ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ HENRI MAYRAS της 22ας Νοεμβρίου 1978 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

I — Η προσφεύγουσα της κύριας δίκης ασκεί τη δραστηριότητά της στις Κάτω Χώρες στον τομέα της παραγωγής, της εμπορίας και της εξαγωγής πατάτας· αποτελεί μέλος της ενώσεως των Ολλανδών εξαγωγέων αυτών των προϊόντων (VNEA). Φόρτωσε, στις 5 Ιανουαρίου 1978, φορτίο 20 τόνων πατάτας καθυστερημένης παραγωγής με προορισμό το Λονδίνο για να «δοκιμάσει» τη βρεττανική αγορά, όπως με έμφαση δηλώνει. Το εν λόγω φορτίο αφίχθηκε στο Great Yarmouth αυθημερόν, αλλά τα τελωνεία της Αυτής Μεγαλειότητας αρνήθηκαν να επιτρέψουν την εισαγωγή αυτών των προϊόντων στο εθνικό έδαφος στηριζόμενα σε «απαγόρευση εισαγωγής πατάτας ασχέτως προελεύσεως».

Η προσφεύγουσα προσέφυγε τότε ενώπιον του High Court of Justice, Queen's bench division, Commercial Court και υπ' αυτές τις περιστάσεις το εν λόγω δικαιοδοτικό όργανο υπέβαλε το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

Προκειμένου περί γεωργικού προϊόντος το οποίο, κατά την ημερομηνία της προσχωρήσεως, δεν υπαγόταν σε κοινή οργάνωση αγοράς και το οποίο, την 1η Ιανουαρίου 1978, εξακολουθούσε να μην υπάγεται σε κοινή οργάνωση αγοράς, επιτρέπει άραγε το άρθρο 60, παράγραφος 2, της πράξης προσχωρήσεως ή οποιαδήποτε άλλη διάταξη του κοινοτικού δικαίου να εξακολουθήσουν εφαρμοζόμενοι ποσοτικοί περιορισμοί κατά την εισαγωγή ως προς αυτό το προϊόν μετά τις 31 Δεκεμβρίου 1977 (υπό τον όρο ότι αυτοί οι περιορισμοί αποτελούσαν αναπόσπαστο μέρος εθνικής οργανώσεως αγοράς κατά την ημερομηνία της προσχωρήσεως) στο αναγκαίο μέτρο για τη διασφάλιση της διατηρήσεως μιας τέτοιας εθνικής οργάνωσης αναμένοντας την πραγματοποίηση της κοινής οργανώσεως της αγοράς στον τομέα αυτού του προϊόντος;

Πριν διεξαχθεί η προφορική διαδικασία στην υπό κρίση υπόθεση, η Επιτροπή άσκησε ενώπιον του Δικαστηρίου, στις 19 Οκτωβρίου 1978, προσφυγή βάσει του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΟΚ με την οποία ζητείται να αναγνωριστεί ότι η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου της Μεγάλης Βρεττανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας, παραλείποντας να καταργήσει ή να τροποποιήσει τις αμφισβητούμενες διατάξεις όσον αφορά τους περιορισμούς κατά την εισαγωγή εποχιακής πατάτας, παρέβη υποχρέωση που υπέχει από τη Συνθήκη.

Το Δικαστήριο, ωστόσο, έκρινε ότι δεν μπορούσε να ενώσει την υπό κρίση υπόθεση με την εν λόγω προσφυγή λόγω παρα-

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

βάσεως· η πρόδηλη συνάφεια μεταξύ των δύο αυτών υποθέσεων θα οδηγήσει, ωστόσο, το Δικαστήριο στο να προδικάσει κατά κάποιο τρόπο την εξέλιξη της διαδικασίας που κινήθηκε βάσει του άρθρου 169.

II — Χωρίς να προβώ σε ενδελεχή μελέτη του τομέα της πατάτας στην Κοινότητα, που θα είχε τη θέση της στο πλαίσιο της πιο πάνω προσφυγής λόγω παραβάσεως, πρέπει, ωστόσο, να ασχοληθώ με τα συμφέροντα των πρωταγωνιστών που δεν είναι μόνο τα συμφέροντα των Βρεττανίδων νοικοκυρών για τις οποίες η Επιτροπή δείχνει τόση φροντίδα.

Θα αναφερθώ, καταρχήν, μόνο στην πατάτα καθυστερημένης συλλογής που αποκαλείται επίσης εποχιακή πατάτα ή πατάτα καταναλώσεως.

Ακόμη και αν πρόκειται περί γεωργικού προϊόντος κατά την έννοια της Συνθήκης, εν τούτοις, ούτε σήμερα ούτε κατά την ημερομηνία υπογραφής της πράξης προσχωρήσεως, στις 22 Ιανουαρίου 1972, υπαγόταν σε κοινή οργάνωση αγοράς.

Σε σύγκριση με τις Κάτω Χώρες, ο αριθμός των παραγωγών πατάτας είναι μεγαλύτερος στο Ηνωμένο Βασίλειο, όπου οι μικρές καλλιέργειες είναι κατά πολύ περισσότερες. Ο δείκτης τιμών για τους παραγωγούς ήταν, το 1973-1974, αντιστοίχως 137,4 στις Κάτω Χώρες και 146,4 στο Ηνωμένο Βασίλειο. Μετά από την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας και την Ιταλία, το Ηνωμένο Βασίλειο είναι ο σημαντικότερος εισαγωγέας πατάτας της Κοινότητας. Υφίσταται εκεί ένας οργανισμός, ο «Potato Marketing Board», που αποτελεί στοιχείο εθνικής οργανώσεως αγοράς καλύπτουσας το σύνολο του Ηνωμένου Βασιλείου. Παρόλον ότι δεν έχει το μονοπώλιο της αγοράς της πατάτας, ο εν λόγω οργανισμός ελέγχει, ωστόσο, την παραγωγή μέσω ποσοστώσεως των καλλιεργούμενων επιφανειών. Έχει, εξάλλου, ως αποστολή την αγορά των πλεονασμάτων και την απαγόρευση των εισαγωγών εξαιρέσει της πατάτας μιας παραγωγής. Ένα από αυτά τα μέτρα βλάπτει την προσφεύγουσα της κύριας δίκης. Αν οι τιμές είναι κατώτερες από τις εγγυημένες τιμές που ορίζει το Board πριν από την περίοδο εμπορίας, η Κυβέρνηση του καταβάλλει «déficiency payments» που πρέπει να του επιτρέψουν να παρέμβει στην αγορά σε περίοδο υπάρξεως πλεονασμάτων. Το βρεττανικό σύστημα παρουσιάζει, επομένως, προδήλως χαρακτηριστικά εθνικής οργανώσεως της αγοράς· έλεγχος της παραγωγής, των εισαγωγών και στήριξη των τιμών και δέχομαι, όπως πράττει το Δικαστήριο που σας υπέβαλε το προδικαστικό ερώτημα, ότι το μέτρο που βλάπτει την προσφεύγουσα της κύριας δίκης είναι αναγκαίο για τη διατήρηση αυτής της οργανώσεως. Η Επιτροπή εκφέρει επίσης τη γνώμη, με την προσφυγή της 231/78, ότι αυτοί οι περιορισμοί είναι αναγκαίοι για να διασφαλίσουν τη διατήρηση της εθνικής οργανώσεως υπό την παρούσα μορφή της, εφόσον είναι πιθανό ότι η κατάργηση των περιορισμών κατά την εισαγωγή σε περίοδο υπάρξεως πλεονασμάτων θα υποχρέωνε την Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου να εγκαταλείψει το σύστημα παρεμβάσεως. Αυτό το σημείο θα μπορούσε ενδεχομένως να αποτελέσει αντικείμενο ιδιαίτερης έρευνας στο πλαίσιο της προσφυγής λόγω παραβάσεως του άρθρου 169.

