

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ  
KARL ROEMER  
της 28ης Οκτωβρίου 1969\*

*Κύριε Πρόεδρε,  
Κύριοι δικαστές,*

Η εκτενής υπόθεση, επί της οποίας διατυπώνω σήμερα τη γνώμη μου, αφορά τη χορήγηση ενισχύσεων από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων.

Κρίσιμος για το θέμα αυτό — ως προς την παρούσα διαδικασία — είναι ο κανονισμός 17/64 του Συμβουλίου ΕΟΚ της 5ης Φεβρουαρίου 1964 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/01 σ. 73) και ιδίως το δεύτερο μέρος του: «Τμήμα Προσανατολισμού». Από το άρθρο 11 προκύπτει ποιους σκοπούς εξυπηρετούν τα μέτρα του τμήματος προσανατολισμού, δηλαδή την προσαρμογή και βελτίωση των όρων παραγωγής στη γεωργία, την προσαρμογή και τον προσανατολισμό των γεωργικών προϊόντων, την προσαρμογή και βελτίωση της εμπορίας των γεωργικών προϊόντων καθώς και την ανάπτυξη της δυνατότητας διαθέσεως των γεωργικών προϊόντων. Το άρθρο 12 προσδιορίζει το περιεχόμενο των εν λόγω σκοπών, ιδίως εξηγώντας στην παράγραφο 3 ότι ως προσαρμογή και βελτίωση της εμπορίας των γεωργικών προϊόντων νοείται ο εξοπλισμός για την εμπορία εντός των γεωργικών εκμεταλλεύσεων ή στο πλαίσιο περισσότερων γεωργικών εκμεταλλεύσεων ή εκτός αυτών στους ακόλουθους

τομείς: τη βελτίωση της αποθηκεύσεως και συντηρήσεως των γεωργικών προϊόντων, την αξιοποίηση των γεωργικών προϊόντων, τη βελτίωση των κυκλωμάτων εμπορίας καθώς και την καλύτερη γνώση των στοιχείων που σχετίζονται με τη διαμόρφωση των τιμών στις αγορές των γεωργικών προϊόντων. Για σχέδια (ακόμη και ημιδημόσια ή ιδιωτικά) που αποσκοπούν στη βελτίωση της γεωργικής διαρθρώσεως, κατά την έννοια του άρθρου 11, παράγραφος 1, καταβάλλονται από το ταμείο ενισχύσεις, εφόσον ανταποκρίνονται και στα κριτήρια του άρθρου 14. Όσον αφορά δε την προϋπόθεση της παραγράφου 1α του άρθρου αυτού, αναφέρεται, ότι δεν συνιστά εμπόδιο για τη χορήγηση ενισχύσεων από το Ταμείο το ότι, μέσα στα δύο χρόνια που ακολουθούν τη θέση σε ισχύ του κανονισμού, το Συμβούλιο δεν έχει καταρτίσει, όπως έχει υποχρέωση, πρόγραμμα στο οποίο πρέπει βασικά να ενταχθούν τα σχέδια.

Άλλωστε, η εν λόγω προθεσμία παρατάθηκε με τον κανονισμό 68/66 μέχρι την 31η Ιουλίου 1966. Εξάλλου, ο κανονισμός 224/66 ορίζει ότι το άρθρο 14, παράγραφος 1 α δεν εφαρμόζεται σε σχέδια που αποτελούν το αντικείμενο αιτήσεων για ενίσχυση που υποβλήθηκαν για τα έτη 1966 και 1967. Κατά το άρθρο 15 του εν λόγω κανονισμού προτεραιότητα για τη συμμετοχή του Ταμείου έχουν τα σχέδια που «εντάσσονται σε ένα σύνολο μέτρων που αποσκοπούν

\* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

στην ενθάρρυνση της αρμονικής αναπτύξεως της γενικής οικονομίας της περιοχής όπου τα σχέδια αυτά θα πραγματοποιηθούν». Οι αιτήσεις για ενίσχυση κατατίθενται στην Επιτροπή μέσω του κράτους μέλους, στο έδαφος του οποίου πρόκειται να εκτελεστούν, και με την έγκρισή του. Οι ενισχύσεις του κεφαλαίου που χορηγούνται από το Ταμείο δεν επιτρέπεται να υπερβαίνουν το 25% σε σχέση με την πραγματοποιούμενη επένδυση. Η οικονομική συμμετοχή του δικαιούχου πρέπει να είναι τουλάχιστον 30%. Παράλληλα ορίζεται ότι πρέπει να συμμετέχει στη χρηματοδότηση και το κράτος μέλος, στο έδαφος του οποίου θα εκτελεστεί το σχέδιο.

Εκτός από τις προαναφερθείσες διατάξεις πρέπει να αναφερθεί ακόμη ως σχετικός με την προκείμενη υπόθεση και ο κανονισμός 206/66 της 7ης Δεκεμβρίου 1966 (ΑΒΙ σ. 3869) που περιέχει ειδική ρύθμιση για ενισχύσεις του Ταμείου «προς ανόρθωση των ζημιών που προκλήθηκαν σε ορισμένες περιοχές της Ιταλίας λόγω πλημμυρών κατά το φθινόπωρο 1966». Σύμφωνα με τον κανονισμό αυτό προβλέπονται για τα έτη 1966 και 1967 ορισμένα ποσά από τα κονδύλια του τμήματος προσανατολισμού για χρηματοδότηση των μέτρων του άρθρου 1, παράγραφος 2. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή οι ενισχύσεις πρέπει να συμβάλλουν στην αποκατάσταση και τη βελτίωση των όρων της παραγωγής στη γεωργία ή τις γεωργικές εκμεταλλεύσεις καθώς και τον εξοπλισμό για την εμπορία ή τη μεταποίηση των γεωργικών προϊόντων. Το άρθρο 2 του κανονισμού ορίζει ότι στις κατά το άρθρο 1, παράγραφος 2, ενισχύσεις δεν εφαρμόζονται ορισμένες διατάξεις του κανονισμού 17/64. Το άρθρο 3 ορίζει πρόσθετες ειδικές προϋποθέσεις. Μεταξύ άλλων, οι ενισχύσεις του Ταμείου δεν μπορούν να υπερβαίνουν το 45% των επενδύσεων που προβλέπονται για ένα σχέδιο. Και εδώ ορίζεται οικονομική συμμετοχή της Ιταλικής Κυβερνήσεως και μικρή συμμετοχή των ιδίων των δικαιούχων. Το άρθρο 4, τέλος, περιέχει και άλλες διαδικαστικές διατά-

ξεις. Με βάση όλες αυτές τις διατάξεις, η Ιταλική Κυβέρνηση υπέβαλε αιτήσεις με ευνοϊκή πρόταση υπέρ του συνεταιρισμού «La Cooperativa Produttori Bieticoli CO.PRO.B.», που εκμεταλλεύεται ένα εργοστάσιο ζαχαρέως στο Minerbio, υπέρ του συνεταιρισμού «Società Cooperativa Produttori Agricoli Ostellato», που έχει εργοστάσιο ζαχαρέως στο Ostellato καθώς και υπέρ της ανώνυμης εταιρίας «Zuccherificio Castiglione», ιδιοκτήτριας ενός εργοστασίου ζαχαρέως στο Castiglion Fiorentino. (Για λόγους απλούστευσης θα αναφερόμαι εφεξής στις περιπτώσεις Minerbio, Ostellato και Castiglion).

Ακολούθως η Επιτροπή εξέδωσε στις 27 Ιουλίου 1967 απόφαση, με την οποία χορηγούσε κατά τον κανονισμό 17/64 του Συμβουλίου ενίσχυση στο συνεταιρισμό του Minerbio ύψους 480 000 λογιστικών μονάδων. Στόχος αυτής της βοήθειας ήταν η αύξηση της παραγωγικής ικανότητας της εκμετάλλευσης από 2 000 σε 4 000 τόνους (μεταποίηση ζαχαροτευτλών ημερησίως). Μία άλλη απόφαση της Επιτροπής της 2ας Οκτωβρίου 1967 χορήγησε βάσει του κανονισμού 206/66 ενίσχυση ύψους 767 000 λογιστικών μονάδων στο συνεταιρισμό του Ostellato, με τη βοήθεια των οποίων η παραγωγική ικανότητα του εργοστασίου ζαχαρέως έπρεπε να αυξηθεί από 2 200 σε 3 600 έως 4 000 τόνους. Η Επιτροπή, τέλος, εξέδωσε στις 7 Μαρτίου 1968, ομοίως βάσει του κανονισμού 17/64, απόφαση για χορήγηση ενισχύσεως ύψους 300 000 λογιστικών μονάδων στην εταιρία Zuccherificio Castiglione, με τη βοήθεια της οποίας έπρεπε να αυξηθεί την ικανότητα μεταποίησης του εργοστασίου της από 2 000 σε 3 000 τόνους ημερησίως. Η απόφαση αυτή εξάλλου ορίζει ότι η καταβολή της ενισχύσεως εξαρτάται από τη δήλωση της Ιταλικής Κυβερνήσεως ότι είναι διατεθειμένη να εγκρίνει στη δικαιούχο επιχείρηση βασική ποσότητα αντίστοιχη προς την προβλεπόμενη αύξηση της ικανότητας προς παραγωγή.

Αυτά τα στοιχεία οργάνωσης της αγοράς ζαχάρως με υποχρεώνουν να αναφέρω ήδη εδώ μερικά πράγματα για τη διάρθρωσή της. Ο τομέας αυτός οργάνωθηκε για πρώτη φορά με τον κανονισμό 44/67 της 21ης Φεβρουαρίου 1967. Με τον κανονισμό όμως αυτό θεσπίστηκαν απλώς μεμονωμένα μέτρα για το οικονομικό έτος 1967/68. Κρίσιμος είναι τώρα ο κανονισμός 1009/67 της 18ης Δεκεμβρίου 1967 που θέσπισε κοινή οργάνωση της αγοράς ζαχάρως από την 1η Ιουλίου 1968. Η οργάνωση αυτή χαρακτηρίζεται από τη ρύθμιση των τιμών (μέσω εισφορών, επιστροφών και παρεμβάσεων στην εσωτερική αγορά) που αποσκοπεί στην εξασφάλιση ορισμένου επιπέδου τιμών. Η εγγύηση όμως για τις τιμές δεν είναι απεριόριστη· οριοθετείται από το πλαίσιο της βασικής ποσόστωσης. Η βασική ποσόστωση καθορίζεται για κάθε επιχείρηση που παράγει ζάχαρη βάσει του μέσου όρου της ετήσιας παραγωγής της κατά τα έτη 1961 έως 1966 από το κράτος μέλος στο οποίο βρίσκεται η επιχείρηση και ανάλογα με τη βασική ποσότητα που έχει εγκριθεί στο κράτος αυτό. Για την παραγωγή που υπερβαίνει την ποσόστωση αυτή και μέχρι τη μέγιστη ποσόστωση, την οποία καθορίζει ομοίως το εκάστοτε αρμόδιο κράτος μέλος, ισχύει περιορισμένη μόνο εγγύηση τιμής, μπορεί δηλαδή να επιβληθεί συνεισφορά στην παραγωγή, όταν η παραγωγή της Κοινότητας υπερβαίνει την ετήσια εγγυημένη ποσότητα, ώστε να δημιουργείται ανάγκη για εξαγωγές σε συνδυασμό με επιστροφές. Ανεξάρτητα από αυτό πρέπει να ξέρει κανείς ότι η βασική ποσότητα κάθε κράτους μέλους δεν κατανέμεται πλήρως με τη μορφή βασικών ποσοστώσεων στις υπάρχουσες επιχειρήσεις. Αντίθετα, ο κανονισμός 1027/67 επιτρέπει το σχηματισμό αντισταθμιστικού αποθέματος ύψους 10% επί της βασικής ποσότητας που ισχύει για το οικονομικό έτος 1968/69. Το αντισταθμιστικό αυτό απόθεμα, εξάλλου, μπορεί, αν χρειαστεί, να αυξηθεί σε ορισμένη έκταση κατά τα επόμενα έτη με περικοπή των ποσοστώσεων που έχουν χορηγηθεί για το έτος 1968/69. Κάθε κράτος μέλος αποφασίζει κατά την κρίση του για το πώς θα χρησιμοποιήσει τα αποθέματα αυτά (πράγμα

άλλωστε που ίσχυε κατά τον κανονισμό 44/67 για την κατανομή του συνόλου της ποσοστώσεως της παραγωγής).

Όσον αφορά τώρα — για να επανέλθουμε στην υπόθεση — τις αποφάσεις που εξέδωσε η Επιτροπή, αυτές κοινοποιήθηκαν στις τρεις δικαιούχες επιχειρήσεις και στην Ιταλική Κυβέρνηση. Η Επιτροπή εξάλλου δημοσίευσε στην Επίσημη Εφημερίδα των Κοινοτήτων ανακοίνωση ως προς τη χορήγηση ενίσχυσης και συγκεκριμένα για την περίπτωση της Minerbio στην Επίσημη Εφημερίδα της 4ης Αυγούστου 1967, για την περίπτωση της Ostellato στην Επίσημη Εφημερίδα της 7ης Οκτωβρίου 1967 και για την περίπτωση της Castiglione στην Επίσημη Εφημερίδα της 15ης Μαρτίου 1968. Οι δικαιούχες επιχειρήσεις άρχισαν αμέσως τις εργασίες επεκτάσεως των εργοστασίων τους. Τους χορηγήθηκε ποσόστωση της παραγωγής (όπως όριζε ο κανονισμός 1009/67) με το ιταλικό διάταγμα της 26ης Φεβρουαρίου 1968. Η ποσόστωση φθάνει συνολικά 17 000 τόνους.

