ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ JEAN-PIERRE WARNER της 31ης Ιανουαρίου 1979 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Τα νομισματικά εξισωτικά ποσά για το σκληρό σιτάρι και τα παράγωγα προϊόντα του καταργήθηκαν από τις 12 Αυγούστου 1974 με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2119/74 της Επιτροπής. Ο λόγος της καταργήσεώς τους, όπως αναφέρεται στο προοίμιο του κανονισμού, ήταν ότι «οι τιμές στην αγορά του σκληρού σιταριού είναι σημαντικά υψηλότερες από την τιμή κατωφλίου» έτσι ώστε «τα νομισματικά μέτρα» που αναφέρονται στο άρθρο 1 του κανονισμού (ΕΟΚ) 974/71 του Συμβουλίου «να μην είναι σε θέση να διαταράξουν το εμπόριο του σκληρού σιταριού».

Τέτοια νομισματικά εξισωτικά ποσά επανεισήχθησαν από τις 2 Ιανουαρίου 1978 με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2604/77 της Επιτροπής, που εκδόθηκε στις 25 Νοεμβρίου 1977 και δημοσιεύτηκε στην Επίσημη Εφημερίδα την επόμενη μέρα (JO L 302, της 26.11.1977). Στο μεταξύ, όπως είναι γνωστό, οι τιμές του σκληρού σιταριού στην παγκόσμια αγορά είχαν πέσει κάτω από τις κοινοτικές τιμές.

Κατά το προοίμιο του κανονισμού 2604/77, οι λόγοι της επανεισαγωγής των νομισματικών εξισωτικών ποσών ήταν οι εξής:

«Η μη ύπαρξη νομισματικών εξισωτικών ποσών δημιούργησε κατά τους τελευταίους μήνες δυσκολίες όσον αφορά τόσο το σκληρό σιτάρι όσο και τα παράγωγα προϊόντα του· ... διαπιστώθηκαν εκτροπές του εμπορίου στην περίπτωση του σκληρού σιταριού και στρεβλώσεις του ανταγωνισμού στην περίπτωση ορισμένων από τα εν λόγω προϊόντα· ... η κατάσταση αυτή επιδεινώνεται περαιτέρω λόγω της μεγάλης μειώσεως των διαθεσίμων ποσοτήτων σκληρού σιταριού εγχωρίας παραγωγής και της αυξημένης ανάγκης εισαγωγών από τρίτες χώρες·... είναι απαραίτητη η θεραπεία των προβλημάτων αυτών με την εισαγωγή των εν λόγω ποσών όσον αφορά το σκληρό σιτάρι και τα παράγωγα προϊόντα του.»

Θα παρατηρήσετε, κύριοι δικαστές, δύο πράγματα όσον αφορά τις αιτιολογικές αυτές σκέψεις. Το πρώτο είναι ότι στην περίπτωση του ίδιου του σκληρού σιταριού κάνουν λόγο για «εκτροπές του εμπορίου», ενώ στην περίπτωση των παράγωγων προϊόντων κάνουν λόγο για «στρεβλώσεις του ανταγωνισμού». Το δεύτερο είναι ότι αυτές οι εκτροπές και οι στρεβλώσεις δεν αναφέρονται απλώς ως απειλούμενες ή πιθανολογούμενες, αλλά ως «διαπιστωθείσες». Με άλλα λόγια, η Επιτροπή, κατά την επανεισαγωγή των νομισματικών εξισωτικών ποσών, στηρίχθηκε, όπως δηλώνει, όχι σε πρόβλεψη ή φόβο, αλλά σε πραγματικά συμβάντα.

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

Ο λόγος της καθυστερήσεως της εφαρμογής του κανονισμού από τις 26 Νοεμβρίου 1977 μέχρι τις 2 Ιανουαρίου 1978 ήταν, κατά το προοίμιό του, ότι:

«Η εισαγωγή των νέων εξισωτικών ποσών επιβάλλει την ύπαρξη μεταβατικής περιόδου, η οποία θα επιτρέψει στο εμπόριο να προσαρμοστεί σ' αυτά, λαμβανομένης υπόψη, ωστόσο, της σημασίας των μέτρων που προβλέπει ο παρών κανονισμός για την καλή λειτουργία των αγορών και την παρεμπόδιση της κερδοσκοπίας.»

Τα παράγωγα προϊόντα επί των οποίων εφαρμόζεται ο κανονισμός είναι, πρώτον, τα σιμιγδάλια σκληρού σιταριού της κλάσεως 11.02 Α 1 α του κοινού δασμολογίου και, δεύτερον, τα ζυμαρικά της δασμολογικής κλάσεως 19.03.

Τα σιμιγδάλια σκληρού σιταριού είναι προϊόν πρώτης μεταποιήσεως του σκληρού σιταριού και αποτελούν αναμφίβολα γεωργικό προϊόν κατά τον ορισμό του άρθρου 38 της Συνθήκης· περιλαμβάνονται δε μεταξύ των προϊόντων που απαριθμούνται στο παράρτημα ΙΙ.

