

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
WALTER VAN GERVEN
της 11ης Ιανουαρίου 1990 *

*Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,*

1. Με την παρούσα προσφυγή, η οποία ασκήθηκε βάσει του άρθρου 173, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΟΚ, η Triveneta Zuccheri και άλλες ιταλικές επιχειρήσεις εμπορίας ζαχάρεως (στο εξής: «προσφεύγουσες») ζητούν από το Δικαστήριο να ακυρώσει την απόφαση 87/533/ΕΟΚ της Επιτροπής, σχετικά με ενίσχυση της ιταλικής κυβέρνησης στους ιταλούς εμπόρους ζαχάρεως (στο εξής: προσβαλλομένη απόφαση)¹.

Με την προσβαλλομένη απόφαση κρίθηκε ότι μια ιταλική ενίσχυση, την οποία προβλέπει η απόφαση της 11ης Οκτωβρίου 1984 του Comitato interministeriale per la programmazione economica (διυπουργικής επιτροπής οικονομικού προγραμματισμού)² και τα μέτρα 39/1984, της 24ης Οκτωβρίου 1984³, και 41/1984, της 16ης Νοεμβρίου 1984⁴, του Comitato interministeriale prezzi (διυπουργική επιτροπή τιμών), είναι ασυμβίβαστη προς την κοινή αγορά σύμφωνα με το άρθρο 92 της Συνθήκης ΕΟΚ και δεν μπορεί να υπαχθεί σε καμία από τις εξαιρέσεις που προβλέπει το ίδιο άρθρο. Η απόφαση της Επιτροπής αφορά, ειδικότερα, την προς τους ιταλούς εμπόρους ζαχάρεως χορήγηση ενισχύσεως ποσού 37,12 λιρών Ιταλίας (LIT) ανά χιλιόγραμμο αποθεμάτων λευκής ζαχάρεως υφισταμένων στις 29 Οκτωβρίου 1984, ελεύθερης φόρου παρασκευής και για την οποία έχει καταβληθεί «επι-

φορος» («sonraprezzo») (δηλαδή πρόσθετο ποσό επί της τιμής το οποίο οι ιταλοί παραγωγοί και εισαγωγείς οφείλουν να καταβάλλουν στην Cassa congraglio zuccherio, δηλαδή στο «ταμείο εξισώσεως για τη ζάχαρη»)⁵.

2. Προκειμένου να κριθεί το παραδεκτό και το βάσιμο της προσφυγής, πρέπει να ληφθούν υπόψη τα ακόλουθα: το προαναφερθέν ιταλικό μέτρο 39/1984, της 24ης Οκτωβρίου 1984, προβλέπει, κατά κύριο λόγο, μείωση των ανωτάτων τιμών ζαχάρεως από τις 30 Οκτωβρίου 1984. Η μείωση των ανωτάτων τιμών αφορά τις πωλήσεις τις οποίες πραγματοποιούν οι έμποροι λιανικής πωλήσεως, οι έμποροι χονδρικής πωλήσεως και/ή οι εισαγωγείς και οι παραγωγοί⁶. Συμπληρωματικώς — δίκην μεταβατικής ρυθμίσεως — το ίδιο μέτρο προβλέπει τη χορήγηση ενισχύσεως στους παραγωγούς και στους εμπόρους για τα υφιστάμενα στις 29 Οκτωβρίου 1984⁷ αποθέματα ζαχάρεως. Στην προσβαλλόμενη απόφαση, η Επιτροπή αναφέρεται μόνο στους «ιταλούς εμπόρους ζαχάρεως», χωρίς να διευκρινίζει ποιους εννοεί η έκφραση αυτή (μόνο τους μεσάζοντες ή και τους παραγωγούς;). Στο υπόμνημα, πάντως, που κατέθεσε ενώπιον του Δικαστηρίου στις 25 Μαρτίου 1988, με το οποίο ζητεί την απόρριψη της παρούσας προσφυγής ως απαράδεκτης, η Επιτροπή δηλώνει ότι η προσβαλλομένη απόφαση αναφέρεται στην ενίσχυση την οποία προβλέπει η παράγραφος 7, στοιχείο β), του ιταλικού μέτρου

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ολλανδική.

1 — ΕΕ L 313 της 4.11.1987, σ. 24.

2 — GURI, αριθ. 313, της 14.11.1984.

3 — GURI, αριθ. 298, της 29.10.1984.

4 — GURI, αριθ. 319, της 20.11.1984.

5 — Ιταλικό μέτρο 39/1984, παράγραφοι 5 και 7, και η παραπομπή που περιέχεται στο άρθρο 1 της προσβαλλομένης αποφάσεως της Επιτροπής.

6 — Παράγραφοι 1, 2 και 3 του προαναφερθέντος μέτρου 39/1984 αντιστοίχως.

7 — Παράγραφος 7, στοιχεία α) και β), αντιστοίχως, του μέτρου 39/1984.

39/1984, δηλαδή στην ενίσχυση προς τους μεσάζοντες⁸.

Ισχυρισμοί των προσφευγουσών

3. Συνοπτικώς, οι προσφεύγουσες προβάλλουν δύο ισχυρισμούς προς στήριξη της απόψεώς τους ότι το ιταλικό μέτρο περί χορηγήσεως ενισχύσεως για τα αποθέματα ζαχάρεως δεν επιπτεει στην έννοια των κρατικών ενισχύσεων « που νοθεύουν ή απειλούν να νοθεύουν τον ανταγωνισμό διά της ενοούκης μεταχειρίσεως ορισμένων επιχειρήσεων ή ορισμένων κλάδων παραγωγής » και « είναι ασυμβίβαστες με την κοινή αγορά ».

