ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ MARCO DARMON της 16ης Οκτωβρίου 1985 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Η διαδικασία της προσφυγής λόγω παραλείψεως που κίνησε η Επιτροπή κατά της Ελληνικής Δημοκρατίας αφορά τους ευνοϊκότερους όρους δανειοδοτήσεως των ελληνικών τραπεζικών οργανισμών για την αγορά εγχωρίων γεωργικών μηχανών έναντι ομοειδών μηχανών, εισαγομένων από κράτη μέλη. Η διάκριση αυτή συνιστά, κατά την Επιτροπή, παράβαση της απαγόρευσης κάθε ποσοτικού περιορισμού επί των εισαγωγών και κάθε μέτρου ισοδυνάμου αποτελέσματος, την οποία διακηρύσσει το άρθρο 30 της Συνθήκης, σε συνδυασμό προς το άρθρο 35 της Πράξης Προσχωρήσεως, κατά το οποίο

« οι ποσοτικοί περιορισμοί επί των εισαγωγών και των εξαγωγών, καθώς και όλα τα μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος, που υφίστανται μεταξύ της Κοινότητας στην παρούσα της σύνθεση και της Ελλάδας, καταργούνται από της προσχωρήσεως »,

δηλαδή την 1η Ιανουαρίου 1981.

Η Επιτροπή προσάπτει εξάλλου στις ελληνικές αρχές ότι, κατά παράβαση του άρθρου 5 της Συνθήκης ΕΟΚ, παρέλειψαν να της παράσχουν τις πληροφορίες, που επανειλημμένα τους είχε ζητήσει, ως προς τις γεωργικές μηχανές στις οποίες αναφέρεται η επικρινόμενη διάκριση.

2. Για να αποσαφηνιστούν τα στοιχεία της υπό κρίση διαφοράς, είναι αναγκαίο να παρουσιαστούν, κατά χρονολογική τάξη, οι πράξεις των ελληνικών διοικητικών αρχών και τραπεζικών υπηρεσιών που συνιστούν το υπόβαθρο της επιχειρηματολογίας των διαδίκων.

Αρχικά, η τραπεζική πιστωτική πολιτική προστασίας της εγχώριας παραγωγής μηχανημάτων που προορίζονται για την αγροτική εν γένει οικονομία εκφράστηκε με την απόφαση 749 της 18ης Σεπτεμβρίου 1970 (στο εξής: απόφαση 749/70) της Επιτροπής Συντονισμού Οικονομικής Πολιτικής, που υπαγόταν στο Υπουργείο Συντονισμού. Κατά την απόφαση αυτή, η Αγροτική Τράπεζα της Ελλάδος όφειλε,

— για ορισμένους περιοριστικώς απαριθμούμενους τύπους μηχανημάτων, να δανειοδοτεί μόνο τα μηχανήματα εγχώριας κατασκευής,

— για όλα τα άλλα μηχανήματα, να παρέχει δάνειο για την αγορά εισαγομένων μόνο επί τη προσκομίσει βεβαιώσεως του Υπουργείου Βιομηχανίας, εξάμηνης ισχύος, στην οποία να αναφέρεται ρητά ότι δεν υπάρχει σχετικό μηχάνημα εγχώριας κατασκευής.

Η απόφαση αυτή καταργήθηκε, μετά την προσχώρηση της Ελλάδας στην Κοινότητα την 1η Ιανουαρίου 1981, με την απόφαση 329/8 της Νομισματικής Επιτροπής, της 20ής Αυγούστου 1981, σε συνδυασμό προς την απόφαση 1748 της Οικονομικής Επιτροπής, της 24ης Σεπτεμβρίου 1981.

Με την οδηγία Φ 5.3/42 της 31ης Μαρτίου 1982 του Υπουργείου Βιομηχανίας και Ενέργειας, ορίστηκε ότι, προκειμένου για τη δανει-

* Μετάφραση από τα γαλλικά.

οδότηση για αγορά *φυγοκεντρικών διαχωριστήρων και decanters για εξοπλισμό ελαιουργείων*, οι υπηρεσίες της Αγροτικής Τράπεζας της Ελλάδος όφειλαν να ζητούν από τους ενδιαφερομένους την προσκόμιση της βεβαιώσεως που εκδίδει το Υπουργείο, με την οποία πιστοποιείται η μη ύπαρξη τέτοιων μηχανημάτων εγχώριας κατασκευής, « για όσο χρονικό διάστημα θα συνεχιστεί η εφαρμογή της αποφάσεως 749/70 της τέως Επιτροπής Συντονισμού Οικονομικής Πολιτικής... ». Η οδηγία αυτή διανεμήθηκε στις οικείες υπηρεσίες με την εγκύκλιο 96/82 της Αγροτικής Τράπεζας της Ελλάδος.

