ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ GIUSEPPE TESAURO της 23ης Μαΐου 1990 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Στην παρούσα υπόθεση η Επιτροπή αμφισβητεί το συμβιβαστό προς το κοινοτικό δίκαιο διαφόρων διατάξεων της ελληνικής νομοθεσίας σχετικά με την εισαγωγή, την εξαγωγή και τη διανομή του αργού πετρελαίου και των παραγώγων του. Το καθεστώς αυτό, τόσο όπως διαμορφώθηκε αρχικά με τον νόμο 1571/85 της 21ης Οκτωβρίου 1985, όσο και με τις διαδοχικές τροποποιήσεις και τις εκτελεστικές διατάξεις του νόμου, περιγράφεται λεπτομερώς στην έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση, στην οποία και παραπέμπω· αναφέρομαι, επίσης, στην εν λόγω έκθεση όπου αναπτύσσονται τα διάφορα ζητήματα παραδεκτού και ουσίας που τίθενται με την παρούσα προσφυγή.

Επί του παραδεκτού

2. Σχετικά με ορισμένες από τις αιτιάσεις που διατύπωσε η Επιτροπή ως προς την κανονιστική ρύθμιση για την οποία γίνεται λόγος, η Ελληνική Δημοκρατία προέβαλε ενστάσεις απαραδέκτου. Για μερικές απ' αυτές, που θα εξεταστούν αρχικώς, είναι δυνατό να δοθεί αμέσως αρκετά εύκολη απάντηση· για άλλες, οι οποίες αφορούν τις αιτιάσεις που διατυπώθηκαν σχετικά με την κανονιστική ρύθμιση περί ελέγχου των τιμών των εν λόγω προϊόντων, απαιτείται αντιθέτως προσεκτικότερη ανάλυση.

3. Η Ελληνική Δημοκρατία προβάλλει, πρώτον, ότι με την αιτιολογημένη γνώμη, η Επιτροπή διαβεβαίωσε σαφέστατα ότι επιθυμούσε να παραιτηθεί από τη συνέχιση της διαδικασίας για τη διαπίστωση της παραβάσεως σχετικά με ορισμένες αιτιάσεις οι οποίες διατυπώθηκαν με το έγγραφο οχλήσεως, μεταξύ των οποίων, ειδικότερα, η σχετική με τη δυνατότητα της κυβερνήσεως, προβλεπόμενη στο άρθρο 4, παράγραφος 3, του νόμου 1571/85, να αναστέλλει, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, την πραγματοποιηθείσα ελευθέρωση στον σχετικό τομέα, επαναφέροντας τα καταργηθέντα δικαιώματα αποκλειστικής εμπορίας. Κατ' αντίθεση προς τις διαβεβαιώσεις αυτές — διευκρινίζει η Ελληνική Κυβέρνηση — η Επιτροπή, με την SP/T προσφυγή της, φαίνεται να θεωρεί αυτή τη δυνατότητα αναστολής ως αυτοτελή παράβαση του κοινοτικού δικαίου.

Σχετικώς, αρκεί η παρατήρηση ότι η Επιτροπή, με την αιτιολογημένη γνώμη, λαμβάνοντας υπό σημείωση τις διαβεβαιώσεις που έδωσε η Ελληνική Κυβέρνηση, διευκρινίζει ότι « δεν υπάρχει λόγος υπό τις συνθήκες αυτές, να δοθεί συνέχεια ως προς το σημείο αυτό στη διαδικασία για παράβαση »: είναι αναμφίβολο, επομένως, ότι το σημείο αυτό πρέπει να θεωρηθεί ότι αποκλείστηκε από το αντικείμενο της προσφυγής και, άρα, η ένσταση είναι βάσιμη.

4. Η Ελληνική Δημοκρατία προέβαλε, εν συνεχεία, το απαράδεκτο των αιτιάσεων ως προς τις προϋποθέσεις που απαιτούνται από την επίδικη νομοθεσία, και ειδικότερα από το άρθρο 15 του νόμου 1571/85, για την άσκηση εμπορίας πετρελαιοειδών (ποσοστώσεις εμπορίας, υποβολή προγράμματος προμηθειών και ορισμένη ιδιόκτητη μεταφορική ικανότητα),

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ιταλική.

αιτιάσεις οι οποίες δεν είχαν εγερθεί προσηκόντως κατά τη διαδικασία που προηγήθηκε της προσφυγής.

Πρέπει ωστόσο να παρατηρηθεί ότι, αντίθετα από ό,τι ισχυρίζεται η καθής κυβέρνηση, οι αιτιάσεις αυτές εξειδικεύονται επακριβώς τόσο στο έγγραφο οχλήσεως — στοιχείο γ, τέταρτη περίπτωση — όσο και στην αιτιολογημένη γνώμη — σημείο 9 — εξάλλου δε επιβεβαιώνονται ρητώς με την ουσιαστική αντίκρουση που ανέπτυξε η Ελληνική Δημοκρατία κατά τη διαδικασία που προηγήθηκε της προσφυγής. Νομίζω, επομένως, ότι η ένσταση ως προς τις αιτιάσεις αυτές είναι αβάσιμη.

5. Περισσότερο περίπλοκα, όπως έχω αναφέρει, φαίνονται αντιθέτως τα άλλα ζητήματα παραδεκτού που τίθενται στην παρούσα προσφυγή και αφορούν τις αιτιάσεις που διατύπωσε η Επιτροπή σχετικά με το ελληνικό καθεστώς διαμορφώσεως των τιμών των πετρελαιοειδών.

Προς τούτο, και για να καταστήσω ευχερέστερη την ανάγνωση των παρατηρήσεων που ακολουθούν, θεωρώ απαραίτητο να παραθέσω τα κρίσιμα αποσπάσματα της αιτιολογημένης γνώμης και της προσφυγής. Στην αιτιολογημένη γνώμη (σημείο 10), η Επιτροπή υποστηρίζει ότι αυτό το καθεστώς ανωτάτων τιμών είναι ασυμβίβαστο προς το άρθρο 30, προβάλλοντας τα εξής: «δεν λαμβάνει επαρκώς υπόψη του τις ιδιαίτερες δαπάνες που υφίστανται τα εισαγόμενα προϊόντα (έξοδα προσπέλασης), το γεγονός ότι ο καθορισμός των τιμών πραγματοποιείται σε ιδιαίτερα μακρά διαστήματα (μόνο κάθε τρεις μήνες) και ότι η τιμή μετατροπής του δολαρίου ΗΠΑ σε δραχμές παραμένει αμετάβλητη επί ιδιαίτερα μακρές περιόδους (επίσης τρεις μήνες)»· εξάλλου, αφού ανέφερε ότι υπ' αυτές τις συνθήκες δεν είναι πάντοτε δυνατό να διατίθενται στο εμπόριο σε προσοδοφόρες τιμές τα εισαγόμενα προϊόντα, η Επιτροπή καταλήγει στο συμπέρασμα ότι το εν λόγω καθεστώς μπορεί να θεωρηθεί ότι συνάδει προς τις κοινοτικές διατάξεις μόνον όταν διαρρυθμιστεί «με τρόπο που να περιλαμβάνονται στον υπολογισμό των ανώτατων επιβαλλόμενων τιμών οι δαπάνες που βαρύνουν τα εισαγόμενα προϊόντα». Τίποτε άλλο δεν υπάρχει στην αιτιολογημένη γνώμη.

Με την προσφυγή, αφού παραθέτει το κείμενο του άρθρου 11, παράγραφος 1, του νόμου 1571/85, το οποίο εν τω μεταξύ τροποποιήθηκε με τον νόμο 1769/88, η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι η διάταξη αυτή, σε συνδυασμό με τις διοικητικές πράξεις εφαρμογής, αντιβαίνει προς το άρθρο 30, διατυπώνοντας τις ακόλουθες τρεις αιτιάσεις:

«α) δεν λαμβάνουν (οι επιβαλλόμενες τιμές) υπόψη επαρκώς τις ιδιαίτερες δαπάνες που αναφέρονται στα εισαγόμενα προϊόντα (π. χ. τα έξοδα μεταφοράς),

β) αποδίδεται δυσανάλογη σημασία στα καθαρά εθνικά (ελληνικά) κριτήρια για τη διαμόρφωση των τιμών,

γ) ανατίθεται στην ελληνική διοίκηση (άρθρο 11, παράγραφος 1, του νόμου 1571/85 ως ετροποποιήθη) να ορίσει τους παράγοντες διαμορφώσεως της τιμής βάσης όπως και τον τρόπο και τον βαθμό συμμετοχής τους στη διαμόρφωση αυτή.»

Στην προσφυγή δεν περιλαμβάνεται κανένα άλλο επιχείρημα ή απλή διευκρίνιση ως προς τα πραγματικά ή νομικά περιστατικά προς στήριξη του ισχυρισμού ότι το εν λόγω καθεστώς ανωτάτων τιμών δεν συμβιβάζεται με το κοινοτικό δίκαιο.

6. Η Ελληνική Δημοκρατία παρατηρεί, προ πάντων, ότι η αιτίαση που διατυπώνεται στην προσφυγή, στοιχείο γ, σχετικά με τη διακριτική ευχέρεια της διοικήσεως να ορίζει τους παράγοντες διαμορφώσεως των τιμών, είναι απαράδεκτη καθόσον δεν περιλαμβάνεται στην αιτιολογημένη γνώμη. Συγκρίνοντας τα κείμενα τα οποία παρατέθηκαν πιο πάνω, νομίζω ότι η παρατήρηση είναι βάσιμη.

