

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
KARL ROEMER
της 29ης Οκτωβρίου 1969*

*Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,*

Το γεγονός ότι στην Κοινότητα παράγεται περισσότερο βούτυρο του δέοντος και ότι μέχρι τώρα ελλείπουν αποτελεσματικά μέτρα που να εμποδίζουν την αύξηση της παραγωγής, οδηγεί και πάλι αναγκαστικά στο να επιδιωχθεί ο περιορισμός των πλεονασμάτων βουτύρου με τη βοήθεια ενεργειών, που αποσκοπούν σε αύξηση της ζήτησεως. Το σκοπό αυτό εξυπηρετούσε και η απόφαση της Επιτροπής της 12ης Φεβρουαρίου 1969 (Amtsblatt 69, L 52) που εκδόθηκε βάσει των άρθρων 28 και 35 του κανονισμού 804/68 του Συμβουλίου περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων. Η απόφαση αυτή εξουσιοδότησε τα κράτη μέλη να διαθέσουν σε ορισμένες κατηγορίες καταναλωτών δικαιούχων κοινωνικής αρωγής, βούτυρο σε χαμηλότερη τιμή, ειδικότερα δε: επέτρεψε επιδοτήσεις μέχρι 1,45 λογιστική μονάδα ανά χιλγρ. βουτύρου, για να καταστήσει κατά τον τρόπο αυτό δυνατή μία τιμή, που αντιστοιχούσε στην τιμή της μαργαρίνης. Επειδή η διάθεση του βουτύρου θα γινόταν μέσω του εμπορίου, δηλαδή όχι μέσω διοικητικών αρχών, φάνηκε απαραίτητο, να προβλεφθούν μέτρα ελέγχου που θα εξασφάλιζαν ότι πράγματι το φθηνότερο βούτυρο θα έφθανε στα χέρια των κατηγοριών καταναλωτών που είναι δικαιούχοι κοινωνικής αρωγής. Γι' αυτό το άρθρο 4 της αποφάσεως της Επιτροπής όρισε, στη γερμανική του απόδοση ότι: «Die

Mitgliedstaaten treffen alle erforderlichen Maßnahmen, damit ... die Begünstigten der in Artikel 1 vorgesehenen Maßnahmen Butter nur gegen einen auf ihren Namen ausgestellten Gutschein erhalten können.» (Τα κράτη μέλη λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα ώστε... να μπορούν εκείνοι υπέρ των οποίων προβλέφθηκαν τα μέτρα του άρθρου 1 να παραλαμβάνουν βούτυρο μόνον έναντι δελτίου που έχει εκδοθεί στο όνομά τους). Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας έκανε χρήση της εξουσιοδοτήσεως. Εκδόθηκαν σχετικές οδηγίες του Ομοσπονδιακού Υπουργού Εφοδιασμού, Γεωργίας και Δασών, της 11ης Μαρτίου 1969 (Bundesanzeiger 1969, αρ. 52, σελ. 3) στις οποίες προβλεπόταν η έκδοση διατακτικών. Οι διατακτικές αυτές θα αποτελούνταν από ένα βασικό στέλεχος και 8 αποχωριζόμενα δελτία. Προς εξυπηρέτηση του ελέγχου ορίστηκε, ότι τα βασικά στέλεχη θα ισχύουν μόνο με αναγραφή του ονόματος και ότι τα δελτία θα γίνονται δεκτά από τους εμπόρους μόνον εφόσον συνέχονται ακόμη με το βασικό στέλεχος.

