώσεις της για τους αγοραστές τους οποίους αφορούσε η εμπορική ρύθμιση και κατέληξα έτσι να δεχθώ ότι επρόκειτο για γενική απόφαση. Το δικαστήριο πάντως δεν ακολούθησε την πρότασή μου. Θεώρησε αποφασιστικό ότι η απόφαση της Ανωτάτης Αρχής αφορούσε² συγκεκριμένες αποφάσεις μεμονωμένων επιχειρήσεων. Σε σχέση με τις αιτούσες επιχειρήσεις έπρεπε συνεπώς να γίνει λόγος για ατομική απόφαση. Τέτοια απόφαση δεν μπορούσε όμως συγχρόνως να ισχύει ως γενική απόφαση σε σχέση προς τρίτους.

Με ακόμη μεγαλύτερη σαφήνεια καταδείχθηκε η άποψη του Δικαστηρίου σε άλλες υποθέσεις. Αναφέρομαι στη δίκη για τη γερμανική πριμοδότηση των μεταλλωρύχων, που θεσπίστηκε από μία ένωση επιχειρήσεων. Παρ' όλο που το Δικαστήριο τόνισε ότι σε μία διαφορά κατά το άρθρο 35 της Συνθήκης ΕΚΑΧ η αρνητική απόφαση της Ανωτάτης Αρχής πρέπει να χαρακτηριστεί νομικά όπως και η απόφαση που ζητήθηκε από την Ανωτάτη Αρχή³ και παρ' όλο που απαιτήθηκε από την Ανωτάτη Αρχή η έκδοση αποφάσεως κατά το άρθρο 88 της Συνθήκης σε σχέση με ένα κράτος μέλος και έτσι η τροποποίηση ενός εθνικού νόμου, το Δικαστήριο θεώρησε ότι η διαδι-

2 — Rspr. GH V, (...)

3 — Rspr. GH VII, (...)

κασία είχε ως αντικείμενο μία ατομική απόφαση, διότι επρόκειτο για την κρίση ειδικού μέτρου που έλαβε ορισμένο κράτος μέλος. Έτσι θεωρήθηκε η προσφυγή παραδεκτή.

Νομίζω ότι αυτή η νομολογία θα έχει τη σημασία της και για τις Συνθήκες της Ρώμης, διότι δεν βλέπω, ως προς αυτό, διαφορά στο σύστημα των συνθηκών. Αν στη Συνθήκη ΕΚΑΧ είναι αποφασιστική η διάκριση μεταξύ γενικών και ατομικών αποφάσεων, σύμφωνα με τις Συνθήκες της Ρώμης καθοριστική για την οριοθέτηση του δικαιώματος ασκήσεως προσφυγής είναι καταρχήν η διαφορά μεταξύ κανονισμών και αποφάσεων, που και οι δύο ορίζονται στο άρθρο 189 της Συνθήκης. Αν όμως, τουλάχιστον καταρχήν, εκείνο που προέχει στην εξέταση είναι ο νομικός χαρακτήρας μιας πράξεως, δηλαδή η νομική ισχύς και δεσμευτικότητα της, όχι οι ευρύτερες νομικές της συνέπειες — οι τελευταίες μπορεί να παίζουν ρόλο στο ζήτημα του ποιος είναι ο θιγόμενος —, τότε το Δικαστήριο σύμφωνα με τη μέχρι τώρα νομολογία του δεν μπορεί παρά να θεωρήσει την απόφαση της Επιτροπής ως ατομική πράξη, που απευθύνεται σε συγκεκριμένο υποκείμενο δικαίου (σ' ένα κράτος μέλος) και έχει ως περιεχόμενο τη ρύθμιση ατομικής νομικής σχέσεως, συγκεκριμένου, μεμονωμένου εκκρεμούς ζητήματος. Στην κρίση αυτή ίσως συνηγόρησε το γεγονός, ότι στο γερμανικό διοικητικό δίκαιο παρόμοιες πράξεις — όπως για παράδειγμα η έγκριση δημοτικών καταστατικών από την εποπτεύουσα αρχή — θεωρούνται επίσης ως ατομικές πράξεις δεκτικές προσβολής.

Τότε όμως δεν υπάρχει στην προκειμένη περίπτωση δυνατότητα αρνήσεως του δικαιώματος ασκήσεως προσφυγής με αναφορά στον χαρακτήρα κανόνα δικαίου που έχει η προσβαλλόμενη απόφαση.

δ) Η Συνθήκη απαιτεί περαιτέρω για το παραδεκτό της προσφυγής ακυρώσεως ν' αφορά η προσβαλλόμενη πράξη άμεσα τον προσφεύγοντα. Η προσφεύγουσα θεωρεί ότι πληρούνται η προϋπόθεση αυτή, επειδή η απόφαση έχει γι' αυτήν «κάποια σημασία». Γι' αυτήν το κριτήριο της αμεσότητας δεν είναι τίποτα άλλο από ένα μέτρο για την ένταση του συμφέροντος. Κατά τη γνώμη μου όμως δεν συλλαμβάνεται έτσι ορθά η σημασία του. Πρέπει να γίνει αντιληπτό με ειδικό τρόπο βάσει του συστήματος της Συνθήκης και της δομής της κοινοτικής τάξεως. Ουσιαστές χαρακτηριστικοί της Κοινότητας είναι — μπορεί να πει κανείς — η ομοσπονδιακή δομή της, δηλαδή το γεγονός ότι πάνω από τις κρατικές αρχές βρίσκονται τα κοινοτικά όργανα με εξουσίες που εν μέρει επιδρούν άμεσα στο πεδίο των κρατών μελών, εν μέρει όμως είναι περιορισμένες και εξαρτώνται από τη συνεργασία των κρατών μελών για την πραγματοποίηση ορισμένων σκοπών. Στη διαμόρφωση του συστήματος εννόμου προστασίας είναι το κριτήριο του αμέσου εννόμου συμφέροντος που πρέπει να λάβει υπόψη του αυτή τη δομή. Στο μέτρο αυτό αποτελεί θετική συγκεκριμενοποίηση της ανάγκης παροχής εννόμου προστασίας που ορίζεται σε πολλές έννομες τάξεις σε γενική μορφή ως προϋπόθεση προσφυγής.