Τα ζυμαρικά, αντίθετα, είναι προϊόν περαιτέρω μεταποιήσεως και δεν αποτελούν γεωργικό προϊόν σύμφωνα με τον ανωτέρω ορισμό. Περιλαμβάνονται στα προϊόντα επί των οποίων εφαρμόζεται ο κανονισμός (ΕΟΚ) 1059/69 του Συμβουλίου, ο οποίος εκδόθηκε, μεταξύ άλλων, βάσει του άρθρου 235 της Συνθήκης, και ο οποίος καθορίζει «το καθεστώς συναλλαγών που εφαρμόζεται σε ορισμένα εμπορεύματα προερχόμενα από τη μεταποίηση γεωργικών προϊόντων». Συνέπεια του κανονισμού αυτού, όσον αφορά την παρούσα υπόθεση, είναι ότι τα ζυμαρικά, κατά την εισαγωγή τους στην Κοινότητα, υποβάλλονται σε επιβάρυνση που αποτελείται από ένα δασμό κατ' αξία και, επιπλέον, ένα «μεταβλητό στοιχείο», το οποίο προορίζεται να καλύπτει το ποσό της εισφοράς λόγω εισαγωγής που θα είχε καταβληθεί για την ποσότητα σκληρού σιταριού «που θεωρείται ότι έχει υπεισέλθει» στην παρασκευή τους (βλ. άρθρο 5). Ο κανονισμός αναφέρεται επίσης στην καταβολή επιστροφών για τα γεωργικά προϊόντα που μεταποιούνται σε προϊόντα που εξάγονται σε τρίτες χώρες (βλ. άρθρο 9). Φαίνεται ότι, κατά μέσο όρο, 167 κιλά σκληρό σιτάρι δίνουν 107 κιλά σιμιγδάλι σκληρού σιταριού το οποίο, με τη σειρά του, δίνει 100 κιλά ζυμαρικά.

Θα γνωρίζετε, κύριοι δικαστές, ότι κατά το άρθρο 1, παράγραφος 2, του κανονισμού 974/71 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/006, σ. 192), τα νομισματικά εξισωτικά ποσά μπορούν να εφαρμοστούν:

«α) στα προϊόντα για τα οποία προβλέπονται μέτρα παρεμβάσεως, στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως των γεωργικών αγορών·

β) στα προϊόντα των οποίων η τιμή εξαρτάται από την τιμή των προϊόντων που αναφέρονται στην περίπτωση α και τα οποία υπάγονται στην κοινή οργάνωση των αγορών ή αποτελούν αντικείμενο ειδικής ρυθμίσεως βάσει του άρθρου 235 της Συνθήκης.»

Για το σκληρό σιτάρι προβλέπονται, βεβαίως, μέτρα παρεμβάσεως, έτσι δε τόσο τα σιμιγδάλια σκληρού σιταριού όσο και τα ζυμαρικά υπάγονται στην περίπτωση β.

Το Δεκέμβριο του 1977 η Επιτροπή εξέδωσε δύο κανονισμούς μεταβατικού χαρακτήρα οι οποίοι περιόριζαν την εφαρμογή του

κανονισμού 2604/77. Πρώτον, ο κανονισμός (ΕΟΚ) 2792/77 προσέθεσε στον κανονισμό 2604/77 διάταξη η οποία εξαιρούσε από την εφαρμογή των νομισματικών εξισωτικών ποσών, κατόπιν γραπτής αιτήσεως του ενδιαφερομένου, τις συναλλαγές για τις οποίες είχε εκδοθεί πιστοποιητικό που καθόριζε εκ των προτέρων την επιστροφή λόγω εξαγωγής και την εισφορά λόγω εισαγωγής, εφόσον το πιστοποιητικό είχε ζητηθεί πριν από τις 26 Νοεμβρίου 1977. Δεδομένου ότι οι εμπορικές ανταλλαγές μεταξύ των κρατών μελών δεν υπόκεινται σε επιστροφή ή εισφορά, η διάταξη αυτή δεν μπορούσε να εφαρμοστεί παρά μόνο επί των εξαγωγών ή εισαγωγών από τρίτες χώρες. Δεύτερον, ο κανονισμός (ΕΟΚ) 2917/77 όρισε ότι, κατά το διάστημα από 2 Ιανουαρίου έως 28 Φεβρουαρίου 1978, τα νομισματικά εξισωτικά ποσά δεν έπρεπε να χορηγούνται, όσον αφορά το σκληρό σιτάρι ή το σιμιγδάλι σκληρού σιταριού, επί εξαγωγών από κράτη μέλη με υπερτιμημένο νόμισμα ή επί εισαγωγών από τέτοιο κράτος σε κράτος μέλος με υποτιμημένο νόμισμα, εκτός αν πληρούνταν ορισμένες προϋποθέσεις.

Η μία από τις παρούσες δύο υποθέσεις, η υπόθεση 12/78, αφορά προσφυγή της Ιταλικής Δημοκρατίας κατά της Επιτροπής βάσει του άρθρου 173 της Συνθήκης, με την οποία ζητείται η ακύρωση του κανονισμού 2604/77, με συνέπεια την ακύρωση και των κανονισμών 2792/77 και 2917/77. Η Ιταλική Δημοκρατία υποστηρίζει:

1) ότι δεν υπήρξαν πράγματι εκτροπές του εμπορίου όσον αφορά το σκληρό σιτάρι ή, εν πάση περιπτώσει, δεν υπήρξαν εκτροπές τόσο σημαντικές ώστε να δικαιολογούν την επιβολή νομισματικών εξισωτικών ποσών·

2) ότι κατά την παράγραφο 3 του άρθρου 1 του κανονισμού 974/71 [η οποία προστέθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2746/72 του Συμβουλίου], νομισματικά εξισωτικά ποσά μπορούν να επιβάλλονται μόνο όταν η εφαρμογή των νομισματικών μέτρων που αναφέρονται στο άρθρο 1, παράγραφος 1, του κανονισμού αυτού θα προκαλούσε «διαταραχές στο εμπόριο γεωργικών προϊόντων», επομένως ο κανονισμός 2604/77 εκδόθηκε κατά κατάχρηση εξουσίας, κατά το μέτρο που στηρίζεται στη δήθεν ύπαρξη διαταραχών του εμπορίου των ζυμαρικών· και

3) ότι ο πραγματικός σκοπός της επιβολής νομισματικών εξισωτικών ποσών από τον κανονισμό αυτό ήταν η παρεμβολή εμποδίων στην ανταγωνιστικότητα της ιταλικής βιομηχανίας ζυμαρικών έναντι των βιομηχανιών ζυμαρικών των άλλων κρατών μελών, σκοπός ο οποίος δεν δικαιολογούσε την επιβολή νομισματικών εξισωτικών ποσών, έτσι ώστε η έκδοση του κανονισμού συνιστά κατάχρηση εξουσίας.