Η Ολλανδία είναι η πρώτη εξαγωγική χώρα πατάτας της Κοινότητας. Κατά τη διάρκεια των πέντε τελευταίων ετών, η καλλιεργούμενη με πατάτα επιφάνεια παρέμεινε στάσιμη περίπου στα διάφορα κράτη μέλη, εκτός από τις Κάτω Χώρες, όπου αυξήθηκε κατά 41%. Αυτή η αποτελεσματικότητα δεν εξηγείται μόνο με τη διαφορά αποδόσεως

και οι επιπτώσεις της ολλανδικής οργανώσεως της αγοράς πατάτας έχουν μεγάλη σημασία.

Χαρακτηριστικό σημείο της ολλανδικής αγοράς είναι η κάθετη ολοκλήρωση και η οριζόντια οργάνωση. Στο «κάθετο» πεδίο, υφίσταται, δυνάμει του νόμου περί επαγγελματικής οργανώσεως «Wet op de Bedrijfsorganisatie», από τις 18 Δεκεμβρίου 1968, γραφείο Δημοσίου Δικαίου (αποκαλούμενο Produktschap) που συγκεντρώνει, σε διεπαγγελματικό επίπεδο, με βάση ίσης εκπροσωπήσεως, τους επιχειρηματίες είτε είναι εργοδότες είτε μισθωτοί.

Παράλληλα προς την ένωση μεταποιητών πατάτας (VAVI) και την ένωση για την ενίσχυση του ολλανδικού εμπορίου πατάτας (VBNA), η ένωση εξαγωγέων, της οποίας αποτελεί μέλος η προσφεύγουσα, αντιπροσωπεύεται έτσι στους κόλπους του δημόσιου γραφείου. Το γραφείο αναλαμβάνει τα έξοδα υγειονομικού ελέγχου κατά την εξαγωγή· ενθαρρύνει διάφορους οργανισμούς ερευνών με επιδοτήσεις χρηματοδοτούμενες μέσω εισφορών.

Στο «οριζόντιο» πεδίο, επιπλέον των ενώσεων που ιδρύονται εθελουσίως (όπως η προαναφερθείσα ένωση εξαγωγέων), υφίσταται, από τις 15 Νοεμβρίου 1955, δημόσιο γραφείο χονδρεμπόρων και μεσιτών πατάτας (αποκαλούμενο Bedrijfschap) που διασφαλίζει εκπροσώπηση, επίσης επί ίσης βάσεως, των εκπροσώπων των εργοδοτών και των μισθωτών. Πρέπει επίσης να αναφέρω το δημόσιο γραφείο καταναλωτών πατάτας, οπωρών και λαχανικών, που ιδρύθηκε στις 21 Ιανουαρίου 1969.

Προσωπικοί δεσμοί υφίστανται μεταξύ αυτών των διαφόρων γραφείων. Το 1976, για παράδειγμα, ο πρόεδρος της ενώσεως για την ενίσχυση του ολλανδικού εμπορίου πατάτας (VBNA) ήταν συγχρόνως πρόεδρος του επαγγελματικού γραφείου χονδρεμπόρων και μεσιτών και μέλος της διευθύνσεως του διεπαγγελματικού γραφείου.

Τα διάφορα αυτά γραφεία είναι εξουσιοδοτημένα να θεσπίζουν κανονισμούς σε ποικίλους τομείς, ιδίως στο γεωργικό τομέα για ορισμένες περιοχές (αυτό συνέβη, το 1974, για την επαρχία Groningen), εμπορίας και σταθεροποιήσεως της αγοράς.

Το κεντρικό διεπαγγελματικό γραφείο γεωργικών προϊόντων, που συγκεντρώνει τα επιμέρους γραφεία, θέσπισε έτσι, το 1975, έναν κανονισμό περί χορηγήσεως αδειών εξαγωγής προς τα κράτη μέλη της ΕΟΚ και, το 1976, κανονισμό περί εξαγωγών προς τις τρίτες χώρες. Κατά την άνοιξη 1976, η αύξηση των τιμών οδήγησε τις αρχές στον καθορισμό ανωτάτης τιμής και στη χορήγηση επιδοτήσεων προς τους εγγεγραμμένους στο επαγγελματικό γραφείο χονδρεμπόρους για την πώληση πατάτας που ανταποκρίνονταν σε εθνικά κριτήρια ποιότητας προς διασφάλιση των παραδόσεων στους λιανοπωλητές σε «κανονική» τιμή ορισθείσα από το διεπαγγελματικό γραφείο.

Γενικά πρέπει να γίνει δεκτό, όπως δέχεται και η Επιτροπή (προσφυγή 231/78, αριθ. 6, σ. 11), ότι αν, στο Ηνωμένο Βασίλειο, η αγορά ελέγχεται στενά και ενισχύεται από την Κυβέρνηση μέσω του «Potato Marketing Board», στις Κάτω Χώρες, υφίσταται επαγγελματικός τομέας οργανωμένος πλήρως, πράγμα που απαλλάσσει το κράτος από απευθείας παρέμβαση, εκτός ορισμένων περιπτώσεων, ιδίως για τα προς σπορά γεώμηλα.

III - Θα αναπτύξω τώρα περισσότερο νομικές σκέψεις. Το πρόβλημα που έχει υποβληθεί στο Δικαστήριο είναι αν το άρθρο 60, παράγραφος 2, περί των όρων προσχωρήσεως και των προσαρμογών των συνθηκών, αποκαλούμενο συνήθως «πράξη προσχωρήσεως», που έχει προσαρτηθεί στη Συνθήκη των Βρυξελλών της 22ας Ιανουαρίου 1972, συνεπάγεται ότι μπορεί να γίνει επίκληση των κανόνων της Συνθήκης περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων σ' αυτά τα νέα κράτη μέλη μετά τις 31 Δεκεμβρίου 1977, προκειμένου περί γεωργικών προϊόντων που δεν καλύπτονται από κοινή οργάνωση της αγοράς και προέρχονται από τα αρχικά κράτη της Κοινότητας, ενώ αυτά τα ίδια γεωργικά προϊόντα αποτελούν το αντικείμενο εθνικής οργανώσεως εντός των νέων κρατών μελών.

Όσον αφορά τα βιομηχανικά προϊόντα (τίτλος I της πράξεως προσχωρήσεως), «ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων», το άρθρο 42 της πράξης προσχωρήσεως ορίζει, στην πρώτη παράγραφο, ότι οι ποσοστικοί περιορισμοί επί των εισαγωγών και των εξαγωγών, μεταξύ της Κοινότητος στην αρχική της σύνθεση και των νέων κρατών μελών και μεταξύ των νέων κρατών μελών καταργούνται από της προσχωρήσεως. Κατά τη δεύτερη παράγραφο του ιδίου άρθρου, «τα μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος προς τους περιορισμούς αυτούς καταργούνται το αργότερο την 1η Ιανουαρίου 1975».