Όταν άλλες επιχειρήσεις της ιταλικής βιομηχανίας, δηλαδή 1) η Società Eridania Zuccherifici Nazionali, Γένουα, 2) η Società Italiana per l'Industria degli Zuccheri, Γένουα, 3) η Società Distilleria di Cavarzere, Πάδουα, 4) η Società Romana Zuccero, Γένουα, 5) η Società Zuccherificio del Volano, Γένουα, καθώς και 6) η Associazione Nazionale fra gli Industriali dello Zucchero dell'Alcool e del Lievito στη Γένουα, πληροφορήθηκαν τη διαμορφωθείσα κατάσταση, κατέληξαν μετά από κριτική έρευνα στην άποψη ότι οι αποφάσεις της Επιτροπής νοθεύουν τον ανταγωνισμό και αντίκεινται στις βασικές αρχές της κοινής γεωργικής πολιτικής. Η άποψη αυτή στηρίχθηκε και στο γεγονός ότι η Ιταλική Κυβέρνηση αρνήθηκε να εγκρίνει αίτηση της Società Italiana per l'Industria degli Zuccheri για χορήγηση ενισχύσεως στο εργοστάσιό της στο Porto

Tolle που καταστράφηκε από τις πλημμύρες του φθινοπώρου 1966. Για το λόγο αυτό οι κατονομασθείσες επιχειρήσεις και η ένωσή τους άσκησαν από κοινού προσφυγή ενώπιον του Δικαστηρίου που κατατέθηκε στο Λουξεμβούργο στις 10 Μαρτίου 1968. Για πολλούς λόγους, τους οποίους θα εξετάσω ακολούθως, ζητούν να ακυρωθούν οι αποφάσεις της Επιτροπής της 27ης Ιουλίου 1967, της 2ας Οκτωβρίου 1967 και της 7ης Μαρτίου 1968.

Άξιο μνείας είναι, τέλος, το γεγονός ότι στο εθνικό επίπεδο οι ποσοστώσεις των προσφύγουσών επιχειρήσεων υπέστησαν με το ήδη αναφερθέν διάταγμα κάποια περικοπή. Φαίνεται ότι για το λόγο αυτό ασκήθηκε προσφυγή ενώπιον του Consiglio di Stato της Ιταλίας, χωρίς να έχει ακόμη εκδοθεί απόφαση.

### Νομική αξιολόγηση

Στις 13 Μαΐου, εξάλλου, κατέθεσαν ένσταση ενώπιον της Επιτροπής, με την οποία ζητούσαν ακύρωση ή ανάκληση των προσβαλλομένων αποφάσεων διά της διοικητικής οδού. Επειδή δεν έλαβαν απάντηση, κατέθεσαν δεύτερη προσφυγή βάσει του άρθρου 175 της Συνθήκης ΕΟΚ, με την οποία ζητούν να ακυρωθεί η σιωπηρή απορριπτική απόφαση που τεκμαίρεται ότι έλαβε η Επιτροπή λόγω του ότι δεν έλαβε καμία θέση επί της ενστάσεως μετά παρέλευση δύο μηνών από την κατάθεσή της. Η Επιτροπή ζήτησε να απορριφθούν και οι δύο προσφυγές — που ενώθηκαν με Διάταξη του Δικαστηρίου της 25ης Οκτωβρίου 1968 — ως απαράδεκτες, εν πάση δε περίπτωση ως αβάσιμες.

Πριν προχωρήσω στην έρευνα της υποθέσεως από νομικής απόψεως πρέπει πρώτα να εξετάσω τις ενστάσεις που πρόβαλε η Επιτροπή και οι ομόδικοί της ως προς το παραδεκτό (οι οποίες άλλωστε θα έπρεπε να εξεταστούν και αυτεπαγγέλτως).

#### A — Επί του παραδεκτού των προσφυγών

##### I — Υπόθεση 10/68

Στην υπόθεση 10/68 ανακύπτουν τρία προβλήματα, που θα εξεταστούν διαδοχικά.

Πρέπει, πάντως, να αναφερθεί ότι κατά τη διάρκεια της διαδικασίας άσκησαν παρέμβαση οι επιχειρήσεις, τις οποίες ευνοούν οι προσβαλλόμενες αποφάσεις, και η Ιταλική Κυβέρνηση. Με Διατάξεις του Δικαστηρίου της 25ης Νοεμβρίου 1968, της 15ης Ιανουαρίου 1969 και της 19ης Μαρτίου 1969 επιτράπηκαν οι παρεμβάσεις. Κάθε παρεμβαίνουσα επιχείρηση ζητεί με το υπόμνημά της — όπως και η υποστηριζόμενη από αυτές Επιτροπή — να απορριφθούν οι προσφυγές καθόσον αμφισβητούν την απόφαση που ευνοεί κάθε μία από τις παρεμβαίνουσες.

#### 1. Η τήρηση της προθεσμίας ασκήσεως προσφυγής

Όπως είναι γνωστό, η υπόθεση 10/68 αποτελεί προσφυγή ακυρώσεως, για την οποία η Συνθήκη ορίζει προθεσμία για λόγους διατηρήσεως της ειρήνης δικαίου, και συγκεκριμένα, δυνάμει του άρθρου 173, προθεσμία δύο μηνών. Το άρθρο 81, παράγραφος 2 του κανονισμού διαδικασίας ορίζει παρέκταση λόγω αποστάσεως, όταν δε οι προσφεύγοντες κατοικούν στην Ιταλία η παρέκταση φθάνει τις 10 ημέρες σύμφωνα με το

παράρτημα 2 του κανονισμού διαδικασίας. Αν μετρήσει, λοιπόν, κανείς από την ημερομηνία καταθέσεως της προσφυγής (10 Μαΐου 1968) προς τα πίσω, οδηγείται στο συμπέρασμα ότι η προθεσμία ασκήσεως της προσφυγής που έπρεπε να τηρηθεί, έπρεπε να έχει αρχίσει να τρέχει το νωρίτερο από 1ης Μαρτίου 1968.

Για μεν την υπόθεση Castiglione είναι προφανές ότι δεν προκύπτουν δυσκολίες, επειδή η απόφαση της Επιτροπής ως προς αυτό το σχέδιο εκδόθηκε στις 7 Μαρτίου 1968 και η σχετική ανακοίνωση δημοσιεύτηκε στην Επίσημη Εφημερίδα στις 15 Μαρτίου 1968. Η τήρηση, λοιπόν, της προθεσμίας ασκήσεως της προσφυγής δεν τίθεται υπό αμφισβήτηση, ακόμη κι αν ληφθούν υπόψη οι αναφερθείσες προθεσμίες και όχι το πότε οι προσφεύγουσες έλαβαν γνώση του συνόλου του περιεχομένου της αποφάσεως (πράγμα που συνέβη, κατά δήλωσή τους, στις 27 Μαρτίου 1968).

Πρόβλημα τίθεται αντίθετα ως προς τις υποθέσεις Minerbio και Ostellato. Οι σχετικές αποφάσεις της Επιτροπής εκδόθηκαν στις 27 Ιουλίου 1967 και στις 2 Οκτωβρίου 1967 αντίστοιχα, οι δε ανακοινώσεις τους δημοσιεύτηκαν στις Επίσημες Εφημερίδες της 4ης Αυγούστου 1967 και της 7ης Οκτωβρίου 1967. Αν οι ημερομηνίες αυτές θεωρηθούν αποφασιστικής σημασίας, τότε η προσφυγή δεν ασκήθηκε εμπρόθεσμα, ακόμη κι αν θεωρηθεί ότι η προθεσμία άρχισε να τρέχει — κατά το άρθρο 81, παράγραφος 1, του κανονισμού διαδικασίας — μόλις την 15η μέρα μετά τη δημοσίευση στην Επίσημη Εφημερίδα. Φαίνεται ότι η Επιτροπή υποστηρίζει αυτή την εκδοχή. Κατά τη γνώμη της αρκούν οι εν λόγω ανακοινώσεις στην Επίσημη Εφημερίδα, δηλαδή συνιστούν κοινοποιήσεις κατά την έννοια του άρθρου 173 της Συνθήκης, διότι από αυτές προκύπτει ότι καταβλήθηκαν ενισχύσεις από το Ταμείο Προσανατολισμού για την επέκταση του εργοστασίου Minerbio και

την αποπεράτωση του εργοστασίου Ostellato. Κατά την άποψη της Επιτροπής, οι προσφεύγουσες μπορούσαν ήδη με βάση τα περιληπτικά αυτά στοιχεία να διατυπώσουν ένα τουλάχιστον λόγο ακυρώσεως, δηλαδή ότι σε καμιά περίπτωση οι ενισχύσεις του Ταμείου Προσανατολισμού δεν μπορούν να διατίθενται στη βιομηχανία μεταποίησης. Κατά το άρθρο 42, παράγραφος 2, του κανονισμού διαδικασίας θα είχαν τη δυνατότητα να αναπτύξουν κατά τη διάρκεια της διαδικασίας τους ισχυρισμούς τους, οπότε θα προσκομίζονταν οι προσβαλλόμενες αποφάσεις, πράγμα το οποίο — κατά παρέκκλιση από τις διατάξεις του άρθρου 38 του κανονισμού διαδικασίας — θα ζητείτο στην περίπτωση αυτή όχι από τις προσφεύγουσες, στις οποίες δεν κοινοποιούνται, αλλά από την Επιτροπή. Δύσκολα όμως μπορεί να πει κανείς ότι η άποψη αυτή είναι ικανοποιητική. Στην πραγματικότητα, το θέμα δεν είναι μόνο να υπάρξει δυνατότητα διατυπώσεως κάποιων λόγων ακυρώσεως· οι ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις πρέπει αντίθετα να είναι σε θέση να κρίνουν, αν έχουν γενικά κάποιο συμφέρον να κινήσουν μία δίκη. Για το σκοπό αυτό είναι αναμφίβολα σημαντικό να γνωρίζουν όλο το περιεχόμενο των εκδοθεισών αποφάσεων, όπως την έκταση των χορηγούμενων ενισχύσεων και συγχρόνως την έκταση των επιπτώσεών τους στον οικονομικό χώρο, στον οποίο αναπτύσσουν οι προσφεύγουσες δραστηριότητα. Επειδή η δημοσίευση των ανακοινώσεων στην Επίσημη Εφημερίδα δεν επιτρέπει να σχηματίσει κανείς σχετική γνώμη, νομίζω ότι η ανακοίνωση δεν αρκεί για να αρχίσει να τρέχει η προθεσμία ασκήσεως της προσφυγής. Αν θεωρηθεί κρίσιμος ο χρόνος που έλαβε κανείς γνώση του περιεχομένου της απόφασης της Επιτροπής — στοιχείο που κατά το άρθρο 173 της Συνθήκης έχει σημασία παράλληλα με την κοινοποίηση και τη δημοσίευση — τότε είναι αξιοσημείωτο ότι η δεύτερη από τις προσφεύγουσες (όπως κατέστησε γνωστό η προσφεύγουσα με δήλωσή της στις 31 Ιουλίου 1969 μετά από ερώτηση του Δικαστηρίου) ζήτησε τέλος Φεβρουαρίου 1968 από τον πρόεδρο του Istituto Nazionale di Economia Sac-

carifera πληροφορίες καθώς και το κείμενο της επίμαχης απόφασης. Στις 14 Μαρτίου 1968 εστάλη ως απάντηση στην πρώτη από τις προσφεύγουσες ένα υπόμνημα σχετικά με τη νομική κατάσταση και στις 20 Μαρτίου 1968 αντίγραφα των αποφάσεων που είχαν ζητηθεί. Τα κείμενα αυτά γνωστοποιήθηκαν αμέσως και στις άλλες προσφεύγουσες. Αν οι ημερομηνίες αυτές θεωρηθούν σημαντικές στην παρούσα αλληλουχία, τότε είναι προφανές ότι η προθεσμία ασκήσεως της προσφυγής τηρήθηκε και στις περιπτώσεις Minerbio και Ostelato, επειδή οι αναφερθείσες ημερομηνίες βρίσκονται μέσα στο χρονικό όριο που προέκυψε από τον υπολογισμό που έκανα πριν, ξεκινώντας αντίστροφα από την ημέρα καταθέσεως του δικογράφου της προσφυγής. Και πάλι όμως μου φαίνεται αμφίβολο αν μπορεί κανείς να ακολουθήσει τη μέθοδο αυτή. Αν αυτό γινόταν δεκτό, θα ήταν υπερβολικά μονόπλευρο το κριτήριο του πότε πήραν οι προσφεύγουσες την πρωτοβουλία να λάβουν γνώση της πράξης που τους ενδιαφέρει. Δεν ανέκυψε αντίθετα το ερώτημα, αν τέτοια πρωτοβουλία μπορούσε να αναμένεται ενωρίτερα. Με τον τρόπο αυτό δίνεται πολύ μικρή σημασία στις απαιτήσεις της ασφάλειας δικαίου και ιδίως στα συμφέροντα όσων ευνοούνται από τις αποφάσεις, οι οποίοι μετά τη χορήγηση των ενισχύσεων άρχισαν την επέκταση των εκμεταλλεύσεών τους και φυσικά πρέπει να γνωρίζουν μετά από ορισμένο χρονικό σημείο, αν ισχύουν οι ενέργειες της Επιτροπής. Έστω κι αν δεν φτάσει κανείς στο σημείο να θεωρήσει ότι οι ανακοινώσεις στην Επίσημη Εφημερίδα αρκούν για την άσκηση προσφυγής, πρέπει πάντως να γίνει δεκτό τουλάχιστον ότι έχουν σημασία ενόψει της πρωτοβουλίας ασκήσεως προσφυγής. Θα ήθελα να παραπέμψω σχετικά στη νομολογία του Conseil d'Etat της Γαλλίας, από το οποίο επανελημμένα έγινε δεκτό ότι γνώση της υπάρξεως μιας αποφάσεως είναι αρκετή για να δώσει αφορμή να ζητηθεί το κείμενο της απόφασης (σχετικά χωρία συναντώνται