Η άλλη υπόθεση, 84/78, ήχθη ενώπιον του Δικαστηρίου με αίτηση της Pretura di Trento για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως. Η προσφεύγουσα της ενώπιον της Pretura δίκης είναι μία ιταλική εταιρία παραγωγής ζυμαρικών, η Angelo Tomadini S.n.c. (στο εξής Tomadini), η οποία, σε εκτέλεση συμβάσεως της 23ης Απριλίου 1977 περί προμηθείας 10 000 τόννων διαφόρων ζυμαρικών σε Γερμανό πελάτη κατά το διάστημα από Ιούνιο 1977 έως Ιούνιο 1978, σε τιμές που καθορίζονταν με τη σύμβαση, εισήγαγε, στις 21 Ιανουαρίου 1978, από την Ιταλία στη Γερμανία ένα φορτίο ζυμαρικών για το οποίο της ζητήθηκε να καταβάλει νομισματικό εξισωτικό ποσό ύψους 85,20 λιρών Ιταλίας ανά κιλό. Καθής στην ενώπιον της Pretura δίκη είναι η Amministrazione delle Finanze dello Stato, από την οποία η προσφεύγουσα ζητεί επιστροφή του ποσού αυτού. Υπέρ της Tomadini άσκησε παρέμβαση η Unione Industriali Pastai Italiani (ή «UNIPI»), ένωση ιταλών παραγωγών ζυμαρικών.

Τα ερωτήματα που υπέβαλε η Pretura στο Δικαστήριο είναι τα εξής:

«1. Έχει ο κανονισμός (ΕΟΚ) 974/71 του Συμβουλίου (όπως τροποποιήθηκε) την έννοια ότι τα κοινοτικά όργανα μπορούν μετά από περίοδο τριών ετών — κατά την οποία δεν έχουν εισαγάγει εξισωτικά ποσά για ένα βασικό γεωργικό προϊόν (σκληρό σιτάρι) — να θεσπίσουν ειδικά νομισματικά εξισωτικά ποσά για τα παράγωγα προϊόντα του προαναφερθέντος βασικού προϊόντος (ζυμαρικά), ακόμα και αν κατά τα τρία αυτά έτη και κατά μείζονα λόγο κατά το τελευταίο έτος (1977) δεν επήλθε καμιά διαταραχή στην αγορά του εν λόγω βασικού γεωργικού προϊόντος (σκληρού σιταριού);

2. Σε περίπτωση *αρνητικής* απαντήσεως στο ανωτέρω ερώτημα 1, πρέπει ο κανονισμός 2604/77 της Επιτροπής να θεωρείται άκυρος, τουλάχιστον κατά το μέτρο που εισάγει νομισματικά εξισωτικά ποσά για τις εξαγωγές ζυμαρικών;

3. Σε περίπτωση *καταφατικής* απαντήσεως στο ανωτέρω ερώτημα 1, μπορεί να θεωρηθεί ότι ο κανονισμός 2604/77, σε συνδυασμό προς τους κανονισμούς (ΕΟΚ) 2792/77 και 2917/77, εφαρμόζεται επί της εξαγωγής ζυμαρικών από την Ιταλία προς άλλα κράτη μέλη και προς τρίτες χώρες μετά τις 2 Ιανουαρίου 1978, που γίνονται σε εκτέλεση συμβάσεων οι οποίες συνήφθησαν προ της 25ης Νοεμβρίου 1977, ημερομηνίας εκδόσεως του κανονισμού 2604/77, σε περίοδο κατά την οποία δεν ήταν δυνατό να προβλεφθεί η εισαγωγή εξισωτικού ποσού στον εν λόγω τομέα;»

Επομένως, το Δικαστήριο έχει, νομίζω, να εξετάσει τρία βασικά ζητήματα:

1) Ήταν έγκυρη η επιβολή νομισματικών εξισωτικών ποσών για το σκληρό σιτάρι και τα σιμιγδάλια σκληρού σιταριού; (Τα σιμιγδάλια σκληρού σιταριού αναφέρθηκαν στους ισχυρισμούς των μερών παρεμπιπτόντως μόνο, δεδομένης δε της φύσεως των ισχυρισμών αυτών μπορεί, νομίζω, να θεωρηθεί ως δεδομένο ότι, αν ήταν έγκυρη η επιβολή νομισματικών εξισωτικών ποσών για το σκληρό σιτάρι, θα ήταν έγκυρη και η επιβολή τους για τα σιμιγδάλια σκληρού σιταριού.)

2) Ήταν έγκυρη η επιβολή νομισματικών εξισωτικών ποσών για τα ζυμαρικά;

3) Εάν ναι, έπρεπε μεταβατικές διατάξεις, εκτός των περιεχομένων στον κανονισμό 2792/77 και στον κανονισμό 2917/77, να εφαρμοστούν σε συναλλαγές που έγιναν σε εκτέλεση συμβάσεων οι οποίες συνήφθησαν προ της 26ης Νοεμβρίου 1977;

Κατά την έρευνα του πρώτου και του δευτέρου ερωτήματος, νομίζω ότι πρέπει να ληφθούν υπόψη ορισμένες αρχές που έχει διατυπώσει το Δικαστήριο.