Για τα γεωργικά προϊόντα (τίτλος II της πράξεως προσχωρήσεως), η άμεση εφαρμογή του συνόλου του κοινοτικού δικαίου στα νέα κράτη μέλη ήταν, ακόμα περισσότερο, αδιανόητη. Γι' αυτό το λόγο ορισμένες γενικές διατάξεις (κεφάλαιο 1) και ειδικές διατάξεις ισχύουσες σε ορισμένες κοινές οργανώσεις της αγοράς (κεφάλαιο 2) επιφέρουν διαρρυθμίσεις στους τομείς όπου φαίνονται απαραίτητες.

Το άρθρο 52 προβλέπει ότι οι τιμές που πρέπει να εφαρμόζονται σε καθένα από τα νέα κράτη μέλη επί των γεωργικών προϊόντων που καλύπτονται από κοινή οργάνωση της αγοράς προσεγγίζουν το επίπεδο των κοινών τιμών σε έξι στάδια, εκ των οποίων το τελευταίο λήγει στις 31 Δεκεμβρίου 1977: «οι κοινές τιμές εφαρμόζονται στα νέα κράτη μέλη το αργότερο κατά την 1η Ιανουαρίου 1978».

Παράλληλα, το άρθρο 59 προβλέπει ρυθμό μειώσεως των εισαγωγικών δασμών μεταξύ της Κοινότητας, στην αρχική της σύνθεση, και των νέων κρατών μελών· αυτή η προοδευτική μείωση πρέπει να καταλήξει στην πλήρη κατάργηση των δασμών την 1η Ιανουαρίου 1978, ημερομηνία κατά την οποία τα νέα κράτη μέλη οφείλουν να εφαρμόζουν στο σύνολό του το κοινό δασμολόγιο.

Στο άρθρο 60, η πράξη προσχωρήσεως προβαίνει, ωστόσο, σε μια διάκριση, τόσο για τους δασμούς και φορολογικές επιβαρύνσεις ισοδυνάμου αποτελέσματος όσο και για τους ποσοτικούς περιορισμούς και τα μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος, μεταξύ «των προϊόντων που υπόκεινται κατά την ημερομηνία της προσχωρήσεως στην κοινή οργάνωση αγοράς» και των προϊόντων τα οποία, την ίδια ημερομηνία, δεν υπόκεινται σ' αυτήν. Για τα πρώτα, ως προς τους δασμούς και τις φορολογικές επιβαρύνσεις ισοδυνάμου αποτελέσματος, το σύστημα είναι, από την 1η Φεβρουαρίου 1973, το εφαρμοζόμενο στην Κοινότητα στην αρχική της σύνθεση, με την επιφύλαξη των διατάξεων των άρθρων 55 και 59 που αφορούν κυρίως τα εξισωτικά ποσά στον τομέα της προσχωρήσεως, δηλαδή τα ποσά που εισπράττονται και χορηγούνται για να επιτρέψουν το εμπόριο μεταξύ των νέων και παλαιών κρατών μελών εφόσον οι τιμές προοδευτικά προσεγγίζουν μεταξύ τους.

Το άρθρο 60, παράγραφος 1, συνιστά, για τα μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος, παρέκκλιση από το γενικό σύστημα του άρθρου 36 της πράξεως προσχωρήσεως. Η 1η Φεβρουαρίου 1973 είναι η ημερομηνία που προβλέπεται με το άρθρο 151 της πράξης προσχωρήσεως για την εφαρμογή, στα νέα κράτη μέλη, της κοινοτικής κανονιστικής ρύθμισης στο γεωργικό τομέα. Όσον αφορά τους ποσοτικούς περιορισμούς και τα μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος, το άρθρο 60 παρεκκλίνει επίσης από τους γενικούς κανόνες του άρθρου 42 και προβλέπει την ολική τους κατάργηση για την 1η Φεβρουαρίου 1973.

Αντιστρόφως, για τα προϊόντα που δεν υπάγονταν, κατά την προσχώρηση, σε κοινή οργάνωση αγοράς, το άρθρο 60, παράγραφος 2, ορίζει ότι:

«... οι διατάξεις του τίτλου 1 περί της προοδευτικής καταργήσεως των φορολογικών επιβαρύνσεων ισοδυνάμου αποτελέσματος προς δασμούς καθώς και των ποσοτικών περιορισμών και μέτρων ισοδυνάμου αποτελέσματος, δεν εφαρμόζονται επί των εν λόγω φορολογικών επιβαρύνσεων, περιορισμών και μέτρων, εφόσον αποτελούν μέρος εθνικής οργανώσεως αγοράς κατά την ημερομηνία της προσχωρήσεως.

Η διάταξη αυτή εφαρμόζεται μόνο κατά το μέτρο που είναι αναγκαίο για την εξασφάλιση της διατηρήσεως της εθνικής οργανώσεως αγοράς και μέχρι της θέσεως σε εφαρμογή της κοινής οργανώσεως αγοράς για τα προϊόντα αυτά.»

Στο πλαίσιο του άρθρου 60, παράγραφος 2, η διάταξη κατά την οποία, για τα προϊόντα που δεν υπόκεινται κατά την ημερομηνία της προσχωρήσεως στην κοινή οργάνωση αγοράς, οι διατάξεις του τίτλου 1 περί της προοδευτικής καταργήσεως των φορολογικών επιβαρύνσεων ισοδυνάμου αποτελέσματος προς δασμούς καθώς και των ποσοτικών περιορισμών και μέτρων ισοδυνάμου αποτελέσματος, δεν μπορεί να αφορά παρά τους ποσοτικούς περιορισμούς ή τα μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος που, μεταξύ των παλαιών κρατών μελών και των νέων, έπρεπε να καταργηθούν κατά τα οριζόμενα στο δεύτερο εδάφιο της ίδιας της παραγράφου 2.

Φαίνεται, συνεπώς, ότι το άρθρο 42 της πράξης προσχωρήσεως δεν έχει καμιά επίπτωση επί των απαγορεύσεων εισαγωγών που είναι αναγκαίες για να διασφαλίσουν τη διατήρηση της οργανώσεως αγοράς. Το θέμα αυτό υπάγεται στη συμφυή αρχή της Συνθήκης και της πράξης προσχωρήσεως κατά την οποία οι διατάξεις των συνθηκών περί ιδρύσεως των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, οι σχετικές με την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων και, ειδικότερα, το άρθρο 30 ΕΟΚ έχουν εφαρμογή από της προσχωρήσεως των νέων κρατών μελών, εκτός αν ρητώς προβλέπεται σχετική παρέκκλιση από αυτές.

Όμως η διατήρηση αυτών των φορολογικών επιβαρύνσεων, περιορισμών και μέτρων, μολονότι είναι νόμιμη μέχρι της θέσεως σε εφαρμογή της κοινής οργανώσεως των αγορών, δεν είναι νόμιμη παρά στο μέτρο το οποίο είναι αναγκαίο για τη διασφάλιση της διατηρήσεως της εθνικής οργανώσεως, πράγμα που τονίζει σαφώς, όπως παρατηρεί η Βρεττανική Κυβέρνηση, το γερμανικό κείμενο που αναφέρει επί λέξει:

«Η διάταξη αυτή εφαρμόζεται ... μέχρι της θέσεως σε εφαρμογή της κοινής οργανώσεως αγοράς για τα προϊόντα αυτά» — περιορισμός σ' αυτή την ανεπιφύλακτη πρόταση — «μόνο κατά το μέτρο που είναι αναγκαίο για την εξασφάλιση της διατηρήσεως της εθνικής οργανώσεως αγοράς.»