στους Auby και Drago<sup>1</sup>). Αν αυτό ισχύσει στην προκειμένη περίπτωση, σημαίνει το εξής: πρέπει να θεωρηθεί δεδομένο ότι οι προσφεύγουσες, επειδή ως επιχειρήσεις της βιομηχανίας ζαχαρώς ενδιαφέρονται για την κοινή αγορά ζαχαρώς και όλα τα ζητήματα που συνδέονται με αυτή, λαμβάνουν διαρκώς και μέσα σε σύντομο διάστημα γνώση των δημοσιεύσεων στην Επίσημη Εφημερίδα. Αν με τον τρόπο αυτό πληροφορηθούν την ύπαρξη πράξεων, το περιεχόμενο των οποίων τις *θίγει*, δεν μπορούν όμως να υπολογίζουν ότι οι πράξεις αυτές θα τους κοινοποιηθούν, τότε, αν θέλουν να διαφυλάξουν τα δικαιώματά τους, εναπόκειται σ' αυτές να προσπαθήσουν μέσα σε εύλογο διάστημα να λάβουν γνώση του περιεχομένου των πράξεων. Στην περίπτωση αυτή το απλούστερο είναι να απευθυνθούν κατευθείαν στην Επιτροπή, για την οποία πρέπει να γίνει δεκτό ότι επιλαμβάνεται των δικαιολογημένων αιτήσεων για πληροφορίες. Νόμιμη εμφανίζεται βέβαια και η οδός, την οποία επέλεξαν οι προσφεύγουσες (η παρέρβαση ενός εθνικού ινστιτούτου). Στην προκειμένη όμως περίπτωση είχε — όπως είδαμε — ως αποτέλεσμα ότι οι προσφεύγουσες είχαν στην κατοχή τους τις επίμαχες αποφάσεις τέσσερις εβδομάδες αφού άρχισαν τις ενέργειές τους. Αν τώρα ληφθεί υπόψη ότι η ύπαρξη των προσβαλλομένων πράξεων ανακοινώθηκε ήδη στις Επίσημες Εφημερίδες του Αυγούστου και του Οκτωβρίου 1967, θεωρώ ότι δεν είναι άτοπο να γίνει δεκτό ότι οι προσφεύγουσες μπορούσαν ήδη κατά το 1967 να επιδιώξουν να λάβουν γνώση του συνόλου του περιεχομένου των πράξεων αυτών. Συνεπώς, η προθεσμία του άρθρου 173 πρέπει να άρχισε να τρέχει από κάποιο αντίστοιχο χρονικό σημείο. Κατά τη γνώμη μου, δεν χρειάζεται να αναζητήσουμε σχετικά κάποιο ακριβέστερο χρονικό σημείο, επειδή αναγκαστικά οδηγείται κανείς στο συμπέρασμα ότι η κατάθεση της προσφυγής έλαβε χώρα έξω από κάθε συνετά υπολογισμένη προθεσμία. Επειδή οι προσφεύγουσες δεν έδωσαν οποιεσδήποτε εξηγήσεις για την εκπρόθεσμη ενέργειά τους (στην περίπτωση αυτή φέρουν αναμφίβολα το βάρος της αποδεί-

1 — *Traité de Contentieux Administratif*, 1962, τόμος 2, σ. 200.

ξεως), το μόνο που απομένει είναι οι προσφυγές κατά των αποφάσεων Minerbio και Ostellato να απορριφθούν ως απαράδεκτες λόγω εκπονώς της προθεσμίας του άρθρου 173.

## 2. Επί της ενεργητικής νομιμοποίησης

Μετά όσα εξέθεσα η περαιτέρω εξέταση περιορίζεται στην υπόθεση Castiglioni. Πάντοτε στο πεδίο του παραδεκτού πρέπει πλέον να εξεταστεί τι ισχύει ως προς τις κύριες ενστάσεις της Επιτροπής και των ομοδίκων της σχετικά με τις προϋποθέσεις ασκήσεως της προσφυγής κατά το άρθρο 173, παράγραφος 2, σύμφωνα με το οποίο «κάθε φυσικό πρόσωπο δύναται να ασκήσει προσφυγή κατά των αποφάσεων που απευθύνονται σ' αυτό, καθώς και κατά αποφάσεων που, αν και εκδίδονται ... ως αποφάσεις που απευθύνονται σε άλλο πρόσωπο, το αφορούν άμεσα και ατομικά». Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι στην προκειμένη περίπτωση πρόκειται για απόφαση κατά την έννοια της προαναφερθείσας διάταξης και κατά την έννοια του άρθρου 189, παράγραφος 4· αυτό που αμφισβητείται είναι, κατά πόσο οι προσφεύγουσες έχουν με την έτσι χαρακτηριθείσα πράξη τέτοια σχέση που να τους επιτρέπει να την προσβάλλουν. Έτσι βρισκόμαστε και πάλι μπροστά σε ένα πολυσυζητημένο θέμα, που μας απασχόλησε επανειλημμένα από τη σκοπιά του συνταγματικού δικαίου, ενώ αυτή τη φορά θα το εξετάσουμε από άλλη άποψη, η οποία δεν έχει αντιμετωπιστεί μέχρι σήμερα από τη νομολογία.

Από τις προϋποθέσεις που μόλις αναφέρθηκαν δεν θα μας απασχολήσει περισσότερο εκείνη που περιγράφεται με την έκφραση «αποφάσεις που απευθύνονται σε άλλο πρόσωπο». Βρίσκεται σε ένα τμήμα προτάσεως που κάνει λόγο και για κανονισμούς και που γενικά ερμηνεύεται ως προς αυ-

τούς με την έννοια ότι πρόκειται μόνο για φαινομενικούς κανονισμούς. Αν από αυτό συνάγεται ότι για μία απόφαση χρειάζεται αντίστοιχη αναζήτηση προς ποιον απευθύνεται, πρέπει δηλαδή να αποδειχθεί ότι ο προσφεύγων είναι στην πραγματικότητα εκείνος προς τον οποίο απευθύνεται και η απόφαση έχει ως προορισμό να επιφέρει έννομες συνέπειες ως προς αυτόν, τότε πρέπει να λεχθεί ότι τέτοια ερμηνεία δεν είναι ορθή. Μπορεί να είναι πράγματι λογική ενόψει της νομικής φύσεως μιας πράξεως, γιατί ως προς αυτή υφίστανται συχνά ασάφειες. Προκύπτει ακόμη ότι η αναφερθείσα διατύπωση επελέγη για τους κανονισμούς, για να αποκλείσει συζητήσεις, όπως εκείνες που προκλήθηκαν επί του άρθρου 33, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΚΑΧ, δηλαδή αποσαφηνίζει ότι κατά το άρθρο 173 μόνο γνήσιες αποφάσεις μπορούν να προσβληθούν από ιδιώτες τους οποίους αφορούν. Είναι όμως αδιανόητο να υπάρχουν αμφιβολίες ως προς το για ποιον προορίζεται και σε ποιον απευθύνεται μια ατομική πράξη. Η ατυχής λοιπόν διατύπωση του άρθρου 173, παράγραφος 2, δεν επιτρέπεται να οδηγήσει σε ερμηνεία, που συνεπάγεται απαράδεκτο περιορισμό του δικαιώματος ασκήσεως προσφυγής και μάλιστα με συνέπεια να μην υπόκεινται σε προσβολή ευνοϊκές πράξεις (στο νου έρχονται και πράξεις μέσα στα πλαίσια του δικαίου των διεπιχειρησιακών συμπράξεων), δηλαδή πράξεις που είναι βέβαιο σε ποιον απευθύνονται, έχουν όμως συγχρόνως δυσμενείς συνέπειες για τρίτους. Ότι δεν υπήρχε τέτοια πρόθεση προκύπτει ιδίως από μία σκέψη την οποία ανέπτυξαν οι προσφεύγουσες. Μόνη προϋπόθεση για να ασκήσει προσφυγή εκείνος, προς τον οποίο απευθύνεται η πράξη είναι να μπορεί να επικαλεστεί ένα λόγο, δηλαδή περιορισμό των νομίμως προστατευομένων συμφερόντων του. Αντίθετα, για τους άλλους που δικαιούνται να ασκήσουν προσφυγή, οι οποίοι αναφέρονται από την παραπάνω διάταξη, ισχύουν οι πρόσθετες προϋποθέσεις, ότι δηλαδή η πράξη πρέπει να τους αφορά άμεσα και ατομικά. Αυτό έχει πράγματι έννοια όταν ο δικαιούμενος σε προσφυγή δεν πρέπει να αποδείξει ότι η πράξη απευθύνεται

στην πραγματικότητα σ' αυτόν. Συνεπώς, είναι για μένα σαφές ότι το άρθρο 173 έχει υπόψη του και τις διοικητικές πράξεις που έχουν «το πρόσωπο του Ιανού» και δεν αναγνωρίζει δικαίωμα προσφυγής μόνο στα πρόσωπα, ως προς τα οποία κατά κύριο λόγο επέρχονται έννομες συνέπειες, αλλά και σε τρίτους, που πλήττονται *παρεπομένως*. Επομένως, το μόνο που πρέπει να εξεταστεί είναι αν η προσβαλλομένη απόφαση αφορά τις προσφεύγουσες *άμεσα* και *ατομικά*.

Για την έρευνα αυτή έχει σημασία, πώς θεμελιώνουν οι προσφεύγουσες ότι η πράξη τις αφορά. Υποστηρίζουν ότι νοθεύονται οι συνθήκες ανταγωνισμού κατά τρόπο που αντίκειται στις αρχές της Συνθήκης, επειδή η Επιτροπή διευκολύνει την αύξηση της παραγωγικής ικανότητας των ανταγωνιστών τους καταβάλλοντας ενισχύσεις από το ταμείο προσανατολισμού, οι οποίες μοιραία συνοδεύονται από κρατικές ενισχύσεις. Με αυτό συνδέονται επιπτώσεις στην κατανομή των ποσοστώσεων στα πλαίσια της οργάνωσης της αγοράς ζαχάρεως, δηλαδή συνέπειες στον υπολογισμό των λεγομένων βασικών ποσοστώσεων, για τις οποίες ισχύει απόλυτη εγγύηση τιμών. Αυτό εκτίθεται ρητά στην απόφαση Castiglion: ανεξάρτητα από αυτό δυσχεραίνεται η διάθεση πέραν των ποσοστώσεων, επειδή ενισχύεται η αύξηση της ικανότητας προς παραγωγή.

Κατά τη γνώμη μου δεν μπορεί να αμφισβητηθεί ότι οι προσφεύγουσες απέδειξαν έτσι ότι κατά κάποιο τρόπο οι αποφάσεις τις αφορούν (προς το παρόν δεν γίνεται λόγος για πρόσθετες προϋποθέσεις). Τουλάχιστον ως προς αυτό το σημείο μπορώ να αναφερθώ στη νομολογία επί της συνθήκης ΕΚΑΧ. Η νομολογία αυτή επανειλημμένα δέχτηκε ότι κυριαρχικά μέτρα που ευνοούν ορισμένες επιχειρήσεις και επιδρούν στις σχέσεις ανταγωνισμού μπορούν να προβληθούν από τις επιχειρήσεις που βλά-

πτονται. Υπενθυμίζω την προσφυγή που άσκησαν γαλλικές επιχειρήσεις κατά της εγκρίσεως ειδικών τιμών για τους γερμανικούς σιδηροδρόμους<sup>2</sup> καθώς και την υπόθεση των «Schichtprämiën» (πριμοδοτήσεις ανά στρώματα)<sup>3</sup> που αφορούσε προσφυγή ολλανδικών επιχειρήσεων κατά της χορήγησης από το κράτος επιδομάτων στους εργαζομένους στα βαθύτερα στρώματα των γερμανικών ανθρακωρυχείων. Από την εθνική νομολογία αξίζει να αναφερθεί η απόφαση της 30ής Αυγούστου 1968<sup>4</sup> του Bundesverwaltungsgericht, η οποία επίσης δέχτηκε την προσφυγή κατά της επιχορήγησης ανταγωνιστών. Σε περιπτώσεις όπως οι προαναφερθείσες, καθώς και στην προκειμένη, μπορεί να θεωρηθεί κανείς ως δεδομένο ότι προσβάλλονται νομίμως προστατευόμενα συμφέροντα. Αυτό αρκεί: δεν χρειάζεται αντίθετα να θίγονται δικαιώματα. Είναι, εξάλλου, ευνόητο ότι δεν χρειάζεται να εξεταστεί στα πλαίσια του παραδεκτού, αν πράγματι παραβιάζονται οι αρχές, τις οποίες επικαλούνται οι προσφεύγουσες. Αυτό συμβαίνει στα πλαίσια της συζητήσεως επί της ουσίας, ενώ ως προς το δικαίωμα προς άσκηση της προσφυγής αρκεί ο θεμελιωμένος ισχυρισμός ότι υπάρχει προσβολή νομίμων συμφερόντων.

Κατά τη Συνθήκη ΕΟΚ όμως έχει σημασία η πράξη να αφορά ειδικά τις προσφεύγουσες, προϋπόθεση, άλλωστε, που — όπως τόνισα επανειλημμένα — αποκλείει πλήρη αντιγραφή της νομολογίας επί της Συνθήκης ΕΚΑΧ ή ευθυγράμμιση με τα κριτήρια του εσωτερικού δικαίου. Η πρώτη περιοριστική προϋπόθεση διατυπώνεται με τις λέξεις «να το αφορά ατομικά». Η Επιτροπή και οι ομόδικοί της, επικαλούμενες τη γνωστή διατύπωση της απόφασης Plaumann, αμφισβητούν ότι έχει πληρωθεί η προϋπόθεση αυτή. Ισχυρίζονται ότι από την προσβαλλόμενη απόφαση θίγεται ευρύς κύκλος προσώπων που τελικά είναι δύσκολο να προσδιοριστεί ενόψει των μελλοντικών

2 — Υπόθεση 24/58, τόμος VI, σ. 615.