Πρώτον, οι προσφεύγουσες ισχυρίζονται ότι το ιταλικό μέτρο περί χορηγήσεως ενισχύσεως για τα αποθέματα ζαχάρεως δεν αποτελεί παρά αποκατάσταση της ζημίας που υπέστησαν οι έμποροι από την εφαρμογή εθνικής κανονιστικής ρυθμίσεως ασυμβίβαστης προς το κοινοτικό δίκαιο. Οι προσφεύγουσες χαρακτηρίζουν ως εθνική κανονιστική ρύθμιση ασυμβίβαστη προς το κοινοτικό δίκαιο τους κανόνες περί ανωτάτων τιμών οι οποίοι εφαρμόζονται κατά τα προαναφερθέντα τρία στάδια (την παραγωγή, το χονδρικό εμπόριο και/ή την εισαγωγή και το λιανικό εμπόριο). Θεωρούν ότι υπέστησαν την ακόλουθη ζημία: πριν μειωθούν οι ανώτατες τιμές, υπήρχε διαφορά 43,27 LIT ανά χιλιόγραμμα μεταξύ των ανωτάτων τιμών πωλήσεως και των τιμών αγοράς για τους εμπόρους· οι 43,27 αυτές λίρες ανά χιλιόγραμμα αποτελούσαν το περιθώριο κέρδους των εμπόρων, δεδομένου ότι οι ανώτατες τιμές ήταν και οι πράγματι ισχύουσες τιμές⁹. η μείωση των ανωτάτων

τιμών κατά 40,09 LIT ανά χιλιόγραμμα¹⁰ εξάλειψε το μεγαλύτερο μέρος (40,09 επί 43,27) του περιθωρίου κέρδους ως προς τη ζάχαρη που ήταν αποθηκευμένη στις 29 Οκτωβρίου 1984. Επομένως, η απώλεια αυτή του περιθωρίου κέρδους καλύπτεται σχεδόν πλήρως από την επίμαχη ενίσχυση επί των αποθεμάτων, η οποία ανέρχεται σε 37,12 LIT ανά χιλιόγραμμα.

Δεύτερον, οι προσφεύγουσες υποστηρίζουν ότι η ιταλική ενίσχυση επί των αποθεμάτων συμβιβάζεται προς τη Συνθήκη, διότι ήταν αναγκαία προκειμένου να αποφευχθεί διάκριση — απαγορευόμενη από το άρθρο 40, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΟΚ — μεταξύ των εμπορών και των εισαγωγέων οι οποίοι στις 29 Οκτωβρίου 1984 είχαν στη διάθεσή τους αποθέματα ζαχάρεως και εκείνων που κατά την ίδια ημερομηνία δεν είχαν στη διάθεσή τους αποθέματα.

Παραδεκτό της προσφυγής

4. Η Επιτροπή, καθής, δεν αμφισβητεί ότι η προσβαλλομένη απόφαση « αφορά άμεσα και ατομικά » τις προσφεύγουσες. Η νομολογία του Δικαστηρίου την οποία παραθέτουν οι προσφεύγουσες συνηγορεί, πράγματι, υπέρ αυτής της απόψεως¹¹. Κατά συνέπεια, η προ-

10 — 40 LIT για την τιμή λιανικής πωλήσεως.

11 — Στη σκέψη 5 της αποφάσεως της 17ης Σεπτεμβρίου 1980, Philip Morris (730/79, Jurispr. 1980, σ. 2671), που επίσης αφορούσε απόφαση βάσει του άρθρου 92 απευθυνόμενη σε κράτος μέλος, το Δικαστήριο αντιμετώπισε το ζήτημα του παραδεκτού κατά τον εξής τρόπο: « Η Επιτροπή δεν αμφισβητεί ότι η προσφεύγουσα, υπό την ιδιότητά της ως ενδεχομένου δικαιούχου της ενισχύσεως που αφορά η απόφαση, νομιμοποιείται να ασκήσει προσφυγή ακυρώσεως, παρόλον ότι η απόφαση απευθύνεται σε κράτος μέλος. » Η Επιτροπή δεν μπορούσε, εξάλλου, να προβάλει σχετική αμφισβήτηση, δεδομένου του κριτηρίου του παραδεκτού το οποίο διατυπώνεται στην απόφαση της 15ης Ιουλίου 1963, Plaumann; 25/62, Jurispr. 1963, σ. 197, συγκεκριμένα σ. 223), κατά το οποίο η απόφαση αυτή « τις θίγει (τις προσφεύγουσες) λόγω ορισμένων ξεχωριστών ιδιοτήτων ή μιας πραγματικής καταστάσεως που τις χαρακτηρίζει σε σχέση με κάθε άλλο πρόσωπο και έτσι τις εξαιτομικεύει κατά τρόπο ανάλογο προς αυτόν του αποδέκτη ». Μια περίπτωση όπως η προκειμένη, που αφορά ενίσχυση για αποθέματα τα οποία υπήρχαν σε σαφώς καθορισμένο χρονικό σημείο του παρελθόντος, ανταποκρίνεται, κατά τη γνώμη μου, στο κριτήριο αυτό, δεδομένου ότι μια τέτοια ενίσχυση (και η προσβαλλομένη απόφαση προς την οποία συνδέεται) αφορά κλειστό κύκλο ατόμων. Λίγο ενδιαφέρει, όπως φαίνεται, αν ο αριθμός των ιδιοτών τους οποίους αφορά η απόφαση είναι μεγάλος ή μικρός.

8 — Υπ' αυτή την έννοια, η φράση « και για την οποία έχει καταβληθεί *sottapprezzo* », η οποία περιέχεται στην απόφαση της Επιτροπής (βλέπε ανωτέρω, σημείο 1, στο τέλος, και σημείωση 5), πρέπει να θεωρηθεί ότι έχει περιληφθεί στο κείμενο εκ παραδρομής: πράγματι, στο σημείο 7, στοιχείο β, το οποίο αναφέρεται στην προς τους εμπόρους ενίσχυση, η προϋπόθεση αυτή δεν προβλέπεται.

9 — Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ο εκπρόσωπος των προσφευγουσών δήλωσε ότι οι διάφορες ανώτατες τιμές τις οποίες επιβάλλουν οι δημόσιες αρχές συμπύπτουν, στην καθημερινή οικονομική πραγματικότητα, προς την τιμή αγοράς, πράγμα που σημαίνει ότι σπανίως γίνονται πωλήσεις σε τιμές χαμηλότερες από τις ανώτατες· ο εκπρόσωπος της καθής δεν ήγειρε αντιρρήσεις σχετικάς.