Από αυτή την άποψη ορθώς υποστηρίζει η Επιτροπή ότι ελλείπει η αμεσότητα όταν μία απόφαση της εκτελεστικής εξουσίας της Κοινότητας θεμελιώνει εξουσιοδότηση ή υποχρέωση για ένα κράτος μέλος. Εδώ την πράξη της Επιτροπής ακολουθεί ακόμη μία ενέργεια του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους, και μόνο αυτή η ενέργεια έχει άμεσες επιδράσεις για τα επιμέρους υποκείμενα δικαίου. Η σχέση αυτή φαίνεται καθαρά ιδίως επί εξουσιοδοτήσεων: Μόνον αν το κράτος μέλος, πράγμα που εναπόκειται στη διακριτική του ευχέρεια, κάνει χρήση της εξουσιοδοτήσεως, γεννώνται έννομες συνέπειες για τα άτομα. Στην αλυσίδα των διαφόρων εννόμων πράξεων η απόφαση του κράτους μέλους αποτελεί συνεπώς ση-

μαντικό κρίκο, που παρεμβάλλεται μεταξύ της αποφάσεως της Επιτροπής και της συγκεκριμένης έννομης συνέπειας έναντι των ιδιωτών.

Γεννάται βέβαια το ερώτημα, αν θα πρέπει να κριθούν διαφορετικά τα πραγματικά περιστατικά επί αρνήσεως της εξουσιοδοτήσεως, διότι εδώ παραμένει απρόσβλητη μία υπάρχουσα ρύθμιση, της οποίας ζητήθηκε η τροποποίηση, χωρίς να χρειάζεται άλλη πράξη.

Νομίζω πως η άποψη αυτή δεν μπορεί, κατά την κρίση μου, να οδηγήσει σε άλλο αποτέλεσμα. Δεν πρέπει συγκεκριμένα να παραβλέψει κανείς το γεγονός, ότι και εδώ πρόκειται για τομέα κρατικής διακριτικής ευχέρειας, διότι εξαρτάται από την απόφαση του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους αν θα εξακολουθήσει την επιδίωξη του αρχικού του σκοπού με τη βοήθεια ενδίκων μέσων ή αν θ' ακολουθήσει την απόφαση της Επιτροπής, η αιτιολογία της οποίας μπορεί να είναι διαφωτιστική γι' αυτό. Πρέπει ακόμη να ληφθεί υπόψη, ότι ακόμη και αν ένας ιδιώτης κατόρθωνε να ακυρωθεί η απόφαση της Επιτροπής και να επιτύχει αντ' αυτής μία θετική απόφαση, η πραγματοποίησή της θα εξαρτιόταν από την άσκηση κρατικής διακριτικής ευχέρειας, που όμως, αν ληφθούν υπόψη πραγματικές μεταβολές ή μια αλλαγή πολιτικής σκοπιάς, δεν πρέπει ν' ασκηθεί, μετά την πάροδο ορισμένου χρονικού διαστήματος, αναγκαστικά κατά τον ίδιο τρόπο όπως κατά την κίνηση της διαδικασίας ποσοστώςεως. Το γεγονός αυτό αποκλείει από μόνο του κάθε αμεσότητα στη σχέση μεταξύ των κοινοτικών οργάνων και των ενδιαφερομένων ιδιωτών, όταν πρόκειται για δασμολογικά ζητήματα του άρθρου 25.

Έτσι αποδεικνύεται απαράδεκτη η προσφυγή ακυρώσεως της επιχειρήσεως Plaumann.

ε) Θα εξετάσω όμως παρ' όλα αυτά και το ερώτημα αν η προσβαλλόμενη απόφαση αφορά ατομικά την προσφεύγουσα, πράγμα που επίσης αποτελεί προϋπόθεση παραδεκτού.

Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι μία απόφαση αφορά ατομικά μόνον τα πρόσωπα εκείνα που λόγω της ατομικότητάς τους ή λόγω ιδιαίτερων συνθηκών που οφείλονται στο άτομό τους θίγονται απ' αυτήν.

Επ' αυτού η προσφεύγουσα παρατηρεί ότι η άρνηση της αιτήσεως ποσοστώςεως αφορά το δικό της έννομο πεδίο, η Συνθήκη όμως δεν απαιτεί ν' αφορά μόνον την ίδια.

Αν προσπαθήσει κανείς να ορίσει την έννοια του ατομικού εννόμου συμφέροντος, θα παρατηρήσει αμέσως ότι ως προς αυτό οι Συνθήκες της Ρώμης παρουσιάζουν μία ιδιομορφία, που είναι ξένη στη Συνθήκη ΕΚΑΧ. Κατά τη Συνθήκη αυτή, για την οριοθέτηση του δικαιώματος ασκήσεως προσφυγής προέχει η νομική φύση της προσβαλλομένης πράξεως. Είναι συνεπώς αρκετό να πρόκειται για ατομική απόφαση, που αφορά τον προσφεύγοντα.

Επειδή στις Συνθήκες της Ρώμης η νομική φύση των πράξεων λαμβάνεται ήδη υπόψη για τον ορισμό του δικαιώματος ασκήσεως προσφυγής με την αντιπαράθεση κανονισμών και αποφάσεων, πρέπει — έτσι σωστά συμπεραίνει η Επιτροπή — με το κριτήριο «αφορούν ατομικά» να νοείται μία περαιτέρω συστολή του δικαιώματος ακυρώσεως από την άποψη των εννόμων συνεπειών μιας πράξεως.

Αν εξετάσει κανείς στην προκειμένη περίπτωση τις συνέπειες αυτές θα διαπιστώσει

ότι η αρνητική απόφαση της Επιτροπής, όσον αφορά το ζήτημα του συμφέροντος, εμφανίζει τον ίδιο χαρακτήρα όπως μία εξουσιοδότηση για αναστολή των δασμών, που επιφέρει τροποποίηση του εθνικού τελωνειακού δικαίου.