Τέλος, το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας — στο οποίο εν τω μεταξύ υπήχθησαν οι αρμοδιότητες του Υπουργείου Βιομηχανίας — απηύθυνε, στις 23 Σεπτεμβρίου 1984, στην Αγροτική Τράπεζα της Ελλάδος οδηγία με την οποία ανακαλούσε την οδηγία της 31ης Μαρτίου 1982. Η Αγροτική Τράπεζα, κατά συνέπεια, κατήργησε την εγκύκλιο 96/82 με την εγκύκλιο 238 της 24ης Σεπτεμβρίου 1984.

3. Κατά την *Επιτροπή*, η υπουργική οδηγία της 31ης Μαρτίου 1982 και η εγκύκλιος 96/82 της Τράπεζας προβαίνουν σε διάκριση ως προς τους όρους δανειοδοτήσεως αναλόγως της καταγωγής των μηχανημάτων, στα οποία αναφέρονται, ευνοώντας τη διάθεση των μηχανημάτων ελληνικής κατασκευής. Πράγματι, τα μέτρα αυτά ναι μεν δεν υποχρεώνουν τον αγοραστή να επιλέξει τα εγχωρίως κατασκευαζόμενα μηχανήματα, του παρέχουν όμως ισχυρό κίνητρο να το πράξει, για να λάβει δάνειο από την Τράπεζα, η οποία είναι ο κύριος δανειοδοτικός φορέας στον τομέα αυτό. Ταυτόχρονα, τα μέτρα αυτά αντανακλούν στις εισαγωγές, οι οποίες θα μπορούσαν να πραγματοποιηθούν, αν οι διατάξεις αυτές δεν υπήρχαν. Έτσι, τα αμφισβητούμενα μέτρα, μολονότι τυπικά δεν είναι δεσμευτικά, έχουν ως αποτέλεσμα τον περιορισμό του εμπορίου. Συνιστούν επομένως μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικούς περιορισμούς, τα οποία απαγορεύονται από το άρθρο 30 της Συνθήκης ΕΟΚ.

Το συμπέρασμα αυτό, όπως άλλωστε επιβεβαιώνεται από τις καταγγελίες που έλαβε η Επιτροπή, δεν αναιρείται από την αντίφαση που υφίσταται μεταξύ των επικρινομένων μέτρων και των ιεραρχικά ανωτέρων γενικών αποφάσεων που εκδόθηκαν το 1981 για την κατάργηση του καθεστώτος που είχε θεσπιστεί με την απόφαση 749/70.

Ομοίως, είναι αλυσιτελής ο ισχυρισμός ότι τα περισσότερα από τα γεωργικά μηχανήματα που χρησιμοποιούνται στην Ελλάδα και απολαύουν δανειοδοτήσεως από την Αγροτική Τράπεζα είναι εισαγόμενα. Πράγματι, πρέπει να παρατηρηθεί ότι η δανειοδότηση διαφοροποιείται ανάλογα με τον *τύπο* μηχανήματος. Δηλαδή, είναι μεν πιθανόν, σε απόλυτους αριθμούς, τα μηχανήματα αλλοδαπής κατασκευής να δανειοδοτούνται ευρέως από ελληνικές τραπεζικές πιστώσεις, αυτό όμως δεν σημαίνει ότι, για τα μηχανήματα *ισοδύναμου* τύπου, δεν έχει πλήρη εφαρμογή μια διαφοροποιημένη, ανάλογα με την καταγωγή τους, πολιτική δανειοδοτήσεως.

Γενικότερα, η Επιτροπή φρονεί ότι τα προαναφερθέντα ειδικά μέτρα αποτελούν μεμονωμένα συμπτώματα της συνέχισης μιας πρακτικής διακρίσεων, η οποία εφαρμόζεται σε άλλα γεωργικά μηχανήματα. Η άρνηση των ελληνικών αρχών να της παράσχουν ουσιώδεις επί του σημείου αυτού πληροφορίες την εμπόδισε να προσδιορίσει ακριβώς τους διάφορους τύπους των μηχανημάτων αυτών. Έτσι όμως, η Ελληνική Δημοκρατία παρέβη την υποχρέωση που διατυπώνεται στο άρθρο 5 της Συνθήκης ΕΟΚ, το οποίο επιβάλλει στα κράτη μέλη να διευκολύνουν την Κοινότητα « στην εκτέλεση της αποστολής της » και, επομένως, εμπόδισε την Επιτροπή να μεριμνήσει, « για τη διασφάλιση της λειτουργίας και αναπτύξεως της κοινής αγοράς, ... για την εφαρμογή της παρούσης Συνθήκης... » (άρθρο 155 της Συνθήκης).