σφυγή δεν μπορεί να θεωρηθεί απαράδεκτη εξ αυτού του λόγου.

Εντούτοις, κατά την έγγραφη διαδικασία, η Επιτροπή προέβαλε εξ αρχής ένσταση απαραδέκτου σχετική με το χρονικό σημείο ενάρξεως της προθεσμίας που προβλέπει το άρθρο 173, τρίτο εδάφιο. Κατά την Επιτροπή, ελλείπει δημοσιεύσεως της προσβαλλομένης αποφάσεως στην Επίσημη Εφημερίδα, η προθεσμία αυτή άρχισε να τρέχει από τη στιγμή που έγινε μνεία της υπάρξεως της αποφάσεως της Επιτροπής σε απόφαση εθνικού οργανισμού, δημοσιευμένη στην *Gazzetta ufficiale*. Σε διορθωτικό υπόμνημα, όμως, το οποίο κατέθεσε μεταγενεστέρως ενώπιον του Δικαστηρίου, η Επιτροπή ανέφερε ότι η προσβαλλομένη απόφαση δημοσιεύθηκε, εντούτοις, στην Επίσημη Εφημερίδα της 4ης Νοεμβρίου 1987¹². Σύμφωνα με το άρθρο 173, τρίτο εδάφιο, η προθεσμία ασκήσεως προσφυγής αρχίζει από της δημοσιεύσεως αυτής. Κατά συνέπεια, με το υπόμνημα αντικρούσεως της, η Επιτροπή παραιτήθηκε από αυτήν την ένσταση απαραδέκτου.

5. Μια δεύτερη ένσταση απαραδέκτου την οποία προέβαλε η Επιτροπή χρειάζεται διεξοδικότερη έρευνα. Η Επιτροπή συνάγει από την προέχουσα σημασία που αποδίδεται, με το δικόγραφο της προσφυγής, στο υποτιθέμενο ασυμβίβαστο της ιταλικής κανονιστικής ρυθμίσεως περί τιμών στον τομέα της ζαχαρώς προς τη Συνθήκη ότι στην πραγματικότητα οι προσφεύγουσες επιδιώκουν να επιτύχουν την έκδοση αποφάσεως του Δικαστηρίου επί του ζητήματος αυτού. Η προσβολή της αποφάσεως της Επιτροπής δεν αποτελεί, στην πραγματικότητα, παρά μέσο ασκήσεως, διά της πλαγίας οδού, προσφυγής κατά παραλείψεως της Επιτροπής λόγω του ότι, κατά παράβαση του κοινοτικού δικαίου, παρέλειψε να ασκήσει προσφυγή κατά της Ιταλίας βάσει του άρθρου 169 αναφορικά με το σύστημα τιμών που εφαρμό-

ζεται εντός αυτού του κράτους μέλους στον τομέα ζαχαρώς.

Η Συνθήκη, όμως — συνεχίζει η Επιτροπή —, δεν αναγνωρίζει στους ιδιώτες το δικαίωμα ασκήσεως τέτοιας προσφυγής κατά της Επιτροπής λόγω μη εκπληρώσεως υποτιθεμένης υποχρεώσεώς της προς άσκηση προσφυγής λόγω παραβάσεως κατά κράτους μέλους¹³. Αν το Δικαστήριο αναγνώριζε πράγματι στους ιδιώτες το δικαίωμα ασκήσεως τέτοιας προσφυγής διά της πλαγίας οδού, θα στερούσε από το οικείο κράτος μέλος τις διαδικαστικές εγγυήσεις που προβλέπουν τα άρθρα 169 και 170 της Συνθήκης ΕΟΚ, των οποίων τη σπουδαιότητα αναγνώρισε το Δικαστήριο με την απόφαση της 1ης Μαρτίου 1966, *Lütticke*¹⁴. Ένα δεύτερο επιχείρημα υπέρ της απόψεως ανευρίσκεται στην απόφαση του Δικαστηρίου της 14ης Φεβρουαρίου 1989, *Star Fruit Company*, 247/87, στην οποία αναφέρθηκε η Επιτροπή με την έκθεση που παρουσιάστηκε εξ ονόματός της κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση. Με την απόφαση αυτή το Δικαστήριο έκρινε ότι προσφυγή κατά παραλείψεως ασκουμένη κατά της Επιτροπής, διότι αυτή δεν άσκησε προσφυγή βάσει του άρθρου 169, θα στερούσε από το κοινοτικό αυτό όργανο τη διακριτική ευχέρεια που του παρέχει στην περίπτωση αυτή η Συνθήκη¹⁵.

Κατά την Επιτροπή, από τα προεκτεθέντα προκύπτει ότι οι προσφεύγουσες ενεργούν κατά « κατάχρηση διαδικασίας », πράγμα που πρέπει να έχει ως συνέπεια την απόρριψη της προσφυγής ως απαράδεκτης.

6. Οι προσφεύγουσες αντικρούουν την ένσταση απαραδέκτου την οποία προβάλλει η καθής, αναφερόμενες στον άρρηκτο δεσμό που υπάρχει μεταξύ της προσβαλλομένης αποφάσεως της Επιτροπής και του ιταλικού συστή-

13 — Βλέπε άρθρο 169 σε συνδυασμό προς το άρθρο 173, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΟΚ.

14 — Απόφαση 48/65 (*Jurispr.* 1966, σ. 27, συγκεκριμένα σ. 39) και προτάσεις του γενικού εισαγγελέα *Gand*.

15 — Σκέψεις 11 και 12, Συλλογή 1989, σ. 291.

12 — Βλέπε σημείωση 1.