Η παράγραφος 2 του άρθρου 60 δεν διευκρινίζει ποιος είναι αρμόδιος να εκτιμήσει το μέτρο κατά το οποίο η διατήρηση, στο σύνολό τους ή εν μέρει, των φορολογικών επιβαρύνσεων, περιορισμών και μέτρων για τα οποία πρόκειται είναι αναγκαία. Μπορεί να διατυπωθεί η σκέψη ότι εναπόκειται στις εθνικές αρχές να αποφασίσουν επ' αυτού του σημείου, με την επιφύλαξη του δικαιώματος ελέγχου των θεσμικών οργάνων της Κοινότητας.

Οι εν λόγω διατάξεις έχουν μεγάλη σημασία. Πράγματι, το κείμενο αναγνωρίζει ρητώς ότι υφίσταντο, κατά την πραγματοποίηση της προσχωρήσεως, την 1η Ιανουαρίου 1973, προϊόντα υποκείμενα ακόμη σε εθνική οργάνωση αγοράς, πράγμα άλλωστε προφανές (βλ. επίσης το σημείο 2 του πρωτοκόλλου 19 περί αλκοολούχων ποτών παραγόμενων από σιτηρά). «Νομιμοποιεί» κατά κάποιο τρόπο αυτή την κατάσταση αναγνωρίζοντάς της έννομα αποτελέσματα, ακόμα και μετά την 1η Ιανουαρίου 1970, ημερομηνία παρελεύσεως της μεταβατικής περιόδου του άρθρου 8, παράγραφος 7, της Συνθήκης ΕΟΚ.

Τίθεται ένα πρώτο ερώτημα: η ημερομηνία της 31ης Δεκεμβρίου 1977, που προβλέπουν τα άρθρα 52 και 59 της πράξης προσχωρήσεως, πρέπει να θεωρείται ως η λήξη μεταβατικής περιόδου, κατά την έννοια ότι η εφαρμογή στο σύνολό τους των κανόνων της Συνθήκης έπρεπε να γίνει δεκτή αυτοδικαίως από αυτή την ημερομηνία, ακόμα και αν την 1η Ιανουαρίου 1978 η εθνική οργάνωση δεν αντικαταστάθηκε από κοινή οργάνωση;

Γενικά, η μέριμνα των διαπραγματευτών ήταν να αποφευχθεί, εκτός εξαιρετικών περιπτώσεων, η διάρκεια εφαρμογής των μεταβατικών μέτρων να μπορεί να υπερβεί την πενταετία. Αυτό εκφράζει το άρθρο 9 της πράξης προσχωρήσεως, του οποίου η παράγραφος 2 ορίζει:

«Με την επιφύλαξη των ημερομηνιών, προθεσμιών και ειδικών διατάξεων που προβλέπονται στην παρούσα πράξη, η εφαρμογή των μεταβατικών μέτρων λήγει στο τέλος του έτους 1977.»

Όπως αναφέρει ο Puissochet στο σύγγραμμά του που φέρει τον τίτλο «L' élargissement des Communautés européennes» (σ. 201 επ.), (η διεύρυνση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων), «το άρθρο 9 ανταποκρίνεται στην αρχή που έγινε δεκτή κατά τη διάρκεια της διαπραγματεύσεως, κατά την οποία οι δυσχέρειες που μπορεί να συνεπάγεται η απλή προσχώρηση στα νέα κράτη μέλη πρέπει να βρίσκουν τη λύση τους όχι σε οριστικές τροποποιήσεις του παράγωγου δικαίου, αλλά σε απλές μεταβατικές παρεκκλίσεις από αυτό το δίκαιο. Ανταποκρίνεται έτσι σε διττή λειτουργία: μετριάζει χρονικά την ισχύ των άρθρων 2, 3 και 4 της πράξης προσχωρήσεως αναγνωρίζοντας την ύπαρξη διατάξεων που συνεπάγονται παρεκκλίσεις, βεβαιώνει ότι αυτές οι διατάξεις δεν μπορούν παρά να έχουν μεταβατικό χαρακτήρα και η εφαρμογή τους πρέπει, καταρχήν, να λήγει στο τέλος του έτους 1977 ... Ακόμα και στην περίπτωση όπου καμιά ορισμένη ημερομηνία δεν έχει καθορισθεί για τη λήξη της ισχύος ορισμένων μέτρων περί παρεκκλίσεως, η αναγνώριση του "μεταβατικού" χαρακτήρα του οικείου μέτρου έχει ως αποτέλεσμα να νοείται ότι κάποια μέρα πρέπει να τεθεί τέρμα στην ισχύ τους. Συνιστά, επομένως, πολιτική ένδειξη και, ακόμα, ανάληψη υποχρεώσεως εκ μέρους των αρμοδίων θεσμικών οργάνων της Κοινότητας να μη επιτρέψουν την επ' αόριστο παράταση, αν υποτεθεί ότι η οριακή ημερομηνία του άρθρου 9, παράγραφος 2, δεν έχει εφαρμογή».

Αυτό το άρθρο είναι, κατά κάποιο τρόπο, το αντίστοιχο του άρθρου 8, παράγραφος 7, της Συνθήκης ΕΟΚ. Η ημερομηνία της 31ης Δεκεμβρίου 1977 τονίζει σαφώς, καταρχήν, τη λήξη της περιόδου για την οποία προβλέπονται μεταβατικά μέτρα, υπό την προϋπόθεση του περιορισμού της χρονικής τους ισχύος και δεν αφορά απλώς τις διατάξεις των άρθρων 52 και 59.

Ωστόσο, αισθητές διαφορές ως προς τη σύνταξη μπορούν να σημειωθούν μεταξύ των δύο αυτών κειμένων. Το άρθρο 8 της Συνθήκης ΕΟΚ, που προβλέπει την προοδευτική δημιουργία της κοινής αγοράς κατά τη διάρκεια μεταβατικής περιόδου δώδεκα ετών (που μπορούσε να ανέλθει σε δεκαπέντε έτη, πράγμα που δεν συνέβη), ορίζει στην παράγραφο 7: «Με την επιφύλαξη των εξαιρέσεων ή παρεκκλίσεων που προβλέπονται από την παρούσα συνθήκη, η λήξη της μεταβατικής περιόδου αποτελεί το έσχατο χρονικό όριο για την έναρξη της ισχύος του συνόλου των προβλεπομένων κανόνων και για τη θέση σε εφαρμογή του συνόλου των μέτρων που συνεπάγεται η σύσταση της κοινής αγοράς.»