Πρώτον, η Συνθήκη δεν εξουσιοδοτεί το Συμβούλιο να προβλέπει την επιβολή φορολογικών επιβαρύνσεων ισοδυνάμου αποτελέσματος προς δασμούς επί των ενδοκοινοτικών εμπορικών ανταλλαγών· βλ. υποθέσεις 80/77 και 81/77, Commissionaires Réunis κατά Receveur des Douanes, ECR 1978, σ. 927, όπου (σκέψη 37 της αποφάσεως) το Δικαστήριο έκρινε ότι η εφαρμογή νομισματικών εξισωτικών ποσών επί των εμπορικών ανταλλαγών μεταξύ των κρατών μελών δικαιολογείται μόνο από την ανάγκη να εμποδιστούν οι διαταραχές στο εμπόριο των γεωργικών προϊόντων, τις οποίες προκαλεί η επίδραση των μεταβολών των τιμών συναλλάγματος επί των οργανώσεων

των αγορών των προϊόντων αυτών που στηρίζονται σε κοινές τιμές. Η απόφαση αυτή απηχεί φυσικά πολυάριθμες προηγούμενες αποφάσεις του Δικαστηρίου ως προς το ότι ο σκοπός των νομισματικών εξισωτικών ποσών είναι να εμποδίσει τις διακυμάνσεις των τιμών συναλλάγματος να επηρεάσουν τις γεωργικές τιμές κατά τρόπο ώστε να διαταράξουν τη λειτουργία των κοινών οργανώσεων των αγορών. Σε ορισμένες από τις προηγούμενες αυτές αποφάσεις (τις οποίες ανέφερα στις προτάσεις μου επί της υποθέσεως 29/77, τρίτη υπόθεση Roquette, ECR 1977, σ. 1850), προσδιορίστηκαν δύο τρόποι κατά τους οποίους οι διακυμάνσεις των τιμών συναλλάγματος μπορούν να προκαλέσουν τέτοιες διαταραχές. Ο ένας συνίσταται στην απευθείας διαταραχή των μέτρων παρεμβάσεως, όπως η εκ μέρους κράτους μέλους με ανατιμημένο νόμισμα πώληση στον οργανισμό παρεμβάσεως προϊόντων που αποκτήθηκαν σε κράτος μέλος με υποτιμημένο νόμισμα. Ο άλλος συνίσταται στη διαταραχή του εμπορίου μεταξύ της Κοινότητας και των τρίτων χωρών, ιδίως με τη μεταστροφή των εισαγωγών προς τα κράτη μέλη με υποτιμημένο νόμισμα προς επίτευξη χαμηλότερων εισφορών και την εκτροπή των εξαγωγών προς τα κράτη μέλη με υπερτιμημένο νόμισμα προς επίτευξη υψηλότερων επιστροφών.

Δεύτερον, η Επιτροπή και η επιτροπή διαχειρίσεως έχουν ευρεία διακριτική εξουσία όταν αποφασίζουν αν είναι απαραίτητη η θέσπιση νομισματικών εξισωτικών ποσών για να εμποδίσουν τις διαταραχές σε συγκεκριμένο τομέα. Δεδομένου ότι η άσκηση αυτής της διακριτικής εξουσίας προϋποθέτει την εκτίμηση μιας περίπλοκης οικονομικής καταστάσεως, το Δικαστήριο, κατά τον έλεγχο της νομιμότητάς της, «πρέπει να περιορίζεται στην εξέταση μήπως ασκήθηκε κατά προφανή πλάνη ή κατά κατάχρηση εξουσίας ή μήπως η εν λόγω αρχή υπερέβη προδήλως τα άκρα όρια της διακριτικής της εξουσίας» (βλ. σκέψη 4 της αποφάσεως επί της υποθέσεως 136/77, Racke κατά HZA Mainz, ECR 1978, σ. 1245, και σκέψη 5 της πρόσφατης αποφάσεως επί της υποθέσεως 98/78, επίσης Racke κατά HZA Mainz, οι οποίες ακολουθούν παλαιότερη νομολογία).

Υπό το φως των αρχών αυτών, δεν μπορεί, κατά τη γνώμη μου, να γίνει δεκτό ότι η επιβολή νομισματικών εξισωτικών ποσών για το σκληρό σιτάρι και για τα σιμιγδάλια σκληρού σιταριού κατά το χειμώνα 1977/78 ήταν παράνομη. Η Επιτροπή είχε ενώπιόν της αποδείξεις και για τα δύο είδη διαταραχών του εμπορίου τα οποία ανέφερα ως χαρακτηριστικές περιπτώσεις που δικαιολογούν την επιβολή νομισματικών εξισωτικών ποσών. Είχε αποδείξεις ότι είχε πωληθεί ιταλικό σκληρό σιτάρι στο βελγικό οργανισμό παρεμβάσεως· και είχε αποδείξεις ότι φορτία σκληρού σιταριού από τη Βόρειο Αμερική, με προορισμό το Βέλγιο, τη Γερμανία και την Ολλανδία, εκφορτώθηκαν στην Αγγλία, εκτελωνίσθηκαν ώστε να μπορούν να τεθούν σ' ελεύθερη κυκλοφορία εκεί, κατόπιν δε φορτώθηκαν και πάλι προκειμένου να σταλούν στον πραγματικό τους προορισμό.

Εκ μέρους της Ιταλικής Κυβερνήσεως υποστηρίχθηκε ότι οι πωλήσεις στο βελγικό οργανισμό παρεμβάσεως ήταν μόνο 3 500 τόνοι ενώ οι πωλήσεις που έγιναν κατά την ίδια περίοδο στο γαλλικό και στον ιταλικό οργανισμό παρεμβάσεως ήταν πολύ μεγαλύτερες, οφείλονταν δε ενδεχομένως σε περιστάσεις άλλες εκτός της επιθυμίας να επιτευχθεί η υψηλότερη βελγική τιμή παρεμβάσεως. Μπορεί να έχουν έτσι τα πράγματα, η Επιτροπή όμως δικαιούνταν, κατά τη γνώμη μου, να τις θεωρήσει ως ένδειξη.