ματος τιμών ζαχάρεως. Ο δεσμός αυτός είναι « αντικειμενικός », υπό την έννοια ότι η ενίσχυση που κρίνεται παράνομη με την απόφαση έχει ως λόγο υπέρθεως το σύστημα τιμών, του οποίου τη νομιμότητα δεν αμφισβήτησε η Επιτροπή, καθώς και την απόφαση περί μειώσεως των ανωτάτων τιμών, η οποία τέθηκε σε εφαρμογή στο πλαίσιο του συστήματος αυτού (βλέπε ισχυρισμό περί αποκταστάσεως της ζημίας, ο οποίος προεκτέθηκε στο σημείο 3)· περαιτέρω, τον δεσμό αυτό αναγνώρισε ρητώς η Επιτροπή στην αιτιολογία της προσβαλλομένης αποφάσεως¹⁶. Λόγω του στενού αυτού δεσμού, είναι αδύνατη η προσβολή της αποφάσεως χωρίς να τεθεί ζήτημα και ως προς το σύστημα των τιμών στην Ιταλία. Εξάλλου, αυτό καθαυτό το γεγονός ότι « τίθεται ζήτημα ως προς το σύστημα αυτό τιμών » δεν πρέπει κατ' ανάγκη να οδηγήσει σε δεσμευτική εκτίμηση ως προς το αν συμβιβάζεται ή όχι προς την κοινή αγορά.

7. Συμφωνώ με την Επιτροπή ως προς το ότι δεν μπορεί, μέσω της παρούσας προσφυγής ακυρώσεως αποφάσεως της Επιτροπής περί χορηγήσεως ενισχύσεως στις προσφεύγουσες, να ασκηθεί προσφυγή κατά παραλείψεως της Επιτροπής διότι αυτή αποφάσισε να μην ασκήσει προσφυγή λόγω παραβάσεως κατά κράτους μέλους. Το τελευταίο αυτό ένδικο βοήθημα κατέχει ιδιαίτερη θέση εντός του συστήματος ενδίκων βοηθημάτων τα οποία προβλέπει η Συνθήκη, διότι, όπως έχει ήδη υπογραμμίσει το Δικαστήριο με την προαναφερθείσα απόφαση *Star Fruit Company*, η Συνθήκη παρέχει στην Επιτροπή ευρεία διακριτική

16 — Στο σημείο II.1 της προσβαλλομένης αποφάσεως, η Επιτροπή κάνει μνεία της επιστολής που έστειλε στην ιταλική κυβέρνηση στις 23 Νοεμβρίου 1984, στην οποία αναφέρει ότι η θέση που θα ελάμβανε σχετικά με το επίμαχο μέτρο περί χορηγήσεως ενισχύσεως εξηράτο (γαλλικό κείμενο: « *il est* » ιταλικό κείμενο — το μόνο αυθεντικό: « *subordinato* ») από τα συμπεράσματα στα οποία θα κατέληγε ως προς την αρχή του καθορισμού των τιμών της ζαχάρεως σε εθνικό επίπεδο. Η απόφαση αυτή σχετικά με το σύστημα τιμών στο σύνολό του εκδόθηκε στις 18 Δεκεμβρίου 1985, δεχόμενη το σύμφωνο του εθνικού συστήματος προς το κοινοτικό σύστημα τιμών, κατόπιν τούτου δε, στις 7 Μαΐου 1986, η Επιτροπή ανακοίνωσε στην ιταλική κυβέρνηση την κίνηση της διαδικασίας του άρθρου 93, παράγραφος 2, ως προς την ενίσχυση.

ευχέρεια¹⁷. Εξάλλου, αν παρεχόταν εμμέσως στους ιδιώτες η δυνατότητα ασκήσεως του ενδίκου αυτού βοηθήματος, το κράτος μέλος θα εστερείτο της δυνατότητας να εξηγήσει τη νομοθεσία του και να υποστηρίξει το κύρος της ενώπιον του Δικαστηρίου¹⁸.

Εντούτοις, τα ανωτέρω δεν σημαίνουν ότι η προσφυγή πρέπει, ως έχει, να κριθεί απαράδεκτη. Αντιθέτως, δεν υπάρχει λόγος να μην εξεταστεί κατ' ουσίαν η προσβαλλομένη απόφαση της Επιτροπής. Ενώσει των προαναφερθέντων, τα σχετικά με την ιταλική κανονιστική ρύθμιση περί τιμών επιχειρήματα μπορούν να ληφθούν υπόψη μόνον κατά το μέτρο που κάτι τέτοιο δεν συνεπάγεται εκτίμηση του αν η ρύθμιση αυτή συμβιβάζεται ή όχι προς το κοινοτικό δίκαιο¹⁹.

Το βάσιμο της προσφυγής ακυρώσεως

8. Καταρχάς, θα ήθελα να αναφέρω ότι οι προσφεύγουσες δεν φαίνεται να αμφισβητούν

17 — Προαναφερθείσα απόφαση της 14ης Φεβρουαρίου 1989, 247/87, ανωτέρω σημείωση 15, και προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Lenz επί της υποθέσεως αυτής, ιδίως σημεία 17 και 18.

18 — Αυτό δεν αποκλείει τη δυνατότητα ιδιωτών όπως οι προσφεύγουσες να προσβάλλουν, λόγω παραβάσεως του (παραγώγου) κοινοτικού δικαίου, εθνικές κανονιστικές διατάξεις ενώπιον εθνικών δικαστηρίων. Κατά την εξέταση των ζητημάτων τα οποία τίθενται κατ' αυτόν τον τρόπο υπό την κρίση τους, τα εθνικά δικαστήρια θα καθοδηγούνται από τη νομολογία του Δικαστηρίου και θα παραπέμπουν στο Δικαστήριο τυχόν ανακρίσιμα ζητήματα ερμηνείας του κοινοτικού δικαίου, χρησιμοποιώντας τη διαδικασία του άρθρου 177 της Συνθήκης (βλέπε, π.χ., την απόφαση της 9ης Οκτωβρίου 1984, Heineken, σκέψη 10, 91/83 και 127/83, Συλλογή 1984, σ. 3435). Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, εξάλλου, ο εκπρόσωπος των προσφευγουσών κατέστησε γνωστό ότι εκκρεμούσε δίκη ενώπιον του Tribunale di Roma μεταξύ των προσφευγουσών (ορισμένων από τις προσφεύγουσες) και των ιταλικών δημοσίων αρχών, με αντικείμενο την αναζήτηση των ενισχύσεων, στην οποία προέβησαν οι ιταλικές αρχές σε εκτέλεση της προσβαλλομένης αποφάσεως της Επιτροπής. Η δίκη αυτή ανεστάλη, κατά τα λεγόμενα, εν αναμονή της αποφάσεως του Δικαστηρίου επί της παρούσας υποθέσεως.