3 — Υπόθεση 30/59, τόμος VII, σ. 38.

4 — Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 69, σ. 522.

επιπτώσεων. Εκτός από άλλους ανταγωνιστές της ευνοούμενης επιχειρήσεως (δηλαδή όλους τους παρασκευαστές ζαχαρώς από τεύτλα) ανήκουν στον κύκλο αυτό και όσοι υπέβαλαν αιτήσεις, αλλά δεν τους εγκρίθηκαν ενισχύσεις, όλοι εκείνοι που συμμετέχουν στην αύξηση της παραγωγικής ικανότητας καθώς και οι καλλιεργητές τεύτλων που ωφελούνται από την αύξηση αυτή.

Αυτή η αντιμετώπιση, ωστόσο, μου φαίνεται άστοχη από πολλές απόψεις. Πρώτον, γιατί παραλείπει την απαραίτητη διάκριση των προσώπων που θίγονται από την προσβαλλόμενη απόφαση. Καταλήγει έτσι σε τεχνητή διεύρυνση του κύκλου των θιγόμενων προσώπων. Ενώ αντίθετα έχει σημασία — όπως τονίζουν οι προσφεύγουσες — ποιον βλάπτει η προσβαλλόμενη απόφαση, ποιον θίγει. Αυτό το δέχτηκε με σαφήνεια το Δικαστήριο στις υποθέσεις 106 και 107/63<sup>5</sup>, όπου απλώς εξετάστηκε ποιον έβλαπτε το τότε προσβαλλόμενο μέτρο διασφαλίσεως. Αν το Δικαστήριο είχε λάβει υπόψη του και τις ευνοϊκές επιπτώσεις, ασφαλώς δεν θα είχε καταλήξει στην περίπτωση εκείνη στη διαπίστωση ότι υπήρχε ορισμένος αριθμός προσώπων, τα οποία αφορούσε η απόφαση. Συνεπώς, από τον κύκλο των προσώπων που αναφέρει η Επιτροπή πρέπει να αφαιρεθούν εκείνοι, στους οποίους η απόφαση έχει ευνοϊκές επιπτώσεις (δηλαδή οι επιχειρήσεις που συμμετέχουν στην επέκταση της εκμετάλλευσής και οι καλλιεργητές τεύτλων, οι οποίοι ωφελούνται από την επέκταση).

Είμαι πεπεισμένος ότι είναι εξίσου εσφαλμένο να λαμβάνονται υπόψη και οι επιπτώσεις που θα προκύψουν στο μέλλον από την πραγματοποίηση του σχεδίου. Το κρίσιμο σημείο πρέπει να είναι ο χρόνος που αρχίζει να ισχύει η απόφαση διαφορετικά

δεν θα μπορούσε ποτέ να γίνει δεκτό ότι οι γνήσιες ατομικές πράξεις με μακροπρόθεσμες επιπτώσεις αφορούν κάποιον ατομικά, συμπέρασμα που δύσκολα συμβιβάζεται με την παρότρυνση που περιέχει η απόφαση Plaumann να γίνεται διασταλτική ερμηνεία του άρθρου 173. Η αντιμετώπιση που θεωρώ ορθή δικαιολογείται εξάλλου και επειδή υφίσταται σαφής διαφορά μεταξύ των βιομηχανιών ζαχαρώς που θίγονται τώρα και εκείνων που θα διευρύνουν στο μέλλον τον κύκλο των θιγόμενων προσώπων. Όπως υπογραμμίζουν οι προσφεύγουσες, τα τελευταία αυτά πρόσωπα δεν θίγονται ήδη, ανεξάρτητα από το ότι, ενόψει της καταστάσεως της αγοράς ζαχαρώς, είναι εξαιρετικά απίθανο να αυξηθεί στο μέλλον ο αριθμός των επιχειρήσεων στον τομέα αυτό. Αν όμως παραμείνει κανείς στον κύκλο των επιχειρήσεων, τις οποίες αφορά τώρα και οι οποίες μπορούν να θεωρηθούν ως ανταγωνιστές της ευνοούμενης επιχειρήσεως και άρα ως θιγόμενες, δύσκολα μπορεί να αρνηθεί κανείς ότι η προσβαλλόμενη απόφαση αφορά ειδικά ακριβώς τις προσφεύγουσες επιχειρήσεις και ίσως μερικές ακόμη από την ομάδα των 25 εν συνόλω ιταλικών εργοστασίων ζαχαρώς, ένα μέρος από τα οποία αναπτύσσει δραστηριότητα στην ίδια περιφέρεια με την ευνοούμενη επιχείρηση. Για να έχει η διατύπωση της απόφασης Plaumann λογικό περιεχόμενο, οι επιχειρήσεις αυτές εξατομικεύονται με τον ίδιο τρόπο όπως και εκείνος προς τον οποίο απευθύνεται η απόφαση λόγω «ειδικών συνθηκών που τις αναδεικνύουν από τον κύκλο όλων των υπολοίπων προσώπων». Συνεπώς, δεν μπορεί να αποκλειστεί το δικαίωμά τους να ασκήσουν προσφυγή — τουλάχιστον από τη σκοπιά που αντιμετωπίζεται εδώ.

Έτσι απομένει να εξεταστεί, αν η απόφαση τις αφορά και άμεσα. Κατά την άποψη της Επιτροπής δύο παράγοντες το αποκλείουν: αφενός επειδή η πραγματική μεταβολή των συνθηκών ανταγωνισμού εξαρτάται από το αν η ευνοούμενη επιχείρηση πραγματοποιεί το σχέδιό της και αφετέρου απαιτείται

5 — Τόμος XI, σ. 556.

κάποια ενέργεια της Ιταλικής Κυβέρνησης, δηλαδή η χορήγηση αντίστοιχης ποσόστωσης της παραγωγής. Και αυτές όμως οι ενστάσεις επιφανειακά μόνο είναι ορθές. Επειδή κατά ορθή άποψη έχουν σημασία μόνον οι νομικές επιπτώσεις των αποφάσεων της Κοινότητας, πρέπει κατ' αρχάς να μη ληφθούν υπόψη οι *ιδιωτικές* ενέργειες όσων ευνοούνται, από τις οποίες εξαρτάται η πραγματοποίηση του σχεδίου και οι υλικές του επιπτώσεις. Πράγματι, μόνο τότε μπορεί να λεχθεί ότι μία κοινοτική πράξη αφορά κάποιον *έμμεσα*, όταν οι νομικές της συνέπειες επέρχονται μέσω ενέργειας μιας άλλης αρχής και μάλιστα μιας ενέργειας κατά διακριτική ευχέρεια. Δεν με πείθει ούτε και το ότι στην προκειμένη περίπτωση η σχετική ενέργεια συνίσταται στην κατανομή ποσοστώσεων από το κράτος. Πρέπει βεβαίως να παραδεχτεί κανείς ότι υφίσταται σχετικά κάποιο πεδίο διακριτικής ευχέρειας του κράτους και ότι η απόφαση Castiglioni περιέχει και την προϋπόθεση ότι η καταβολή της ενίσχυσης εξαρτάται από την κατανομή αντίστοιχης ποσόστωσης της παραγωγής. Αυτό όμως δεν πρέπει να παρασύρει σε καθαρά νομοτεχνική αντιμετώπιση. Νομίζω ότι απορρίφθηκε ήδη με την απόφαση στις υποθέσεις 106 και 107/63<sup>6</sup>. Κατά την απόφαση αυτή ενδείκνυται μάλλον συνολική ουσιαστική έρευνα που θα ξαναδώσει στη διακριτική ευχέρεια του κράτους την αληθινή της σημασία και θα οδηγήσει, ενδεχομένως, στη διαπίστωση ότι στην πραγματικότητα η κοινοτική ενέργεια κλείνει οριστικά μία διαδικασία που περιέχει και στοιχεία κρατικής συμμετοχής. Αν αυτό ισχύει στην προκειμένη περίπτωση, σημαίνει ότι: αν η Ιταλική Κυβέρνηση, αφού εξετάσει προσεκτικά τις αιτήσεις για ενισχύσεις από το Γεωργικό Ταμείο, εγκρίνει μερικές, τις διαβιβάζει στην Επιτροπή και αναλάβει η ίδια οικονομικές υποχρεώσεις, είναι απολύτως βέβαιο ότι θα υποστεί και τις συνέπειες που επιβάλλονται στον τομέα της κατανομής των ποσοστώσεων. Δεν μπορεί να εξηγήσει κανείς διαφορετικά το περιεχόμενο των αποφάσεων υπέρ της Minerbio και της

Ostellato, οι οποίες απλώς *προϋποθέτουν* ως βέβαιο ότι η Ιταλική Κυβέρνηση θα κατανείμει τις αντίστοιχες ποσοστώσεις της παραγωγής. Παρά το ότι λοιπόν, κατά τα φαινόμενα, υπάρχει ενόψει της κρατικής διακριτικής ευχέρειας κατά την κατανομή των ποσοστώσεων ρωγμή στον αιτιώδη σύνδεσμο κοινοτικής πράξης-εννόμων συνεπειών, αυτό δεν αποκλείει να γίνει δεκτό ότι αφορά άμεσα τις προσφεύγουσες, αρκεί να εφαρμοστεί η ουσιαστική και η μόνη λογική μέθοδος αντιμετώπισης που αναπτύχθηκε πιο πάνω.

Ύστερα από όλα αυτά καταλήγω ως προς τις προϋποθέσεις του άρθρου 173, παράγραφος 2, για την άσκηση προσφυγής στο συμπέρασμα ότι στην περίπτωση Castiglioni είναι απολύτως υποστηρίξιμη η ευνοϊκή κρίση υπέρ των προσφευγουσών.

3. Ως προς την ενεργητική νομιμοποίηση της Associazione Nazionale fra gli Industriali dello Zucchero κ.λπ.

Κατά τη διαδικασία δεν εξετάστηκε μεν ένα άλλο πρόβλημα σχετικά με το παραδεκτό, αλλά το Δικαστήριο μπορεί να ασχοληθεί με αυτό αυτεπάγγελα. Το πρόβλημα αναφύεται από το ότι η δη προσφεύγουσα είναι προφανώς οικονομική ένωση. Η Συνθήκη ΕΚΑΧ ορίζει ρητά ότι τέτοιες ενώσεις έχουν δικαίωμα ασκήσεως προσφυγής. Αντίστοιχη διάταξη, αντίθετα, λείπει από τη Συνθήκη ΕΟΚ. Στη Συνθήκη αυτή οι ενώσεις συμπεριλαμβάνονται στο γενικό χαρακτηρισμό «νομικά πρόσωπα». Από αυτό συνάγεται ότι πρέπει να αποδεικνύουν *ίδιο* έννομο συμφέρον προς άσκηση προσφυγής. Θα θυμόμαστε, βέβαια, πώς θεμελιώσαν οι άλλες προσφεύγουσες το έννομο συμφέρον τους για την άσκηση προσφυγής: επικαλούνται κυρίως προσβολή των συνθηκών ανταγωνισμού. Επειδή είναι προφανές ότι η Associazione δεν διατηρεί εργοστάσιο ζα-

χάρεως, αλλά — σύμφωνα με το υποβληθέν καταστατικό της — προασπίζεται τα συμφέροντα των μελών της (στα οποία συγκαταλέγονται και επιχειρήσεις από άλλους οικονομικούς κλάδους), δεν μπορεί να προβάλλει αντίστοιχη θεμελίωση. Θα είχε δικαίωμα να ασκήσει προσφυγή αν η δικονομία του Δικαστηρίου επέτρεπε την προάσπιση συμφερόντων τρίτων. Και η νομολογία του Bundesverfassungsgericht απορρίπτει παρόμοιες συνταγματικές προσφυγές (πρβλ. απόφαση της 22ας Μαΐου 1963<sup>7</sup>). Επειδή όμως υποστηρίζεται γενικά η άποψη ότι η Συνθήκη ΕΟΚ δεν αναγνωρίζει στους ιδιώτες ιδίας εκτάσεως δικαίωμα προς άσκηση προσφυγής, όπως το εθνικό δίκαιο, φαίνεται δικαιολογημένο το ερώτημα, κατά πόσο η Associazione έχει δικαίωμα ασκήσεως προσφυγής. Αφήνω το Δικαστήριο να κρίνει το ζήτημα αυτό. Αν το Δικαστήριο συμμερίζεται τις πιο πάνω αμφιβολίες, τότε η προσφυγή της εν λόγω ενώσεως θα πρέπει να απορριφθεί εξ ολοκλήρου ως απαράδεκτη, τελείως ανεξάρτητα από τις επιφυλάξεις που διατυπώθηκαν στην αρχή ως προς την τήρηση της προθεσμίας ασκήσεως της προσφυγής.

## II — Υπόθεση 18/68

Όπως είναι γνωστό, οι προσφεύγουσες κατέθεσαν και δεύτερη προσφυγή βάσει του άρθρου 175 της Συνθήκης ΕΟΚ για να πετύχουν οπωσδήποτε ακύρωση των αποφάσεων τις οποίες επικρίνουν. Πρέπει να γίνουν ορισμένες παρατηρήσεις ως προς το παραδεκτό και αυτών των προσφυγών.

Εδώ δεν ανακύπτουν προβλήματα ως προς την τήρηση της προθεσμίας ασκήσεως της προσφυγής. Αυτό φαίνεται από απλή παραβολή των ημερομηνιών. Οι προσφεύγουσες υπέβαλαν στις 13 Μαΐου 1968 αίτηση στην Επιτροπή για ανάκληση των επιμάχων αποφάσεων. Επειδή δεν έλαβαν απάντηση

επί του θέματος, προσέφυγαν την 1η Αυγούστου 1968 στο Δικαστήριο. Είναι λοιπόν σαφές ότι έτσι βρίσκονται μέσα στα χρονικά περιθώρια που προβλέπει η Συνθήκη.