Η εκτεθείσα ρύθμιση ωφελούσε και τον προσφεύγοντα της κύριας δίκης, κάτοικο Ulm, ως δικαιούχο βοήθειας θυμάτων πολέμου. Αυτός όμως θεωρεί ότι αποτελεί δυσμενή «διάκριση» το να απαιτείται από τους δικαιούχους η φανέρωση του ονόματος και της διευθύνσεώς τους στους εμπόρους. Επειδή το θεωρεί προσβολή των θεμελιωδών δικαιωμάτων που περιέχονται στο Θεμελιώδη Νόμο της Ομοσπονδιακής Δημο-

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

κρατίας της Γερμανίας, άσκησε στις 22 Απριλίου 1969 συνταγματική προσφυγή ενώπιον του Bundesverfassungsgericht (Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου). Εκτός αυτού, στις 22 Μαΐου 1969 κίνησε διοικητική δίκη κατά της πόλης του Ulm ενώπιον του Verwaltungsgericht Stuttgart. Στη δίκη αυτή ζήτησε συγχρόνως τη λήψη ασφαλιστικών μέτρων κατά της πόλης του Ulm.

Το δικαστήριο που επελήφθη της υποθέσεως, μετά από εξέταση του πραγματικού, σχημάτισε τη γνώμη, ότι η σύμφωνα με την απόφαση της Επιτροπής αναγκαία φανέρωση του ονόματος δικαιολογεί, αναφορικά με τα θεμελιώδη δικαιώματα του εθνικού δικαίου, αμφιβολίες ως προς τη νομιμότητα της αποφάσεως της Επιτροπής. Επειδή εξάλλου υποστηρίζει την άποψη, ότι και σε διαδικασία λήψεως ασφαλιστικών μέτρων είναι δυνατόν σύμφωνα με το άρθρο 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, να γίνει παραπομπή στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, αποφάσισε με Διάταξη της 18ης Ιουνίου 1969 να υποβάλει το εξής προδικαστικό ερώτημα: «Μπορεί να θεωρηθεί ότι συμβιβάζεται με τις γενικές αρχές του ισχύοντος κοινοτικού δικαίου, το γεγονός ότι η απόφαση της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων της 12ης Φεβρουαρίου 1969 — (69/71/ΕΟΚ) — συνδέει τη διάθεση βουτύρου σε χαμηλότερη τιμή προς τους δικαιούχους ορισμένων προγραμμάτων κοινωνικής αρωγής με την φανέρωση του ονόματος του δικαιούχου στους πωλητές (ο.π. άρθρο 4);»

Επί του ερωτήματος αυτού εκφράστηκε γραπτώς και προφορικά μόνον η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (η οποία άλλωστε είχε προσεπικληθεί και στη δίκη ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου).

Η νομική θέση που υποστηρίζω επί του εκτεθέντος ερωτήματος έχει ως εξής.

1. Ως προς το παραδεκτό, δεν γεννώνται ιδιαίτερα προβλήματα. Ορίζει βέβαια το άρθρο 177, παράγραφος 2 ότι η απάντηση προδικαστικού ερωτήματος πρέπει να είναι αναγκαία για την έκδοση αποφάσεως. Δεν θα έπρεπε όμως να υπάρχει αντίρρηση για το ότι μπορεί να ζητηθεί έκδοση προδικαστικής αποφάσεως και σχετικά με τη λήψη ασφαλιστικών μέτρων. Όπως ακριβώς οι πρωτόδικες αποφάσεις, που οπωσδήποτε καταλαμβάνονται από το άρθρο 177, παράγραφος 2, τα μέτρα αυτά μερικές φορές αναπτύσσουν έννομα αποτελέσματα που εκτείνονται σε μεγάλο χρονικό διάστημα. Όταν επιπλέον πρόκειται για ανακλύπτοντα ζητήματα κύρους, μπορεί μάλιστα κανείς να υποστηρίξει, σύμφωνα και με την άποψη της Επιτροπής, ότι θα ήταν ιδιαίτερος επιθυμητό, να επιλύονται όσο το δυνατόν νωρίτερα, ενδεχομένως ήδη στο πλαίσιο διαδικασίας αναστολής εκτελέσεως.