4. Η *ελληνική κυβέρνηση*, από την άλλη πλευρά, ισχυρίζεται ότι, για να συμμορφωθεί προς τις αρχές της Συνθήκης, κατήργησε ρητά, με τις αποφάσεις του 1981, το καθεστώς δια-

κρίσεων που προέκυπτε από την απόφαση 749/70. Κατ' εφαρμογή δε των κανόνων που διέπουν την ιεραρχία των εθνικών διατάξεων, οι αποφάσεις του 1981 στερούν από οποιοδήποτε κύρος την υπουργική οδηγία της 31ης Μαρτίου 1982 και, κατά συνέπεια, την εγκύκλιο 96/82. Μολονότι οι πράξεις αυτές δεν μπορούν, για το λόγο αυτό, να παραγάγουν κανένα αποτέλεσμα, ανακλήθηκαν ρητά με την υπουργική οδηγία της 23ης Σεπτεμβρίου 1984 και την επακολουθήσασα εγκύκλιο 238/84 της Αγροτικής Τράπεζας.

Η Ελληνική Δημοκρατία προσθέτει ότι δεν υπάρχει καμία άλλη παρόμοια διάταξη από τότε που οι επιτροπές εξέδωσαν το 1981 τις γενικές καταργητικές αποφάσεις. Παρατηρεί, αντιθέτως, ότι τα εισαγόμενα μηχανήματα ωφελήθηκαν ευρέως από την τραπεζική δανειοδότηση και ότι, όσον αφορά τα ελαιουργικά μηχανήματα, τα περισσότερα από αυτά που έτυχαν δανειοδοτήσεως από την Αγροτική Τράπεζα της Ελλάδος ήταν αλλοδαπής καταγωγής.

5. Για να περιγραφούν με ακρίβεια τα στοιχεία της διαφοράς, επιβάλλεται να γίνουν τρεις παρατηρήσεις:

— Από τη χρονολογία των διαδοχικών πράξεων των σχετικών με τους όρους δανειοδοτήσεως για αγορά γεωργικών μηχανών προκύπτει χωρίς αμφιβολία ότι η Ελληνική Δημοκρατία κατήργησε, έστω και με κάποια καθυστέρηση, τις διατάξεις, οι οποίες, πριν από την προσχώρησή της στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα, αποσκοπούσαν, κατά τρόπο γενικό, στην προστασία της εγχώριας παραγωγής γεωργικών μηχανών μέσω μιας πιστωτικής πολιτικής που διαφοροποιούνταν ανάλογα με τη γεωγραφική καταγωγή τους.

— Τα μέτρα αυτά δεν παρήγαγαν πλήρως τα αναμενόμενα αποτελέσματα, εφόσον η οδηγία Φ 5.3/42 της 31ης Μαρτίου 1982 του Υπουργείου Βιομηχανίας και η εγκύκλιος 96/82 της Αγροτικής Τράπεζας της Ελλάδος επανέφεραν σε ισχύ την υποχρέωση προηγουμένης προσκομίσεως βεβαιώσεως περί « μη υπάρξεως ανταγωνισμού » για ένα συγκεκριμένο τύπο μηχανών: τους φυγοκεντρικούς διαχωριστήρες και decanters ελαιουργείων.

— Είναι αλήθεια ότι για το επανεμφανισθέν αυτό μέτρο εκδόθηκε από το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας κατά τη διάρκεια της παρούσας διαδικασίας, στις 23 Σεπτεμβρίου 1984, ρητή ανακλητική πράξη, την οποία ακολούθησε η εγκύκλιος 238 της Αγροτικής Τράπεζας. Πάντως, παραμένει το γεγονός ότι, κατά το ενδιάμεσο διάστημα, η χορήγηση δανείου για αγορά φυγοκεντρικών διαχωριστήρων και decanters ελαιουργείων, εισαγομένων από άλλο κράτος μέλος, διεπόταν από την εγκύκλιο 96/82 που είχε εκδοθεί κατ' εφαρμογή της υπουργικής οδηγίας της 31ης Μαρτίου 1982.