Η Ιταλική Κυβέρνηση επιχείρησε επίσης να υποτιμήσει τη σημασία των εκτροπών του εμπορίου σιταριού της Βορείου Αμερικής προς την Αγγλία. Όπως προκύπτει όμως από τις ενώπιον του Δικαστηρίου προσαχθείσες αποδείξεις, οι εκτροπές αυτές ήταν

ουσιαστικές και επρόκειτο ενδεχομένως να αυξηθούν. Ήταν, πράγματι, τόσο σοβαρές, ώστε προσήλκυσαν την προσοχή τόσο της υποεπιτροπής ελέγχου της επιτροπής προϋπολογισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (βλ. παράρτημα IV του υπομνήματος ανταπαντήσεως στην υπόθεση 12/78) όσο και του Ελεγκτικού Συνεδρίου (βλ. ετήσια έκθεση του 1977, σ. 2.35 έως 2.37, όπου εκτιμάται ότι το κέρδος που πραγματοποίησαν οι εν λόγω επιχειρήσεις με έξοδα των κοινοτικών ταμείων ανέρχεται σε ένα εκατομμύριο λίρες στερλίνες). Η Ιταλική Κυβέρνηση υποστήριξε ότι η κατάσταση θα μπορούσε να είχε αντιμετωπιστεί όχι με την επιβολή νομισματικών εξισωτικών ποσών αλλά με την πρόβλεψη αυστηρότερων τελωνειακών διατυπώσεων. Η άποψη, ωστόσο, που διατυπώνει η Ιταλική Κυβέρνηση επί του σημείου αυτού μου φαίνεται ότι λησμονεί ότι άπαξ ετέθησαν τα εμπορεύματα σε ελεύθερη κυκλοφορία σε οποιοδήποτε κράτος μέλος κυκλοφορούν ελεύθερα μέσα σε ολόκληρη την Κοινότητα.

Στο υπόμνημά της επί της υποθέσεως 12/78 και στις παρατηρήσεις της επί της υποθέσεως 84/78, η Επιτροπή προέβαλε έναν τρίτο λόγο που δικαιολογούσε την επιβολή νομισματικών εξισωτικών ποσών στο σκληρό σιτάρι, ότι δηλαδή η διαφορά μεταξύ της αντιπροσωπευτικής ή «πράσινης» τιμής της λίρας και της πραγματικής αξίας της είχε γίνει τέτοια ώστε η τιμή του σκληρού σιταριού στην παγκόσμια αγορά να γίνει μεγαλύτερη από την τιμή κατωφλίου του σε λίρες, με αποτέλεσμα να δημιουργούνται εμπόδια για τις εισαγωγές σκληρού σιταριού στην Ιταλία. Ομολογώ ότι μου είναι δύσκολο να το καταλάβω ενόψει όσων συνέβαιναν τότε στην Αγγλία. Αμφιβάλλω, εξάλλου, αν τα νομισματικά εξισωτικά ποσά μπορούν νομίμως να χρησιμοποιηθούν προς εξουδετέρωση της υπερβολικής διαφοράς μεταξύ της αντιπροσωπευτικής τιμής ενός νομίσματος και της πραγματικής του αξίας. Νομίζω ότι η θεραπεία του προβλήματος αυτού θα ήταν η μεταβολή της αντιπροσωπευτικής τιμής εκ μέρους του Συμβουλίου. Αφού, όμως, υπήρχαν, κατά τη γνώμη μου, πολλοί άλλοι λόγοι που δικαιολογούσαν την επιβολή νομισματικών εξισωτικών ποσών στο σκληρό σιτάρι δεν χρειάζεται να επεκταθώ περαιτέρω επί του σημείου αυτού.

Το ζήτημα αν ήταν έγκυρη η επιβολή νομισματικών εξισωτικών ποσών στα ζυμαρικά είναι, κατά τη γνώμη μου, δυσκολότερο.

Σε πολλές αποφάσεις του Δικαστηρίου υπάρχουν χωρίς αμφιβολία στοιχεία υπέρ της απόψεως που υποστηρίζει η Ιταλική Κυβέρνηση, ότι δηλαδή, δυνάμει του άρθρου 1, παράγραφος 3, του κανονισμού 974/71, δεν μπορούν να επιβληθούν νομισματικά εξισωτικά ποσά σ' ένα προϊόν παρά μόνο εάν υπάρχει φόβος ότι χωρίς αυτά θα υπάρξουν διαταραχές στο εμπόριο των γεωργικών προϊόντων. Αφετέρου, η άποψη αυτή θα καθιστούσε ουσιαστικά άνευ αποτελέσματος την αναφορά του άρθρου 1, παράγραφος 2 , υποπαράγραφος β, του κανονισμού στα προϊόντα που αποτελούν αντικείμενο ειδικής ρυθμίσεως βάσει του άρθρου 235, διότι είναι δύσκολο να φανταστεί κανείς περιπτώσεις κατά τις οποίες η εφαρμογή νομισματικών εξισωτικών ποσών στο εμπόριο ενός τέτοιου προϊόντος θα μπορούσε να είναι απαραίτητη προκειμένου να αποφευχθούν διαταραχές στο εμπόριο των γεωργικών προϊόντων από τα οποία παράγεται, πολύ λιγότερο δε διαταραχές στο εμπόριο άλλων γεωργικών προϊόντων.