Από την άλλη πλευρά πρέπει να λεχθεί ότι στη συνέχεια της διαδικασίας η Επιτροπή αναδιατύπωσε την αιτίασή της επί του συγκεκριμένου αυτού σημείου, ισχυριζόμενη ότι δεν είχε την πρόθεση να αμφισβητήσει *εκ προοιμίου* το γεγονός ότι τα κράτη μέλη μπορούν να εξουσιοδοτούν τη διοίκηση να θεσπίζει κανόνες εφαρμογής ενός καθεστώτος τιμών, αλλά τις συγκεκριμένες λεπτομέρειες σύμφωνα με τις οποίες το καθεστώς αυτό θεσπίσθηκε και οργανώθηκε. Με άλλα λόγια, αυτό που είναι υπό συζήτηση δεν είναι η *εξουσία* ρυθμίσεως των τιμών, αλλά το *περιεχόμενο* της ρυθμίσεως που θεσπίσθηκε κατά την άσκηση της εξουσίας αυτής. Αν αυτό είναι αληθές, συνέπεται ότι η αιτίαση που διατυπώνεται υπό το στοιχείο γ δεν μπορεί πια να θεωρηθεί ως χωριστή και αυτοτελής αιτίαση: πρέπει μάλλον να θεωρηθεί ότι συγχωνεύεται με τις δύο άλλες αιτιάσεις που περιλαμβάνονται στην προσφυγή και διατυπώνονται υπό τα στοιχεία α και β και που αφορούν, έστω και σε εξαιρετικά αόριστη διατύπωση, το περιεχόμενο της επίδικης κανονιστικής ρυθμίσεως. Επομένως, νομίζω ότι είναι δυνατό να συναχθεί το συμπέρασμα ότι δεν ζητείται από το Δικαστήριο να αποφανθεί ειδικώς επί του σημείου αυτού.

7. Δεύτερον, η Ελληνική Δημοκρατία προβάλλει ότι οι αιτιάσεις που περιέχονται στην αιτιολογημένη γνώμη και δεν επαναλαμβάνονται στο δικόγραφο της προσφυγής δεν μπορούν πλέον να θεωρηθούν ως περιλαμβανόμενες στο αντικείμενο της διαφοράς. Συγκεκριμένα, το πρόβλημα τίθεται σχετικά με δύο αιτιάσεις που διατυπώθηκαν στην αιτιολογημένη γνώμη, όπως και στο έγγραφο οχλήσεως, σχετικά με το καθεστώς των τιμών: η αιτίαση κατά την οποία ο καθορισμός των τιμών πραγματοποιείται σε ιδιαίτερα μακρά διαστήματα (μόνο κάθε τρεις μήνες) και η αιτίαση ότι η τιμή μετατροπής δολαρίου-δραχμής παραμένει επίσης αμετάβλητη για περίοδο τριών μηνών, που θεωρείται υπερβολική.

Η Επιτροπή αντιτάσσει ότι, με το δικόγραφο της προσφυγής, παραπέμπει στο κείμενο του εγγράφου οχλήσεως και της αιτιολογημένης γνώμης, των οποίων το περιεχόμενο πρέπει, κατά συνέπεια, να θεωρηθεί ως αναπόσπαστο μέρος του εισαγωγικού εγγράφου της δίκης.

8. Πάντως, νομίζω ότι από το άρθρο 19 του οργανισμού του Δικαστηρίου και από το άρθρο 38, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου προκύπτει σαφώς ότι το περιεχόμενο του δικογράφου διά του οποίου το Δικαστήριο επιλαμβάνεται μιας υποθέσεως πρέπει να αναφέρει ρητώς ορισμένα στοιχεία, μεταξύ των οποίων, ειδικότερα, το αντικείμενο της διαφοράς, συνοπτική έκθεση των ισχυρισμών των οποίων γίνεται επίκληση και τα αιτήματα του προσφεύγοντος. Από αυτό έπεται ότι στην περίπτωση της διαδικασίας βάσει του άρθρου 169, η Επιτροπή έχει, οπωσδήποτε, την υποχρέωση να καθορίσει με το εισαγωγικό της δίκης έγγραφο (όπως εξάλλου και στα άλλα έγγραφα της διαδικασίας που προηγείται της προσφυγής) τόσο το πραγματικό περιεχόμενο των αιτιάσεων που προσάπτει στο καθού κράτος όσο και τους νομικούς και πραγματικούς ισχυρισμούς, τουλάχιστον συνοπτικά, στους οποίους στηρίζονται οι αιτιάσεις αυτές. Οι απαιτήσεις αυτές — οι οποίες, ωστόσο, δεν είναι ιδιαίτερα επαχθείς από άποψη συντάξεως του δικογράφου —, πέρα από την τυπική οριοθέτηση του thema decidendum ενώπιον του επιληφθέντος δικαστηρίου, φαίνονται εξάλλου ουσιώδεις καθόσον επιτρέπουν να επαληθεύεται, χωρίς δυνατότητα αμφιβολιών ή αβεβαιότητας, ότι η Επιτροπή δεν παραιτήθηκε από οποιανδήποτε αιτίαση που είχε προβληθεί κατά το στάδιο που προηγήθηκε της προσφυγής.

Επομένως, θεωρώ κατ' αρχήν, και σύμφωνα με ένα κριτήριο το οποίο μου φαίνεται κάθε άλλο παρά άσχετο προς τις δικαστικές παραδόσεις των κρατών μελών, ότι δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι οι αιτιάσεις και οι ισχυρισμοί που περιλαμβάνονται στο εισαγωγικό της δίκης έγγραφο συνάγονται σε συσχετισμό με άλλα έγγραφα. Αντιθέτως, είναι δυνατόν, πρόκειται όμως για διαφορετική υπόθεση και σαφώς σύμφωνη με τους κανόνες που μόλις προηγουμένως ανέφερα, σε προσφυγή βάσει του άρθρου 169 να γίνεται αναφορά στα επιχειρήματα και στα περιστατικά του εγγράφου οχλήσεως και της αιτιολογημένης γνώμης, όταν απλώς χρειάζεται να διευκρινιστεί η εμβέλεια των αιτιάσεων και των ισχυρισμών οι οποίοι, ωστόσο, εξειδικεύονται στη δικαστική προσφυγή.

9. Αυτό ως θέση αρχής, υπάρχει όμως και κάτι άλλο. Ακόμη και στην περίπτωση που γίνει δεκτό ότι είναι δυνατό, σε προσφυγή βάσει του άρθρου 169, να περιληφθούν αιτιάσεις και ισχυρισμοί με απλή παραπομπή στα έγγραφα της διαδικασίας που προηγήθηκε της προσφυγής, πρέπει ωστόσο να παρατηρηθεί ότι, στην προκειμένη περίπτωση, η παραπομπή στην οποία προέβη η Επιτροπή με την προσφυγή της δεν μπορεί, πάντως, να αναφέρεται στις αιτιάσεις που περιλαμβάνονται στην αιτιολογημένη γνώμη και αφορούν το χρονικό διάστημα των τριών μηνών το οποίο προβλέπεται για τον προσδιορισμό των τιμών και τον καθορισμό του συντελεστή για τη μετατροπή δραχμή-δολάριο. Πράγματι, προκύπτει ότι μετά την αιτιολογημένη γνώμη και πριν από την άσκηση της προσφυγής, το ελληνικό καθεστώς τιμών τροποποιήθηκε με τον νόμο 1769/88, που καθιέρωσε πολύ μικρότερα χρονικά διαστήματα για τον καθορισμό των στοιχείων αυτών. Επομένως, πρέπει ήδη να γίνει δεκτό ότι η Επιτροπή, μη διατυπώνοντας σχετικώς στην προσφυγή καμιά ειδική αιτίαση ή παρατήρηση, δέχθηκε ότι, μετά την προαναφερθείσα τροποποίηση, η ελληνική νομοθεσία είχε εναρμονιστεί προς τις κοινοτικές απαιτήσεις και, ως εκ τούτου, όσον αφορά τα συγκεκριμένα αυτά σημεία η παράβαση είχε τερματιστεί. Αυτό επιβεβαιώνεται, εξάλλου, και από το γεγονός ότι, στη συνέχεια της έγγραφης διαδικασίας και κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Επιτροπή δεν προέβαλε πια καμιά αντίρρηση για το ότι οι τιμές και οι σχετικοί συντελεστές μετατροπής ορίζονταν από την κυβέρνηση σε προθεσμίες οι οποίες απείχαν παρά πολύ μεταξύ τους. Επομένως, θεωρώ ότι οι αιτιάσεις που διατυπώνονται με την αιτιολογημένη γνώμη σχετικά με τα δύο αυτά σημεία πρέπει να θεωρηθούν ως άσχετες με το thema decidendum της παρούσας προσφυγής.