19 — Δεν θα λάβω, επομένως, θέση επί των επιχειρημάτων που ανέπτυξαν οι προσφεύγουσες, υπό το φως άφθονης νομολογίας του Δικαστηρίου, σχετικά με το ασυμβίβαστο του ιταλικού συστήματος τιμών — σε επίπεδο, βεβαίως, χονδρικού εμπορίου — προς το κοινοτικό δίκαιο, θα περιοριστώ δε στη διαπίστωση ότι μέχρι στιγμής η Επιτροπή δεν έχει δώσει συγκεκριμένη απάντηση στο ερώτημα γιατί, κατά τη γνώμη της, η εν λόγω κανονιστική ρύθμιση συμβιβάζεται προς την κοινή αγορά.

τη διαπίστωση της αποφάσεως της Επιτροπής ότι η επίμαχη ενίσχυση επί των αποθεμάτων αποτελεί « ενίσχυση που χορηγείται με κρατικούς πόρους ». Η επιχειρηματολογία τους αφορά, στο σύνολό της, το αν η ενίσχυση αυτή συμβιβάζεται προς την κοινή αγορά.

Η αποκατάσταση της ζημίας

9. Με το πρώτο από τα επιχειρήματα που διατυπώνουν βάλλοντας κατά της σχετικής εκτιμήσεως της Επιτροπής, οι προσφεύγουσες υποστηρίζουν, όπως προανέφερα, ότι η επίμαχη ενίσχυση δεν είναι παράνομη, διότι δεν συνιστά παρά αποκατάσταση (σχεδόν πλήρη) της ζημίας που υπέστησαν οι έμποροι ζαχάρως οι οποίοι κατείχαν αποθέματα στις 29 Οκτωβρίου 1984 εξαιτίας της μείωσης των ανωτάτων τιμών από τις 30 Οκτωβρίου 1984.

Η Επιτροπή αντιτάσσει κατά του επιχειρήματος αυτού ότι η απώλεια ορισμένου περιθωρίου κέρδους επί των αποθεμάτων, κατά το μέτρο που συνιστά μη διαφυγόν κέρδος, δεν μπορεί να εξομοιωθεί προς γνήσια απώλεια και επομένως να θεωρηθεί « ζημία ».

10. Στο πλαίσιο αυτό, η διάκριση μεταξύ διαφυγόντος κέρδους και άλλης χρηματικής απώλειας δεν μου φαίνεται αλυσιτελής. Ωστόσο, αυτό δεν σημαίνει ακόμα ότι το περί « αποκαταστάσεως της ζημίας » επιχειρήμα των προσφευγουσών μπορεί να γίνει δεκτό. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, οι προσφεύγουσες επικαλέστηκαν τις αποφάσεις του Δικαστηρίου επί των υποθέσεων Denkavit²⁰ και Ariete²¹, όπου το Δικαστήριο έκρινε ότι « η υποχρέωση της διοικήσεως των κρατών μελών να επιστρέψουν στους φορολογουμένους, κατόπιν σχετικής αιτήσεώς τους, φόρους ή

τέλη που δεν οφείλονταν λόγω του ότι ήταν ασυμβίβαστα προς το κοινοτικό δίκαιο δεν αποτελεί ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 92 της Συνθήκης ΕΟΚ ».

Οι δύο αποφάσεις αφορούσαν την αναζήτηση, ως αχρεωστήτως καταβληθέντων, φόρων εισπραχθέντων κατά παράβαση του άρθρου 13 της Συνθήκης ΕΟΚ. Η παρούσα υπόθεση αφορά ενίσχυση την οποία κατέβαλε κράτος μέλος ως αποζημίωση λόγω διαφυγόντος κέρδους που είναι συνέπεια μέτρου στηριζόμενου σε κανονιστική ρύθμιση περί τιμών αντίθετη, όπως υποστηρίζεται, προς το κοινοτικό δίκαιο. Ακόμα και αν αγνοηθούν οι άλλες διαφορές, η σύγκριση μεταξύ των προαναφερθεισών υποθέσεων και της παρούσας υπόθεσης δεν μπορεί να οδηγήσει σε θετικό αποτέλεσμα παρά μόνο κατά το μέτρο που το ιταλικό σύστημα τιμών στον τομέα της ζαχάρως κριθεί, ενδεχομένως, ασυμβίβαστο προς τη Συνθήκη. Για τους προαναφερθέντες λόγους, όμως (σημείο 7), η παρούσα υπόθεση δεν αφορά το ζήτημα αυτό.

Αν εξεταστεί αυτό καθαυτό το επιχειρήμα περί ενισχύσεως που συνιστά αποκατάσταση της ζημίας, πρέπει, εξάλλου, να διαπιστωθεί ότι ένας τέτοιος σκοπός δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι υπάγεται σε μια από τις εξαιρέσεις του άρθρου 92, παράγραφοι 2 και 3.

Πρόληψη των διακρίσεων, νόθευση του ανταγωνισμού και επηρεασμός του μεταξύ κρατών εμπορίου

11. Με το δεύτερο επιχειρήμα που διατυπώνουν κατά της προσβαλλομένης αποφάσεως της Επιτροπής, οι προσφεύγουσες υποστηρίζουν ότι η επίμαχη ενίσχυση ήταν απαραίτητη προκειμένου να αποφευχθεί διάκριση — απαγορευόμενη από το κοινοτικό δίκαιο, ειδικότερα δε από το άρθρο 40, παράγραφος 3 — μεταξύ των εμπορών οι οποίοι στις 29

20 — Απόφαση της 27ης Μαρτίου 1980, 61/79, Rec. 1980, σ. 1205, σκέψη 31.

21 — Απόφαση της 10ης Ιουλίου 1980, 811/79, Rec. 1980, σ. 2545, τελευταία φράση της σκέψεως 15.