Επομένως από την άποψη των εννόμων συνεπειών, που δεν έπρεπε να ληφθούν υπόψη για τον καθορισμό της νομικής φύσεως της προσβαλλομένης πράξεως, ενώ αντίθετα προέχουν για το ζήτημα του εννόμου συμφέροντος, δεν μπορεί να αρνηθεί κανείς μία συμφωνία με νομοθετικά μέτρα. Η απόφαση αφορά όλους εκείνους που κατά τη διάρκεια του έτους 1962 ήθελαν να εισαγάγουν κλεμεντίνες. Μπορεί, μετά την πάροδο αυτού του χρονικού διαστήματος ν' αποδειχθεί ότι ο αριθμός των ενδιαφερομένων είναι σχετικά μικρός και εύκολα προσδιορίσιμος. Αυτό όμως δεν μπορεί να είναι αποφασιστικό. Σημασία έχει, ότι εδώ το έννομο συμφέρον δεν προκύπτει από τα ατομικά χαρακτηριστικά ορισμένων προσώπων, αλλά από την υπαγωγή στην αόριστα καθοριζόμενη ομάδα όλων εκείνων, που ήθελαν να εισαγάγουν κλεμεντίνες κατά το επίμαχο διάστημα. Ο κύκλος των προσώπων αυτών δεν μπορεί να οριστεί κατά το χρονικό σημείο της εκδόσεως της αποφάσεως, διότι ανήκει στη φύση του ν' αλλάζει συνεχώς, έστω και πρακτικά σε περιορισμένη έκταση.

Αν όμως οι έννομες συνέπειες της αποφάσεως είναι οι ίδιες, όπως αυτές ενός νομοθετικού μέτρου, που δεν είναι δυνατόν ν' ακυρωθεί από ιδιώτες, τότε δεν μπορεί ούτε από την άποψη του ατομικού εννόμου συμφέροντος ν' αναγνωριστεί ανάγκη παραοχής εννόμου προστασίας.

στ) Επομένως, συνοπτικά, προτείνω την απόρριψη της προσφυγής ακυρώσεως λόγω απαραδέκτου.

2. Αγωγή αποζημιώσεως

Η αγωγή αποζημιώσεως στηρίζεται στο άρθρο 215, δεύτερη παράγραφος, της Συνθήκης ΕΟΚ, δηλαδή στη διάταξη εκείνη, σύμφωνα με την οποία «στο πεδίο της εξωσυμβατικής ευθύνης, η Κοινότητα υποχρεούται, σύμφωνα με τις γενικές αρχές του δικαίου που είναι κοινές στα δίκαια των κρατών μελών, να αποκαθιστά τη ζημία που προξενούν όργανα ή υπάλληλοι της κατά την άσκηση των καθηκόντων τους».

Αν η προκειμένη διαδικασία δίνει αφορμή να εξεταστεί για πρώτη φορά η διάταξη αυτή, καταρχήν πρόκειται μόνο να διευκρινιστεί η βασική ιδέα του άρθρου 215, δεύτερη παράγραφος, που χαρακτηρίζει την αποστολή του Δικαστηρίου. Την αντιλαμβάνομαι ως εξής:

Το ίδιο το άρθρο 215, δεύτερη παράγραφος, περιλαμβάνει μία σειρά προϋποθέσεων για την έγερση αγωγών περί αστικής ευθύνης της Κοινότητας. Ναι μεν απόκειται στη νομολογία του Δικαστηρίου η ανάπτυξη άλλων ουσιαδών προϋποθέσεων, συγκεκριμένα το ζήτημα του παρανόμου — προσβολή δικαιώματος, παράβαση προστατευτικού νόμου — και το ζήτημα της υπαιτιότητας, πλην όμως η παραπομπή στο εθνικό δίκαιο των κρατών μελών — πράγμα που, σύμφωνα με ορισμένες απόψεις στη θεωρία δεν φαίνεται προφανώς αυτονόητο — δεν μπορεί παρά να σημαίνει παραπομπή στο εθνικό δίκαιο αστικής ευθύνης του δημοσίου και όχι στο γενικό δίκαιο της αποζημιώσεως, και δεν μπορεί να της δοθεί η έννοια της προσκολλήσεως στις λεπτομέρειες της δογματικής διαμορφώσεως του δικαίου αστικής ευθύνης του δημοσίου στα διάφορα κράτη, αλλά μόνο αυτή του προσανατολισμού προς τις κατευθυντήριες βασικές αρχές, σύμφωνα με τις οποίες κρίνεται η έκταση της ευθύνης

του δημοσίου σε εθνικό επίπεδο. Είναι γενικώς παρατηρημένο στο συγκριτικό δίκαιο ότι ακόμη και στενά συγγενεύουσες έννομες τάξεις ακολουθούν συχνά διαφορετικούς δρόμους ως προς την τεχνική μέθοδο επιλύσεως ενός προβλήματος, ενώ όμως τα αποτελέσματα συμφωνούν σε γενικές γραμμές. Έτσι ακριβώς συμβαίνει και με την ευθύνη της διοικήσεως.

Πιστεύω συνεπώς ότι το Δικαστήριο, σύμφωνα με το άρθρο 215, δεύτερη παράγραφος, είναι σχετικά ελεύθερο ως προς τη δογματική σύλληψη των μεμονωμένων προβλημάτων, πρέπει όμως ως προς το αποτέλεσμα της αναζητήσεως δικαίου όσον αφορά την αστική ευθύνη της Κοινότητας να σεβαστεί ένα πλαίσιο κοινό σε όλες τις έννομες τάξεις των κρατών μελών.

Υπό το πρίσμα αυτό το άρθρο 15, δεύτερη παράγραφος, χάνει μεγάλο μέρος από τον επικίνδυνο και καινοφανή χαρακτήρα που εκ πρώτης όψεως παρουσιάζει. Κατά βάση δεν απαιτεί για το δίκαιο της αστικής ευθύνης της Κοινότητας παρά τη διαπλαστική και συγκριτική δραστηριότητα που πρέπει, λόγω των πολυαριθμών κενών του κοινοτικού δικαίου, να αναπτύσσει το Δικαστήριο συνεχώς σε πολλά νομικά ζητήματα δικονομικής και ουσιαστικής φύσεως. Προπαντός όμως από την απόδοση αυτής της έννοιας στη διάταξη περί αστικής ευθύνης των Συνθηκών της Ρώμης προκύπτει ότι το Δικαστήριο δεν έχει μπροστά του εντελώς νέο πεδίο. Αν εξετάσει κανείς προσεκτικά ακόμη και τη γενική διάταξη περί αστικής ευθύνης της Συνθήκης ΕΚΑΧ (άρθρο 40) θα διαπιστώσει ότι δεν προσφέρει πιο συγκεκριμένο σύστημα απ' ό,τι το γράμμα του άρθρου 215, δεύτερη παράγραφος. Εμφανίζεται βέβαια εκεί η έννοια του υπηρεσιακού πταίσματος («faute de service»). Το Δικαστήριο όμως — και κατά τη γνώμη μου δικαιολογημένα — στις περι-