10. Η Ελληνική Δημοκρατία θεωρεί, εν συνεχεία, απαράδεκτες τις αιτιάσεις της Επιτροπής σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο οι ελληνικές αρχές εκτιμούν τους παράγοντες « κόστος διατηρήσεως αποθεμάτων » και « τάση της αγοράς » για τον καθορισμό των ανωτάτων τιμών των πετρελαιοειδών. Η καθής κυβέρνηση υπογραμμίζει ότι οι εν λόγω αιτιάσεις περιλαμβάνονται και αναπτύσσονται μόνο στο υπόμνημα απαντήσεως. Επιπλέον, οι αιτιάσεις αυτές αφορούν διατάξεις (άρθρο 2, παράγραφος 5, του Προεδρικού Διατάγματος 27, της 17ης Ιανουαρίου 1989), που θεσπίσθηκαν πολύ αργότερα από την έναρξη της δίκης.

Σχετικώς, πρέπει πρωτίστως να λεχθεί ότι το άρθρο 11 του νόμου 1571/85 (ακόμη και στην τροποποιηθείσα διατύπωση του νόμου 1769/88) προέβλεπε ότι κατά τον καθορισμό των τιμών λαμβάνονται υπόψη, μεταξύ άλλων, οι παράγοντες « τάση της αγοράς » και « κόστος διατηρήσεως αποθεμάτων »· εντούτοις, μέχρι την υποβολή του υπομνήματος απαντήσεως, η διάταξη αυτή δεν επέσυρε καμιά κριτική της Επιτροπής ούτε και της προκάλεσε οποιαδήποτε αμηχανία. Είναι εξάλλου αληθές ότι το Προεδρικό Διάταγμα 27/89, μεταγενέστερο της διαδικασίας που προηγήθηκε της προσφυγής όσο και της ίδιας της προσφυγής, σχετικό με τον τρόπο υπολογισμού των παραγόντων διαμορφώσεως της τιμής βάσεως των πετρελαιοειδών, σε συνδυασμό με

ένα σύνολο άλλων στοιχείων (διεθνής τιμή των προϊόντων, κόστος μεταφοράς από λιμάνια της Ιταλίας προς τα ελληνικά λιμάνια, απώλειες που επέρχονται κατά την εν λόγω μεταφορά, ασφάλιστρα για τη μεταφορά), έχει προβλέψει και ρυθμίσει επίσης τον προσδιορισμό των μεταβλητών «τάση της αγοράς» και «κόστος διατηρήσεως αποθεμάτων».

Όπως υπενθύμισα όμως, με το υπόμνημα απαντήσεως η Επιτροπή, βασιζόμενη σε διάταξη του Διατάγματος αυτού, αμφισβήτησε την εισαγωγή ή, πάντως, τον τρόπο υπολογισμού των δύο αυτών μεταβλητών, αυτό δε παρά το ότι στις προηγούμενες φάσεις δεν είχε γίνει καμιά αναφορά σχετικώς και, κατά συνέπεια, η Ελληνική Δημοκρατία, πριν από το υπόμνημα ανταπαντήσεως, δεν είχε καμιά δυνατότητα να διατυπώσει άποψη επί των σημείων αυτών.

11. Ωστόσο, η Επιτροπή αντιτάσσει ότι κατά τη φάση που προηγήθηκε της προσφυγής και με το δικόγραφο της προσφυγής θέλησε να αμφισβητήσει *γενικώς* τη νομιμότητα του εν λόγω καθεστώτος ανωτάτων τιμών καθόσον είναι ικανό να παραβλάψει τις εισαγωγές. Οι αιτιάσεις που προβάλλονται με το υπόμνημα απαντήσεως θα πρέπει, επομένως, να ληφθούν ως απλή εξειδίκευση της γενικότερης αυτής αιτιάσεως και δεν συνιστούν αυτοτελείς και νέες αιτιάσεις.

Εντούτοις, πρέπει να διευκρινιστεί σχετικώς ότι, μολονότι είναι αληθές ότι το Δικαστήριο αναγνωρίζει τη δυνατότητα να αμφισβητείται με την προσφυγή η νομιμότητα περιστατικών που επισυνέβησαν μετά την αιτιολογημένη γνώμη, εφόσον είναι «της ίδιας φύσεως με εκείνα τα οποία αφορούσε η αιτιολογημένη γνώμη και συνιστούσαν ίδια συμπεριφορά» (βλ. απόφαση της 22ας Μαρτίου 1983, Επιτροπή κατά Γαλλίας, 42/82, Συλλογή 1983, σ. 1013 και απόφαση της 2ας Φεβρουαρίου 1988, Επιτροπή κατά Ιταλίας, 113/86, Συλλογή 1988, σ. 607), είναι επίσης αληθές ότι το Δικαστήριο επανειλημμένως επιβεβαίωσε ότι, για να μη ματαιώνονται οι ουσιώδεις σκοποί της διαδικασίας που προηγείται της προσφυγής, το αντικείμενο της διαφοράς πρέπει να προσδιορίζεται με το έγγραφο οχλήσεως (βλ., μεταξύ άλλων, την απόφαση της 15ης Δεκεμβρίου 1982, Επιτροπή κατά Δανίας, 211/81, Συλλογή 1982, σ. 4547). Απ' αυτό έπεται ότι δεν είναι δυνατό να διευρυνθούν με την αιτιολογημένη γνώμη οι αιτιάσεις που διατυπώθηκαν με το έγγραφο οχλήσεως (βλ. απόφαση της 11ης Ιουλίου 1984, Επιτροπή κατά Ιταλίας, 51/83, Συλλογή 1984, σ. 2793)· ειδικότερα, το αντικείμενο της δικαστικής προσφυγής προσδιορίζεται οριστικά κατά τη διαδικασία που προηγείται της προσφυγής και, κατά συνέπεια, «η αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής και η προσφυγή πρέπει να βασίζονται στους ίδιους λόγους και ισχυρισμούς» (βλ. απόφαση της 7ης Φεβρουαρίου 1984, Επιτροπή κατά Ιταλίας, 166/82, Συλλογή 1984, σ. 459)· τέλος, σύμφωνα με τις αρχές αυτές, τα έγγραφα της φάσεως που προηγείται της προσφυγής πρέπει να πληρούν, μολονότι σε διάφορο βαθμό, τις απαράβατες επιταγές ακριβείας: λιγότερο αυστηρές στην περίπτωση της οχλήσεως, που συνίσταται μόνο «σε μια πρώτη και σύντομη περίληψη των αιτιάσεων» οι οποίες μπορούν να διασαφηνιστούν (όχι όμως, όπως έχει αναφερθεί, να διευρυνθούν) με την αιτιολογημένη γνώμη, και περισσότερο αυστηρές στην αιτιολογημένη γνώμη, η οποία, όπως επιβεβαιώθηκε επανειλημμένως, «πρέπει να εκθέτει με λογική πληρότητα και λεπτομερώς τους λόγους» (βλ. απόφαση της 28ης Μαρτίου 1985, Επιτροπή κατά Ιταλίας, 274/83, Συλλογή 1985, σ. 1077).

12. Με αυτό το δεδομένο, και ερχόμενος στην προκειμένη περίπτωση, θεωρώ ότι με το υπόμνημα απαντήσεως η Επιτροπή δεν περιορίστηκε να διασαφηνίσει τις αιτιάσεις και τους λόγους που ήδη εξειδικεύθηκαν επαρκώς όταν προσδιορίστηκε το αντικείμενο της διαφοράς, αλλά αντίθετα θέλησε να επαναφέρει στο πλαίσιο μιας διαδικασίας, της οποίας το Δικα-

στήριο είχε ήδη επιληφθεί, νέες αιτιάσεις που προέκυπταν από τη θέσπιση νέων εθνικών διατάξεων.

Δεν νομίζω επίσης ότι οι νέες αυτές αιτιάσεις αφορούν περιστατικά της ίδιας φύσεως με εκείνα των οποίων η νομιμότητα είχε ήδη αμφισβητηθεί με την αιτιολογημένη γνώμη και ότι στοιχειοθετούν την ίδια συμπεριφορά. Όπως προκύπτει από τις προαναφερθείσες αποφάσεις στις υποθέσεις 42/82 και 113/86, η ταυτόσημη φύση και συμπεριφορά μπορεί να επανεμφανισθεί όταν η ίδια πρακτική, της οποίας η νομιμότητα έχει αμφισβητηθεί με την αιτιολογημένη γνώμη (για παράδειγμα σειρά καθυστερήσεων στην εκπλήρωση των διοικητικών υποχρεώσεων), εξακολουθεί να παρατείνεται: πράγματι, μόνο σ' αυτή την περίπτωση μπορεί να θεωρηθεί ότι το αντικείμενο της διαφοράς παρέμεινε ουσιαστικά αμετάβλητο και, προ πάντων, δεν υπήρξε εν προκειμένω παραβίαση των δικαιωμάτων της υπερασπίσεως. Στην παρούσα διαδικασία, αντιθέτως, με το υπόμνημα απαντήσεως στην πραγματικότητα αμφισβητείται η νομιμότητα της θεσπίσεως νέων συμπεριφορών που συνιστούν αυτοτελείς και χωριστές παραβάσεις, συμπεριφορές, το επαναλαμβάνω ακόμα μια φορά, για τις οποίες το καθού κράτος δεν είχε τη δυνατότητα να διατυπώσει την άποψή του εμπροθέσμως και σύμφωνα με τους επιβαλλόμενους τύπους. Προστίθεται σ' αυτό ότι, σεβόμενο τις προαναφερθείσες διαδικαστικές αρχές, το Δικαστήριο επέδειξε δικαιολογημένη σύνεση όταν ετίθετο ζήτημα διευρύνσεως του αντικειμένου της διαφοράς σε περιστατικά μεταγενέστερα της αιτιολογημένης γνώμης· έτσι, για παράδειγμα, στις περιπτώσεις της καθυστερημένης πληρωμής ορισμένων γεωργικών πριμοδοτήσεων που επαναλήφθηκαν κατά τη διάρκεια διαδοχικών περιόδων εσοδείας έγινε δεκτό ότι η προσαπτόμενη παράβαση δεν αφορούσε « ενιαία πράξη, τα αποτελέσματα της οποίας εξακολουθούν να υφίστανται για μακρά χρονική περίοδο, αλλά καθυστερήσεις στην καταβολή των πριμοδοτήσεων που οφείλονται για κάθε αμπελουργική περίοδο » (βλ. απόφαση της 22ας Φεβρουαρίου 1986, Επιτροπή κατά Ιταλίας, 309/84, Συλλογή 1986, σ. 599). Μια τέτοια σύνεση επιβάλλεται ακόμη περισσότερο όταν επίμαχο ζήτημα δεν είναι η επανάληψη ανάλογης συμπεριφοράς, όπως η θέσπιση εκ μέρους του καθού κράτους πράξεων ουσιαστικά διαφορετικών από εκείνες που του προσάπτονται με την αιτιολογημένη γνώμη, και μάλιστα με την προσφυγή (βλ. απόφαση της 10ης Μαρτίου 1970, Επιτροπή κατά Ιταλίας, 7/69, Racc. 1970, σ. 111).