Στην προκειμένη περίπτωση δεν ερωτάται το Δικαστήριο — όπως φαίνεται εκ πρώτης όψεως — για το αν συμβιβάζεται μία κοινοτική πράξη με το εθνικό συνταγματικό δίκαιο. Μία τέτοια εξέταση θα έπρεπε πράγματι, σύμφωνα με τη μέχρι τώρα νομολογία, να είναι απαράδεκτη. Αντίθετα, το παραπέμπον δικαστήριο ζητεί να κριθεί το κύρος της αποφάσεως της Επιτροπής βάσει «των γενικών αρχών δικαίου του ισχύοντος κοινοτικού δικαίου». Μ' αυτό εννοείται — όπως διαφαίνεται από την αιτιολογία της Διατάξεως παραπομπής — ότι οι βασικές αρχές του εθνικού δικαίου πρέπει να χρησιμεύσουν ως κατευθυντήριες γραμμές. Έτσι ακολουθείται η άποψη που υποστήριξαν πολλοί συγγραφείς, σύμφωνα με την οποία, πρέπει με αξιολογική σύγκριση δικαίου να καθοριστούν κοινές αξιολογήσεις του εθνικού συνταγματικού δικαίου, ιδίως των εθνικών θεμελιωδών δικαιωμάτων, οι οποίες, ως άγραφο τμήμα του κοινοτικού δικαίου, πρέπει να τηρούνται κατά τη θέσπιση παράγωγου κοινοτικού δικαίου. Επομένως, μπορεί δίκαια να ζητηθεί η εξέταση του κύρους μιας

αποφάσεως της Επιτροπής βάσει αυτού του κριτηρίου.

2. Όπως κατέδειξα, ο προσφεύγων της κύριας δίκης κατακρίνει το ότι υποχρεούται να επιδείξει κατά την αγορά βουτύρου σε χαμηλότερη τιμή, ένα δελτίο που έχει εκδοθεί στο όνομά του. Σύμφωνα με αυτό, το ερώτημα του Verwaltungsgericht Stuttgart αφορά μόνο το άρθρο 4, δεύτερη περίπτωση της αποφάσεως της Επιτροπής της 12ης Φεβρουαρίου 1969. Οι αμφιβολίες του δικαστηρίου για το κύρος αυτής της αποφάσεως προκύπτουν από το ότι θεωρεί ότι η απαίτηση αυτή συνάγεται με σαφήνεια από την απόφαση. Γι' αυτό παρέλειψε τη σχετική αίτηση ερμηνείας. Αυτό όμως δεν σημαίνει πως το Δικαστήριο θα έπρεπε απλώς να θέσει ως βάση της αποφάσεώς του την ερμηνεία που δίνει το παραπέμπον δικαστήριο· αντίθετα πρέπει να γίνει δεκτό ότι, μαζί με το αίτημα για εξέταση του κύρους, του υποβλήθηκε σωπηνρά αίτημα για την ερμηνεία της κοινοτικής πράξεως. Γι' αυτό πιστεύω, όπως και η Επιτροπή, ότι το Δικαστήριο πρέπει κατ' αρχάς να επιχειρήσει ερμηνεία της αποφάσεως της Επιτροπής, για να διαπιστώσει έπειτα, αν υφίσταται ακόμη το υποβληθέν ερώτημα ως προς το κύρος της.

Η ερμηνεία του άρθρου 4 της αποφάσεως της Επιτροπής δεν φαίνεται να παρουσιάζει κανένα απολύτως πρόβλημα, αν λάβει κανείς ως αφετηρία μόνο το γερμανικό και το σύμφωνο με αυτό ολλανδικό κείμενο. Χρησιμοποιούν πράγματι τη διατύπωση «auf ihren Namen ausgestellten Gutscheine» (αντίστοιχα: «een op naam gestelde bon»). Το γαλλικό και το ιταλικό κείμενο όμως αποκλίνουν, μιλώντας μόνο για «bon individualisé» (αντίστοιχα: «buono individualizzato»). Το ίδιο άλλωστε παρατηρείται και στο σκεπτικό, όπου — συμπεριλαμβανομένου ως προς αυτό και του ολλαν-