Δεν μπορεί όμως να αμφισβητηθεί σοβαρά, όπως άλλωστε μαρτυρούν τα γενικά μέτρα που είχαν θεσπιστεί αρχικά από την Ελληνική Δημοκρατία και τα ειδικά καταργητικά μέτρα που εκδόθηκαν μεταγενεστέρως, ότι η υποχρέωση που επιβάλλεται από τις επίδικες διατάξεις μπορεί να εμποδίσει την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, η οποία εξασφαλίζεται από τη Συνθήκη και της οποίας η τήρηση επιβαλλόταν στο ελληνικό κράτος από της εισόδου του στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα, κατ' εφαρμογή του άρθρου 35 της Πράξης Προσχωρήσεως.

Τι επίδραση, πράγματι, μπορεί να ασκήσει επί του ενδοκοινοτικού εμπορίου μια πιστωτική πολιτική, η οποία διαμορφώνεται από τη δημόσια εξουσία και εφαρμόζεται από τις τραπεζικές υπηρεσίες και η οποία εξαρτά τη χορήγηση δανείου, για την αγορά εισαγομένων μηχανημάτων, από την απόδειξη της μη υπάρξεως εγχωρίων ομοειδών μηχανημάτων; Για να επαναλάβω τα παραδείγματα που περιέχει η οδηγία 70/50 της Επιτροπής, περί της « καταργήσεως των μέτρων ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικούς περιορισμούς... » (JO L 13 της 19.1.1970, σ. 29), μια τέτοια πολιτική συνίσταται στην επιβολή όρων πληρωμής μόνο για τα εισαγόμενα μηχανήματα

[άρθρο 2, παράγραφος 3, στοιχείο h)], δημιουργώντας κίνητρο ή προτίμηση υπέρ της αγοράς μόνο των εγχωρίων μηχανημάτων [άρθρο 2, παράγραφος 3, στοιχείο k)]. Κατά το μέτρο, επομένως, που επιβάλλει όρο που συνιστά διάκριση, η πολιτική αυτή πρέπει να συγκαταλεχθεί μεταξύ « των μέτρων... τα οποία εμποδίζουν τις εισαγωγές που θα μπορούσαν να πραγματοποιηθούν, αν αυτά δεν υπήρχαν », καθιστώντας τις εισαγωγές « δυσχερέστερες ή επαχθέστερες από ό,τι η διάθεση της εγχώριας παραγωγής » (άρθρο 2, παράγραφος 1).

Η οδηγία της 31ης Μαρτίου 1982 και η εγκύκλιος 96/82 συνιστούν επομένως μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό επί των εισαγωγών, που απαγορεύονται μεταξύ κρατών μελών από το άρθρο 30 της Συνθήκης ΕΟΚ.

6. Το συμπέρασμα αυτό δεν αντικρούεται από τα επιχειρήματα της καθής, με τα οποία προσπαθεί να αποδείξει ότι τα επίδικα μέτρα δεν εφαρμόστηκαν στην πράξη.

Οι στατιστικές εισαγωγών δεν συνιστούν απόδειξη εν προκειμένω. Καθώς είναι εκφρασμένες σε απόλυτους αριθμούς, δεν επιτρέπουν καθόλου να αποκλειστεί η εφαρμογή των προσβαλλομένων διατάξεων για το συγκεκριμένο υπό εξέταση τύπο μηχανήματος. Οφείλω, εξάλλου, να παρατηρήσω ότι η παρεμπόδιση των συναλλαγών δεν αποτελεί συνάρτηση του βαθμού επηρεασμού του εμπορίου μεταξύ κρατών μελών: στην προκειμένη περίπτωση, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι η πολιτική διακρίσεων ως προς τα γεωργικά δάνεια, η οποία στηρίζεται στην προσκόμιση επίσημης βεβαίωσεως περί της μη υπάρξεως εγχωρίων προϊόντων ανταγωνιστικών προς το εισαγόμενο, διαμορφώθηκε από τη δημόσια εξουσία και υιοθετήθηκε από την κύρια αγροτική τράπεζα. Η πολιτική αυτή μπορεί, *αυτή καθαυτή,*

« να εμποδίσει άμεσα ή έμμεσα, πραγματικά ή δυνητικά, το ενδοκοινοτικό εμπόριο » (υπόθεση 8/74, Dassonville, Rec. 1974, σ. 837, σκέψη 5).