Το άρθρο 1, παράγραφος 3, εάν ερμηνευθεί γραμματικά, σημαίνει απλώς ότι μόνον όταν τα νομισματικά μέτρα του άρθρου 1, παράγραφος 1, υποπαράγραφος 1, του κανονισμού επιφέρουν διαταραχές στο εμπόριο των γεωργικών προϊόντων μπορούν να επιβληθούν νομισματικά εξισωτικά ποσά στα προϊόντα που αναφέρει το άρθρο 1, παράγραφος 2, συμπεριλαμβανομένων των

προϊόντων που αποτελούν αντικείμενο ειδικής ρυθμίσεως βάσει του άρθρου 235. Επομένως, υπ' αυτή την ερμηνεία, η διάταξη αυτή δεν αποκλείει τη δυνατότητα επιβολής νομισματικών εξισωτικών ποσών στα προϊόντα τα οποία στο εξής θα ονομάζω χάριν συντομίας, «προϊόντα του άρθρου 235», όχι προς το σκοπό αποφυγής διαταραχών στο εμπόριο των γεωργικών προϊόντων, αλλά προς το σκοπό αποφυγής διαταραχών στο εμπόριο αυτού του ίδιου προϊόντος σε περιπτώσεις κατά τις οποίες έχουν επιβληθεί νομισματικά εξισωτικά ποσά σε γεωργικά προϊόντα σχετικά με το προϊόν αυτό. Χρησιμοποιώ στο σημείο αυτό την ευρεία διατύπωση «σχετικά με αυτό», διότι έχω επίγνωση του γεγονότος ότι υπάρχουν περιπτώσεις κατά τις οποίες η επιβολή νομισματικών εξισωτικών ποσών σε παράγωγο προϊόν μπορεί να αποδοθεί όχι στην επιβολή τους στα προϊόντα από τα οποία παράγεται, αλλά στα προϊόντα τα οποία το ανταγωνίζονται.

Δεν μπορώ να βρώ πειστικό λόγο που να δικαιολογεί εγκατάλειψη της γραμματικής ερμηνείας του άρθρου 1, παράγραφος 3. Αντίθετα, η λογική και η συνοχή του συστήματος διατηρούνται εάν, για παράδειγμα, στην περίπτωση κατά την οποία οι εισφορές και οι επιστροφές που εφαρμόζονται στις εμπορικές ανταλλαγές με τρίτες χώρες όσον αφορά ορισμένα γεωργικά προϊόντα επηρεάζονται από τα νομισματικά εξισωτικά ποσά, το μεταβλητό στοιχείο το οποίο πλήττει τις εισαγωγές προϊόντος από τρίτες χώρες που μεταποιείται στις χώρες αυτές και η επιστροφή που οφείλεται λόγω εξαγωγής του προϊόντος αυτού σε τρίτες χώρες μπορούν να επηρεαστούν κατά παρεμφερή τρόπο. Αυτό δεν σημαίνει, φυσικά, ότι κάθε φορά που επιβάλλονται νομισματικά εξισωτικά ποσά σε ένα γεωργικό προϊόν μπορούν αυτομάτως να επιβληθούν και στα σχετικά με αυτό παράγωγα προϊόντα.

Το ερώτημα, έτσι, είναι: πότε μπορούν να επιβάλλονται νομισματικά εξισωτικά ποσά σ' ένα προϊόν του άρθρου 235; Ακριβέστερα, πρόκειται για το ζήτημα αν ήταν σύννομοι οι λόγοι για τους οποίους η Επιτροπή όρισε ότι εφαρμόζονται στα ζυμαρικά κατά το χειμώνα του 1977/78.

Κατόπιν αναλύσεως των υπομνημάτων της Επιτροπής στην υπόθεση 12/78 και των γραπτών της παρατηρήσεων στην υπόθεση 84/78, όπως συμπληρώθηκαν με τις προφορικές παρατηρήσεις που αναπτύχθηκαν για λογαριασμό της κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση των δύο αυτών υποθέσεων, μου φαίνεται ότι οι λόγοι αυτοί είναι οι εξής:

1) η σταθερή υποτίμηση της λίρας έθεσε τους ιταλούς παραγωγούς ζυμαρικών σε πλεονεκτική θέση, έναντι των ανταγωνιστών τους στα άλλα κράτη μέλη, πράγμα για το οποίο διαμαρτυρήθηκαν οι κυβερνήσεις, καθώς και οι ενώσεις παραγωγών ζυμαρικών ορισμένων από τα κράτη αυτά,

2) η πλεονεκτική αυτή κατάσταση επιτεινόταν λόγω των πωλήσεων, εκ μέρους του ιταλικού οργανισμού παρεμβάσεως, του «AIMA», σκληρού σιταριού εισαγομένου από τρίτες χώρες σε τιμές κάτω της κοινοτικής ενδεικτικής τιμής,

3) ορισμένες κυβερνήσεις κρατών μελών εκτός της Ιταλίας και ενώσεις παραγωγών ζυμαρικών αυτών των κρατών μελών είχαν διαμαρτυρηθεί για το γεγονός ότι τα νομισματικά εξισωτικά ποσά εφαρμόζονταν στο μαλακό σιτάρι, αλλά όχι στα ζυμαρικά που παράγονταν απ' αυτό.

Νομίζω ότι είναι σκόπιμο να παρατηρηθεί καταρχάς ότι όλοι αυτοί οι λόγοι αφορούν το ενδοκοινοτικό εμπόριο. Κανένας απ' αυ-

τούς δεν αναφέρεται στο εμπόριο της Κοινότητας με τρίτες χώρες, εκτός ίσως κατά το μέτρο που οι πωλήσεις του AIMA επηρέασαν τις εισαγωγές σκληρού σιταριού. Κανένας απ' αυτούς τους λόγους δεν αφορούσε, εξάλλου, τα μέτρα παρεμβάσεως ή κανένα από τους άλλους μηχανισμούς της κοινής οργανώσεως των αγορών.