πτώσεις εφαρμογής που μέχρι τώρα αντιμετώπισε απέφυγε τη στενή προσκόλληση στο γαλλικό δίκαιο και, λαμβάνοντας υπόψη τις έννομες τάξεις άλλων κρατών μελών, διαμόρφωσε τις αρχές του δικαίου της αστικής ευθύνης της Κοινότητας κατά τέτοιο τρόπο, σαν να ίσχυε και για το δίκαιο της ΕΚΑΧ κατευθυντήρια γραμμή ανάλογη με αυτή του άρθρου 215, δεύτερη παράγραφος. Μπορούν έτσι ν' αντληθούν από τη νομολογία επί της Συνθήκης ΕΚΑΧ χρήσιμες ενδείξεις για την αντιμετώπιση αξιώσεων αστικής ευθύνης σύμφωνα με τις Συνθήκες της Ρώμης.

Όπως ακριβώς για την προσφυγή ακυρώσεως, η Επιτροπή προέβαλε και για την αγωγή αποζημιώσεως μία σειρά σκέψεων προορισμένων να καταστήσουν εμφανές το απαράδεκτο της αγωγής αυτής.

α) Η πρώτη ένσταση αφορά την εξέλιξη του αιτήματος της αγωγής, του οποίου το περιεχόμενο όπως έδειξα αρχικά, τροποποιήθηκε επανειλημμένα κατά τη διάρκεια της διαδικασίας. Ερωτάται πως πρέπει να κριθούν αυτές οι τροποποιήσεις, ιδίως αν αποτελούν απαράδεκτη μεταβολή της αγωγής.

Οι γραπτοί δικονομικοί κανόνες της Κοινότητας δεν αναφέρουν τίποτα σχετικά με τη δυνατότητα και τα όρια μεταβολής μιας αγωγής. Αν δεν απατώμαι, μέχρι τώρα το Δικαστήριο αποφάνθηκε μόνο μία φορά επί του παραδεκτού μεταβολών μιας προσφυγής, όταν στην υπόθεση 17/57 προτάθηκε ο ισχυρισμός ότι η εγερθείσα προσφυγή, όταν δεν μπορεί να έχει επιτυχία σύμφωνα με το άρθρο 33 της Συνθήκης ΕΚΑΧ, θα έπρεπε να θεωρείται ως ασκηθείσα κατά το άρθρο 35. Το Δικαστήριο τότε αποφάνθηκε ότι δεν είναι δυνατόν ν' αλλάξει ο χαρα-

κτηρισμός της προσφυγής στην ανταπάντησή⁴. Η ιδιομορφία του πραγματικού όμως συνίστατο στο ότι το άρθρο 35 της Συνθήκης ΕΚΑΧ προβλέπει μία προκαταρκτική διαδικασία, η οποία στη συγκεκριμένη περίπτωση δεν είχε τηρηθεί. Γι' αυτό η απόφαση αυτή δεν μπορεί σήμερα να βοηθήσει.

Χωρίς να εξετάσω το ερώτημα, τι πρέπει να ισχύσει σε μία ακυρωτική δίκη, στην οποία, αντίθετα απ' ό,τι στην αγωγή αποζημιώσεως, παίζει ρόλο η τήρηση της προθεσμίας ασκήσεως προσφυγής, θα δεχόμουν ότι σε υποθέσεις αστικής ευθύνης της διοικήσεως για τη μεταβολή του αιτήματος της αγωγής δεν πρέπει κατά βάση να εφαρμόζονται πολύ αυστηρά κριτήρια. Την άποψη αυτή ενισχύει μια ματιά στο εθνικό δίκαιο. Στη γερμανική διοικητική δικονομία για παράδειγμα η μεταβολή του αιτήματος της αγωγής είναι χωρίς άλλο παραδεκτή, όταν συνίσταται μόνο σε διεύρυνση ή περιορισμό, ενώ ο σκοπός της αγωγής και τα πραγματικά περιστατικά στα οποία αυτή στηρίζεται παραμένουν ίδια⁵. Ακόμη και η μετατροπή της αναγνωριστικής αγωγής σε καταψηφιστική δεν θεωρείται μεταβολή της αγωγής που χρειάζεται έγκριση. Τέλος, μεταβολή της αγωγής που αποτελεί μεταβολή του αντικειμένου της διαφοράς, δηλαδή είτε μεταβολή του αιτήματος είτε της βάσεως της αγωγής, μπορεί να διενεργηθεί και χωρίς τη συναίνεση του αντιδίκου, αν το Δικαστήριο την κρίνει πρόσφορη.

Αν θεωρήσουμε τη σκέψη αυτή κατευθυντήρια στην προκειμένη περίπτωση — νομίζω ότι συναντάται με παρόμοια μορφή και στο γαλλικό διοικητικό δίκαιο⁶ — τότε οδηγούμαστε στην ακόλουθη κρίση: Κατά

τη μετατροπή του αναγνωριστικού αιτήματος σε καταψηφιστικό, που συνδεόταν με το ότι ο υπολογισμός της ζημίας έγινε για ολόκληρο το έτος 1962, αντίθετα απ' ό,τι είχε δηλωθεί στο δικόγραφο αγωγής, η μεταβολή του αντικειμένου της διαφοράς, επειδή η αξίωση αποζημιώσεως είχε στην ουσία ήδη καταστεί επίδικη, συνίστατο μόνο στον αριθμητικό υπολογισμό της ζημίας και στη χρονική επέκταση της πραγματικής θεμελιώσεως.

Επομένως, νέοι ήταν μόνο συμπληρωματικοί πραγματικοί ισχυρισμοί τους οποίους — σε παραλληλισμό προς την ακυρωτική δίκη — θα μπορούσε κανείς να θέσει στο ίδιο επίπεδο με τα επιτρεπτά πρόσθετα επιχειρήματα στο πλαίσιο ήδη προταθέντων λόγων ακυρώσεως. Δεν θα έπρεπε να υπάρχει αντίρρηση κατά τέτοιας διευρύνσεως. Αυτό ισχύει ακόμη περισσότερο για τη μείωση του ποσού αποζημιώσεως στην προφορική συζήτηση και για το αίτημα να διατηρηθεί επικουρικά το αναγνωριστικό αίτημα. Αυτό, έναντι του καταψηφιστικού αιτήματος, δεν αποτελεί παρά το έλασσον.