Ως προς το δικαίωμα προς άσκηση προσφυγής της Associazione ισχύει και εδώ η ίδια γνώμη που αναπτύχθηκε στα πλαίσια του άρθρου 173. Αν λοιπόν το Δικαστήριο κρίνει τις παραπάνω σκέψεις ως ορθές, τότε πρέπει να απορρίψει και την προσφυγή λόγω παραλείψεως της ενώσεως.

Όπως κατέληξα στο συμπέρασμα ότι δεν τηρήθηκαν οι προθεσμίες ασκήσεως προσφυγής του άρθρου 173, θεωρώ ότι το ίδιο ισχύει και για την προκειμένη αναγνωριστική προσφυγή. Πράγματι, όποιος έχασε την προθεσμία ασκήσεως προσφυγής κατά μιας πράξεως, δεν μπορεί να ζητήσει την ακύρωσή της στο πλαίσιο της διαδικασίας του άρθρου 175, εκτός αν αποδείξει την επέλευση νέων πραγματικών περιστατικών. Στην προκειμένη περίπτωση όμως δεν μπορεί να γίνει λόγος για κάτι τέτοιο, επειδή η θεμελίωση της προσφυγής 18/68 συμπίπτει σχεδόν εξ ολοκλήρου με τη θεμελίωση της προσφυγής 10/68. Καθόσον οι προσφεύγουσες επικαλούνται και ζητήματα σκοπιμότητας, που θα μπορούσαν να ωθήσουν την Επιτροπή να ακυρώσει τις επίμαχες πράξεις, πρέπει να αντιταχθεί ότι με τον τρόπο αυτό δεν θεμελιώνεται προσφυγή κατά το άρθρο 175. Σημαντικό στοιχείο για μια τέτοια προσφυγή αποτελεί ο ισχυρισμός ότι ένα κοινοτικό όργανο παραβίασε τη Συνθήκη με την παράλειψή του. Από αυτό συνάγεται ότι το όργανο καθού ασκεί τη προσφυγή πρέπει να είχε υποχρέωση προς ενέργεια χωρίς να αρκεί απλή δυνατότητα στο πλαίσιο διακριτικής ευχέρειας. Για το λόγο αυτό πρέπει να απορριφθεί ως απαράδεκτη η προσφυγή 18/68 ως προς τις αποφάσεις Minerbio και Ostellato.

7 — NJW 63, σ. 1243.

Κάτι αντίστοιχο ισχύει, τέλος, για την περίπτωση Castiglione για την οποία δέχομαι ότι είναι παραδεκτή η προσφυγή ακυρώσεως. Είναι αυτονόητο ότι οι σκέψεις περί σκοπιμότητας που εξετάστηκαν πριν λίγο δεν θεμελιώνουν ούτε και εδώ το παραδεκτό μιας ακόμη προσφυγής λόγω παραλείψεως.

Εφόσον δεν ανακύπτουν άλλα ζητήματα ως προς το παραδεκτό ή εν πάση περιπτώσει σε σχέση με επί μέρους λόγους προσφυγής, μπορώ μετά τη σχετικά εκτεταμένη προκαταρκτική έρευνα να προχωρήσω στην ουσία. Θα μιάς απασχολήσει, άλλωστε, μόνο καθόσον αφορά την περίπτωση Castiglione.

## B — Επί της ουσίας

Οι προσφεύγουσες, για να θεμελιώσουν τις προσφυγές τους, προβάλλουν πολλά επιχειρήματα. Μερικά από τα επιχειρήματα αυτά είναι αμιγώς νομικής φύσεως, μερικά αφορούν την πραγματική κατάσταση, στην οποία θα έχει επιπτώσεις η προσβαλλόμενη απόφαση. Επειδή ως προς το τελευταίο αυτό ζήτημα υφίσταται πολλαπλή διαμάχη μεταξύ των διαδίκων, μου φαίνεται πιο συνετό να αρχίσω την εξέταση από τα αμιγώς νομικά επιχειρήματα.

Πριν όμως προχωρήσω σ' αυτά πρέπει να κάνω μία σύντομη παρατήρηση σε μια ένσταση που πρόβαλε η Ιταλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή. Σύμφωνα με την ένσταση αυτή, οι προσφεύγουσες δικαιούνται να επικαλούνται μόνο λόγους που αφορούν την κατάχρηση εξουσίας και την παράβαση ουσιαστικού τύπου, επειδή το αμφισβητούμενο μέτρο προϋποθέτει ότι η Επιτροπή έχει ευρύ πεδίο εκτιμήσεως, οι σχετικές λεπτομέρειες του οποίου εκφεύγουν

του δικαστικού ελέγχου. Ασφαλώς δεν μπορεί κανείς να συμφωνήσει απολύτως με αυτό. Πράγματι, από τη Συνθήκη δεν προκύπτει τέτοιος περιορισμός, ιδίως όσον αφορά τις αιτιάσεις για παράβαση της Συνθήκης, παράβαση του παράγωγου κοινοτικού δικαίου καθώς και παραβίαση γενικών αρχών του δικαίου. Συνεπώς, δεν αποκλείονται καθόλου αντίστοιχοι λόγοι ακυρώσεως. Μπορεί, πάντως, κανείς να είναι επιφυλακτικός όσον αφορά το δικαστικό έλεγχο, όταν πρόκειται για άσκηση διακριτικής εξουσίας επί θεμάτων οικονομικής πολιτικής. Πού συμβαίνει αυτό και σε ποια έκταση, θα προκύψει κατά τη διάρκεια της έρευνας.

## I — Νομικά επιχειρήματα

1. Μπορούν να χορηγούνται από το Ταμείο Προσανατολισμού ενισχύσεις στη βιομηχανία μεταποίησης;

Οι προσφεύγουσες στηρίζουν τον πρώτο τους ισχυρισμό στο πεδίο δράσης του τμήματος προσανατολισμού του Γεωργικού Ταμείου, όπως περιγράφεται στο άρθρο 11 του κανονισμού 17/64. Κατά το άρθρο αυτό προβλέπονται ενισχύσεις — καθόσον ενδιαφέρει εδώ — «για την προσαρμογή και τη βελτίωση της εμπορίας των γεωργικών προϊόντων». Το άρθρο 12, παράγραφος 3, προσδιορίζει τι σημαίνει αυτό, με τα ακόλουθα λόγια: «Ως προσαρμογή και βελτίωση της εμπορίας των γεωργικών προϊόντων ... νοείται ο εξοπλισμός για την εμπορία εντός των γεωργικών εκμεταλλεύσεων ή στο πλαίσιο περισσότερων γεωργικών εκμεταλλεύσεων ή εκτός αυτών, στους κατωτέρω τομείς: α) τη βελτίωση της αποθηκεύσεως και της συντηρήσεως, β) την αξιοποίηση των γεωργικών προϊόντων, γ) τη βελτίωση των κυκλωμάτων εμπορίας κ.λπ.» Οι προσφεύγουσες λοιπόν πιστεύουν ότι η έκφραση «αξιοποίηση των γεωργικών προ-

ιόντων» πρέπει να ερμηνευθεί στενά, δηλαδή υπό την έννοια ότι αποκλείεται η βιομηχανία μεταποίησης. Είναι όμως πρόθυμες να υπαγάγουν στην έννοια αυτή επιχειρήσεις εξευγενισμού πρώτου βαθμού, οι οποίες εκ παραδόσεως λειτουργούν στο πλαίσιο μιας ή περισσότερων γεωργικών εκμεταλλεύσεων (όπως ελαιοτριβεία ή πατητήρια), ή επιχειρήσεις μεταποίησης, χωρίς τις οποίες τα γεωργικά προϊόντα θα έμεναν απούλητα ή ακόμη δεν θα είχαν κατάλληλες δυνατότητες διάθεσης.

Δεν συμφωνώ όμως με την Επιτροπή ότι η ερμηνεία αυτή είναι επιβεβλημένη. Στην πραγματικότητα το γράμμα της διάταξης («αξιοποίηση», «Verwertung», «Valorisation») οδηγεί γενικά στο να συμπεριληφθεί η δραστηριότητα μεταποίησης ή εξευγενισμού και — από την άποψη αυτή — φαίνεται τεχνητή η οριοθέτηση, την οποία υποδεικνύει η Επιτροπή. Ανεξάρτητα όμως από αυτό είναι σημαντική η ακόλουθη σκέψη. Στην παρούσα αλληλουχία η βελτίωση των γεωργικών δομών αποτελεί την κεντρική ιδέα. Αυτήν πρέπει να εξυπηρετήσουν τα μέτρα του τμήματος προσανατολισμού. Αυτό θα συμβεί σε πρώτη φάση, αν στόχος είναι η μεταβολή των εσωτερικών συνθηκών παραγωγής. Κατά τη γνώμη μου όμως είναι πρόδηλο ότι, εκτός από τον τρόπο αυτό, μπορεί να επιτευχθεί έμμεση μεταβολή των γεωργικών δομών με μέτρα στον τομέα της μεταποίησης που έχουν ευμενείς επιπτώσεις στη γεωργία. Αυτό αποδεικνύεται πιο συγκεκριμένα στο παράδειγμα των τεύτλων, τα οποία δεν καταναλίσκονται αυτούσια, αλλά αντίθετα ενδιαφέρουν την αγορά μόνο με τη μορφή του τελικού προϊόντος που προκύπτει από τη μεταποίηση. Το αποτέλεσμα είναι απολύτως σαφές, αν σκεφτεί κανείς, τι επιπτώσεις έχουν στη γεωργία η αύξηση της παραγωγικής ικανότητας και ο εκσυγχρονισμός μιας επιχείρησης μεταποίησης που βρίσκεται σε μέρος ευνοϊκό από άποψη μέσων συγκοινωνίας. Τα μέτρα αυτά μπορεί να έχουν ως συνέπεια αναδιάρθρωση της γεωργικής παραγωγής προς την κατεύθυνση προϊόντων, τα οποία σε

συνάρτηση με το κλίμα και την ποιότητα του εδάφους αποφέρουν μεγαλύτερο εισόδημα. Η αναδιάρθρωση αυτή (ή η αύξηση της παραγωγής) μπορεί να έχει και άλλες ευμενείς επιπτώσεις ως προς τη βελτίωση του εδάφους ή άλλους παραγωγικούς κλάδους (για παράδειγμα την κτηνοτροφία). Συνεπώς, ο εκσυγχρονισμός ή η ορθολογική οργάνωση των επιχειρήσεων μεταποίησης διευκολύνει την ταχεία αξιοποίηση των γεωργικών προϊόντων, οπότε αποφεύγεται ποιοτική και ποσοτική απώλεια και επιπλέον επιταχύνεται η εκ νέου καλλιέργεια των εκτάσεων από τις οποίες προήλθε η σοδεία. Ορθολογική μεταποίηση κρατά το κόστος παραγωγής σε χαμηλό επίπεδο και επιτρέπει έτσι να καταβάλλονται για τα βασικά προϊόντα τιμές υψηλότερες από τις ελάχιστες τιμές, τις οποίες εγγυάται η κοινή οργάνωση της αγοράς ζαχαρώς. Παρόμοιες συνέπειες έχει και το χαμηλό κόστος μεταφοράς. Παράλληλα η ευνοϊκή από άποψη μέσων συγκοινωνίας θέση των επιχειρήσεων μεταποίησης διευκολύνει τη φθηνή χρήση των αποβλήτων των γεωργικών επιχειρήσεων. Όλα αυτά συμβάλλουν αναμφίβολα, όχι μόνο στην καθαντό μεταβολή των γεωργικών δομών, αλλά — πράγμα που είναι εξίσου σημαντικό — και στην αύξηση της ευημερίας των γεωργικών εκμεταλλεύσεων που συμμετέχουν. Μετά από όλα αυτά, πραγματικά δεν μπορεί κανείς να αρνηθεί ότι η ενίσχυση των επιχειρήσεων μεταποίησης του είδους που μας ενδιαφέρει εν προκειμένω εξυπηρετεί τους σκοπούς του κανονισμού 17/64.

Κατά τη γνώμη μου δεν υπάρχουν επιχειρήματα ικανά να κλονίσουν το βασικό αυτό ερμηνευτικό συμπέρασμα. Ιδίως δεν έχει νόημα η σύγκριση του γράμματος του κανονισμού 17/64 με το γράμμα του κανονισμού 206/66. Όπως είναι γνωστό, στη σύγκριση αυτή προέβησαν οι προσφεύγουσες και υπογράμμισαν ότι ο κανονισμός 206/66 αναφέρει ρητά ότι επιδοτούνται οι επιχειρήσεις μεταποίησης. Επειδή δεν αναφέρεται αυτό στον κανονισμό 17/64, οι προσφεύγουσες συνάγουν ότι είναι υποχρεω-

τικό να ερμηνευθούν συσταλτικά οι διατάξεις του. Επανειλημμένα τονίστηκε ποια πρέπει να είναι κατ' αρχήν η αντιμετώπιση τέτοιων επιχειρημάτων που βασίζονται στο γράμμα του νόμου στον τομέα του κοινοτικού δικαίου, και ειδικότερα του παράγωγου κοινοτικού δικαίου. Έχουν μειωμένη βαρύτητα για το μόνο λόγο ότι η επεξεργασία των κοινοτικών νομοθετικών κειμένων δεν είναι τόσο επιμελημένη όσο των εθνικών κωδίκων. Στην προκειμένη περίπτωση, εξάλλου, πρέπει να δοθεί προσοχή στο ότι ο κανονισμός 206/66 θεσπίστηκε υπό ειδικές περιστάσεις, με μεγάλη χρονική διαφορά από τον κανονισμό 17/64 και σε σχετικά σύντομο διάστημα, στη δε σύνταξή του δεν πήραν μέρος όλα εκείνα τα συλλογικά όργανα που συνέβαλαν στην εκπόνηση του κανονισμού 17/64. Έτσι εξηγούνται και άλλες διαφορές ως προς την ορολογία από τον κανονισμό 17/64, τις οποίες υπέδειξε η Επιτροπή. Οι διαφορές όμως αυτές δεν οδηγούν αναγκαστικά σε συμπέρασμα υπέρ της απόψεως των προσφευγουσών.