Επομένως, εξίσου αλυσιτελής παρίσταται και η προβαλλόμενη δικαιολογία περί του μη δεσμευτικού χαρακτήρα των προσβαλλομένων διατάξεων, πράγμα που σαφώς άλλωστε προκύπτει από την απόφασή σας 249/81, Ιρλανδία (Συλλογή 1982, σ. 4005, ιδίως σκέψη 28). Το ίδιο ισχύει και ως προς το επιχείρημα περί της ακυρότητας των εν λόγω διατάξεων, που ήταν μεταγενέστερες των γενικών καταργητικών μέτρων του 1981: η ιεραρχία των εθνικών κανόνων δεν συνεπάγεται ότι η επακολουθήσασα πράξη, η οποία είναι καταρχήν ανίσχυρη, παρέμεινε και ανεφάρμοστη. Πρέπει, επιπλέον, να υπομνηστεί ότι, κατά πάγια νομολογία, δέχεστε ότι ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να επικαλεστεί διατάξεις, την ακολουθούμενη πρακτική ή καταστάσεις της εσωτερικής του έννομης τάξης, για να δικαιολογήσει τη μη εκπλήρωση κοινοτικών υποχρεώσεων (βλέπε ιδίως υπόθεση 275/83, Επιτροπή κατά Βελγίου, 28 Μαρτίου 1985, Συλλογή 1985, σ. 1103, σκέψη 10).

7. Μολονότι η παράβαση του κράτους καθού η υπό κρίση προσφυγή παρίσταται αποδεδειγμένη όσον αφορά την υπουργική οδηγία της 31ης Μαρτίου 1982 και την εγκύκλιο 96/82, δεν μπορεί, με βάση τα υφιστάμενα στοιχεία της δικογραφίας, να γίνει δεκτή η άποψη της Επιτροπής, η οποία διαβλέπει στις πράξεις αυτές ένδειξη υπάρξεως συνολικής πολιτικής στον υπό κρίση τομέα.

Στο πλαίσιο της διαδικασίας του άρθρου 169 της Συνθήκης, η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα φέρει το βάρος της αποδείξεως για την ύπαρξη της προσαπτόμενης παράβασης. Άρα, πρέπει να γίνει δεκτό ότι στην υπό κρίση υπό-

θεση δεν απέδειξε την ύπαρξη παραβάσεως των γενικών καταργητικών αποφάσεων του 1981 και ως προς άλλα σημεία πέρα από εκείνο που αναφέρθηκε προηγουμένως.

Η παράλειψη αυτή οφείλεται στην έλλειψη συνεργασίας εκ μέρους της Ελληνικής Δημοκρατίας; Ο ισχυρισμός αυτός δεν μπορεί να θεμελιωθεί. Ασφαλώς το κράτος καθού η υπό κρίση προσφυγή παρέλειψε να γνωστοποιήσει την υπουργική οδηγία και την εγκύκλιο του 1982 στην Επιτροπή. Βασίμως, επομένως, αυτή επικαλέστηκε, ως προς το συγκεκριμένο και ειδικό αυτό σημείο, παράβαση του άρθρου 5 της Συνθήκης ΕΟΚ. Η διάταξη αυτή όμως δεν αντιτάσσεται στην καθής παρά μόνο όσον αφορά τις «λοιπές κατηγορίες μηχανημάτων», κατά τρόπο δηλαδή γενικό και αόριστο. Σχετικώς, η σιωπή της Ελληνικής Δημοκρατίας δεν μπορεί, στο παρόν στάδιο, να λογιστεί ως άρνηση παροχής πληροφοριών. Επομένως, η δεύτερη προσαπτόμενη παράβαση δεν μπορεί να θεωρηθεί ως αποδεδειγμένη.

8. Για όλους αυτούς τους λόγους, σας προτείνω απλώς να αναγνωρίσετε ότι η Ελληνική Δημοκρατία, εξαρτώντας τη δανειοδότηση για αγορά εισαγομένων γεωργικών μηχανών — εν προκειμένω decanters και φυγοκεντρικών διαχωριστήρων ελαιουργείων — από την προσκόμιση βεβαιώσεως του Υπουργείου που να πιστοποιεί τη μη ύπαρξη τέτοιων εγχωρίων μηχανών, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 30 της Συνθήκης ΕΟΚ.