Η μόνη ουσιαστική αντίρρηση της εναγομένης κατά της ενέργειας αυτής συνίσταται στον περιορισμό του δικαιώματος αμύνης της, το οποίο, σε περίπτωση διευρύνσεως των αιτημάτων της αγωγής στην ανταπάντηση, μπορεί να ασκηθεί μόνο σ' ένα δικόγραφο. Το ζήτημα λύνεται στην ουσία με τη διαπίστωση ότι η Επιτροπή δεν έχει απόλυτη αξίωση εκφράσεως σε δύο δικόγραφα, όπως για παράδειγμα όταν η ίδια η ενάγουσα παραιτείται του δευτέρου δικογράφου. Εν πάση περιπτώσει δεν διαπίστωσα ότι περιορίστηκε η εναγομένη στην άμυνά της στην παρούσα δίκη.

Επομένως, θα δεχόμουν ότι η εξέλιξη του αιτήματος αποζημιώσεως δεν γεννά ενδοιασμούς από δικονομικής πλευράς, χωρίς

4 — Rspr. GH V, (...)

5 — Köhler: *Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung* 1960, σημεία II και III επί της παραγράφου 91.

6 — Gabolde: *Traité pratique de la procédure administrative contentieuse* 1960, αριθ. 310.

βέβαια να κρίνεται έτσι οριστικά το παραδεκτό των διαφόρων αιτημάτων.

β) Μία δεύτερη ένσταση της Επιτροπής αφορά το γεγονός ότι το αίτημα αποζημιώσεως ετέθη συγχρόνως και στην ίδια σειρά με το ακυρωτικό αίτημα. Η Επιτροπή δεν θέλει μ' αυτό — όπως ρητά τονίζει — να θίξει το γενικό πρόβλημα των σχέσεων μεταξύ προσφυγής ακυρώσεως και αγωγής αποζημιώσεως, που έχουν και οι δύο ως αντικείμενο την ίδια πράξη, αλλά να τονίσει την ιδιορρυθμία ότι στην προκειμένη περίπτωση και τα δύο αιτήματα επιδιώκουν τον ίδιο σκοπό: Με την ακύρωση της προσβαλλομένης αποφάσεως η προσφεύγουσα επιδιώκει την αντικατάσταση της απορρίψεως του αιτήματος που υπέβαλε η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση με μία θετική απόφαση με τελικό αποτέλεσμα την αποκατάσταση των ποσών των δασμών που κατέβαλε η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση λόγω αρνήσεως της αναστολής δασμών. Το ίδιο ποσόν απαιτεί η προσφεύγουσα — χωρίς να θέτει ως αφετηρία μία σχέση επικουρικής — ως αποζημίωση από την Επιτροπή, και γι' αυτό αν γίνουν δεκτά και τα δύο αιτήματα, λαμβάνει περισσότερα απ' όσα δικαιούται. Κατά συνέπεια, το αίτημα αποζημιώσεως πρέπει να θεωρηθεί απαράδεκτο.

Έχω τη γνώμη ότι ούτε το Δικαστήριο έχει λόγο, στην παρούσα δίκη να εξετάσει κατά γενικό τρόπο το πρόβλημα αν ένας προσφεύγων μπορεί να ζητήσει συγχρόνως την ακύρωση μιας πράξεως με όλες τις προβλεπόμενες από το νόμο συνέπειες και την αποκατάσταση της υποτιθεμένης ζημίας που προκάλεσε η πράξη αυτή. Θα επισημάνω μόνο, ότι δεν θεωρώ κατά βάση απαράδεκτο τον συνδυασμό δύο τέτοιων αιτημάτων σε μία δίκη, για παράδειγμα όταν είναι βέβαιο ότι τα μέτρα που πρέπει να λάβει η διοίκηση μετά την ακύρωση δεν οδηγούν σε πλήρη επαναφορά των πραγμάτων στην προτέρα κατάσταση.

Όσον αφορά τον ειδικό προβληματισμό της υποθέσεως που μας απασχολεί, δεν είναι φυσικά επιτρεπτό να επιδιώκεται δύο φορές ο ίδιος σκοπός. Ερωτάται όμως αν είναι πράγματι έτσι διαμορφωμένο το αίτημα της αγωγής στην προκειμένη περίπτωση.

Η δικονομική σχέση καταλαμβάνει μόνο την προσφεύγουσα και την Επιτροπή. Ακόμη και αν υποτεθεί ότι μία θετική για την προσφεύγουσα εξέλιξη της δίκης με ακύρωση της προσβαλλομένης αποφάσεως δεν αφήνει για την Επιτροπή παρά μόνο τη δυνατότητα πλήρους αποδοχής του αιτήματος ποσοστώσεως, αυτό δεν σημαίνει τίποτα για τη συμπεριφορά της εξουσιοδοτημένης Ομοσπονδιακής Κυβερνήσεως. Αυτή μπορεί να παραιτηθεί του να κάνει αναδρομικά χρήση της εξουσιοδοτήσεως μετά την πάροδο του έτους 1962. Αρνείται με βεβαιότητα — όπως απέδειξε η προσφεύγουσα — να επιστρέψει καταβληθέντες δασμούς. Δηλαδή, με άλλα λόγια, η αποκατάσταση των δασμών που πλήρωσε η προσφεύγουσα δεν είναι αναγκαία συνέπεια θετικής αποφάσεως στην ακυρωτική διαδικασία. Η διαπίστωση αυτή όμως εμποδίζει να θεωρηθεί απαράδεκτη μία αγωγή αποζημιώσεως που εγείρεται συγχρόνως κατά της Επιτροπής και επιδιώκει παρόμοια οικονομική αποκατάσταση. Το αν, για τους λόγους που αναφέρθηκαν, δεν θα είναι πιθανώς ώριμη να κριθεί συγχρόνως με την προσφυγή ακυρώσεως, διότι θα πρέπει πρώτα να αναμένονται οι συνέπειες της ακυρωτικής αποφάσεως, ή το αν για τον λόγο αυτό θα μπορούσε να είναι αβάσιμη, είναι άλλο θέμα, που δεν χρειάζεται, με τα δεδομένα της προκειμένης περιπτώσεως, να μας απασχολήσει.