Όπως είναι γνωστό, η Γαλλική Κυβέρνηση στηρίχθηκε ακριβώς σ' αυτή τη διάταξη για να απαιτήσει και να επιτύχει ώστε η κοινή γεωργική πολιτική να ιδρυθεί πριν από την 1η Ιανουαρίου 1970. Όμως, το άρθρο 9, παράγραφος 2, της πράξης προσχωρήσεως, που αποτελεί την αντίστοιχη διάταξη, αποτέλεσε το αντικείμενο διαπραγματεύσεων σε διαφορετικό πλαίσιο: κατά τη διάρκεια αυτών των διαπραγματεύσεων, και τα συμβαλλόμενα μέρη ασφαλώς δεν το αγνοούσαν, η πραγματοποίηση της ιδρύσεως της κοινής αγοράς καθυστερούσε να επιτευχθεί, ιδίως λόγω του ότι μεγάλος αριθμός κανονισμών ή οδηγιών απαραίτητων γι' αυτή την πραγματοποίηση δεν είχαν ακόμα εκδοθεί (δικαίωμα εγκαταστάσεως, φόρος προστιθεμένης αξίας κ.λπ.). Ακόμα και επί γεωργικών θεμάτων, ορισμένοι τομείς δεν είχαν εισέτι «οργανωθεί».

Το άρθρο 9, παράγραφος 2, της πράξης προσχωρήσεως χρησιμοποιεί τις εκφράσεις «με την επιφύλαξη των ημερομηνιών, προθεσμιών και ειδικών διατάξεων που προβλέπονται στην παρούσα πράξη ...». Ο όρος «ειδικές διατάξεις» πρέπει χωρίς αμφιβολία να αποτελέσει αντικείμενο ευρύτερης ερμηνείας. Το ίδιο συμβαίνει και με τους όρους «η εφαρμογή των μεταβατικών μέτρων λήγει στο τέλος του έτους 1977», αν γίνει συσχέτιση αυτών των όρων με τη σύνταξη του άρθρου 8, παράγραφος 7, της Συνθήκης ΕΟΚ: «η λήξη της μεταβατικής περιόδου αποτελεί το έσχατο χρονικό όριο για την έναρξη της ισχύος του συνόλου των προβλεπομένων κανόνων ...».

Η Αγγλική και Γαλλική Κυβέρνηση επιμένουν πολύ σ' αυτή την άποψη των πραγμάτων, όπως το έπραξε ήδη ο Puissochet στο προαναφερθέν σύγγραμμα (σ. 47 επ.)· στην πράξη, «πρόκειται περί μεταβατικών μέτρων» και όχι περί πραγματικής «μεταβατικής περιόδου» ενιαίας διαρκείας όπως προέβλεψαν οι αρχικές συνθήκες ... Ούτε το άρθρο 9 ούτε καμιά διάταξη της πράξης προσχωρήσεως χρησιμοποιούν τον όρο «μεταβατική περίοδος». Πράγματι, ο μηχανισμός που έγινε δεκτός δεν είναι ο μηχανισμός μεταβατικής περιόδου που μπορεί να συγκριθεί, για παράδειγμα, με τον υφιστάμενο στην ΕΟΚ δυνάμει του άρθρου 8 της Συνθήκης της Ρώμης. Ασφαλώς, τα διάφορα μεταβατικά μέτρα συνδέονται μεταξύ τους. Ιδίως οι διαπραγματευτές έλαβαν μέριμνα ώστε να υφίσταται παραλληλισμός χαρακτηριζόμενος ως «κατάλληλος» μεταξύ του ρυθμού και του χρονοδιαγράμματος καταργήσεως των δασμών μεταξύ των κρατών μελών και της προσεγγίσεως προς το κοινό δασμολόγιο, αφενός, και του ρυθμού εφαρμογής από τα νέα κράτη μέλη όλων των στοιχείων της κοινής γεωργικής πολι-

τικής και ιδίως των τιμών που τη χαρακτηρίζουν, αφετέρου.

Όμως, στις περιπτώσεις προσχωρήσεως, απαντάται σειρά μεταβατικών μέτρων σε διαφόρους τομείς, των οποίων η διάρκεια μπορεί να είναι διαφορετική.

Αν τα σημαντικότερα απ' αυτά τα μέτρα έχουν διάρκεια περίπου πέντε ετών, υφίστανται μικρότερες διάρκειες (για παράδειγμα, στον τομέα της ελευθερώσεως των κινήσεων κεφαλαίων, άρθρο 121 έως 126), αλλά ιδίως μεγαλύτερες διάρκειες.

Σχετικώς, πρέπει να αναφέρω δημοσιονομικές διατάξεις (το άρθρο 131 προβλέπει τη δυνατότητα παρατάσεως μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 1979 της εφαρμογής των μεταβατικών μέτρων με την εισαγωγή ειδικών διορθωτικών, χαρακτηρισθέντων κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων ως «διορθωτικών μετά τη μεταβατική περίοδο»), τα μέτρα που αφορούν το καθεστώς της αλιείας (άρθρα 100 έως 103 που προβλέπουν καθεστώς που εισάγει παρεκκλίσεις επί δέκα τουλάχιστον έτη) και το πρωτόκολλο 18 που αφορά τα γαλακτοκομικά προϊόντα προελεύσεως Νέας Ζηλανδίας.

Επίσης, πρέπει να σημειώσω, όπως πράττει και ο Puissochet (σ. 201), ότι ένα μεγάλο τμήμα των μεταβατικών μέτρων και το σύνολο σχεδόν των μέτρων που αφορούν τη γεωργία έχουν ως αντικείμενο να διασφαλίσουν την προοδευτική εφαρμογή όχι των διατάξεων της ίδιας της Συνθήκης, αλλά των διατάξεων του παράγωγου δικαίου, όπως υφίστατο κατά την εποχή της προσχωρήσεως· αυτά τα μέτρα αποτελούν προσωρινές παρεκκλίσεις από την αρχή της άμεσης και εθνικής ισχύος του παράγωγου δικαίου στα νέα κράτη μέλη.

Η παράγραφος 2 του άρθρου 9 αντανακλά, ωστόσο, το δισταγμό των διαπραγματευτών να εγκαταλείψουν πλήρως την έννοια της «μεταβατικής περιόδου». Ανευρίσκονται ίχνη αυτού του δισταγμού, όπως είδαμε, στη χρησιμοποιούμενη σύνταξη αυτής της διάταξης. Η εν λόγω παράγραφος προβλέπει ότι η εφαρμογή των μεταβατικών μέτρων πρέπει να λήξει στο τέλος του 1977, πράγμα που σημαίνει στις 31 Δεκεμβρίου 1977, δηλαδή πέντε έτη μετά την προσχώρηση. Εν τούτοις, αυτή η διάταξη δεν αποτελεί κανόνα που μπορεί να εφαρμοσθεί απευθείας. Πράγματι, το τέλος του έτους 1977 δεν ορίζεται παρά «με την επιφύλαξη των ημερομηνιών, προθεσμιών και ειδικών διατάξεων» που προβλέπονται στην πράξη. Η αναφορά στις ημερομηνίες και στις προθεσμίες είναι σαφής. Η έκφραση «ειδικές διατάξεις» είναι πολύ πιο αόριστη. Δεν φαίνεται να επισημαίνει παρά τις διατάξεις που απαντώνται σε ορισμένα μέρη της πράξεως και που αποτελούν την κατάληξη των πλέον δυσχερών συζητήσεων μεταξύ των διαπραγματευτών χρησιμοποιώντας ηθελημένα αόριστη διατύπωση. Αυτό συμβαίνει με τον καθορισμό του συστήματος που εφαρμόζεται στην αλιεία μετά τις 31 Δεκεμβρίου 1982· αυτό συμβαίνει επίσης, κατά τη γνώμη μου, με το άρθρο 60, παράγραφος 2.