13. Όσον αφορά την αντίρρηση ότι οι αιτιάσεις που διατυπώθηκαν με το υπόμνημα απαντήσεως περιλαμβάνονται στις αιτιάσεις που στρέφονταν συνολικά κατά του επίδικου καθεστώτος τιμών στην αιτιολογημένη γνώμη και στην προσφυγή, νομίζω ότι πρέπει να απορριφθεί. Πράγματι, με μια τέτοια συλλογιστική θα ήταν δυνατό να αποφεύγεται εύκολα η τήρηση των διαδικαστικών αρχών, εφόσον θα αρκούσε στην Επιτροπή να διατυπώσει τις αιτιάσεις, κατά τη φάση που προηγείται της προσφυγής, κατά τρόπο *εξαιρετικά αόριστο και γενικό*, εξειδικεύοντας μόνον εν συνεχεία το πραγματικό αντικείμενο των αιτιάσεών της. Στην περίπτωση αυτή, ο κανόνας κατά τον οποίο το αντικείμενο της διαφοράς πρέπει να εξειδικεύεται έγκαιρα χωρίς να μπορεί εν συνεχεία να διευρύνεται, θα εστερείτο παντός νοήματος — πράγμα που θα ματαίωνε τη συμβιβαστική λειτουργία της φάσεως που προηγείται της προσφυγής — και το καθού κράτος θα εστερείτο κάθε πραγματικής δυνατότητας υπερασπίσεως.

Τελικά, νομίζω ότι πρέπει να συναχθεί το συμπέρασμα ότι οι αιτιάσεις που εκτίθενται με το υπόμνημα απαντήσεως σχετικά με το « κόστος διατηρήσεως αποθεμάτων » και την « τάση της αγοράς » έχουν προταθεί εκπρόθεσμα και, επομένως, πρέπει να κριθούν απαράδεκτες.

14. Δεύτερον, τα μέχρι τώρα εκτεθέντα με οδηγούν σε μια περαιτέρω σκέψη. Πρέπει να τεθεί το ζήτημα αν οι αιτιάσεις που περιλαμβάνονται στην προσφυγή σχετικά με το καθεστώς των τιμών και αναφέρονται υπό

τα στοιχεία α και β δεν είναι και αυτές απαράδεκτες καθόσον διατυπώθηκαν με όρους πάρα πολύ αόριστους και γενικούς. Σχετικώς, επιβάλλεται η παρατήρηση ότι η Επιτροπή περιορίστηκε στο να αναφέρει το προς απόδειξη ζήτημα (δηλαδή ότι οι ανώτατες τιμές δεν λαμβάνουν επαρκώς υπόψη το κόστος που αναφέρεται στα εισαγόμενα προϊόντα και αποδίδουν δυσανάλογη σημασία στους εγχώριους παράγοντες του κόστους), από την προσφυγή όμως δεν προκύπτουν οι λόγοι στους οποίους βασίζεται το συμπέρασμα αυτό ούτε τα στοιχεία και οι περιστάσεις που λήφθηκαν υπόψη για να συναχθεί ένα τέτοιο συμπέρασμα.

Σχετικώς, διευκρινίζω ακόμη ότι η απαίτηση ακριβείας φαίνεται ακόμη περισσότερο αναγκαία καθόσον η επίμαχη νομοθεσία, η οποία καθεαυτή δεν μπορεί να θεωρηθεί ασυμβίβαστη προς το κοινοτικό δίκαιο, έχει διαρθρωμένο και σύνθετο περιεχόμενο προβλέποντας αναλυτικά πολλαπλούς παράγοντες, μερικούς εγχώριου χαρακτήρα και άλλους διεθνούς χαρακτήρα, για τον καθορισμό των τιμών για τις οποίες γίνεται λόγος.

15. Υπό τις προϋποθέσεις αυτές τείνω να δεχθώ ότι η Επιτροπή δεν καθόρισε προσηκόντως το ουσιαστικό περιεχόμενο των αιτιάσεων αυτών και ότι, επίσης, δεν εξέθεσε « με λογική πληρότητα και λεπτομερώς » τους σχετικούς λόγους. Αν αυτό είναι αληθές, τότε ευρισκόμεθα ενώπιον ζητήματος όχι ουσίας, αλλά διαδικαστικού, υπό την έννοια ότι αβέβαιος και αόριστος καθορισμός του thema decidendum, εκτός του ότι θα έθετε υπό συζήτηση τις προαναφερθείσες διαδικαστικές αρχές, καθιστά αδύνατη την άσκηση δικαστικού ελέγχου εκ μέρους του Δικαστηρίου. Σχετικώς, μου φαίνεται ιδιαίτερα σημαντική η πρόσφατη απόφαση (απόφαση της 5ης Απριλίου 1990, Επιτροπή κατά Ελληνικής Δημοκρατίας, C-132/88, Συλλογή 1990, σ. I-1567), με την οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν περιλαμβάνεται στο αντικείμενο της διαφοράς αιτίαση την οποία η Επιτροπή *απλώς είχε αναφέρει* στο δικόγραφο της προσφυγής χωρίς να τη στηρίξει με καμιά επιχειρηματολογία (επιχειρηματολογία η οποία, εξάλλου, αναπτυσσόταν τουλάχιστον στην αιτιολογημένη γνώμη, πράγμα που δεν συμβαίνει εν προκειμένω). Ενόψει των περιστάσεων αυτών, το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν υπήρχε λόγος να αποφανθεί επί της αιτιάσεως αυτής, λύση η οποία μπορεί νομίζω να γίνει δεκτή, κατά μείζονα λόγο, στην προκειμένη περίπτωση.

Ως εκ τούτου, θεωρώ ότι το Δικαστήριο δεν πρέπει να αποφανθεί ούτε επί των αιτιάσεων που αναφέρονται στην προσφυγή, στοιχεία α και β, και αφορούν το καθεστώς των ανωτάτων τιμών.

Επί της ουσίας

16. Περατώνοντας την εξέταση των ζητημάτων παραδεκτού, που μπορούσε τουλάχιστον εν μέρει να είχε αποφευχθεί αν το προσφεύγον κοινοτικό όργανο είχε επιδείξει μεγαλύτερη προσήλωση στην εξέλιξη και τη διάρθρωση της διαδικασίας, μπορώ να αφιερωθώ στην ανάλυση των ουσιαστικών ζητημάτων σύμφωνα με τη σειρά που αυτά εκτίθενται στην έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση.

α) *Το αποκλειστικό δικαίωμα εισαγωγής*

17. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι με τον νόμο 1571/85 η Ελληνική Δημοκρατία επεφύλαξε εις εαυτήν το αποκλειστικό δικαίωμα εισαγωγής του αργού πετρελαίου και των πετρελαιοειδών. Το αποκλειστικό αυτό δικαίωμα πρέπει να θεωρηθεί ως αντίθετο προς το άρθρο 30, καθώς και προς το άρθρο 37 της Συνθήκης, καθόσον

είναι ικανό να αποτελέσει εμπόδιο στις συναλλαγές, καθώς και παράνομη διάκριση μεταξύ των κοινοτικών επιχειρηματιών.

Για την εκτίμηση της αιτιάσεως αυτής είναι αναγκαίο να γίνει διάκριση μεταξύ του δικαιώματος ως προς την εισαγωγή τελικών και ημιτελικών προϊόντων και του δικαιώματος ως προς την εισαγωγή αργού πετρελαίου.