γ) Μία τρίτη ένσταση της Επιτροπής αφορά τη θεμελίωση του αιτήματος αποζημιώσεως, δηλαδή την κατάλληλη έκθεση των πραγματικών και νομικών προϋποθέσεων της προσβαλλομένης αξιώσεως. Η έκθεση αυτή πρέπει — όπως προβλέπουν το άρθρο

19 του Οργανισμού και το άρθρο 38, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου — να γίνει στο δικόγραφο της προσφυγής.

Στις προτάσεις η προσφεύγουσα υποστηρίζει κατ' ουσίαν ότι η απόφαση της Επιτροπής αντίκειται στη Συνθήκη και στη διακριτική της ευχέρεια και ισχυρίζεται ότι η ζημία υπολογίζεται βάσει της πρόσθετης δασμολογικής επιβαρύνσεως, συμπεριλαμβανομένου του φόρου κύκλου εργασιών, την οποία δεν μπόρεσε να μετακυλήσει στους αγοραστές της. Στην προφορική συνεδρίαση προσέθεσε ότι η Επιτροπή παρέβη την υποχρέωση επιμελείας της, παραβίασε προφανώς τη Συνθήκη και άσκησε σε μεγάλο βαθμό καταχρηστικά τη διακριτική της ευχέρεια.

Βέβαια το δικονομικό δίκαιο του Δικαστηρίου απαιτεί σύντομη αναφορά των λόγων της αγωγής και όχι εξαντλητική πραγμάτευση όλων των ζητημάτων. Εντούτοις, δεν βλέπω πώς οι ελάχιστες παρατηρήσεις της προσφεύγουσας ικανοποιούν τις ισχύουσες απαιτήσεις. Ενδιαρισμούς μου δημιουργούν ιδίως εκείνες οι προϋποθέσεις της αξιόσεως της, που αναφέρονται στην ύπαρξη υπηρεσιακού πταίσματος. Δεν είναι δυνατόν να διαλυθούν ούτε με την αντίρρηση ότι η ανάπτυξη του δικαίου αστικής ευθύνης της ΕΟΚ βρίσκεται μόλις στις αρχές της. Η ενάγουσα έπρεπε να γνωρίζει ότι για την αστική ευθύνη δεν μπορεί να αρκεί αλλά το παράνομο μιας κυριαρχικής πράξεως, διότι διαφορετικά η προσφυγή ακυρώσεως και η αγωγή αποζημιώσεως για αστική ευθύνη, παρά τις διαφορετικές έννομες συνέπειες θα θεμελιωνόνταν κατά τον ίδιο τρόπο, πράγμα που δεν μπορεί να επιδίωκε η Συνθήκη, λαμβανομένης υπόψη της διαφορετικής στις δύο περιπτώσεις οριοθέτησεως του δικαιώματος ασκήσεως των δύο αυτών ενδίκων βοηθημάτων. Ακόμη και αν δεν μπορούσε κανείς να περιμένει από την ενάγουσα λεπτομερή συγκριτική έρευ-

να για την ανεύρεση των γενικών αρχών του δικαίου της αστικής ευθύνης, θα έπρεπε πάντως η γνώση του γερμανικού δικαίου, ίσως και του γαλλικού δικαίου, να την οδηγήσει στο συμπέρασμα, ότι αξίωση λόγω αστικής ευθύνης μπορεί να υπάρξει μόνον όταν αποδεικνύεται υπαιτιότητα ή πλημμελής συμπεριφορά με την έννοια του «faute de service». Από τη συνοπτική της όμως έκθεση ελλείπει κάθε αναφορά σ' αυτό το απαραίτητο στοιχείο της αγωγής αστικής ευθύνης.

Περαιτέρω θα έπρεπε η ενάγουσα — τουλάχιστον σε γενικές γραμμές — να εκθέσει, πώς έκανε τον υπολογισμό της ζημίας της. Θα έπρεπε να εξηγήσει, πώς θα εξελίσσονταν οι επιχειρήσεις της επί μειώσεως των δασμών, διότι δεν είναι αυτονόητο ότι στην περίπτωση αυτή θα διατηρούσε ως κέρδος ολόκληρη την πρόσθετη δασμολογική επιβάρυνση.

Επομένως, θα έπρεπε να εκθέσει τη διαμόρφωση του περιθωρίου κέρδους της στα προηγούμενα έτη και την κατάσταση της αγοράς του έτους 1962, που ενδεχομένως δεν επέτρεπε τη μετακύληση της πρόσθετης δασμολογικής επιβαρύνσεως. Για την εξακρίβωση τέτοιων ουσιαστών γεγονότων δεν πρέπει να επαφίεται κανείς σε ενδεχόμενη αποδεικτική διαδικασία, της οποίας επιπλέον η χρησιμότητα δεν μπορεί να εκτιμηθεί, διότι η πρόταση των αποδεικτικών μέσων δεν αφήνει να φανεί καθαρά τι διευκρινίσεις πρόκειται αυτά να προσφέρουν.

Επομένως, οι γραπτές και προφορικές παρατηρήσεις της ενάγουσας δεν πληρούν στο σύνολό τους τις προϋποθέσεις μιας θεμελιωμένης αγωγής, πράγμα που αναγκάζει το Δικαστήριο ν' απορρίψει και την αγωγή αποζημιώσεως ως απαράδεκτη.

II — Επί του βασίμου

Με λίγα λόγια όμως θ' ασχοληθώ με την ουσία της υποθέσεως και θα δείξω, ότι η αγωγή αποζημιώσεως δεν είναι ούτε βάσιμη.

1. Καταρχήν γεννάται το ερώτημα, ποιο ρόλο παίζει κατά την κρίση της αξιώσεως αποζημιώσεως λόγω αστικής ευθύνης η συμπεριφορά της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας.

Ήδη κατά την έρευνα του παραδεκτού τόνισα το γεγονός, ότι οι δασμολογικές αποφάσεις βάσει του άρθρου 25, παράγραφος 3, της Συνθήκης — είτε πρόκειται για εξουσιοδότηση προς αναστολή δασμών είτε για άρνηση της τελευταίας — δεν μπορεί να αφορούν άμεσα ιδιώτες, διότι μεταξύ αυτών και της Επιτροπής υπάρχει ένα πεδίο οικονομικοπολιτικής διακριτικής ευχέρειας της εθνικής κυβερνήσεως, που έχει τη νομική δύναμη να επηρεάσει ουσιαστικά την πορεία των καθ' υπόθεση επιβλαβών γεγονότων.