Ο υπ' αριθμόν 1 λόγος φαίνεται εκ πρώτης όψεως σύμφωνος προς τον κανονισμό 974/71 κατά το ότι συνδέεται προς την υποτίμηση του νομίσματος ενός κράτους μέλους. Αν όμως αποτελούσε αποχρώντα λόγο για την επιβολή νομισματικών εξισωτικών ποσών, θα μπορούσε να γίνει επίκλησή του αν το Συμβούλιο θέσπιζε τις απαραίτητες ρυθμίσεις όσον αφορά τα βιομηχανικά προϊόντα που δεν παράγονται από γεωργικές πρώτες ύλες. Η αναγνώρισή του ως λόγου που δικαιολογεί την επιβολή νομισματικών εξισωτικών ποσών θα σήμαινε αποδοχή του ότι η Συνθήκη επέτρεψε την επιβολή τους σε οποιοδήποτε προϊόν κράτους μέλους απλώς και μόνο λόγω του ότι η αξία του νομίσματος του κράτους μέλους αυτού μειώθηκε και επομένως έκανε τα προϊόντα του ανταγωνιστικότερα. Είναι, όμως, φανερό ότι το γεγονός ότι η αξία του νομίσματος ενός κράτους μέλους έχει μειωθεί δεν είναι λόγος για τον οποίο ένα κοινοτικό όργανο μπορεί να επιτρέψει ή να προβλέψει την επιβολή φορολογικών επιβαρύνσεων ισοδυνάμου αποτελέσματος προς δασμούς ή οποιοδήποτε άλλο εμπόδιο στο εμπόριο μεταξύ αυτού του κράτους και των άλλων κρατών μελών. Όπως παρατήρησα, τα νομισματικά εξισωτικά ποσά μπορούν να εφαρμόζονται μόνον εάν και κατά το μέτρο που είναι απαραίτητα για την προστασία της λειτουργίας της κοινής οργανώσεως των αγορών των γεωργικών προϊόντων και για λόγους που συνδέονται προς αυτήν.

Όσον αφορά τον υπ' αριθμόν 2 λόγο, δεν είναι βέβαια άγνωστο στο Δικαστήριο το ζήτημα των φερομένων πωλήσεων εισαγομένου σκληρού σιταριού και μαλακού σιταριού εκ μέρους του AIMA, βλ., για παράδειγμα, υπόθεση 60/75, Russo κατά AIMA, ECR 1976, σ. 46, και υπόθεση 92/76, Benedetti κατά Munari, ECR 1977, σ. 163, όπου κρίθηκε ότι «η δραστηριότητα κράτους μέλους η οποία συνίσταται στην αγορά σιταριού από την παγκόσμια αγορά και, εν συνεχεία, στη μεταπώλησή του στην κοινοτική αγορά σε τιμή χαμηλότερη από την ενδεικτική τιμή είναι ασυμβίβαστη προς την κοινή οργάνωση των αγορών». Αν γίνει δεκτό, υπέρ της Επιτροπής, ότι η Ιταλική Κυβέρνηση ευθύνεται σχετικά με παράβαση του κοινοτικού δικαίου δεν μπορεί, κατά τη γνώμη μου, όσο διασταλτικά και αν ερμηνευτεί το δίκαιο αυτό, να θεωρηθεί ότι η Επιτροπή δικαιολογείται να απαντήσει στην ενέργεια αυτή με την επιβολή νομισματικών εξισωτικών ποσών στα ζυμαρικά. Η ορθή λύση του προβλήματος βρίσκεται στο άρθρο 169 της Συνθήκης.

Ο υπ' αριθμόν 3 λόγος σκιαγραφήθηκε μόνο από την Επιτροπή, η οποία δεν προχώρησε μέχρι του σημείου να πει ότι θα ήταν ανεπιεικές να εφαρμοστούν νομισματικά εξισωτικά ποσά στο μαλακό σιτάρι και στο σκληρό σιτάρι χωρίς να εφαρμοστούν και στα ζυμαρικά.

Μπορεί, φυσικά, κανείς να φανταστεί περιπτώσεις κατά τις οποίες θα μπορούσε να θεωρηθεί ανεπιεικής η χορήγηση νομισματικών εξισωτικών ποσών στους μεταποιητές για τις εισαγωγές πρώτων υλών χωρίς επιβολή νομισματικών εξισωτικών ποσών στις εξαγωγές των προϊόντων τους. Το Δικαστήριο ζήτησε από την Επιτροπή περαιτέρω πληροφορίες από τις οποίες προκύπτει ότι, βάσει των στοιχείων για το 1977, το εισαχθέν σκληρό σιτάρι επί του οποίου θα μπορούσαν να χορηγηθούν νομισματικά εξισωτικά ποσά χρησιμοποιήθηκε για την παραγωγή ιταλικών ζυμαρικών σε ποσοστό μόνον 20%. Ακόμη λιγότερες πληροφορίες

έχουμε σχετικά με την έκταση στην οποία το εισαχθέν μαλακό σιτάρι χρησιμοποιήθηκε στη βιομηχανία ιταλικών ζυμαρικών, αν και από τα στοιχεία που υπέβαλε στο Δικαστήριο η Επιτροπή φαίνεται ότι κατά το 1977 η Ιταλία παρήγαγε 4 245 000 τόνους μαλακού σιταριού και εισήγαγε (καθαρά) 1 483 000 περίπου τόνους κυρίως από τη Γαλλία.