Το ίδιο ισχύει για τον ισχυρισμό που αφορά το ιστορικό του κανονισμού 17/64. Όπως ακούσαμε, η αντίστοιχη πρόταση της Επιτροπής επί του σημείου «αξιολόγηση των γεωργικών προϊόντων» περιελάμβανε σειρά παραδειγμάτων από τη βιομηχανία μεταποίησης, μεταξύ των οποίων αναφέρονταν τα εργοστάσια ζαχαρώδους. Το Συμβούλιο δεν περιέλαβε τα παραδείγματα αυτά στο τελικό κείμενο του κανονισμού και από αυτό συνάγουν οι προσφεύγουσες ότι το Συμβούλιο δεν είχε πρόθεση να συμπεριλάβει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 12 τις βιομηχανίες μεταποίησης. Συμφωνώ όμως με την Επιτροπή ότι και αυτό δεν είναι υποχρεωτικό. Πιο πειστική είναι, αντίθετα, η άποψη της Επιτροπής ότι, παραλείποντας τα παραδείγματα που περιλαμβάνονταν στην παράγραφο 3 του άρθρου 12, το Συμβούλιο θέλησε απλώς να ελαφρύνει το κείμενο και να το καταστήσει πιο ομοιογενές. Αυτό ενισχύεται κυρίως από το γεγονός ότι διατηρήθηκε η βασική φράση — «αξιο-

ποίηση των γεωργικών προϊόντων» — από την οποία αντλήθηκαν τα παραδείγματα. Τόσο όμως η φράση αυτή όσο και το πνεύμα και ο σκοπός του κανονισμού 17/64 έχουν αποφασιστική σημασία για την ερμηνεία.

Ο τρόπος που εφαρμόστηκε μέχρι σήμερα ο κανονισμός 17/64 παρέχει ένα επιπλέον στοιχείο υπέρ της ορθότητας της ερμηνείας μου. Όπως μας είπε η Επιτροπή, από την αρχή (δηλαδή από το 1964) το Ταμείο Προσανατολισμού κατέβαλε σε πολλές περιπτώσεις και σε μεγάλη έκταση ενισχύσεις σε βιομηχανικές επιχειρήσεις μεταποίησης (όπως σφαγεία, γαλακτοκομεία, εργοστάσια τυποποίησης). Αυτό συνέβαινε — όπως εξάλλου και στην υπό κρίση περίπτωση — με ομόφωνη συναίνεση της Επιτροπής Γεωργικών Διαρθρώσεων και της Επιτροπής του Ταμείου, δηλαδή με τη συναίνεση συλλογικών οργάνων, στα οποία στέλλουν εκπροσώπους τα κράτη μέλη και τα οποία — όπως η Επιτροπή Γεωργικών Διαρθρώσεων — πήραν μέρος και στη θέσπιση του κανονισμού 17/64. Δικαιολογείται, ασφαλώς, η παραδοχή ότι τέτοια συναίνεση δεν θα δινόταν, αν οι συντάκτες του κανονισμού 17/64 είχαν διαφορετική αντίληψη.

Εν πάση περιπτώσει απομένει ακόμη να εξεταστεί, αν ο κανονισμός 17/64 — παίρνοντας ως ορθή την εκδοχή της Επιτροπής — συμφωνεί με τις αρχές της Συνθήκης, από τις οποίες εξαρτάται, σε τελική ανάλυση, το κύρος του. Οι προσφεύγουσες το αμφισβητούν και προσπαθούν, επικαλούμενες το άρθρο 184 της Συνθήκης, να στηρίξουν έτσι τον πρώτο λόγο ακυρώσεως. Ούτε και έτσι μπορούν όμως να το επιτύχουν. Η Συνθήκη περιέχει ειδικούς κανόνες για το εμπόριο και την επεξεργασία των γεωργικών προϊόντων, που απαριθμούνται στο παράρτημα II, άρα και για μία σειρά προϊόντων μεταποίησης, όπως η ζάχαρη. Η ζάχαρη, επειδή είναι το φυσικό τε-

λικό προϊόν ενός ολοκληρωμένου κύκλου παραγωγής, αποτελεί το επίκεντρο της κοινής οργάνωσης της αγοράς ζαχάρεως, όπως θεσπίστηκε από τον κανονισμό 1009/67. Το άρθρο 40, παράγραφος 4, ορίζει ότι για να πραγματοποιηθούν οι στόχοι των μορφών κοινής οργάνωσης των γεωργικών προϊόντων μπορεί να ιδρυθεί ένα ταμείο προσανατολισμού. Έτσι το ταμείο συνδέεται με τους στόχους του άρθρου 39, ιδίως το στόχο της αύξησης της παραγωγικότητας της γεωργίας. Από το σύνολο των διατάξεων αυτών, καθώς και ενόψει των όσων εξέθεσα προηγουμένως επί του όρου «αύξηση της παραγωγικότητας», συνάγεται ότι η Συνθήκη δεν αποκλείει τη χρήση των πόρων του Ταμείου Προσανατολισμού για επιχειρήσεις μεταποίησης, που παρασκευάζουν γεωργικά προϊόντα κατά την έννοια του παραρτήματος II. Ακόμη και με διασταλτική ερμηνεία ο κανονισμός 17/64 εμφανίζεται σύμφωνος με τη Συνθήκη.

2. Η προσβαλλόμενη απόφαση αντίκειται στις αρχές της κοινής γεωργικής πολιτικής στον τομέα της αγοράς ζαχάρεως;

Το άρθρο 14, παράγραφος 1, στοιχείο β του κανονισμού 17/64 ορίζει ότι για τη συνδρομή του Ταμείου πρέπει να λαμβάνονται υπόψη «οι ανάγκες της κοινής γεωργικής πολιτικής». Κατά τη γνώμη των προσφευγουσών, η κοινή γεωργική πολιτική στον τομέα της αγοράς ζαχάρεως χαρακτηρίζεται από το γεγονός ότι υπάρχουν πλεονάσματα σε ζάχαρη. Για το λόγο αυτό η κοινή οργάνωση της αγοράς προβλέπει περιορισμούς στην παραγωγή. Δεν συμβιβάζεται όμως με την επιδίωξη αυτή η χορήγηση ενισχύσεων για την αύξηση της παραγωγικής ικανότητας που συνεπάγεται αύξηση της παραγωγής ζαχάρεως.

Στην παρούσα αλληλουχία πρέπει, τέλος, να ασχοληθώ με έναν ισχυρισμό τυπικού χαρακτήρα, δηλαδή με το ζήτημα, αν η αμφισβητούμενη απόφαση παρέχει ικανοποιητική θεμελίωση ως προς το ότι οι χορηγούμενες ενισχύσεις έχουν ευμενείς επιπτώσεις στη γεωργία της περιοχής, την οποία αφορούν. Προφανώς όμως αυτό συμβαίνει. Η απόφαση κάνει πραγματικά λόγο για τα πλεονεκτήματα της ταχείας μεταποίησης των ζαχαροτεύτλων, της εξασφαλισμένης διάθεσης των τεύτλων και για ευμενείς επιπτώσεις που προκύπτουν από την επιστροφή των καταλοίπων της μεταποίησης στους τευτλοπαραγωγούς για να χρησιμοποιηθούν στην κτηνοτροφία.

Επομένως, ασφαλώς καλύπτει τις προϋποθέσεις που θέτει η Συνθήκη για την αιτιολογία μιας αποφάσεως της Επιτροπής. Από τα λεχθέντα έπεται λοιπόν ότι ο πρώτος λόγος ακυρώσεως δεν ευσταθεί ούτε από ουσιαστική ούτε από τυπική άποψη.

Δεν μπορεί βέβαια να αρνηθεί κανείς ότι πρόκειται για εντυπωσιακό επιχείρημα. Ας δούμε όμως, αν είναι πειστικό σε όλες του τις λεπτομέρειες. Κατ' αρχήν είναι αναμφισβήτητο ότι παράγεται υπερβολικά πολλή ζάχαρη όχι μόνο στην παγκόσμια αγορά, αλλά και στην κοινή αγορά. Υπό το φως αυτό πρέπει αναμφίβολα να αντιμετωπιστούν εθνικές ποσοστώσεις της παραγωγής, προκειμένου μετά την κοινή οργάνωση της αγοράς ζαχάρεως να υπάρξει μέριμνα — τουλάχιστον μέχρι το 1975 — για περιορισμό της παραγωγής. Είναι όμως σημαντικό ότι για την Ιταλία, η παραγωγή της οποίας υποφέρει από κάθε είδους μειονεκτήματα (διαρθρωτικά και κλιματολογικά) προβλέπεται σημαντική αύξηση της παραγωγής ζαχάρεως. Συγκεκριμένα η ιταλική βασική ποσότητα (για λευκή ζάχαρη) ορίστηκε στους 1 230 000 τόνους, ενώ η μέση εθνική παραγωγή των ετών 1961 μέχρι 1965 έφθανε μόνο τους 947 000 τόνους. Από αυτό μπορεί να συναχθεί ότι αντίκεινται εκ προοιμίου στις αρχές της κοινής γεωργικής

πολιτικής η αύξηση της καλλιέργειας τεύτλων στην Ιταλία (που πραγματικά αυξήθηκε σημαντικά) και η αύξηση των δυνατοτήτων μεταποίησης. Πρέπει, εξάλλου, να αναλογιστεί κανείς ότι σε καμιά περίπτωση η κοινή γεωργική πολιτική δεν γνωρίζει την αρχή ότι δεν πρέπει να μεταβάλλεται τίποτα στο status quo των συνθηκών παραγωγής. Δεδομένου ότι μία τέτοια αρχή θα αγνοούσε τις απαιτήσεις μιας — εθνικής προσωρινά — διαρθρωτικής πολιτικής. Για την πολιτική αυτή γίνεται ήδη λόγος στον κανονισμό του Συμβουλίου της 4ης Δεκεμβρίου 1962. Και ο κανονισμός 1009/67 αναφέρει την ανάγκη περιφερειακής ειδικεύσης (πράγμα που θυμίζει το άρθρο 39, παράγραφος 2, στοιχείο α της Συνθήκης που ομοίως ορίζει ότι πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι «διαρθρωτικές και φυσικές ανισότητες» των διαφόρων γεωργικών περιοχών). Δεν έχει λιγότερη σημασία σχετικά με αυτά ότι η κοινή οργάνωση της αγοράς ζαχαρώς δημιούργησε το προαναφερθέν σύστημα των εξισωτικών αποθεμάτων, άνοιξε δηλαδή στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να κατανέμουν μέρος των εθνικών ποσοστώσεων κατά την κρίση τους. Πρέπει, τέλος, να ληφθεί υπόψη ότι η κοινή γεωργική πολιτική στον τομέα της αγοράς ζαχαρώς επιδιώκει το σκοπό να δημιουργήσει ορθολογικές συνθήκες παραγωγής μέχρι τη λήξη της ειδικής μεταβατικής περιόδου (δηλαδή μέχρι το 1975). Αυτή τη συνένεπια πρέπει να έχουν οι γενικές κρατικές ενισχύσεις προσαρμογής που προβλέπονται από τον κανονισμό 1009/67 προς όφελος της ιταλικής βιομηχανίας ζαχαρώς και της ιταλικής καλλιέργειας ζαχαροτεύτλων. Δεν επιτρέπεται όμως παράλληλα να αποκλειστούν ειδικά αναπτυξιακά μέτρα υπέρ μεμινωμένων επιχειρήσεων και άρα υπέρ ορισμένων περιοχών, γιατί ακόμη και σε περίπτωση ικανοποιητικής συνολικής παραγωγικής ικανότητας των υφισταμένων επιχειρήσεων μεταποίησης μπορεί το μέγεθός τους και ο γεωγραφικός τους καταμερισμός να είναι τέτοιος ώστε να μην ανταποκρίνονται σε κατάλληλη εθνική διαρθρωτική πολιτική.

Έχω συνεπώς τη γνώμη ότι δεν αποδείχτηκε η προσβολή των αρχών της κοινής γεωργικής πολιτικής, την οποία υποστηρίζουν οι προσφεύγουσες και επομένως πρέπει να απορριφθεί και ο δεύτερος λόγος ακυρώσεως.

### 3. Επί της παραβάσεως του άρθρου 15 του κανονισμού 17/64

Οι προσφεύγουσες προβάλλουν περαιτέρω το λόγο ακυρώσεως της παραβάσεως του άρθρου 15 του κανονισμού 17/64. Τόνισα ήδη κατά την εισαγωγή ότι προσωρινά δεν πρέπει, λόγω υπάρξεως ειδικών διατάξεων, να τηρείται ο κανόνας που περιέχεται στο άρθρο 14 του κανονισμού 17/64, κατά τον οποίο ένα σχέδιο, για να τύχει συνδρομής, πρέπει να «εντάσσεται στο πλαίσιο ενός κοινοτικού προγράμματος που καταρτίστηκε σύμφωνα με το άρθρο 16». Το άρθρο 15, αντίθετα, ορίζει ότι για τη συμμετοχή του Ταμείου «απολαμβάνουν προτεραιότητας τα σχέδια που εντάσσονται σε ένα σύνολο μέτρων που αποσκοπούν στην ενθάρρυνση της αρμονικής αναπτύξεως της γενικής οικονομίας της περιοχής, όπου τα σχέδια αυτά θα πραγματοποιηθούν». Κατά την άποψη των προσφευγουσών αυτό δεν τηρήθηκε από την υπό κρίση απόφαση. Η Επιτροπή όμως και η Ιταλική Κυβέρνηση προβάλλουν κατ' αρχάς την αντίρρηση ότι τέτοια αιτίαση μπορεί να προβληθεί μόνο από πρόσωπα που ισχυρίζονται ότι αγνοήθηκε η προτεραιότητα των δικών τους σχεδίων, θα πρέπει όμως να τους λεχθεί ορθώς ότι η δικονομία μας δεν γνωρίζει τέτοια προϋπόθεση. Εφόσον γίνει δεκτό ότι η προσφυγή είναι παραδεκτή, οι προσφεύγουσες έχουν κατ' αρχήν στη διάθεσή τους όλα τα μέσα επιθέσεως που προβλέπει η Συνθήκη, χωρίς να χρειάζεται να αποδειχθεί ειδικά η ύπαρξη ειδικού συμφέροντος για τον κάθε ισχυρισμό χωριστά. Είναι συνεπώς βέβαιο ότι δεν μπορεί να απορριφθεί ο ισχυρισμός των προσφευγουσών a limine.