Όταν η Επιτροπή απορρίπτει ένα αίτημα ποσοστώσεως ή ένα αίτημα αναστολής δασμών, τότε το ενδιαφερόμενο κράτος έχει δικαίωμα ασκήσεως προσφυγής και όχι οι πολίτες του. Το αν θα κάνει χρήση του δικαιώματος αυτού ή όχι, είναι επίσης θέμα της πολιτικής διακριτικής του ευχέρειας. Δεν μπορεί κανείς να παραβλέψει τη διαπίστωση αυτή στο πλαίσιο της αστικής ευθύνης. Σε σχέση με τα υποκείμενα του δικαίου εμφανίζεται συνεπώς η εικόνα ότι όχι μόνον η Επιτροπή, αλλά και το κράτος μέλος που υποβάλλει την αίτηση, φέρουν την ευθύνη για την παράλειψη δασμολογικής τροποποιήσεως. Έτσι όμως τίθεται το ερώτημα, μήπως προέχει η ευθύνη αυτού του κράτους μέλους από εκείνη της Επι-

τροπής. Τείνω να απαντήσω καταφατικά στο ερώτημα αυτό με συνέπεια τον αποκλεισμό ιδιωτικών απαιτήσεων αποζημιώσεως διότι κατά βάση η κατάσταση που υποβάλλεται στο Δικαστήριο ελάχιστα διαφέρει από εκείνη, στην οποία ένα κράτος μέλος, αντίθετα με τις ελπίδες των πολιτών του, παραλείπει να υποβάλει αίτηση ποσοστώσεως, ή στην οποία δεν κάνει για ορισμένους λόγους χρήση της εξουσιοδοτήσεως που του παρασχέθηκε. Κανείς όμως δεν θα σκεπτόταν, λαμβάνοντας υπόψη τέτοια συμπεριφορά, ν' αναγνωρίσει απαίτηση αποζημιώσεως στρεφόμενη κατά του ενδιαφερομένου κράτους μέλους.

2. Στην ίδια περίπου γραμμή εντάσσεται μία δεύτερη σκέψη. Όπως έδειξα, η προσφυγή ακυρώσεως πρέπει ν' απορριφθεί ως απαράδεκτη, μεταξύ άλλων και λόγω ελλείψεως ατομικού εννόμου συμφέροντος. Η απόφαση της Επιτροπής, και αν ακόμη δεν εντάσσεται με την ιδιότητά της αυτή στο νομοθετικό πεδίο, πρέπει πάντως, σύμφωνα με τις έννομες συνέπειές της, να εξομοιωθεί με τις νομοθετικές πράξεις. Αυτό όμως οδηγεί αναγκαστικά στο ερώτημα, αν είναι και σε τέτοιες περιπτώσεις δυνατός αξιώσεις αποζημιώσεως λόγω αστικής ευθύνης της Κοινότητας ή αν εκλείπουν λόγω ελλείψεως ειδικής ζημίας. Νομίζω ότι το Δικαστήριο θα έπρεπε εδώ να εφαρμόσει τις αρχές, που ισχύουν για παράδειγμα στο γαλλικό διοικητικό δίκαιο, όσον αφορά τις «actes-règles». Κατά πάγια νομολογία του Conseil d'État μία αγωγή αποζημιώσεως λόγω αστικής ευθύνης του δημοσίου δεν μπορεί να στηρίζεται κατά βάση σε νομοθετικές πράξεις που δημιουργούν μία γενική, απρόσωπη, με αφηρημένα κριτήρια κρινόμενη έννομη κατάσταση⁷. Διάσπαση του κανόνα αυτού είναι νοητή μόνο υπό πολύ αυστηρές προϋποθέσεις, συγκεκριμένα όταν προκαλείται μη φυσιολογική, ειδική και άμεση ζημία, δηλαδή γεννάται ιδιαίτερη επιβάρυνση, που ισχύει μόνο για μερικά πρόσωπα.

7 — Duez-Debeyre, *Droit administratif*, 1952, σ. 458 επ.

Στην περίπτωση που μας απασχολεί, η άρνηση αναστολής των δασμών αφορά εξίσου όλους όσους εισάγουν κλεμεντίνες και κάνουν εισαγωγές στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία. Αφορά επιπλέον τους καταναλωτές, αν πραγματοποιήθηκε πλήρης ή μερική μετακύληση της πρόσθετης δασμολογικής επιβαρύνσεως στους τελουταίους — ζήτημα που μένει ανοιχτό, χωρίς όμως να αποκλείεται. Επομένως, δεν μπορεί να γίνει λόγος για ιδιαίτερη ζημία της ενάγουσας, και το αίτημά της για αποζημίωση θα έπρεπε και γι' αυτό τον λόγο ν' απορριφθεί.

3. Τέλος, πρέπει να εξεταστεί μήπως, σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο, μία αξίωση αποζημιώσεως είναι βάσιμη μόνον όταν τα κοινοτικά όργανα προσέβαλαν διατάξεις, που αποσκοπούν στην προστασία του ενάγοντος.

Η Επιτροπή επισήμανε ότι, σύμφωνα με το γερμανικό δίκαιο, αναγνωρίζεται απαίτηση αποζημιώσεως λόγω υπηρεσιακού πταίσματος μόνον όταν πρόκειται για διάταξη, που εξυπηρετεί ακριβώς την προστασία των συμφερόντων του ενάγοντος. Απέδειξε την ύπαρξη παρόμοιων απόψεων στο βελγικό δίκαιο. Όσον αφορά το γαλλικό και το λουξεμβουργιανό δίκαιο πρέπει να υπενθυμίσω, ότι η αξίωση λόγω αστικής ευθύνης του δημοσίου προϋποθέτει την προσβολή δικαιώματος, μιας ιδιαίτερης έννομης καταστάσεως («situation juridique particulière»). Κυρίως όμως μπορεί να γίνει παραπομπή στη νομολογία επί του άρθρου 40 της Συνθήκης ΕΚΑΧ, δηλαδή σ' εκείνη τη γενική διάταξη περί αστικής ευθύνης που αντιστοιχεί στη διάταξη του άρθρου 215, δεύτερη παράγραφος.