δικού κειμένου — χρησιμοποιείται μόνο η έννοια του εξατομικευμένου δελτίου. Είναι λοιπόν σαφές πως άλλες γλωσσικές αποδόσεις είναι ευρύτερες, γιατί χωρίς αμφιβολία τα δελτία μπορούν να εξατομικευτούν και με άλλο τρόπο, εκτός από την αναγραφή του ονόματος του δικαιούχου (για παράδειγμα — όπως παρατήρησε η Επιτροπή — με συνεχή αρίθμηση). Η απόκλιση αυτή έχει σημασία για την ερμηνεία. Είναι βέβαια προφανές ότι η Επιτροπή ήθελε να εκδώσει μόνο μία πράξη εξίσου δεσμευτική για όλα τα κράτη μέλη. Αυτό προκύπτει ιδίως από το άρθρο 6 της αποφάσεως. Δεδομένου όμως ότι δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι ισχύουν διαφορετικοί όροι στα διάφορα κράτη μέλη, πρέπει να γίνει προσπάθεια να δοθεί ομοιόμορφη ερμηνεία στην απόφαση της Επιτροπής παρά τη διαφορά των γλωσσικών αποδόσεων. Αυτό το πρόβλημα παρουσιάζεται συνεχώς σε κοινοτικές πράξεις που είναι δεσμευτικές σε 4 γλώσσες. Στην προκειμένη περίπτωση δεν απαιτεί εντούτοις λύση αρχής, η οποία μπορεί να φανεί δύσκολη, ιδίως όσον αφορά κανονιστικά κείμενα. Αντίθετα, η λύση φαίνεται σχετικά απλή, επειδή πρόκειται για απόφαση που απευθύνεται στα κράτη μέλη και επειδή η απαραίτητη εξήγηση προκύπτει σαφώς από την ιστορία γενέσεώς της.

Όπως ακούσαμε, η εξουσιοδότηση που προβλέπει η απόφαση ανάγεται σε παραίτηση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας. Σ' ένα τηλεγράφημα της 16ης Ιανουαρίου 1969 εξέφρασε την επιθυμία να διαθέσει στο πρώτο ήμισυ του έτους 1969 ορισμένο ποσοστό φθηνότερου βουτύρου σε δικαιούχους κοινωνικής αρωγής. Υπήρχε πρόταση για την καθιέρωση δελτίων, το βασικό στέλεχος των οποίων θα έφερε το όνομα του κάθε δικαιούχου. Βάσει αυτής της προτάσεως εκδόθηκε ένα σχέδιο αποφάσεως σε γαλλική γλώσσα. Επί του σχεδίου αυτού έπρεπε, σύμφωνα με το άρθρο 30 του κανονισμού 804/68 να διατυπώσει γνώμη η Επιτροπή Διαχειρίσεως Γάλα-