Το άρθρο 9, που περιλαμβάνεται στο πρώτο μέρος της πράξεως, «οι αρχές», όπως άλλωστε και το άρθρο 60, που περιλαμβάνεται στο τέταρτο μέρος, «μεταβατικά μέτρα», τίτλος 2: «γεωργία», στηρίζονται, επομένως, σε επιλεκτική αντίληψη ημερομηνιών, προθεσμιών και διατάξεων που έπρεπε, στο σύνολό τους, να τηρηθούν ή να εφαρμοστούν το αργότερο στο τέλος του έτους 1977, με την επιφύλαξη όμως των διατάξεων της ίδιας της πράξεως. Υφίσταται όχι μεταβατική περίοδος, αλλά επίλεκτα μεταβατικά μέτρα.

Στην περίπτωση που η άποψη της Επιτροπής, υποστηριζόμενη από την Ολλανδική Κυβέρνηση ήταν ορθή, το δεύτερο εδάφιο

της παραγράφου 2 του άρθρου 60 θα έπρεπε να έχει συνταχθεί ως εξής: «η διάταξη αυτή εφαρμόζεται μόνο στο μέτρο που είναι αναγκαίο για την εξασφάλιση της διατηρήσεως της εθνικής οργανώσεως αγοράς και, το αργότερο, μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 1977». Η φράση «και μέχρι της θέσεως σε εφαρμογή της κοινής οργανώσεως αγοράς για τα προϊόντα αυτά» θα ήταν παντελώς περιττή ή, όπως ανέφερε ο γενικός εισαγγελέας J.-P. Warner στις προτάσεις του στην υπόθεση Charmasson (Recueil 1974, σ. 1401): «το άρθρο 60, παράγραφος 2, αυτής της πράξεως δεν θα είχε πράγματι νόημα σε οποιαδήποτε διαφορετική άποψη». Κατ' εμέ αυτή η σύνταξη αντιστοιχεί πολύ καλύτερα στην ερμηνεία η οποία — ομολογεί η Επιτροπή — ίσχυε κατά την εποχή των διαπραγματεύσεων, παρά στην ερμηνεία που η Επιτροπή προσπαθεί να αντλήσει «a posteriori» από την απόφαση Charmasson.

Σ' αυτό το στάδιο, διαπιστώνω ότι το άρθρο 60, παράγραφος 2, εννοεί δύο πράγματα:

1) Πριν από τις 31 Δεκεμβρίου 1977, οι ποσοτικοί περιορισμοί εξακολουθούν να είναι νόμιμοι εφόσον είναι αναγκαίοι, κατά τη γνώμη του ενδιαφερόμενου νέου κράτους μέλους για την εξασφάλιση της διατηρήσεως της εθνικής οργανώσεως αγοράς.

2) Μετά τις 31 Δεκεμβρίου 1977, αυτοί οι περιορισμοί εξακολουθούν να είναι νόμιμοι εφόσον, κατά τη γνώμη του Συμβουλίου αποφαινομένου με ειδική πλειοψηφία, η κοινή οργάνωση αγοράς δεν παρέχει ισοδύναμες εγγυήσεις για την απασχόληση και το βιοτικό επίπεδο των ενδιαφερομένων παραγωγών και ο «νομοθέτης» δεν μπόρεσε, κατά συνέπεια, να αντικαταστήσει τις εθνικές οργανώσεις με κοινή οργάνωση, αλλά αυτό μόνο στο μέτρο που είναι αναγκαίο για τη διασφάλιση επιτεύξεως αυτού του στόχου.

Όσον αφορά την πράξη προσχωρήσεως, μπορεί ευλόγως να υποστηριχθεί ότι η εφαρμογή της ειδικής διατάξεως που αποτελεί κατά την έννοια του άρθρου 9, παράγραφος 2, το άρθρο 60 εξαρτάται από τη συνδρομή των προϋποθέσεων που ορίζει, δηλαδή κατά την απόλυτα ρητή διατύπωση του άρθρου 60, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο «της θέσεως σε εφαρμογή της κοινής οργανώσεως αγοράς» και μόνο «κατά το μέτρο που είναι αναγκαίο για την εξασφάλιση της διατηρήσεως της εθνικής οργανώσεως της αγοράς για τα προϊόντα αυτά». Η νομική σχέση που υφίσταται έτσι μεταξύ της εξαφανίσεως της εθνικής οργανώσεως και της αντικαταστάσεώς της με κοινή οργάνωση είναι τόσο σαφής ώστε πρέπει να επιτρέπει και μάλιστα να καθιστά αναγκαία τη διατήρηση της εθνικής οργανώσεως πέραν της 1ης Ιανουαρίου 1978 αν, αντιθέτως προς τη Συνθήκη ΕΟΚ, αλλά όπως ήταν διάχυτος ο φόβος ήδη από την 1η Ιανουαρίου 1973, η κοινή οργάνωση δεν θα είχε πραγματοποιηθεί σ' αυτή την ημερομηνία. Δεν καταστρέφεται παρά αυτό που αντικαθίσταται.

IV — Πρέπει τώρα να εξεταστεί αν η εν λόγω ερμηνεία της πράξης προσχωρήσεως μπορεί να αμφισβητηθεί με τη «διευκρίνιση» της προδικαστικής απόφασης Charmasson (Recueil 1974, σ. 1383) και αν θεωρία που έγινε δεκτή μ' αυτή την απόφαση ισχύει απλώς επί των αποτελεσμάτων της λήξεως της «μεταβατικής περιόδου» που αφορούν τα άρθρα 52 και 59 της πράξης προσχωρήσεως.

Η απόφαση αυτή εκδόθηκε — η ημερομηνία είναι σημαντική — στις 10 Δεκεμβρίου 1974 στο πλαίσιο αιτήσεως εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως που είχε ως αντικείμενο την απάντηση σε δύο ερωτήματα του γαλλικού Conseil d'État στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ της γαλλικής διοικήσεως και Γάλλου εισαγωγέα μπανανών προελεύσεως τρίτης χώρας, εκτός των τρίτων χωρών

που διατηρούν ειδικές σχέσεις με τη Γαλλία.

Το ένα από τα εν λόγω ερωτήματα αφορούσε το αν η ύπαρξη εθνικής οργανώσεως αγοράς σε ορισμένο τομέα μπορούσε να παρεμβάλλει εμπόδια στην εφαρμογή του άρθρου 33 της Συνθήκης ΕΟΚ για τα εξεταζόμενα προϊόντα, δηλαδή στην προοδευτική κατάργηση των ποσοστώσεων κατά τη μεταβατική περίοδο της Συνθήκης ΕΟΚ, που έληγε στις 31 Δεκεμβρίου 1969.

Το Δικαστήριο απάντησε ότι «παρόλον ότι μια εθνική οργάνωση αγοράς που υφίστατο κατά την ημερομηνία θέσεως σε ισχύ της Συνθήκης μπορεί, κατά τη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου, να παρεμβάλλει εμπόδια στην εφαρμογή του άρθρου 33 της εν λόγω Συνθήκης, καθόσον αυτή η εφαρμογή θα έθιγε τη λειτουργία της (πράγμα που συνέβαινε στην προκειμένη περίπτωση έτσι ώστε η προσφυγή του Charmasson τελικά απορρίφθηκε από το Conseil d'État), δεν μπορεί, ωστόσο, να συμβαίνει αυτό μετά τη λήξη της εν λόγω περιόδου, πέραν της οποίας οι διατάξεις του άρθρου 33 πρέπει να επάγονται τα πλήρη αποτελέσματά τους».