Έρχομαι τώρα σ' έναν ισχυρισμό που προτάθηκε εκ μέρους της Επιτροπής, ο οποίος στηρίζεται στις σκέψεις 13 και 14 της αποφάσεως του Δικαστηρίου επί της τρίτης υποθέσεως Roquette (ECR 1977, σ. 1842), όπου το Δικαστήριο δέχτηκε τα εξής:

«Οι δυνατότητες διαταραχών του εμπορίου των γεωργικών προϊόντων είναι τόσο πολυάριθμες και τόσο διαφορετικές ώστε θα ήταν δύσκολο, αν όχι αδύνατο, για την Επιτροπή να απαριθμήσει όλες αυτές τις δυνατότητες σ' έναν κανονισμό.

Κατά συνέπεια, η Επιτροπή μπορεί να διαπιστώσει την ύπαρξη κινδύνου διαταραχών μόνο βάσει αισθητής μειώσεως της τιμής συναλλάγματος ενός νομίσματος.»

Δεν πρέπει, ωστόσο, να λησμονείται, ότι στην περίπτωση αυτή, όπως και σε πολλές προηγούμενες υποθέσεις, το Δικαστήριο είχε ενώπιόν του την περίπτωση κατά την οποία, ύστερα από ένα «νομισματικό συμβάν» (στην τρίτη υπόθεση Roquette επρόκειτο για την απόσυρση του γαλλικού φράγκου από τον «όφι» το Μάρτιο του 1976), η Επιτροπή έπρεπε να αποφασίσει ταχέως σχετικά με την εφαρμογή νομισματικών εξισωτικών ποσών σε ολόκληρο το φάσμα των προϊόντων στα οποία μπορούν να εφαρμοστούν. Σε τέτοια περίπτωση, η ταχύτητα με την οποία πρέπει να ενεργήσει η Επιτροπή και ο τεράστιος αριθμός των εν λόγω προϊόντων επιβάλλουν σφαιρική και αφηρημένη εκ μέρους της προσέγγιση. Αντίθετα, εν προκειμένω η Επιτροπή είχε ν' αντιμετωπίσει το ζήτημα αν έπρεπε να επιβληθούν νομισματικά εξισωτικά ποσά σε μικρή κλίμακα συγκεκριμένων προϊόντων βάσει διαπιστωθέντων γεγονότων σχετικών με αυτά, ανεξάρτητα από οποιοδήποτε συγκεκριμένο νομισματικό συμβάν και με σχετική άνεση χρόνου. Σε τέτοια περίπτωση η Επιτροπή πρέπει, κατά τη γνώμη μου, να βεβαιώνεται (και, αν της ζητηθεί, να πείσει σχετικά το Δικαστήριο) ότι τα γεγονότα αυτά είναι τέτοιου είδους ώστε να δικαιολογούν την εφαρμογή νομισματικών εξισωτικών ποσών σε κάθε ένα από τα προϊόντα αυτά.

Κατά συνέπεια, καταλήγω στο συμπέρασμα ότι κανένας από τους λόγους για τους οποίους η Επιτροπή, κατά τα λεγόμενά της, έκρινε σκόπιμο να επιβάλει νομισματικά εξισωτικά ποσά στα ζυμαρικά δεν ήταν λόγος σύμφωνος προς το σκοπό για τον οποίο επιτρέπεται η επιβολή νομισματικών εξισωτικών ποσών. Με τη σχετική ενέργειά της, έτσι, η Επιτροπή υπερέβη, κατά τη γνώμη μου, την εξουσία της. Κατά την ορολογία που χρησιμοποιεί το Δικαστήριο στις αποφάσεις του επί των υποθέσεων Racke και επί προηγουμένων υποθέσεων, πρόκειται είτε για κατάχρηση εξουσίας ή για περίπτωση κατά την οποία η Επιτροπή υπερέβη σαφώς τα άκρα όρια της διακριτικής ευχερείας της — ανάλογα με τον ορισμό που προτιμά κανείς να δώσει σε καθεμιά από τις έννοιες αυτές. Προσωπικά είμαι υπέρ της απόψεως ότι πρόκειται για περίπτωση κατά την οποία η Επιτροπή υπερέβη σαφώς τα άκρα όρια της διακριτικής της ευχερείας.

Αν είναι ορθή η άποψή μου ότι ο κανονισμός 2604/77, ενώ είναι έγκυρος κατά το μέτρο που προβλέπει την εφαρμογή νομισματικών εξισωτικών ποσών στο σκληρό σιτάρι και στα σιμιγδάλια σκληρού σιταριού, είναι άκυρος κατά το μέτρο που επεκτείνει

την εφαρμογή αυτή στα ζυμαρικά, στο τρίτο ερώτημα που υποβλήθηκε στο Δικαστήριο, ως προς το αν η Επιτροπή έπρεπε να θεσπίσει πρόσθετες μεταβατικές διατάξεις, δεν χρειάζεται να δοθεί απάντηση, καθόσον υποβλήθηκε μόνο στην υπόθεση 84/78 και μόνο σε σχέση με τα ζυμαρικά. Δεν νομίζω, επομένως, ότι είναι σωστό να σπαταλήσω το χρόνο σας με την εξέτασή του, παρόλο που συζητήθηκε εκτενέστατα. Δεν είναι, νομίζω, ερώτημα που μπορεί να εξετασθεί με συντομία.

Αν συμμεριστείτε την άποψή μου, θα πρέπει, νομίζω, κατά συνέπεια, να αποφανθείτε ότι σε καθεμιά από τις υποθέσεις αυτές ο κανονισμός 2604/77 είναι άκυρος κατά το μέτρο που προβλέπει την εφαρμογή νομισματικών εξισωτικών ποσών στα προϊόντα της κλάσεως 19.03 του κοινού δασμολογίου, αλλ' ότι, κατά τα λοιπά, από την εξέταση των υποβληθέντων ερωτημάτων δεν προέκυψε κανένα στοιχείο ικανό να επηρεάσει το κύρος του κανονισμού αυτού, καθώς και των κανονισμών 2792/77 και 2917/77.