Οκτωβρίου 1984 διέθεταν αποθέματα (ανεξαρτήτως της προελεύσεως, εντός της Κοινότητας, των αποθεμάτων αυτών: πράγματι, το 20% των αποθεμάτων προερχόταν από άλλα κράτη μέλη). Η διάκριση συνίστατο στο γεγονός ότι το περιθώριο κέρδους των εμπορών της πρώτης ομάδας, αντίθετα προς το των εμπορών της δεύτερης ομάδας, σχεδόν μηδενίστηκε.

12. Η Επιτροπή μεταθέτει τη συζήτηση — σκοπίμως, κατά τη γνώμη μου²² — στο ζήτημα που ανακύπτει εν προκειμένω: αν η προσβαλλομένη απόφαση συμβιβάζεται προς το κοινοτικό δίκαιο, ειδικότερα δε προς το άρθρο 92 της Συνθήκης. Σχετικώς, συνεχίζοντας στην ίδια κατεύθυνση της προσβαλλομένης αποφάσεώς της, επιμένει εντόνως στο γεγονός ότι μόνον οι έμποροι που διέθεταν αποθέματα εντός της *Ιταλίας* έλαβαν την ενίσχυση των 37,12 LIT ανά χιλιόγραμμα, πράγμα που έθεσε σε δυσμενέστερη θέση τους ανταγωνιστές από άλλα κράτη μέλη οι οποίοι δεν διέθεταν αποθέματα εντός της *Ιταλίας*. Νομίζω ότι πρόκειται, κατ' ουσίαν, για αναφορά στις προϋποθέσεις του άρθρου 92, παράγραφος 1, δηλαδή τη νόθευση του ανταγωνισμού και τον επηρεασμό του εμπορίου μεταξύ των κρατών μελών, δύο προϋποθέσεις που, όπως έχει τονίσει το Δικαστήριο, είναι στενά συνδεδεμένες μεταξύ τους²³.

13. Όσον αφορά την *πρώτη* από τις προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 92, παράγραφος 1, η προσβαλλομένη απόφαση αναφέρει ότι η ενίσχυση νοθεύει τον ανταγωνισμό καθόσον « ευνοεί τους ιταλούς εμπόρους οι οποίοι διέθεταν αποθέματα λευκής ζάχαρης στις 29 Οκτωβρίου 1984, σε σχέση με τους ανταγωνιστές τους στον τομέα της ζαχαρέως στα άλλα κράτη μέλη, και οι οποίοι επιθυμούσαν να τη διαθέσουν μετά την ημερομηνία αυτή »²⁴.

22 — Πράγματι, δεν αντιλαμβάνομαι καλώς πώς μια διάκριση την οποία προκάλεσε το ιταλικό μέτρο περί τιμών, αντίθετη, κατά τις προσφεύγουσες, προς το κοινοτικό δίκαιο, ειδικότερα δε προς το άρθρο 40, παράγραφος 3 — αν υποτεθεί ότι η διάταξη αυτή απαγορεύει και τις διακρίσεις μεταξύ εμπορών — θα μπορούσε να αντισταθμισθεί με ένα άλλο εθνικό μέτρο που με τη σειρά του εισάγει διάκριση απαγορευόμενη από το κοινοτικό δίκαιο, εν προκειμένω από το άρθρο 92.

23 — Βλέπε, π. χ., απόφαση Philip Morris, σκέψεις 10 και 11 (ανωτέρω σημείωση 11).

24 — Σημείο IV.1, πρώτη παράγραφος, της προσβαλλομένης αποφάσεως.

Όσον αφορά τη *δεύτερη* από τις προϋποθέσεις εφαρμογής, το μέτρο αυτό « επηρεάζει επίσης το εμπόριο ζαχαρέως μεταξύ *Ιταλίας* και των άλλων κρατών μελών που επιθυμούν να πραγματοποιήσουν εξαγωγές προς τη χώρα αυτή. Πράγματι, οι εξαγωγές των επιχειρηματιών από τα εν λόγω κράτη περιορίζονται από τις 30 Οκτωβρίου 1984 λόγω του ότι οι ιταλοί έμποροι προτιμούν, από την ημέρα αυτή, να διαθέτουν πρώτα τα αποθέματα ζαχαρέως που διέθεταν στις 29 Οκτωβρίου 1984 — ζάχαρη για την οποία μπορούν να λάβουν ενίσχυση ύψους 37,12 LIT ανά χιλιόγραμμα — και μόνον εν συνεχεία εισαγόμενη, χωρίς καμία ενίσχυση από άλλα κράτη μέλη »²⁵. Αφού καταλήγει έτσι στο συμπέρασμα ότι η ιταλική ενίσχυση πληροί τις προϋποθέσεις του άρθρου 92, παράγραφος 1, η Επιτροπή εξετάζει το ζήτημα της δυνατότητας εφαρμογής των *εξαίρεσεων* του άρθρου 92, παράγραφοι 2 και 3, την οποία και αποκλείει.

14. Στο Δικαστήριο εναπόκειται να διαπιστώσει, ακόμα και αυτεπαγγέλτως, την ύπαρξη ενδεχομένης πλημμελείας της αιτιολογίας που εμποδίζει τον δικαστικό έλεγχο του Δικαστηρίου επί των πράξεων οι οποίες υποβάλλονται υπό τον έλεγχό του²⁶. Όσον αφορά την πρώτη προϋπόθεση εφαρμογής, την απειλή νοθεύσεως του ανταγωνισμού, στην προσβαλλομένη απόφαση η Επιτροπή ανέφερε ότι οι έμποροι που διενεργούν πωλήσεις και διαθέτουν αποθέματα εντός της *Ιταλίας*, οι οποίοι έλαβαν ενισχύ-

25 — Σημείο IV.1, τέταρτη παράγραφος της προσβαλλομένης αποφάσεως.