Προκειμένου περί ερμηνείας της Συνθήκης δυνάμει του άρθρου 177 είναι αυτονόητο ότι η δοθείσα από το Δικαστήριο απάντηση δεν περιορίζεται στον τομέα της μπανάνας, που αποτελούσε αντικείμενο της διαφοράς, αλλά ισχύει για όλους τους τομείς που διέπονται από εθνική οργάνωση αγοράς, η οποία εξακολουθεί να υφίσταται μετά την 1η Ιανουαρίου 1970 και που δεν έχει ακόμα αντικατασταθεί με κοινή οργάνωση βάσει του άρθρου 40. Σχετικώς, η απάντηση είναι σαφής: κανένα σύστημα ποσοστώσεων δεν μπορεί να διατηρηθεί. Το άρθρο 33 επάγεται τα πλήρη αποτελέσματά του και είχε άμεση ισχύ, σε περίπτωση δε ανάγκης ο οποιοσδήποτε ενδιαφερόμενος μπορεί να επικαλεσθεί την εφαρμογή αυτού του άρθρου.

Η αιτηθείσα από το Δικαστήριο ερμηνεία αφορούσε το σύστημα ποσοστώσεως που περιελάμβανε εθνική οργάνωση αγοράς, στη συγκεκριμένη περίπτωση η οργάνωση της αγοράς της μπανάνας στη Γαλλία. Αν υποτεθεί ότι αυτή η οργάνωση περιελάμβανε άλλο πράγμα παρά σύστημα ποσοστώσεων — πράγμα που για το Δικαστήριο φαινόταν τουλάχιστον αμφίβολο, παρόλον ότι το Δικαστήριο απέφυγε να χαρακτηρίσει, σε όλες του τις απόψεις, το γαλλικό σύστημα, εφόσον το Δικαστήριο δεν είχε επιληφθεί παρά αιτήσεως εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως — το Δικαστήριο δεν αποφάνθηκε ευθέως παρά επί της επιπτώσεως της λήξεως της μεταβατικής περιόδου της Συνθήκης ΕΟΚ επί της εφαρμογής του άρθρου 33 της εν λόγω Συνθήκης στο εν λόγω σύστημα. Αν το Δικαστήριο προσέθεσε ότι ακόμα και μια πραγματική οργάνωση της αγοράς, με πληρέστερη δομή, που περιελάμβανε άλλο πράγμα παρά απλό σύστημα ποσοστώσεων, έπαυε να ισχύει μετά τη λήξη της μεταβατικής περιόδου, αυτό έγινε διότι το Conseil d'État, υποβάλλοντας το ερώτημά του, παρουσίασε το γαλλικό σύστημα ως αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα της οργανώσεως της αγοράς. Το Δικαστήριο, για να παραμείνει εντός του πλαισίου που χάραξε το Conseil d'État, έκρινε ότι, και αν ακόμα υποτεθεί ότι υφίστατο εθνική οργάνωση αγοράς της μπανάνας στη Γαλλία, μια τέτοια οργάνωση δεν δικαιολογείτο πλέον μετά τη λήξη της μεταβατικής περιόδου.

Από αυστηρή νομική άποψη, το περιεχόμενο της απόφασης, αυτό που οι νομικοί αποκαλούν «δεδικασμένο», περιορίζεται στους ίδιους τους όρους διατακτικού της, δηλαδή στο ότι είναι ασυμβίβαστη προς τη Συνθήκη η διατήρηση, μετά την 1η Ιανουαρίου 1970, ποσοτικών περιορισμών που απορρέουν από εθνική οργάνωση αγοράς. Εν τούτοις, από τις «σκέψεις» της απόφασης σαφώς συνάγεται ότι η εθνική οργάνωση αγοράς δεν μπορεί η ίδια να εξακολουθήσει να υφίσταται μετά τη λήξη της μεταβατικής περιόδου, στο μέτρο που περιλαμβά-

νει παρεκκλίσεις από τους γενικούς κανόνες της Συνθήκης (και όχι μόνο από τους κανόνες των άρθρων 30 και 33 επί των ποσοστώσεων), ακόμα και αν, κατά την 1η Ιανουαρίου 1970, δεν έχει ακόμα αντικατασταθεί από κοινή οργάνωση βάσει του άρθρου 40, όπως θα έπρεπε να είχε γίνει.

Εξάλλου, επιτρέπεται η υπόθεση ότι, κατά το πνεύμα του Δικαστηρίου, όλες οι οργανώσεις αγοράς που προβλέπει η Συνθήκη έπρεπε να είχαν εφαρμοσθεί ή θα εφαρμόζονταν σύντομα και θα αποτελούσαν τη συνέχεια των εθνικών οργανώσεων, και η διαπίστωση του Δικαστηρίου ήταν πολύ ευκολότερη να γίνει εφόσον δεν είχε προβλεφθεί και δεν υφίσταται, κατ' εμέ, κοινή οργάνωση αγοράς στον τομέα της γεωργίας ούτε μάλιστα κοινή πολιτική μπανάνας, φρούτου που δεν παράγεται στην Κοινότητα με την τωρινή της σύνθεση, παρά μόνο στα υπερπόντια γαλλικά διαμερίσματα.

Αργότερα, η νομολογία Charmasson ακολουθήθηκε σε πολλές αποφάσεις. Η απόφαση Miritz της 17ης Φεβρουαρίου 1976 (Recueil σ. 217) ήρθε να επιβεβαιώσει αυτή τη νομολογία και να την επεκτείνει σε όλα τα εμπόδια που παρεμβάλλονται στην ελεύθερη κυκλοφορία (δασμοί ή φορολογικές επιβαρύνσεις ισοδυνάμου αποτελέσματος). Αναφέρω επίσης την απόφαση της 16ης Μαρτίου 1977, Επιτροπή κατά Γαλλικής Δημοκρατίας (Recueil 1977, σ. 515), που εκδόθηκε ακριβώς στον τομέα της πατάτας και, τελευταία, την απόφαση της 20ής Απριλίου 1978, Société des Commissionnaires réunis και λοιποί στην οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι τα άρθρα 39 έως 46 της Συνθήκης ΕΟΚ δεν περιέχουν καμία διάταξη η οποία, είτε ρητώς, είτε σιωπηρώς, προβλέπει ή επιτρέπει, μετά τη λήξη της μεταβατικής περιόδου, την επιβολή φορολογικών επιβαρύνσεων ισοδυνάμου αποτελέσματος προς δασμούς στο ενδοκοινοτικό εμπόριο γεωργικών προϊόντων (Recueil σ. 928).

Ως προς την τελευταία αυτή απόφαση, δεν μπορώ, ωστόσο, να παραλείψω ότι εξόφθαλμο παράδειγμα παρεκκλίσεως από την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων μεταξύ των αρχικών κρατών μελών, παρά τη λήξη της μεταβατικής περιόδου του άρθρου 8, συνιστά ένας κανονισμός του Συμβουλίου της 20ής Μαρτίου 1970 υπέρ των οίνων του Λουξεμβούργου, ο οποίος εκδόθηκε βάσει του άρθρου 1, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, του πρωτοκόλλου που αφορά το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου. Η διάρκεια ισχύος του εν λόγω κανονισμού παρατάθηκε, τελευταία, στις 19 Δεκεμβρίου 1977, με τον κανονισμό του Συμβουλίου 2875/77, μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 1978. Φυσικά, μπορεί να λεχθεί ότι είναι η εξαίρεση που επιτείνει τον κανόνα!