— Δικαίωμα ως προς την εισαγωγή τελικών και ημιτελικών προϊόντων

18. Πρέπει, πρωτίστως, να λεχθεί ότι κατά το άρθρο 40 της Πράξης Προσχωρήσεως, η « Ελληνική Δημοκρατία διαρρυθμίζει προοδευτικώς, από την 1η Ιανουαρίου 1981, τα κρατικά μονοπώλια εμπορικού χαρακτήρος, υπό την έννοια του άρθρου 37, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΟΚ, κατά τρόπον ώστε πριν από την 31η Δεκεμβρίου 1985 να αποκλείεται οποιαδήποτε διάκριση μεταξύ των υπηκόων των κρατών μελών ως προς τους όρους εφοδιασμού και διαθέσεως »· το άρθρο 40 περιέχει διατάξεις περισσότερο αυστηρές ως προς το αποκλειστικό δικαίωμα εξαγωγής και το αποκλειστικό δικαίωμα εισαγωγής για ορισμένα προϊόντα, εκτός του πετρελαίου και των παραγώγων του, δικαίωμα που προβλεπόταν να καταργηθεί από 1ης Ιανουαρίου 1981.

Επιβάλλεται, εν συνεχεία, η παρατήρηση ότι ο νόμος 1571/85 προβλέπει κρατικό μονοπώλιο για τη διύλιση του αργού πετρελαίου: μονοπώλιο το οποίο η Επιτροπή δεν θεωρεί ότι αντιβαίνει προς την κοινοτική νομοθεσία. Ο νόμος 1571/85 προέβλεπε επίσης κρατικό μονοπώλιο για την εισαγωγή τελικών και ημιτελικών προϊόντων πετρελαίου (άρθρο 7)· ωστόσο, βάσει της παραπομπής σε άλλη διάταξη (άρθρο 4), προβλεπόταν επίσης ότι το μονοπώλιο αυτό θα διαρρυθμιζόταν από 1ης Ιανουαρίου 1986.

Είναι αναμφισβήτητο ότι όταν ασκήθηκε η παρούσα προσφυγή η Ελληνική Δημοκρατία είχε προβεί σε μερική μόνο διαρρύθμιση του αποκλειστικού δικαιώματος εισαγωγής των πετρελαιοειδών, καθόσον το 40 % των εισαγωγών εξακολουθούσε ακόμη να είναι αποκλειστικό δικαίωμα του κράτους.

Υπό τις περιστάσεις αυτές, και βασιζόμενη στο άρθρο 40 της Πράξεως Προσχωρήσεως, η Επιτροπή θεώρησε ότι η διατήρηση της αποκλειστικότητας, έστω και μερικής, συνιστούσε παράβαση των άρθρων 30 και 37 της Συνθήκης.

19. Αναφέρω αμέσως ότι η περίπτωση που εξετάζεται εν προκειμένω είναι ανάλογη με εκείνην που αποτέλεσε αντικείμενο της αποφάσεως Manghera της 13ης Φεβρουαρίου 1976 (59/75, Racc. 1976, σ. 91) όπου επίσης επρόκειτο για κρατικό μονοπώλιο στο οποίο συγκεντρώνονταν τόσο η παραγωγή όσο και η εισαγωγή των συγκεκριμένων προϊόντων. Σε μια τέτοια κατάσταση, όπως υπογράμμισε η Επιτροπή, είναι θεμιτό να υποτεθεί ότι ο έχων το μονοπώλιο θα επιδιώκει λογικά να ευνοήσει την εμπορία των δικών του προϊόντων σε σχέση με τα εισαγόμενα προϊόντα τα οποία, ως εκ τούτου, αντικειμενικά θα τυγχάνουν δυσμενούς διακρίσεως. Επ' αυτής της βάσεως το Δικαστήριο έκρινε με την απόφαση Manghera ότι ο καθεαυτό στόχος του άρθρου 37 δεν θα εκπληρωνόταν « αν δεν εξασφαλίζεται εντός του κράτους μέλους, στο οποίο υπάρχει εμπορικό μονοπώλιο, η ελεύθερη κυκλοφορία των ίδιων προϊόντων, καταγωγής άλλων κρατών μελών, με εκείνα για τα οποία ισχύει το μονοπώλιο ». Στην προκειμένη περίπτωση η νομολογία αυτή έχει πλήρη εφαρμογή καθόσον, βάσει του μονοπωλίου διυλίσεως, το κράτος παράγει τα ίδια προϊόντα για τα οποία

επιφυλάσσει στον εαυτό του αποκλειστικό εν μέρει δικαίωμα εισαγωγής.

Όσον αφορά την περίσταση ότι από τη στιγμή που ασκήθηκε η προσφυγή το αποκλειστικό αυτό δικαίωμα μειώθηκε σε 40 %, δεν νομίζω ότι έχει αποφασιστική σημασία εφόσον ένα τέτοιο ποσοστό είναι οπωσδήποτε επαρκές για να επιτρέπει στον δημόσιο οργανισμό να επηρεάζει αισθητά, κατά την έννοια του άρθρου 37, παράγραφος 1, τις εν λόγω εισαγωγές.

Θεωρώ, επομένως, βάσιμη την αιτίαση κατά την οποία το εν λόγω δικαίωμα συνιστά παράβαση του άρθρου 37, χωρίς να χρειάζεται να εξεταστεί αν το δικαίωμα αυτό συνεπάγεται επίσης παράβαση του άρθρου 30.

— Αποκλειστικό δικαίωμα εισαγωγής αργού πετρελαίου

20. Διαφορετική είναι η κατάσταση όσον αφορά το αργό πετρέλαιο. Σχετικώς, πρέπει να διευκρινιστεί ότι το άρθρο 1, παράγραφος 2, του νόμου 1571/85 προέβλεπε αποκλειστικό δικαίωμα του Δημοσίου « διύλισης και επομένως εισαγωγής αργού πετρελαίου ». Η διάταξη τροποποιήθηκε με τον νόμο 1769/88 ο οποίος, ενώ διατηρεί το αποκλειστικό δικαίωμα διυλίσεως, κατήργησε το εν λόγω δικαίωμα όσον αφορά τις εισαγωγές. Παρά την εν λόγω τροποποίηση, η Επιτροπή παρατηρεί ότι κατά το άρθρο 7, παράγραφοι 1 και 2, του νόμου 1571/85 που δεν τροποποιήθηκε, οι εισαγωγές αργού πετρελαίου, όπως και των επεξεργασμένων προϊόντων, εξακολουθούν ωστόσο να υπόκεινται στην αποκλειστικότητα του Δημοσίου. Η Ελληνική Δημοκρατία τόνισε ωστόσο ότι κατά το άρθρο 7, παράγραφος 2, οι εν λόγω εισαγωγές πρέπει να γίνονται « σύμφωνα με το άρθρο 1 » του ίδιου νόμου: εφόσον, όπως τονίσθηκε, το άρθρο 1 τροποποιήθηκε προκειμένου να καταργηθεί το αποκλειστικό δικαίωμα εισαγωγής του αργού πετρελαίου, πρέπει να συναχθεί το συμπέρασμα ότι το άρθρο 7, όπου αναφέρεται στο αποκλειστικό δικαίωμα του Δημοσίου ως προς την εισαγωγή, αφορά μόνον τα επεξεργασμένα προϊόντα και όχι πλέον το αργό πετρέλαιο.

21. Το ζήτημα που το Δικαστήριο καλείται να εξετάσει βάσει των αντίθετων ισχυρισμών των διαδίκων είναι κατά πόσον, μετά τις επενεχθείσες τροποποιήσεις με τον νόμο 1769/88, το Δημόσιο διατηρεί ακόμη αποκλειστικό δικαίωμα εισαγωγής του αργού πετρελαίου. Θεωρώ προσήκον να διευκρινίσω ότι, κατά τη γνώμη μου, δεν πρέπει να υπάρχουν εδώ διαδικαστικά εμπόδια για την εκτίμηση από το Δικαστήριο του ζητήματος αυτού. Πράγματι, ακόμη και αν πρόκειται να ληφθούν υπόψη νομοθετικές τροποποιήσεις μεταγενέστερες από την προθεσμία που τάχθηκε με την αιτιολογημένη γνώμη, αυτό δεν σημαίνει ότι μεταβάλλεται η φύση ή το αντικείμενο του ελέγχου του Δικαστηρίου. Το τελευταίο καλείται πάντοτε να διαπιστώσει αν το κράτος συμμορφώθηκε πράγματι με την αιτιολογημένη γνώμη εξαλείφοντας την παράβαση που ήδη του είχε προσαφθεί προσηκόντως, και όχι αν, βάσει των νομοθετικών τροποποιήσεων, ανέκυψαν νέες παραβάσεις που απαιτούν κατ' ανάγκη αυτοτελή εξέταση πριν από την άσκηση της προσφυγής. Επομένως, αν και καθόσον ζητείται από το Δικαστήριο να μην αποφανθεί επί αιτιάσεων και για λόγους διαφορετικούς από εκείνους που είχαν αποτελέσει το αντικείμενο της φάσης που προηγήθηκε της προσφυγής, πρέπει να γίνει δεκτό ότι δεν υπάρχει ούτε διεύρυνση του αντικειμένου της διαφοράς ούτε, κατά συνέπεια, προσβολή των δικαιωμάτων της υπερασπίσεως. Εξάλλου, νομίζω ότι διαφορετική λύση εμπεριέχει τον κίνδυνο δημιουργίας συνεπειών που δύσκολα δικαιολογούνται: ενώ στην περίπτωση κατά την οποία το κατηγορούμενο κράτος θεσπίζει μέτρα εντός των προθεσμιών που τάσσονται με την αιτιολογημένη γνώμη, η Επιτροπή αναμφισβήτητα μπορεί να ζητήσει από το

Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι τα μέτρα αυτά δεν είναι ικανά να εξαλείψουν την παράβαση, αντίθετα, στη σοβαρότερη περίπτωση κατά την οποία το κράτος ενεργεί εκπρόθεσμα, η Επιτροπή δεν θα μπορούσε να ζητήσει από το Δικαστήριο να κρίνει ότι τα μέτρα τα οποία θεσπίσθηκαν εκπρόθεσμα είναι απρόσφορα για την πλήρη διευθέτηση της καταστάσεως και, επομένως, η παράβαση εξακολουθεί να υπάρχει παρά τα μέτρα αυτά. Εξάλλου, νομίζω ότι το Δικαστήριο, με την προαναφερθείσα απόφαση 7/69, έκρινε ότι μπορεί να εξακριβώνει *αν κατά τον χρόνο καταθέσεως* της προσφυγής υφίσταται ακόμη κατάσταση παραβάσεως, λαμβάνοντας προς τούτο υπόψη και τα μέτρα τα οποία έλαβε το κράτος μετά την προθεσμία που τάχθηκε με την αιτιολογημένη γνώμη.