Όσον αφορά το βάσιμο του ισχυρισμού αυτού πρέπει να εξεταστεί, αν υφίσταται πράγματι «σύνολο μέτρων που αποσκοπούν στην ενθάρρυνση της αρμονικής αναπτύξεως της γενικής οικονομίας» της περιοχής που ενδιαφέρει εδώ. Από τη φύση του ζητήματος, εν προκειμένω — λόγω ελλείψεως αντίστοιχου προγράμματος — μόνο εθνικά ιταλικά μέτρα μπορούν να υπάρχουν, τα οποία βεβαίως εμφανίζονται και από την κοινοτική σκοπιά ως άξια συνδρομής και στο πλαίσιο των οποίων πρέπει να ενταχθούν τα σχέδια που χρηματοδοτεί το Γεωργικό Ταμείο. Η Επιτροπή και οι ευνοούμενες παρεμβαίνουσες για να αποδείξουν ότι τηρήθηκαν οι προϋποθέσεις του άρθρου 15, απαρίθμησαν μεγάλη σειρά ιταλικών νόμων. Από τους νόμους αυτούς ασφαλώς δεν πρέπει να ληφθούν υπόψη όσοι είναι γενικής ισχύος, ισχύουν δηλαδή για το σύνολο της ιταλικής γεωργίας. Πέρα όμως από αυτούς απομένει μία σειρά από σχετικές νομοθετικές ενότητες. Έτσι για την περίπτωση Castiglione αναφέρθηκαν νομοθετικά μέτρα για την ανάπτυξη του μειονεκτούντος κέντρου του Βορρά και ειδικά μέτρα για την ανάπτυξη της Τοσκάνης. Από αυτά αξίζει να αναφερθούν ειδικά όσα θεσπίστηκαν προς το συμφέρον των ορεινών περιοχών καθώς και υπέρ προγραμμάτων υδροδότησης, τα οποία έχουν ευμενείς συνέπειες και προς όφελος των καλλιεργητών ζαχαρότευτλων στη σχετική περιοχή. Αναφέρθηκαν επίσης δημόσιοι αναπτυξιακοί οργανισμοί (όπως το «Ente di Sviluppo in Toscana e Lazio» που προήλθε από το «Ente Maremma» καθώς και το «Ente Autonomo Irrigazione per la Valdichiana»), η ειδική αποστολή των οποίων εμπίπτει στο πλαίσιο της αναδιάρθρωσης της γεωργίας της περιοχής. Η απαρίθμηση όλων των λεπτομερειών θα οδηγούσε πολύ μακριά: παραπέμπω σχετικά στα λεπτομερειακά υπομνήματα της Επιτροπής και των παρεμβαίνουσών. Δίνουν πράγματι γενικά την εντύπωση ότι πρόκειται για μέτρα που ανταποκρίνονται στις προϋποθέσεις του άρθρου 15 του κανονισμού 17/64, τα οποία θα μπορούσαν για το λόγο αυτό να γίνουν δεκτά από την Επιτροπή.

Αποκλείεται, επομένως, και η δυνατότητα ακυρώσεως της προσβαλλομένης αποφάσεως για παράβαση του άρθρου 15 του κανονισμού 17/64.

4. Παράβαση των άρθρων 92 και 93 της Συνθήκης: νόθευση του ανταγωνισμού: δυσμενής επίδραση στην κατανομή των ποσοστώσεων

Ο επόμενος λόγος ακυρώσεως καλύπτει διάφορες πλευρές, επί των οποίων πρέπει να διατυπώσω διαδοχικά τη γνώμη μου.

α) Καθόσον γίνεται λόγος για τις συνέπειες της επίμαχης απόφασης στην κατανομή των ποσοστώσεων, μπορώ να είμαι σύνοτος. Είδαμε ότι ο κανονισμός 44/67 «περί μεμονωμένων μέτρων επί της κοινής οργανώσεως της αγοράς ζαχαρώδους για το οικονομικό έτος 1967/1968» αφήνει πλήρη ελευθερία στα κράτη μέλη ως προς την κατανομή των ποσοστώσεων. Η οργάνωση της αγοράς ζαχαρώδους που άρχισε να ισχύει την 1η Ιουλίου 1968 (κανονισμός 1009/67) και μεν ρυθμίζει ρητά την κατανομή του 90% της βασικής ποσότητας κάθε κράτους μέλους στα εργοστάσια ζάχαρης. Κάθε όμως κράτος μέλος μπορεί να σχηματίσει για το οικονομικό έτος 1968/69 το λεγόμενο απόθεμα για διαχειριστικούς ελιγμούς από το 10% της βασικής ποσότητας, την οποία μπορεί να αυξάνει στα ακόλουθα οικονομικά έτη σε ποσοστό 5% επί των κατανεμηθεισών κατά το 1968/69 ποσοστώσεων. Τα κράτη μέλη διαθέτουν και αυτό το απόθεμα για διαχειριστικούς ελιγμούς κατά την κρίση τους. Κατά την εκδίκαση της υπόθεσης πληροφορηθήκαμε πώς κατανεμήθηκε (πρόκειται για 123 000 τόνους) στην Ιταλία: οι δικαιούχες επιχειρήσεις έλαβαν περίπου 17 000 τόνους· το μισό απόθεμα κατανεμήθηκε σύμφωνα με ορισμένη αναλογία στο σύνολο των επιχειρήσεων και το υπόλοιπο, κατά σημαντικό μέρος, διατέθηκε σε

εργοστάσια ζάχαρης σε περιοχές, στις οποίες αυξήθηκε αισθητά η καλλιέργεια τεύτλων. Είναι συνεπώς προφανές ότι η Ιταλική Κυβέρνηση — όπως είναι σύμφωνο με την περιγραφείσα νομοθεσία — χρησιμοποίησε το απόθεμά της για διαχειριστικούς ελιγμούς ειδικά για σκοπούς διαρθρωτικής πολιτικής. Κατά ορθή αντίληψη δεν μπορούν να διαμαρτύρονται γι' αυτό οι προσφεύγουσες, αφού οι νόμιμες αξιώσεις τους καλύφθηκαν και επιπλέον τους διοχετεύθηκε ένα μέρος του αποθέματος.

άρθρο 40, παράγραφος 3, το οποίο ορίζει ότι η κοινή οργάνωση μπορεί να περιλαμβάνει και ενισχύσεις «τόσο για την παραγωγή όσο και για την εμπορία των διαφόρων προϊόντων». Πρέπει αφετέρου να αναφερθεί το άρθρο 42, παράγραφος 2, κατά το οποίο το Συμβούλιο μπορεί να επιτρέψει τη χορήγηση ενισχύσεων για την προστασία των γεωργικών εκμεταλλεύσεων, που μειονεκτούν λόγω διαρθρωτικών ή φυσικών συνθηκών καθώς και στο πλαίσιο προγραμμάτων οικονομικής ανάπτυξης.

β) Καθόσον οι προσφεύγουσες αιτιώνονται παράβαση των άρθρων 92 και 93 της Συνθήκης, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι οι διατάξεις αυτές ρυθμίζουν μόνο τις κρατικές ενισχύσεις. Συνεπώς έμμεσα μόνο έχουν ενδιαφέρον σχετικά με τις κρατικές επιδοτήσεις τις οποίες προβλέπει η επίμαχη απόφαση. Έχει λοιπόν σημασία ότι τα εν λόγω άρθρα ρίχνουν το βάρος στο αν οι κρατικές ενισχύσεις περιορίζουν το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών. Πράγματι, τέτοιος περιορισμός δεν μπορεί να αποδειχτεί στην προκειμένη περίπτωση και κυρίως αφενός επειδή με τον κανονισμό 1009/67 καθορίστηκαν ποσοστώσεις παραγωγής για κάθε κράτος μέλος και αφετέρου ενόψει της εκτάσεως της υποστήριξης και του μεγέθους της δικαιούχου επιχειρήσεως. Ακόμη σημαντικότερη όμως είναι η διαπίστωση ότι το άρθρο 92 προβλέπει μία σειρά ενισχύσεων που συμβιβάζονται με την κοινή αγορά. Αυτό ισχύει για ενισχύσεις για την προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης ως περιοχών, στις οποίες το βιοτικό επίπεδο είναι ασυνήθως χαμηλό και αυτό ισχύει, κατά το άρθρο 92, παράγραφος 3 γ ιδίως για ενισχύσεις «για την προώθηση της ανάπτυξεως ορισμένων οικονομικών δραστηριοτήτων ή οικονομικών περιοχών». Πρέπει, τέλος, να υπογραμμιστεί η επιφύλαξη του άρθρου 92, που αναφέρεται σε άλλες διατάξεις της Συνθήκης και που έχει σημασία ακριβώς σε συνάρτηση με τις ειδικές διατάξεις για τη γεωργία. Από τις ειδικές αυτές διατάξεις ενδιαφέρει αφενός το

Από όλες αυτές τις διατάξεις καθίσταται σαφές ότι τα μέτρα που ενισχύουν τη διαρθρωτική πολιτική, όπως τα μέτρα του κανονισμού 17/64, δεν απαγορεύονται από τη Συνθήκη. Συνεπώς, δεν μπορεί να στηριχθεί στα άρθρα 92 και 93 της Συνθήκης αρνητική κρίση κατά της απόφασης που εξετάζεται τώρα.

γ) Φαίνεται ότι στην πραγματικότητα το κύριο βάρος του ισχυρισμού των προσφευγουσών πέφτει στο άρθρο 17 του κανονισμού 17/64, το οποίο — όπως και το άρθρο 3 στ της Συνθήκης — κάνει λόγο για σύστημα που δεν νοθεύει τον ανταγωνισμό και ορίζει ότι: «η παρέμβαση του Ταμείου δεν πρέπει να διαφοροποιεί τους όρους ανταγωνισμού κατά τρόπο ασυμβίβαστο προς τις αρχές τις περιεχόμενες στις σχετικές διατάξεις της Συνθήκης». Πρέπει λοιπόν να εξεταστεί, αν κατά τη σύνταξη της επίμαχης απόφασης αγνοήθηκε η θεμελιώδης αυτή αρχή. Είναι αυτονόητο ότι η εξέταση αυτή δεν θα είναι ορθή, αν απλώς γίνει δεκτή — όπως υποστηρίζουν οι προσφεύγουσες — απλή παραπομπή στις διατάξεις της Συνθήκης περί των ενισχύσεων, τις οποίες μόλις θίξαμε. Το άρθρο 17 αντίθετα απαιτεί *προσανατολισμό* προς τις αρχές της Συνθήκης, κατά τον οποίο αναμφίβολα η Επιτροπή έχει ένα περιθώριο εκτιμήσεων. Κατά βάση μπορεί να γίνει δεκτό

ότι πρόκειται για κάτι αντίστοιχο, όπως η «διατήρηση ίσων οικονομικών ευκαιριών», για την οποία το Bundesverwaltungsgericht σε ανάλογη περίπτωση απήτησε με την ήδη αναφερθείσα απόφασή του της 30ής Αυγούστου 1968, ότι δεν επιτρέπεται να περιορίζεται σε «ανεπίτρεπτο μέτρο». Κατά τη γνώμη μου η απαραίτητη σχετική κρίση πρέπει να πάρει ως βάση τις προϋποθέσεις που έθεσαν για τη διαρθρωτική πολιτική η Επιτροπή και η Ιταλική Κυβέρνηση. Από τη σκοπιά αυτή δεν πρέπει να λησμονείται το γεγονός ότι οι προσφεύγουσες επιχειρήσεις που αισθάνονται ότι ζημιώθηκαν αποτελούν οικονομικές μονάδες με ιδιάζουσα βαρύτητα. Πρέπει να γίνει δεκτό γι' αυτές ότι μπορούν να υπερνικήσουν δυσκολίες προσαρμογής με ίδιες δυνάμεις και αυτό ακριβώς επειδή η κατανομή των ποσοστώσεων γίνεται ανά επιχείρηση και όχι ανά παραγωγική μονάδα (πράγμα που παρέχει στις επιχειρήσεις τη δυνατότητα για εσωτερικούς χειρισμούς) και επειδή οι κατ' αποκοπή ενισχύσεις για προσαρμογή της Ιταλικής Κυβέρνησης υπολογίζονται ανάλογα με τις ποσοστώσεις της παραγωγής, πράγμα που επίσης επιτρέπει να χρησιμοποιηθούν μέσα στην επιχείρηση για τους σκοπούς μιας ορθολογικής αναδιάρθρωσης. Σε αντίθετη θέση βρίσκεται η ευνοούμενη επιχείρηση ως μικρή συγκριτικά παραγωγική μονάδα, από την οποία δεν μπορεί να αναμένεται — σύμφωνα με όσα εξήγησαν η Ιταλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή — ότι θα αποκτήσει με δικές της δυνάμεις το ανώτατο επιθυμητό μέγεθος ως επιχείρηση. Χωρίς εξωτερική βοήθεια λοιπόν θα ήταν καταδικασμένη σε θάνατο κατά τη διάρκεια των απαραίτητων διαρθρωτικών μεταβολών των επομένων ετών και αυτό παρά το ότι έχει σύγχρονες εγκαταστάσεις, η λειτουργία των οποίων — πάντοτε σύμφωνα με τις δηλώσεις της Επιτροπής — είναι εξαιρετικά επωφελής για τη γεωργία της σχετικής περιοχής. Αν αναλογιστεί κανείς όλα αυτά, δεν μπορεί πράγματι να δεχτεί ότι η επίμαχη απόφαση διαφοροποιεί τους όρους ανταγωνισμού κατά παράβαση των αρχών του άρθρου 17.