κτος και Γαλακτοκομικών Προϊόντων, στην οποία τα κράτη μέλη στέλνουν αντιπροσώπους. Η επιτροπή διαχειρίσεως είχε πάντως αμφιβολίες ακριβώς ως προς την ονομαστική αναγραφή των δικαιούχων στα δελτία. Γι' αυτό διαγράφηκαν στο αρχικό σχέδιο οι λέξεις «détaché d'une carte portant l'identité de l'acheteur» και διατηρήθηκε μόνο η διατύπωση «en échange d'un bon individualisé». Μ' αυτή τη διατύπωση συμφώνησαν όλες οι αντιπροσωπείες της επιτροπής. Πρέπει βέβαια να γνωρίζει κανείς ότι η Επιτροπή δεν δεσμεύεται μεν από τη γνώμη της επιτροπής διαχειρίσεως κατά την έκδοση των μέτρων της, οφείλει όμως, σύμφωνα με το άρθρο 30, παράγραφος 3 του κανονισμού 804/68, ν' ανακοινώσει αμέσως τις αποκλίσεις στο Συμβούλιο. Αυτό δεν συνέβη στην προκειμένη περίπτωση. Από αυτό και από την 6η αιτιολογική σκέψη της αποφάσεως προκύπτει αναγκαστικά, ότι η Επιτροπή ήθελε να δώσει στο μέτρο που πήρε το περιεχόμενο που επιδοκίμασε η επιτροπή διαχειρίσεως κατά τη διατύπωση της γνώμης της επί του γαλλικού σχεδίου αποφάσεως. Οι αποκλίσεις του γερμανικού και του ολλανδικού κειμένου πρέπει επομένως να θεωρηθούν απλώς μεταφραστικά λάθη, που μπορεί να σημειώθηκαν κατά την προετοιμασία του κειμένου για την αποδοχή του από την Επιτροπή κατά τη γραπτή διαδικασία. Το λάθος αυτό μπορούσε σαφώς να γίνει αντιληπτό από τα κράτη μέλη, τα οποία — όπως έδειξα — συμμετείχαν στενά στην επεξεργασία του κειμένου. Μία επιπλέον διευκρίνιση ακολούθησε, εκτός αυτού, με την από-

φαση της 29ης Ιουλίου 1969, η οποία όρισε στο άρθρο 2 ότι «στη γερμανική απόδοση του άρθρου 4, δεύτερη περίπτωση της εν λόγω αποφάσεως» (εννοείται η απόφαση της 12ης Φεβρουαρίου 1969) «αντικαθίστανται από 17ης Φεβρουαρίου 1969» (αυτή είναι η ημερομηνία θέσεως της αποφάσεως σε ισχύ) «οι λέξεις «auf ihren Namen ausgestellt» με τη λέξη «individualisiert»».

Από αυτό προκύπτει σαφώς, ποια έννοια πρέπει να δοθεί στην απόφαση της Επιτροπής της 12ης Φεβρουαρίου 1969. Η μόνη επιταγή που απευθύνεται στα κράτη μέλη είναι να εξατομικεύσουν τα δελτία. Δεν επιτάσσεται αντίθετα δεσμευτικά η γραφή του ονόματος, ακριβώς επειδή η εξατομίκευση μπορεί να επιτευχθεί και με άλλους τρόπους. Από αυτή τη διαπίστωση δεν προκύπτει μόνον, ότι δεν δικαιολογείται το υποβληθέν ερώτημα του παραπέμποντος δικαστηρίου αναφορικά με το κύρος. Μπορεί εκτός αυτού — και χωρίς περαιτέρω εμβάθυνση στο πρόβλημα — να παρατηρηθεί επίσης, ότι η εξατομίκευση που επιτάσσει η Επιτροπή δεν αφήνει να διαφανεί προσβολή οποιωνδήποτε θεμελιωδών δικαιωμάτων. Το εάν η εξακολούθηση ισχύος της εθνικής ρυθμίσεως, που προβλέπει την γραφή του ονόματος, δημιουργεί στο εθνικό πεδίο προβληματισμό ως προς τα θεμελιώδη δικαιώματα, δεν έχει σημασία για την παρούσα διαδικασία.

Όπως προτείνει η Επιτροπή, μπορεί επομένως να δοθεί η εξής απάντηση στο Verwaltungsgericht Stuttgart: «Από την εξέταση των ερωτημάτων που υποβλήθηκαν στο Δικαστήριο δεν προέκυψε κανένας λόγος, για τον οποίο θα έπρεπε ν' αρνηθεί κανείς το κύρος της αποφάσεως της Επιτροπής της 12ης Φεβρουαρίου 1969 (σε συνδυασμό με τη διάρθωση της 29ης Ιουλίου 1969), στο μέτρο που εξαρτά την αγορά βουτύρου σε χαμηλότερη τιμή από την επίδειξη εξατομικευμένου δελτίου.»