Στις υποθέσεις 9/60 και 12/60⁸ το Δικαστήριο προέβαλε τη σκέψη ότι μόνο μία παρά-

βαση δικαίου δεν αρκεί για τη θεμελίωση αξιώσεως προς αποζημίωση· πρέπει ν' αποδειχθεί, ότι ο προσβαλλόμενος κανόνας δικαίου αποσκοπούσε ακριβώς στην προστασία των συμφερόντων του ενάγοντος ή της ομάδας, στην οποία ανήκει ο ενάγων. Χωρίς περαιτέρω εξέταση του πραγματικού εκείνης της δίκης, θα ήθελα πάντως να τονίσω, ότι θεωρώ τη βασική αρχή δικαίου που εφαρμόστηκε τότε ως εξαιρετικά χρήσιμη για την εύλογη οριοθέτηση του δικαίου αποζημιώσεως. Γι' αυτό θα έπρεπε να γίνει δεκτή και για το δίκαιο της ΕΟΚ. Κατόπιν αυτού ενδείκνυται να εξετασθεί ο προστατευτικός σκοπός των κανόνων επί των οποίων η ενάγουσα θεμελιώνει την αξίωσή της.

Καμία ένδειξη δεν προκύπτει από το άρθρο 25, παράγραφος 3, δηλαδή από τη διάταξη που αποτελεί την άμεση βάση της προσβαλλομένης αποφάσεως. Αν αντίθετα ληφθούν υπόψη τα οριζόμενα στο άρθρο 29, από τα οποία πρέπει να καθοδηγείται η Επιτροπή επί αποφάσεων βάσει του άρθρου 25, παράγραφος 3, τότε προκύπτει η εξής ει-κόνα.

Σύμφωνα με το άρθρο 29, στοιχείο α, πρέπει να ληφθεί υπόψη η ανάγκη προαγωγής των εμπορικών συναλλαγών με τρίτες χώρες. Αυτή η διάταξη επαναλαμβάνει το πολλαπλά εκφρασμένο στη Συνθήκη δόγμα μιας εμπορικής πολιτικής της Κοινότητας και των κρατών μελών ανοιχτής προς τον κόσμο. Περαιτέρω λαμβάνει υπόψη της τις ιδιαίτερες ανάγκες των κατ' ιδίαν κρατών μελών από πλευράς εμπορικής πολιτικής. Δεν μπορεί όμως κανείς να ισχυριστεί ότι η διάταξη αυτή θέλει να προαγάγει τα εμπορικά συμφέροντα και τα επιχειρησιακά πλεονεκτήματα των εισαγωγέων. Υπέρ αυτών μπορεί το πολύ να γίνει λόγος για έμμεση, αντανakλαστική επίδραση.

8 — Rspr. GH VII, σ. 467.

Το στοιχείο β προβλέπει την προαγωγή της ανταγωνιστικής ικανότητας των επιχειρήσεων με έδρα εντός της Κοινότητας. Δεν τίθεται θέμα εφαρμογής του για τον σκοπό που μας ενδιαφέρει, διότι στη δίκη δεν προτάθηκε ότι παρανόμως η Επιτροπή παρέβλεψε το σημείο αυτό και περιέπεσε έτσι σε σφάλμα.

Το στοιχείο γ του άρθρου 29 αφορά τις ανάγκες εφοδιασμού της Κοινότητας σε πρώτες ύλες και ημικατεργασμένα προϊόντα. Αποσκοπεί συνεπώς, όπως ακριβώς και ένα τμήμα του στοιχείου δ (επέκταση της καταναλώσεως), στην προστασία των συμφερόντων των καταναλωτών και των μεταποιητών, όχι αντίθετα σ' αυτή των συμφερόντων των εμπορών, που δεν είναι αναγκαστικά σύμφωνα με αυτά.

Τέλος, δεν μπορεί επίσης να εφαρμοστεί ούτε το στοιχείο δ του άρθρου 29, που αφορά την ανάγκη ν' αποφεύγονται σοβαρές διαταραχές της οικονομικής ζωής των κρατών μελών και να εξασφαλίζεται ορθο-

λογική ανάπτυξη της παραγωγής, διότι η ενάγουσα δεν έχει καμία σχέση με την παραγωγή, και δεν ισχυρίστηκε ότι η άρνηση της ποσοστάσεως προκάλεσε σοβαρές διαταραχές. Ας επισημανθεί επιπλέον, ότι δεν μπορούν να ληφθούν κατά τον ίδιο τρόπο υπόψη όλα τα διάφορα σημεία του άρθρου 29, όπως ήδη επανειλημμένα τονίστηκε και σε άλλες δίκες, λόγω των τάσεών τους που αποκλίνουν, ενώ αντίθετα είναι απαραίτητη η στάθμιση των διαφόρων αναφερομένων συμφερόντων. Επομένως, ακόμη και αν μπορούσε να προκύψει από ένα από τα στοιχεία του άρθρου 29 η προστασία των συμφερόντων των εμπορών, αυτό δεν θα σήμαινε, ότι στην προκειμένη περίπτωση έπρεπε να δοθεί προτεραιότητα ακριβώς στα συμφέροντα αυτά.

Συνεπώς, το άρθρο 25, παράγραφος 3, σε συνδυασμό με το άρθρο 29 δεν μπορεί από καμιά άποψη να θεωρηθεί ως προστατευτικός κανόνας κατάλληλος, κατά την έννοια της αγωγής αποζημιώσεως λόγω αστικής ευθύνης της Κοινότητας, για τη θεμελίωση αξιώσεως αποζημιώσεως της ενάγουσας εταιρίας εισαγωγών.

Και γι' αυτόν ακόμη τον λόγο πρέπει ν' απορριφθεί η αγωγή αποζημιώσεως.

III — Συμπέρασμα

Καταλήγω έτσι στο συμπέρασμα ότι η ασκηθείσα προσφυγή δεν μπορεί να στεφθεί με επιτυχία. Είναι απαράδεκτη, στο μέτρο που επιδιώκει την ακύρωση της προσβαλλομένης αποφάσεως· είναι επίσης απαράδεκτη, ή τουλάχιστον αβάσιμη, στο μέτρο που επιδιώκει αποκατάσταση της ζημίας.

Κατά συνέπεια, προτείνω την απόρριψή της.