Κατά συνέπεια, αποκλείεται να ακυρωθεί βάσει της αναφερθείσας διάταξης.

5. Έπρεπε να δοθεί στις προσφεύγουσες η ευκαιρία να διατυπώσουν την άποψή τους πριν από την έκδοση της απόφασης;

Ένας λόγος ακυρώσεως στηρίζεται στην άποψη των προσφευγουσών ότι ισχύει η αρχή ότι πριν από την έκδοση πράξεων που μπορούν να επηρεάσουν δυσμενώς τους όρους του ανταγωνισμού πρέπει να ζητείται η γνώμη των επιχειρηματιών που έχουν αντίθετο συμφέρον.

Πρέπει να λεχθεί σχετικά ότι ο κανονισμός 17/64 δεν περιέχει τέτοια διάταξη, είναι όμως σκόπιμο στο πλαίσιο της έρευνας στην οποία υποχρεούται να προβεί η Επιτροπή, να ζητείται, πριν χορηγηθούν οι ενισχύσεις, η γνώμη των ανταγωνιστών των δικαιούχων. Ενόψει αυτής της νομικής κατάστασης, πρέπει να εξεταστεί, αν η Συνθήκη γνωρίζει την αρχή που έθιξαν οι προσφεύγουσες, πράγμα που θα οδηγούσε είτε στη διαπίστωση ότι ο κανονισμός 17/64 είναι παράνομος, είτε στην παραδοχή ότι συμπληρώνεται από την αντίστοιχη αρχή της Συνθήκης. Και στις δύο περιπτώσεις θα ήταν αναπόφευκτη η ακύρωση της επίμαχης απόφασης, επειδή, πράγματι, δεν τους δόθηκε η ευκαιρία να διατυπώσουν τη γνώμη τους πριν εκδοθεί η απόφαση από την Επιτροπή. Πρέπει ωστόσο να συμφωνήσει κανείς με την Επιτροπή ότι είναι αμφίβολο, αν ισχύει η αρχή, την οποία προβάλλουν οι προσφεύγουσες. Μπορεί να αναφερθεί σχετικά η διάταξη του άρθρου 93 της Συνθήκης, κατά την οποία μόνο σε περίπτωση καταργήσεως ή τροποποίησεως μιας ενίσχυσης τάσσεται στους ενδιαφερομένους και μόνο προθεσμία για να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους ή μπορεί να αναφερθεί η περίπτωση του άρθρου 80, όπου ορίζεται ότι πριν επιτραπούν τα κατ' εξαίρεση κόμι-

στρα (επομένως και όταν θεσπίζονται μέτρα στήριξης) προηγείται διαβούλευση μόνο με τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη. Πρέπει ομοίως να γίνει δεκτό ότι ο κανονισμός 17 για τις συμπράξεις δεν περιέχει γενική αρχή με περιεχόμενο όπως αυτό που διατείνονται οι προσφεύγουσες. Ναι μεν προβλέπει ότι ζητείται η γνώμη των ανταγωνιστών πριν από την έκδοση της αρνητικής πιστοποίησης, αλλά πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι εδώ πρόκειται για παράγωγο δικαίο που ισχύει σε εξαιρετική περίπτωση, ενώ εξάλλου στις αιτιολογικές σκέψεις του κανονισμού γίνεται λόγος μόνο για εύνοια και όχι για απόλυτο δικαίωμα. Εφόσον, τέλος, οι προσφεύγουσες δεν μπόρεσαν να αποδείξουν ότι αντίστοιχη αρχή ισχύει και στο δίκαιο των κρατών μελών, πρέπει ο ισχυρισμός τους περί παραβάσεως διαδικαστικών κανόνων να απορριφθεί ομοίως ως αβάσιμος.

## II — Επηρεάστηκε η Επιτροπή από εσφαλμένα εκτίμηση οικονομικών και τεχνικών δεδομένων;

Με τη μέχρι τώρα ανάπτυξη δεν εξαντλήθηκε το αντικείμενο της δίκης, επειδή η απόφαση της Επιτροπής βάλλεται και με τη σκέψη — όπως ανέφερα ήδη στην αρχή — ότι δεν συνέτρεχαν πράγματι οι προϋποθέσεις για την έκδοσή της. Πρέπει να εξεταστεί ακόμα ο ισχυρισμός αυτός. Έχω συναισθήσει ότι έτσι εισέρχομαι σε ένα τομέα που εκφεύγει του δικαστικού ελέγχου. Βεβαίως η Επιτροπή έχει σε σχέση με τη στάθμιση των πραγματικών συνθηκών ένα περιθώριο εκτιμήσεως όπου παίζουν ρόλο και συλλογισμοί οικονομικής και διαρθρωτικής πολιτικής. Καθόσον αυτό συμβαίνει μπορεί, εν πάση περιπτώσει, να προβληθεί από τις προσφεύγουσες ο ισχυρισμός — όπως και κατά τη διάταξη του άρθρου 33 της Συνθήκης — ότι υπάρχει προφανώς εσφαλμένη κρίση. Δεν επιτρέπεται αντίθετα να διαταχθεί, βάσει του ισχυρισμού ότι εσφαλμένα έγιναν δεκτά κάποια πραγματι-

κά περιστατικά, πραγματογνωμοσύνη με σκοπό να διορθωθεί η κρίση της Επιτροπής. Μόνο με την επιφύλαξη αυτή μπορούμε να εξετάσουμε την αξία του πραγματικού επιχειρήματος.

Στην ουσία αυτό που έχει σημασία είναι, αν η εκδοθείσα απόφαση ήταν ικανή να προαγάγει τα συμφέροντα της γεωργίας, αν πράγματι είχε ευμενείς συνέπειες στη γεωργία των ενδιαφερομένων περιοχών ή αν οι τευτλοπαραγωγοί τους οποίους και αφορά, θα είχαν, και χωρίς επέκταση του εργοστασίου Castiglione, ικανοποιητικές δυνατότητες διάθεσης με τον ήδη υπάρχοντα μεταποιητικό εξοπλισμό.

Γενικά οι προσφεύγουσες ισχυρίζονται επ' αυτού ότι ανάλογα με την παρούσα παραγωγή τεύτλων και την αύξησή της στο μέλλον είναι υπερβολικά μεγάλη η ικανότητα για μεταποίηση της ιταλικής βιομηχανίας ζάχαρης. Μεταξύ άλλων αναφέρονται σχετικά στην αιτιολογία της απόφασης Minerbio, σύμφωνα με την οποία στην Ιταλία παρήχθησαν κατά το οικονομικό έτος 1963/64 περίπου 913 000 τόνοι ζάχαρη, πράγμα που αντιστοιχεί σε παραγωγή τεύτλων 7 966 300 τόνων, ενώ υπάρχει ικανότητα προς μεταποίηση 8 914 500 τόνων τεύτλων. Η Επιτροπή και η Ιταλική Κυβέρνηση όμως απέδειξαν κατά τη διαδικασία ότι με τη βοήθεια αυτών των αριθμών δεν είναι δυνατό ένα αποφασιστικό συμπέρασμα. Διότι είναι αναμφισβήτητο ότι στο μεταξύ αυξήθηκε αισθητά η ιταλική παραγωγή τεύτλων τόσο από άποψη απόδοσης ανά εκτάριο όσο και από άποψη καλλιεργούμενης επιφάνειας. Αν πάρει κανείς αυτό ως βάση — οπωσδήποτε φαίνεται ότι οι καλλιεργούμενες επιφάνειες στις κύριες παραγωγικές περιοχές αυξήθηκαν από 54% μέχρι 124% — είναι τουλάχιστον εξαιρετικά αμφίβολο, αν υφίσταται ακόμα πλεονασματική παραγωγική ικανότητα της μεταποιητικής βιομηχανίας, όπως εκτίθεται στην απόφαση Minerbio.

Ανεξάρτητα όμως από αυτό, σημασία κυρίως έχει ότι καθοριστικό κριτήριο δεν είναι η έκταση της συνολικής παραγωγικής ικανότητας αποφασιστική αντίθετα είναι η γεωγραφική της κατανομή και ιδίως η κατάσταση της υφιστάμενης υποδομής, η απάντηση δηλαδή στο ερώτημα, αν διευκολύνει την ταχεία μεταποίηση που είναι απαραίτητη λόγω της κλιματολογικής ιδιομορφίας της Ιταλίας. Όπως ανέπτυξα και προηγουμένως, είναι καθοριστικό το αν η επέκταση και ο εκσυγχρονισμός μεμονωμένων εκμεταλλεύσεων έχει πλεονεκτήματα για τους ενδιαφερόμενους γεωργούς. Αυτό με υποχρεώνει να στρέψω το βλέμμα ιδίως στην περιοχή, για την οποία έχει σημασία η απόφαση Castiglion.

Υποστηρίχθηκε σχετικά ότι ακριβώς στην περιοχή της Τοσκάνης επεκτάθηκε αισθητά κατά τα περασμένα χρόνια η καλλιέργεια τεύτλων. Εκφεύγει της δικαστικής κρίσεως, ως θέμα καθαρά γεωργικής οικονομίας, το αν η επέκταση αυτή δικαιολογείται από τις φυσικές συνθήκες και την οικονομική διάρθρωση της περιοχής ή αν η σχετική περιοχή δεν προσφέρεται για τέτοιες καλλιέργειες. Πρέπει πάντως να ληφθεί ότι μου φαίνονται ιδιαίτερα εντυπωσιακά τα στοιχεία γύρω από την αύξηση της παραγωγής από το 1963 και τη βελτίωση της ποιότητας.

Αν με βάση αυτά αναρωτηθεί κανείς, αν χωρίς αύξηση της παραγωγικής ικανότητας της εκμετάλλευσης Castiglion θα ανοίγονταν στους παραγωγούς της περιοχής ίδιες δυνατότητες διαθέσεως των προϊόντων τους, ασφαλώς υφίστανται σοβαρές αμφιβολίες μετά από όσα προβλήθηκαν στη δίκη. Αν αντιλαμβάνομαι σωστά, οι προσφεύγουσες μπόρεσαν να αναφέρουν μόνο μερικά εργοστάσια ζάχαρης που βρίσκο-

νται σε απομακρυσμένες περιοχές με περιορισμένη μεταποιητική ικανότητα, ένα από τα οποία φαίνεται ότι καλύπτεται από την αξιοποίηση των προϊόντων από δικές του καλλιεργούμενες εκτάσεις, ενώ για τα άλλα δύο — τα οποία στο μεταξύ έκλεισαν — δεν υποστηρίχτηκε ότι διέθεταν κατάλληλες συνθήκες μεταποίησης. Δύσκολα εξάλλου μπορεί κανείς να αντιτάξει στην ανάγκη αύξησης της παραγωγικής ικανότητας της Castiglion ότι η εκμετάλλευση αυτή μεταποιούσε παλαιότερα τεύτλα από άλλες περιοχές (Emilia, Fucino) και άρα η ικανότητά του προς μεταποίηση ήταν ήδη πριν από την επέκταση πολύ μεγάλη για την περιοχή που εφοδίαζε. Τα στοιχεία που προσκομίστηκαν αποδεικνύουν μόνο τη δυνατότητα που είχε η ευνοηθείσα επιχείρηση, η οποία προσφέρει μάλλον καλύτερες συνθήκες μεταποίησης από τις ανταγωνιστικές εκμεταλλεύσεις σε άλλες περιοχές, να προσελκύει. Εξάλλου, η αύξηση της ικανότητας προς μεταποίηση μπορεί να αποβεί σκόπιμη και ενόψει της μελλοντικής αύξησης της παραγωγής τεύτλων, για την οποία δεν έχω καμία πρόγνωση, αλλά και ενόψει των αναγκών της μεγαλύτερης δυνατής εκμετάλλευσης, πράγμα που — όπως ειπώθηκε ήδη — αποτελεί εγγύηση για την εξακολούθηση της υπάρξεως της επιχείρησής στο μέλλον.

Αν αναλογιστεί κανείς όλα αυτά και λάβει υπόψη του όσα ανέφερα ως προς τα όρια της εξουσίας του δικαστικού ελέγχου σε έναν τομέα όπως ο προκειμένος, απομένει μόνο το συμπέρασμα ότι η απόφαση Castiglion δεν εμφανίζει πλημμέλειες καθόσον στηρίζεται σε πραγματικά δεδομένα.

Κατόπιν αυτών πρέπει ως προς το σημείο αυτό η προσφυγή —και μάλιστα χωρίς περαιτέρω έρευνα της υποθέσεως — να απορριφθεί ως αβάσιμη.

**Γ — Συμπέρασμα**

Η έρευνα του αντικειμένου της διαφοράς με οδηγεί τελικά στο συμπέρασμα ότι υπάρχουν σοβαρές αμφιβολίες ως προς το παραδεκτό της προσφυγής της οικονομικής ένωσης Associazione Nazionale fra gli Industriali dello Zucchero dell'Alcool e del Lievieto. Οπωσδήποτε θεωρώ απαράδεκτη την προσφυγή 10/68, καθόσον στρέφεται κατά των αποφάσεων Minerbio και Ostellato, καθώς και εξ ολοκλήρου την προσφυγή 18/68.

Η προσφυγή 10/68 μπορεί να θεωρηθεί παραδεκτή ως προς την απόφαση Castiglion· πρέπει όμως να απορριφθεί ως αβάσιμη.