26 — Ήδη με απόφαση της 20ής Μαρτίου 1959, Nold κατά Ανωτάτης Αρχής (18/57, Jurispr. 1959, σ. 89, συγκεκριμένα σ. 114 και 115), το Δικαστήριο έκρινε ότι « η κατά το άρθρο 15 της Συνθήκης ΕΚΑΧ υποχρέωση της Ανωτάτης Αρχής να αιτιολογεί τις αποφάσεις της προβλέπεται όχι μόνον υπέρ των δικαιουμένων, αλλά έχει επίσης ως σκοπό να παράσχει στο Δικαστήριο τη δυνατότητα να ασκεί πλήρως το έργο του δικαστικού ελέγχου το οποίο του εμπιστεύεται η Συνθήκη » κατά συνέπεια, το Δικαστήριο μπορεί και οφείλει να εξετάσει αυτεπαγγέλτως την ύπαρξη ενδεχομένου ελαττώματος της αιτιολογίας το οποίο εμποδίζει τον δικαστικό αυτό έλεγχο ». Στο πλαίσιο της προσφυγής ακυρώσεως βάσει του άρθρου 173, το Δικαστήριο επιβεβαίωσε την αρχή αυτή εν αναφορά προς το άρθρο 190 της Συνθήκης ΕΟΚ, του οποίου η διατύπωση είναι ίδια με του άρθρου 15 της Συνθήκης ΕΚΑΧ, με την απόφαση της 7ης Ιουλίου 1981, Rewe-Nord και Rewe-Markt Steffen, σκέψεις 18 και 19 (158/80, Συλλογή 1981, σ. 1805).

σεις²⁷, ευνοήθηκαν σε σχέση με τους ανταγωνιστές τους από άλλα κράτη μέλη οι οποίοι θα μπορούσαν να διαθέσουν στο εμπόριο εντός της Ιταλίας, μετά τις 29 Οκτωβρίου 1984, τα αποθέματα που θα είχαν αγοράσει πριν από την ημερομηνία αυτή, επί των οποίων, όμως, επίσης εφαρμόζονταν οι νέες — μειωμένες — ανώτατες τιμές²⁸. Νομίζω ότι τα ανωτέρω αποτελούν αιτιολογία η οποία δείχνει κατά τρόπο επαρκώς ειδικό ότι ο ανταγωνισμός νοθεύθηκε ή απειλείτο με νόθευση, κατά την έννοια του άρθρου 92, παράγραφος 1, «διά της ευνοϊκής μεταχειρίσεως ορισμένων επιχειρήσεων ή ορισμένων κλάδων παραγωγής», και κατά της οποίας οι προσφεύγουσες δεν πρόβλεπαν κανένα πειστικό επιχειρήμα.

15. Θα ασχοληθώ τώρα με την αιτιολογία της προσβαλλομένης απόφασης σε σχέση με την προϋπόθεση εφαρμογής περί «επηρεασμού των μεταξύ κρατών μελών συναλλαγών». Η αιτιολογία αυτή είναι συνοπτικότερη: συνίσταται αποκλειστικώς και μόνον στο απόσπασμα που παρατίθεται ανωτέρω στο σημείο 13, όπου υποστηρίζεται ότι οι εξαγωγές των επιχειρήσεων άλλων κρατών μελών θα σταματήσουν μετά τις 30 Οκτωβρίου 1984, λόγω του ότι οι έμποροι που διαθέτουν αποθέματα εντός της Ιταλίας²⁹ θα προτιμούν, από την ημερομηνία αυτή, να πωλούν πρώτα τα αποθέματα ζάχαρης που διαθέτουν και εν συνεχεία μόνον εισαγόμενη ζάχαρη χωρίς καμία ενίσχυση από τα άλλα κράτη μέλη.

Κατά τη γνώμη μου, δεν μπορεί να συναχθεί από την αιτιολογία αυτή ότι η Επιτροπή απέδειξε επαρκώς ότι υπάρχει φόβος επηρεασμού του εμπορίου μεταξύ των κρατών μελών εξαιτίας της *επίμαχης ενίσχυσης*. Δεν απαιτείται,

βεβαίως, απόδειξη περί της υπάρξεως πραγματικής μειώσεως ή εκτροπής των εμπορικών ρευμάτων σε σχέση με την κατάσταση που θα υπήρχε αν δεν είχε χορηγηθεί η ενίσχυση — αν υποτεθεί ότι είναι δυνατή μια τέτοια απόδειξη. Εντούτοις, η Επιτροπή πρέπει να παραθέσει στην απόφασή της επαρκή πραγματικά ή νομικά δεδομένα και να διατυπώνει σαφώς τις υποθέσεις και τα συμπεράσματα στα οποία οδηγείται, κατά το μέτρο που δεν είναι αυτονόητα, κατά τρόπον ώστε το Δικαστήριο να μπορεί να εξακριβώσει αν πληρούται η προϋπόθεση περί επηρεασμού του εμπορίου³⁰.

Κατά τη γνώμη μου, το ανωτέρω παρατιθέμενο απόσπασμα της αποφάσεως δεν ανταποκρίνεται στην απαίτηση αυτή. Αντίθετα, αφήνει αναπάντητα πολλά ερωτήματα. Έτσι, αναφέρεται, μεταξύ άλλων, ότι οι έμποροι θα προτιμήσουν να πωλήσουν πρώτα τα αποθέματά τους — και μόνον τότε θα ανασυστήσουν τα αποθέματα αυτά, μεταξύ άλλων και με εισαγωγές³¹. Δεν πρόκειται, όμως, για μια συνηθισμένη στάση την οποία θα μπορούσαν

30 — Με την απόφαση της 26ης Νοεμβρίου 1975, *Papiers peints κατά Επιτροπής*, σκέψεις 29 έως 34 (73/74, *Jurispr.* 1975, σ. 1491), το Δικαστήριο έκρινε ότι η Επιτροπή δεν είχε συμμορφωθεί προς την υποχρέωση αιτιολογήσεως όσον αφορά τον επηρεασμό του εμπορίου μεταξύ κρατών μελών (κατά το άρθρο 85, παράγραφος 1, της Συνθήκης, το οποίο παρουσιάζει στενή συγγένεια προς το άρθρο 92), καθόσον η συλλογιστική της Επιτροπής δεν περιείχε συγκεκριμένα στοιχεία. Βεβαίως, με την προαναφερθείσα απόφαση *Philip Morris* (730/79, ανωτέρα σημείωση 11), το Δικαστήριο έκρινε ότι είχε τηρηθεί η υποχρέωση αιτιολογήσεως όσον αφορά το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών, δεδομένων των — αναντιρρήτων — στοιχείων που παρέθεσε η Επιτροπή ως προς την προϋπόθεση περί «νοθείσεως του ανταγωνισμού»: εν προκειμένω, όμως, η σχετική με την προϋπόθεση αυτή επιχειρηματολογία δεν επιτρέπει, κατά τη γνώμη μου, τη συναγωγή σαφούς συμπεράσματος ως προς την άλλη προϋπόθεση, όπως προκύπτει από τα κατωτέρω εκτιθέμενα ερωτήματα που έμειναν αναπάντητα.