22. Μετά τη διευκρίνιση αυτή, και εξετάζοντας την ουσία του ζητήματος, πρέπει πρωτίστως να παρατηρήσω ότι με τον νόμο 1769/88 η Ελληνική Δημοκρατία κατάργησε ασφαλώς τη θεμελιώδη διάταξη (το άρθρο 1 του νόμου 1571/85) που επέβαλλε το κρατικό μονοπώλιο στις εισαγωγές αργού πετρελαίου. Όσον αφορά το άρθρο 7 του εν λόγω νόμου, αυτό ορίζει γενικά, στην παράγραφο 1, ότι η εισαγωγή τόσο του αργού πετρελαίου όσο και των επεξεργασμένων προϊόντων «γίνεται στα πλαίσια του γενικού συμφέροντος της εθνικής οικονομίας προς το σκοπό του ομαλού και σταθερού εφοδιασμού της ελληνικής αγοράς»· άρα, είναι αληθές ότι το άρθρο 7, παράγραφος 1, αφορά και το αργό πετρέλαιο, αυτό όμως στο πλαίσιο διατάξεως της οποίας η έννοια είναι ότι καθιερώνει, γενικά, ότι οι συναλλαγές επί των πετρελαιοειδών με την αλλοδαπή συνιστούν δραστηριότητα δημοσίου συμφέροντος. Αντίθετα, το άρθρο 7, παράγραφος 2, προσλαμβάνει ειδικότερο περιεχόμενο· προβλέπει πράγματι ότι οι εισαγωγές για τις οποίες γίνεται λόγος στην παράγραφο 1 γίνονται μόνο από το Δημόσιο, αλλά «σύμφωνα με το άρθρο 1» του ίδιου νόμου. Όμως, κατά το μέτρο που ο νομοθέτης τροποποίησε το άρθρο 1, καταργώντας το μονοπώλιο εισαγωγής του αργού πετρελαίου όπως είχε προβλεφθεί αρχικά, νομίζω ότι οι συνήθεις ερμηνευτικοί κανόνες δεν επιτρέπουν να αντληθεί επιχείρημα από το κείμενο του άρθρου 7, παράγραφος 2, για να προβληθεί ο ισχυρισμός ότι η διάταξη αυτή εξακολουθεί να παρέχει στο Δημόσιο αποκλειστικό δικαίωμα για τις εισαγωγές αργού πετρελαίου, κατ' αντίθεση προς τη διάταξη του άρθρου 1, από την οποία σαφώς εξαρτάται. Εξάλλου, πρέπει επίσης να παρατηρηθεί ότι η Επιτροπή δεν προσκόμισε κανένα στοιχείο από το οποίο να προκύπτει ότι το άρθρο 7, παράγραφος 2, εφαρμόζεται κατά τέτοιο τρόπο ώστε να παρέχει στο Δημόσιο ένα τέτοιο μονοπωλιακό δικαίωμα.

Ως εκ τούτου, θεωρώ ότι η άποψη της Επιτροπής — κατά την οποία, παρά την τροποποίηση του άρθρου 1 του νόμου 1571/85, η Ελληνική Δημοκρατία διατήρησε το κρατικό μονοπώλιο επί των εισαγωγών αργού πετρελαίου — είναι αβάσιμη.

23. Αλλά ακόμη κι αν γίνει δεκτό ότι μπορεί να συναχθεί το αποκλειστικό δικαίωμα εισαγωγής αργού πετρελαίου, ωστόσο, δεν θεωρώ ότι το δικαίωμα αυτό καθεαυτό, ελλείψει άλλων στοιχείων, μπορεί να θεωρηθεί αντίθετο προς τις κοινοτικές διατάξεις. Πράγματι, η Ελληνική Δημοκρατία υπογράμμισε, χωρίς πάλι να αντικρουστεί σχετικώς από την Επιτροπή, ότι η εγχώρια παραγωγή αργού πετρελαίου είναι όλως οριακή και, εν πάση περιπτώσει, πρόκειται να εξανλτηθεί εντός του 1990· συνέπεται ότι ο ανεφοδιασμός της χώρας εξαρτάται πλήρως από τις εισαγωγές. Αυτό το πραγματικό πλαίσιο εμφανίζεται ουσιαστικά διαφορετικό από εκείνο που — όπως διευκρινίσθηκε προηγουμένως — συνιστούσε το πλαίσιο στην υπόθεση Manghera, δεδομένου ότι εν προκειμένω δεν υπάρχει πραγματική εθνική παραγωγή αργού πετρελαίου την οποία ο κάτοχος του αποκλειστικού δικαιώματος εισαγωγής θα είχε συμφέρον να

ευνοήσει, με αποτέλεσμα την αναπόφευκτη ζημία του εισαγόμενου προϊόντος. Ενόψει λοιπόν της πραγματικής αυτής καταστάσεως, δεν νομίζω ότι μπορεί λογικά να υποτεθεί ότι το φερόμενο αποκλειστικό δικαίωμα είναι τέτοιο ώστε να συνιστά εμπόδιο στις εισαγωγές, ωστόσο απαραίτητες για την άσκηση των δραστηριοτήτων διυλίσεως και, ακόμη λιγότερο, παράνομη διάκριση η οποία, εν πάση περιπτώσει, θα πρέπει να αποδειχθεί συγκεκριμένα.

24. Υπάρχει όμως κάτι ακόμη. Πράγματι εν προκειμένω, ανεξαρτήτως του αν υπάρχει ή δεν υπάρχει νόμιμο μονοπώλιο εισαγωγής αργού πετρελαίου, αυτό δεν φαίνεται να ασκεί καμιά επίδραση στην πορεία των ενδοκοινοτικών συναλλαγών καθόσον, εν πάση περιπτώσει, το Δημόσιο έχει νομίμως το μονοπώλιο της διυλίσεως και, επομένως, ελέγχει πλήρως τη ζήτηση του εισαγόμενου αργού πετρελαίου. Όπως προέκυψε από την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ανεξαρτήτως του αν οι τρίτοι έχουν ή όχι, *αφηρημένα*, τη δυνατότητα να εισάγουν αργό πετρέλαιο, από τη συγκεκριμένη κατάσταση που εμφανίζεται ενώπιον του Δικαστηρίου και ελλείψει άλλων πραγματικών ενδείξεων, προκύπτει μια άποψη η οποία δεν συνεπάγεται πραγματικές οικονομικές συνέπειες· πράγματι, εν πάση περιπτώσει τα κρατικά διυλιστήρια (και τα ιδιωτικά τα οποία λειτουργούν κατόπιν κρατικής παραχωρήσεως) μεριμνούν για την *απευθείας* εξασφάλιση του ανεφοδιασμού τους σε πρώτες ύλες και, κατά συνέπεια, οι ενδεχόμενοι ανεξάρτητοι έλληνες εισαγωγείς δεν φαίνεται να βρίσκουν κανένα πραγματικό αγοραστή στην εγχώρια αγορά διυλίσεως. Αυτός όμως ο de facto έλεγχος των εισαγωγών αργού πετρελαίου, ο οποίος υπάρχει ανεξάρτητα από την προσβαλλόμενη κανονιστική διάταξη, καθόσον προκύπτει από το κρατικό μονοπώλιο διυλίσεως, δεν συζητήθηκε καθόλου από την Επιτροπή, ούτε φαίνεται ότι μπορεί να συζητηθεί, δεδομένου ότι απεικονίζει πραγματικά την άμεση συνέπεια, σχεδόν το λογικό συμπέρασμα, του μονοπωλίου διυλίσεως του οποίου τη νομιμότητα η ίδια η Επιτροπή επανειλημμένως επιβεβαίωσε. Ως εκ τούτου, ακόμη κι αν γίνει δεκτό ότι υπάρχει δικαίωμα του Δημοσίου να εισάγει αποκλειστικά το αργό πετρέλαιο, νομίζω ότι η Επιτροπή, εκτιμώντας τη νομιμότητα του δικαιώματος αυτού, δεν έλαβε υπόψη ότι ένα τέτοιο προνόμιο δεν έχει άλλο αποτέλεσμα, εκτός αν αποδειχθεί το αντίθετο, από το να επισημοποιήσει μια υφισταμένη ήδη κατάσταση για λόγους πραγματικούς και, επιπλέον, μια κατάσταση η οποία, ως τόσο ουσιαστικά συναφής με το μονοπώλιο διυλίσεως, δεν φαίνεται ότι μπορεί να προσβληθεί παρά μόνο σε συσχετισμό με το ίδιο το μονοπώλιο διυλίσεως.

Υπό το φως των σκέψεων αυτών θεωρώ ότι η αιτίαση ως προς το αποκλειστικό δικαίωμα εισαγωγής αργού πετρελαίου πρέπει να απορριφθεί.

β) *Το αποκλειστικό δικαίωμα εμπορίας πετρελαιοειδών*

25. Κατά το άρθρο 4 του νόμου 1571/88, η Ελληνική Δημοκρατία διαρρύθμισε το μονοπώλιο εμπορίας πετρελαιοειδών κατά τέτοιο τρόπο ώστε, κατά την άσκηση της προσφυγής, οι ιδιωτικές εταιρίες διανομής ήσαν υποχρεωμένες να προμηθεύονται σε ποσοστό 40 % από τα κρατικά διυλιστήρια· για το υπόλοιπο 60 %, αντιθέτως, παρέμεναν ελεύθερες να επιλέξουν τον δικό τους προμηθευτή.

Σχετικώς, η Ελληνική Δημοκρατία υποστηρίζει ότι όφειλε να καθυστερήσει την πλήρη ελευθέρωση του εμπορίου (ελευθέρωση συμπληρωθείσα μόνον από 1ης Ιανουαρίου 1990) για να εξασφαλίσει στα κρατικά διυλιστήρια ένα ελάχιστο όγκο εγγυημένων πωλήσεων. Κατ'

αυτόν τον τρόπο τα κρατικά διυλιστήρια προστατεύονταν προσωρινά από τον ανταγωνισμό των ιδιωτικών διυλιστηρίων και από τις εισαγωγές.

Ως εκ τούτου, μπορεί να θεωρηθεί δεδομένο ότι το εν λόγω δικαίωμα είχε επηρεάσει αρνητικά τις συναλλαγές καθόσον, ελλείψει του δικαιώματος αυτού οι εταιρίες διανομής θα εφοδιάζονταν, τουλάχιστον εν μέρει, από άλλους προμηθευτές πλην των κρατικών διυλιστηρίων και, ειδικότερα, από προμηθευτές εγκατεστημένους στα άλλα κράτη μέλη. Συνέπεται ότι εν προκειμένω υπήρξε διάκριση εις βάρος των εισαγόμενων προϊόντων, η οποία εμπίπτει, ασφαλώς, τόσο στο άρθρο 30 όσο και στο άρθρο 37.

26. Όμως, η Ελληνική Δημοκρατία υπεραμύνεται υποστηρίζοντας ότι η παρεμπόδιση των συναλλαγών δικαιολογείται από τις ίδιες επιταγές δημόσιας ασφάλειας που αναγνώρισε το Δικαστήριο με τη γνωστή απόφαση της 10ης Ιουλίου 1984, Campus Oil (72/83, Συλλογή 1984, σ. 2727), στην οποία επίσης επρόκειτο να εκτιμηθεί το συμβιβαστό με τη Συνθήκη μιας κανονιστικής ρυθμίσεως που επέβαλλε στις εταιρίες διανομής πετρελαιοειδών να εφοδιάζονται μέχρις ορισμένου ποσοστού από το κρατικό διυλιστήριο. Κατά την Ελληνική Κυβέρνηση, συγκεκριμένα, στην προκειμένη επίσης περίπτωση το ειδικό δικαίωμα που απέλαυαν τα κρατικά διυλιστήρια ήταν αναγκαίο για να διασφαλιστεί η επιβίωσή τους και, επομένως, να εξασφαλιστεί στη χώρα, σε περίπτωση ενεργειακής κρίσεως, επαρκής εγχώρια ικανότητα διυλίσεως που να εξασφαλίζει την κάλυψη των ουσιωδών αναγκών σε πετρελαιοειδή.

27. Παρά τη λεπτότητα, που τονίστηκε ευρύτατα από το Δικαστήριο στην υπόθεση Campus Oil, των ζητημάτων που είναι συναφή με την ασφάλεια ανεφοδιασμού σε πηγές ενεργείας, δεν νομίζω ότι στην υπό εξέταση υπόθεση μπορεί αυτομάτως να προταθεί η λύση που έγινε δεκτή στο μόλις αναφερθέν δικαστικό προηγούμενο. Στην προκειμένη περίπτωση, πράγματι, έστω κι αν γίνει δεκτό ότι ελλείψει του ειδικού δικαιώματος για το οποίο γίνεται λόγος τα κρατικά διυλιστήρια θα έπρεπε να σταματήσουν τη δραστηριότητά τους (πράγμα που φαίνεται να διαψεύδεται από το γεγονός ότι ήδη από 1ης Ιανουαρίου 1990 το δικαίωμα αυτό καταργείται οριστικά), εν πάση περιπτώσει παραμένει αναμφισβήτητο ότι τα ιδιωτικά διυλιστήρια που υπάρχουν στην Ελλάδα ήταν οπωσδήποτε σε θέση να εξασφαλίσουν παραγωγή υψηλότερη από τις ουσιώδεις ενεργειακές ανάγκες της χώρας (αυτό δε ακόμη κι αν στις ανάγκες αυτές περιληφθεί η αναγκαιότητα ανεφοδιασμού των ενόπλων δυνάμεων εμπλεκομένων ενδεχομένως σε διεθνή κρίση).

Ενόψει των στοιχείων αυτών και λαμβάνοντας υπόψη την αναγκαιότητα συσταλτικής ερμηνείας των εξαιρέσεων του άρθρου 36 — αναγκαιότητα ρητώς επιβεβαιωθείσα και στην υπόθεση Campus Oil — δεν θεωρώ ότι εν προκειμένω οι επιταγές δημόσιας ασφαλείας ήταν τέτοιες, κατά τον χρόνο που ασκήθηκε η προσφυγή, ώστε να δικαιολογούν την υποχρέωση των εταιριών διανομής να εφοδιάζονται κατά 40 % από τα κρατικά διυλιστήρια. Ως εκ τούτου, η αιτίαση φαίνεται βάσιμη, χωρίς να χρειάζεται να εξεταστεί το γενικότερο ζήτημα αν οι εξαιρέσεις του άρθρου 36 εφαρμόζονται επίσης στα εθνικά μέτρα και πρακτικές που αναφέρονται στο άρθρο 37.

γ) *Η διαδικασία εισαγωγής και εξαγωγής*

28. Η Επιτροπή αμφισβητεί το συμβιβαστό προς τα άρθρα 30, 34 και 37 ορισμένων διαδικασιών που θεσπίστηκαν με την επίμαχη νομο-

θεσία, από τις οποίες προκύπτει ότι οι εισαγωγές και εξαγωγές πετρελαιοειδών υπόκεινται σε καθεστώς κυβερνητικής αδείας.

Η Ελληνική Δημοκρατία αντέταξε ότι η Επιτροπή παρανόησε τη φύση των διατυπώσεων αυτών καθόσον δεν αφορούν τη λήψη αδειών, αλλά συνιστούν απλές δηλώσεις που αποβλέπουν στο να εξασφαλίζεται ο στατιστικός έλεγχος των συναλλαγών επί των πετρελαιοειδών με την αλλοδαπή.

Το κείμενο των σχετικών διατάξεων ενισχύει την άποψη της καθής κυβερνήσεως, άποψη η οποία, εξάλλου, δεν φαίνεται να αντικρούεται από κανένα άλλο στοιχείο προσκομιζόμενο από την Επιτροπή.

29. Με τη διευκρίνιση αυτή πρέπει, ωστόσο, να παρατηρηθεί ότι, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου (βλ. απόφαση της 16ης Μαρτίου 1977, Επιτροπή κατά Γαλλίας, 68/76, Racc. 1977, σ. 515), έστω και απλές διατυπώσεις που δεν συνεπάγονται χορήγηση αδείας, κατά τη διακριτική ευχέρεια των αρμόδιων αρχών, συνιστούν μέτρο ισοδύναμου αποτελέσματος λόγω των καθυστερήσεων και, επομένως, του αποτρεπτικού αποτελέσματος που συνεπάγονται για τις συναλλαγές.

30. Άλλωστε, έστω κι αν δεν μπορεί να αποκλειστεί κατ' αρχήν ότι στη συγκεκριμένη περίπτωση των συναλλαγών επί των πετρελαιοειδών μπορεί να αποδειχθούν απαραίτητες μορφές ελέγχου περισσότερο εμβριθείς από τις απαιτούμενες για άλλα προϊόντα και, επομένως, μπορεί να είναι αναγκαίο να ζητούνται από τους επιχειρηματίες πληροφοριακά στοιχεία περισσότερο λεπτομερή από τα προκύπτοντα από τις τελωνειακές διασαφήσεις, χωρίς αυτό να εμπίπτει στα άρθρα 30 ή 34, πρέπει να παρατηρηθεί ότι, εν προκειμένω, η Ελληνική Δημοκρατία δεν απέδειξε την ύπαρξη τέτοιων απαιτήσεων. Απ' αυτό έπεται ότι και αυτή η αιτίαση πρέπει να θεωρηθεί βάσιμη, έστω και σε σχέση με τα άρθρα 30 και 34 μόνο, δεδομένου ότι η εν λόγω διαδικασία, εφόσον κριθεί παράνομο το αποκλειστικό δικαίωμα εμπορίας που μόλις προηγουμένως εξετάστηκε, δεν εμπίπτει καθ' εαυτή στο άρθρο 37.