31 — Από την παράγραφο 7, δεύτερο εδάφιο, του ιταλικού μέτρου 39/1984 προκύπτει ότι η πώληση των αποθεμάτων, τόσο ως προς τους παραγωγούς όσο και ως προς τους εμπόρους, είναι προϋπόθεση της καταβολής της ενισχύσεως. Από την παράγραφο 7, τρίτο εδάφιο, ως προς τους παραγωγούς, και από την παράγραφο 6, τρίτο εδάφιο, ως προς τις «επιχειρήσεις παραγωγής ζάχαρης», οι οποίες θα μπορούσαν να περιλαμβάνουν και τους εμπόρους — πράγμα που δεν νομίζω, όμως, ότι μπορεί να γίνει δεκτό με βεβαιότητα — συνάγεται η ύπαρξη υποχρέωσης προς πώληση πρώτα της ζάχαρης που πρόβλεπε από την παλαιότερη εσοδεία, δηλαδή του 1984-1985, και κατόπιν της ζάχαρης των πιο πρόσφατων εσοδειών.

27 — Η προσβαλλομένη απόφαση αναφέρεται στους «ιταλούς» εμπόρους. Νομίζω ότι είναι ακριβέστερο να γίνεται λόγος για «εμπόρους που διενεργούν πωλήσεις και διαθέτουν αποθέματα εντός της Ιταλίας», διότι, αν έχω αντιληφθεί σωστά (βλέπε σημεία 6 και 7 του ιταλικού μέτρου 39/1984), μολονότι περιορίστηκε, εννοείται, από εδαφικής απόψεως στην Ιταλία, η ιταλική ενίσχυση δεν συνδέεται με προϋπόθεση ιδιαιτεριότητας.

28 — Απόφαση της Επιτροπής, σημείο IV, δεύτερη παράγραφος.

29 — Η ίδια ορολογική παρατήρηση όπως στη σημείωση 27, ανωτέρω.

κάλλιστα να τηρήσουν και αν δεν υπήρχε η επίμαχη ενίσχυση; Πράγματι, είναι αυτονόητο ότι οι ενδιαφερόμενοι έμποροι και παραγωγοί θα προτιμήσουν εν πάση περιπτώσει (ακόμα και με ζημία) να πωλήσουν τα ήδη υπάρχοντα αποθέματα και ότι θα πωλήσουν πρώτα τα παλαιότερα αποθέματα. Εξάλλου, φαίνεται αποδεδειγμένο ότι τα αποθέματα περιλαμβάνουν και προϊόντα που είχαν προηγουμένως εισαχθεί (μέχρι 20 %, όπως φαίνεται) — εν πάση περιπτώσει η ιταλική ενίσχυση δεν τα αποκλείει³² —, οπότε η προσβαλλομένη απόφαση δεν αναφέρει σαφώς ή, τουλάχιστον, δεν εξηγεί σε ποιο βαθμό η ενίσχυση θα επηρεάσει το ενδοκοινοτικό εμπόριο. Τέλος, δεν διευκρινίζεται ούτε σε ποιο βαθμό η ενίσχυση θα μπορούσε να επηρεάσει το ενδοκοινοτικό εμπόριο επιπλέον των συνεπειών της μείωσης (που προηγήθηκε της ενισχύσεως) των κατωτάτων τιμών, η οποία εφαρμόζεται και στην

εισαγόμενη από άλλα κράτη μέλη ζάχαρη.

Νομίζω ότι, μη δίνοντας, με την απόφασή της, ούτε καν αρχή απαντήσεως στα ερωτήματα αυτά, η Επιτροπή παρέβη την υποχρέωση αιτιολογήσεως, όσον αφορά ουσιαστικά προϋπόθεση εφαρμογής του άρθρου 92, παράγραφος 1, στο οποίο στηρίζεται η προσβαλλομένη απόφαση.

16. Υπ' αυτές τις συνθήκες, ουδόλως χρειάζεται να εξετάσω περαιτέρω τη — βάσιμη, κατ' εμέ — αιτιολογία της αποφάσεως όσον αφορά τη μη δυνατότητα εφαρμογής των εξαιρέσεων του άρθρου 92, παράγραφοι 2 και 3.

Τελική πρόταση

17. Ενόψει των ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο να ακυρώσει την απόφαση 87/533/ΕΟΚ της Επιτροπής λόγω ανεπαρκούς αιτιολογίας και να καταδικάσει την καθής στα δικαστικά έξοδα.

32 — Η παράγραφος 6 του μέτρου 39/1984, συγκεκριμένα στο τέλος του δευτέρου εδαφίου, και προ πάντων η παράγραφος 7, πρώτο εδάφιο, στοιχείο α), αναφέρουν ρητώς την εισαγόμενη ζάχαρη. Η παράγραφος 7, πρώτο εδάφιο, στοιχείο β), αναφέρεται γενικώς στην «ελεύθερη του φόρου παρασκευής» ζάχαρη. Αντίθετα προς ό,τι θα συνέβαινε αν ερμηνευόταν — όπως θα ήταν δυνατόν — η διατύπωση «επί της οποίας έχει καταβληθεί ο φόρος παρασκευής», η χρησιμοποιούμενη διατύπωση δεν επιτρέπει να γίνει δεκτό ότι η εισαγόμενη ζάχαρη (επί της οποίας δεν οφείλεται φόρος παρασκευής) δεν καλύπτεται από την ενίσχυση.