δ) *Οι προϋποθέσεις εμπορίας*

31. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι είναι ασυμβίβαστες προς το άρθρο 30 οι ακόλουθες προϋποθέσεις που η εν λόγω νομοθεσία επιβάλλει στις εταιρίες διανομής προκειμένου αυτές να μπορούν να ασκούν την εμπορία πετρελαιοειδών: η υποβολή αιτήσεων προγραμμάτων σχετικών με τις προμήθειες πετρελαιοειδών, η θέσπιση καθεστώτος ετήσιων ποσοστώσεων εμπορίας και η υποχρέωση να διαθέτουν ελάχιστη μεταφορική ικανότητα για τα εν λόγω προϊόντα.

32. Η Ελληνική Δημοκρατία, μολονότι αμφισβητεί ότι τα εν λόγω μέτρα συνιστούν παράβαση του άρθρου 30, εντούτοις, δεν επικαλείται τις διατάξεις του άρθρου 36.

33. Σχετικά με τις ποσοστώσεις εμπορίας και τα προγράμματα προμηθειών, είναι αναμφισβήτητο ότι πρόκειται για προδιαγραφές κατανομής μεταξύ των εταιριών διανομής του ποσοστού προμηθειών το οποίο αντιστοιχεί στην ποσόστωση του μη διαρρυθμισθέντος κρατικού μονοπωλίου εμπορίας. Εφόσον κριθεί ότι το μονοπώλιο αυτό είναι παράνομο — το οποίο, εξάλλου, καταργήθηκε από 1ης Ιανουαρίου 1990 — οι εν λόγω επιβαλλόμενες προϋποθέσεις για την άσκηση της εμπορίας εκ μέρους των εταιριών διανομής, στο εσωτερικό της χώρας, φαίνονται

επιπλέον στερούμενες της οικονομικής και νομικής τους λειτουργίας. Ωστόσο, αυτό δεν είναι καθοριστικό καθεαυτό, κατά το μέτρο που εξακολουθεί ακόμη να τίθεται το ζήτημα αν οι εν λόγω προϋποθέσεις, ανεξάρτητα από τη λειτουργική τους σχέση με το κρατικό μονοπώλιο εμπορίας, συνιστούσαν αυτοτελείς παραβάσεις.

34. Σχετικώς, νομίζω ότι το εν λόγω καθεστώς (παρά το ότι οι επιχειρήσεις είχαν τη δυνατότητα, υπό ορισμένους όρους, να παρεκκλίνουν από τις ποσότητες πωλήσεων και προμηθειών που ανέφεραν στην κυβέρνηση) εισάγει οπωσδήποτε ένα στοιχείο ανελαστικότητας, κατά το μέτρο που απαγορεύει στους ενδιαφερόμενους επιχειρηματίες να καθορίζουν με πλήρη ελευθερία τον όγκο της εμπορικής τους δραστηριότητας. Ως εκ τούτου, πρόκειται για προϋποθέσεις που μπορεί λογικά να υποτεθεί ότι είχαν περιοριστική επίδραση επί των εισαγωγών και, εξάλλου, ανταποκρίνονταν σε αδικαιολόγητο στόχο ενόψει της κοινοτικής έννομης τάξης καθόσον, όπως αναγνώρισε η Ελληνική Δημοκρατία, η θέσπιση των προϋποθέσεων αυτών είχε ως μόνο σκοπό να εξασφαλίσει την τήρηση του αποκλειστικού δικαιώματος εμπορίας του Δημοσίου. Ενόψει των στοιχείων αυτών θεωρώ ότι οι εν λόγω ποσοστώσεις εμπορίας και τα προγράμματα προμηθειών είναι ασυμβίβαστα προς το άρθρο 30.

35. Αντιθέτως, δεν νομίζω ότι συνιστά παράβαση της εν λόγω διατάξεως η υποχρέωση για τις εταιρίες να διαθέτουν ορισμένη μεταφορική ικανότητα. Η εν λόγω απαίτηση αφορά υπό τους ίδιους όρους τη διανομή των εγχώριων και των εισαγόμενων προϊόντων. Επιπλέον, δεν προσκομίστηκε κανένα στοιχείο που να επιτρέπει να υποτεθεί ότι υπήρχε προβλεπτή και λογική σχέση μεταξύ του μέτρου αυτού και της εξελίξεως των ενδοκοινοτικών συναλλαγών· τέλος, πρόκειται για διάταξη θεσπισθείσα στο πλαίσιο ρυθμίσεως της εμπορικής διανομής και ανταποκρίνεται σε πραγματική ανάγκη, ασφαλώς όχι ασυμβίβαστη με τους άλλους γενικούς στόχους που προβλέπονται στην έννομη κοινοτική τάξη, δηλαδή, την ανάγκη να διασφαλίζεται ο συνεχής εφοδιασμός σε ολόκληρη την εθνική επικράτεια.

36. Ως εκ τούτου, νομίζω ότι πρέπει να συναχθεί ότι το εν λόγω μέτρο συνάδει προς το άρθρο 30 καθόσον δεν συνεπάγεται κανένα προβλεπτό περιοριστικό αποτέλεσμα στις συναλλαγές (όπως έκρινε το Δικαστήριο με την πρόσφατη απόφαση της 7ης Μαρτίου 1990, Krantz, 69/88, Συλλογή 1990, σ. I-583) ή, εν πάση περιπτώσει, ακόμη κι αν γίνει δεκτό ότι υπάρχουν τέτοια αποτελέσματα — πράγμα που νομίζω ότι πρέπει οπωσδήποτε να αποκλεισθεί σαφώς — εφόσον πρόκειται απλώς για περιορισμούς οι οποίοι (σύμφωνα με ό,τι κρίθηκε τελευταία με την απόφαση της 23ης Νοεμβρίου 1989, Torfaen Borough Council, C-145/88, Συλλογή 1989, σ. 3851) δεν « υπερακοντίζουν τα αποτελέσματα που προσιδιάζουν στην εμπορική ρύθμιση ».

ε) *Το καθεστώς των τιμών*

37. Όπως έχω παρατηρήσει ήδη κατά την εξέταση του παραδεκτού, οι αιτιάσεις που πρόβαλε η Επιτροπή μόνο κατά το στάδιο υποβολής του υπομνήματος απαντήσεως πρέπει, κατά την άποψή μου, να θεωρηθούν ως εντελώς άσχετες προς το αντικείμενο της παρούσας προσφυγής· επομένως, θεωρώ ότι δεν πρέπει να τις εξετάσω κατ' ουσία. Όσον αφορά την αιτίαση που διατυπώθηκε υπό το στοιχείο γ της προσφυγής σχετικά με το καθεστώς των τιμών, δεν πρέπει σε καμιά περίπτωση να θεωρηθεί ως αυτοτελής αιτίαση. Τέλος, όσον αφορά τις αιτιάσεις υπό τα στοιχεία α και β της ίδιας προσφυγής, οι μόνες για τις οποίες θα μπορούσε να υπάρξει ελάχιστο περιθώριο αμφιβολίας ως προς το παραδεκτό, οι αιτιάσεις αυτές, λόγω του απόλυτα αόριστου και γενικού χαρακτήρα τους, πρέπει να θεωρηθούν ως προφανώς αναπόδεικτες.

38. Λαμβάνοντας υπόψη τις σκέψεις αυτές προτείνω στο Δικαστήριο να:

1) κρίνει απαράδεκτες:

— την αιτίαση σχετικά με τη δυνατότητα που η κυβέρνηση επιφυλάσσει στον εαυτό της να ανακαλέσει την κατάργηση του αποκλειστικού δικαιώματος εμπορίας των πετρελαιοειδών·

— τις αιτιάσεις σχετικά με το καθεστώς διαμορφώσεως των ανωτάτων τιμών των πετρελαιοειδών, που διατυπώνονται στην προσφυγή υπό τα στοιχεία α, β και γ·

2) κρίνει βάσιμες:

— τις αιτιάσεις σχετικά με το αποκλειστικό δικαίωμα εισαγωγής και εμπορίας των τελικών και ημιτελικών προϊόντων πετρελαίου·

— τις αιτιάσεις σχετικά με τη διαδικασία εισαγωγής και εξαγωγής των ίδιων προϊόντων·

— την αιτίαση σχετικά με την υποχρέωση των εταιριών διανομής να συμμορφώνονται προς το καθεστώς ετήσιων ποσοστώσεων εμπορίας και να υποβάλλουν ετήσια προγράμματα εφοδιασμού·

3) απορρίψει τις λοιπές αιτιάσεις της προσφυγής.

4) συμψηφίσει τα έξοδα μεταξύ των διαδίκων, καθόσον αμφότεροι ηττήθηκαν εν μέρει.