Εν σχέσει με όλη αυτή τη νομολογία, θα προβώ σε δύο παρατηρήσεις:

1) Πρόκειται πάντοτε περί της μεταβατικής περιόδου της Συνθήκης ΕΟΚ.

2) Πρόκειται είτε περί μέτρων που θεσπίστηκαν από τα αρχικά κράτη μέλη είτε περί προϊόντων που καλύπτονται από οργάνωση αγοράς που έχει εγκαθιδρυθεί.

Δεν πρέπει, επομένως, να δοθεί στην απόφαση Charmasson ούτε απόλυτος χαρακτήρας ούτε να απομακρυνθεί από το πλαίσιό της. Δεν έχει, έναντι της πράξεως προσχωρήσεως, ισχύ «δεδικασμένου». Πρόκειται, πράγματι, περί διακεκριμένης συνθήκης και το ερώτημα αν μπορεί να ισχύσει ανάλογη ερμηνεία για τις σχέσεις μεταξύ της Κοινότητας και των νέων κρατών μελών που αποτελούν το αντικείμενο της πράξεως προσχωρήσεως δεν έχει προδικαστεί.

V — Σ' αυτό το σημείο της συζητήσεως, η προσφεύγουσα της κύριας δίκης, υποστηριζόμενη από την Επιτροπή και την Ολλανδική Κυβέρνηση, ισχυρίζεται ότι, και αν ακόμα υποτεθεί ότι η πράξη προσχωρήσεως απομακρύνεται από τη Συνθήκη ΕΟΚ, η θεωρία Charmasson οφείλει, ωστόσο, να κατευθύνει την ερμηνεία αυτής της πράξεως, προς αποφυγή δημιουργίας ατυχούς διακρίσεως μεταξύ, αφενός, των παλαιών κρατών μελών και, αφετέρου, των νέων, πράγμα που θα είχε ως αποτέλεσμα τη διατήρηση, τουλάχιστο για ορισμένο χρονικό διάστημα, ενός είδους «κοινότητας με δύο ορόφους ή με δύο επίπεδα».

Θα προβώ τώρα στην εξέταση αυτής της αντιρρήσεως.

Καταρχάς, μετά από την υπόθεση Charmasson, τα αρχικά κράτη μέλη είχαν το χρόνο να προσαρμοστούν, ενώ τα νέα κράτη (για τα οποία η απόφαση Charmasson δεν ομιλεί) μπορούσαν να σκεφθούν ότι αυτή η νομολογία δεν είχε εφαρμογή επ' αυτών.

Μια άλλη σκέψη μπορεί να γίνει λόγω της σχετικής μικρής διάρκειας της δεύτερης «μεταβατικής περιόδου» — εφόσον υφίσταται αυτή η μεταβατική περίοδος — σε σχέση με την πρώτη, ενώ προβλήματα εξίσου δύσκολα αναφύονταν λόγω της εισόδου νέων κρατών μελών στην Κοινότητα. Η υπό κρίση υπόθεση αποτελεί απλώς ένα παράδειγμα μεταξύ πολλών άλλων.

Περαιτέρω, φαίνεται ότι το θεσπισθέν από το Ηνωμένο Βασίλειο μέτρο εφαρμόζεται χωρίς διάκριση σε όλους τους παραγωγούς της Κοινότητας και όχι μόνο στους Ολλανδούς παραγωγούς. Αν εξεταστεί η πράξη προσχωρήσεως όσον αφορά τις υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει τα νέα κράτη μέλη, γίνεται αντιληπτό ότι αυτές οι υποχρεώσεις ορίζονται με όρους ενίοτε πολύ ρευστούς. Έτσι, στο άρθρο 54, παράγραφος 2, αναφέρεται ότι: «Το Ηνωμένο Βασίλειο καταβάλλει προσπάθεια να καταργήσει τις επιδοτήσεις αυτές το ταχύτερο δυνατό κατά τη διάρκεια της περιόδου που αναφέρεται στο άρθρο 9, παράγραφος 2, για καθένα από τα προϊόντα στα οποία εφαρμόζονται οι διατάξεις της παραγράφου 1». Επίσης, το άρθρο 154 αναφέρει ότι οι αρχές που αφορούν το γενικό καθεστώς ενισχύσεων περιφερειακής πολιτικής, οι οποίες καθορίζονται στο πλαίσιο της εφαρμογής των άρθρων 92 μέχρι 94 της Συνθήκης ΕΟΚ «θα συμπληρωθούν, προκειμένου να ληφθεί υπόψη η νέα κατάσταση της Κοινότητας κατά την προσχώρηση, ώστε όλα τα κράτη μέλη να ευρίσκονται στην ίδια κατάσταση έναντι των ανωτέρω κειμένων».

Τι θα συνέβαινε αν, λόγω της μη πλήρους καταργήσεως των εν λόγω επιδοτήσεων στην παραγωγή την 1η Ιανουαρίου 1978, η προσέγγιση μεταξύ των εγγυημένων εθνικών τιμών και των ενιαίων κοινοτικών τιμών δεν θα είχε πραγματοποιηθεί όπως θα έπρεπε;

Δεν θα προέκυπτε από αυτό ότι οι αναληφθείσες από τα αρχικά κράτη μέλη υποχρεώσεις για την εγκαθίδρυση κοινής πολιτικής θα αναστέλλονταν. Πράγματι, ο όρος αμοιβαιότητα, που γίνεται δεκτός στο διεθνές δίκαιο για τις διμερείς συμβάσεις, δεν έχει εφαρμογή σε συνθήκη όπως αυτή της κοινής αγοράς, στην οποία επιβάλλονται από τα θεσμικά όργανα κυρώσεις για τη μη τήρηση από ένα κράτος μέλος των υποχρεώσεών του και η οποία δεν επιτρέπει στα άλλα κράτη μέλη να επικαλεσθούν τη μη τήρηση από ένα κράτος μέλος των υποχρεώσεών του για να απαλλαγούν από τις δικές τους υποχρεώσεις. Αναμφίβολα αυτό δεν καθιστά μάταιη τη διάκριση μεταξύ των διατάξεων «self executing» και αυτών

που δεν έχουν αυτή την ιδιότητα· υφίσταται, ωστόσο, εδώ συμπληρωματικός λόγος πολύ ισχυρός που προτρέπει να μη θεωρούνται ως «self executing» οι διατάξεις της Συνθήκης οι οποίες, ελλείψει κοινής οργανώσεως των αγορών στον οικείο τομέα, με την κατάργηση των «deficiency payments», θα στερούσαν τους ενδιαφερόμενους από την προστασία που η εθνική τους οργάνωση τους διασφάλιζε μέχρι τότε.

Όμως, παρόλον ότι αυτή η κατάσταση πραγμάτων είναι εξαιρετικά λυπηρή, υφίσταται θεμελιώδης αρχή της οποίας η παραβίαση θα ήταν ακόμα πιο λυπηρή από αυτήν της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων· ομιλώ περί της αρχής της ασφαλείας του δικαίου για την οποία συχνά γίνεται λόγος ενώπιον του Δικαστηρίου.

Την εποχή που έγιναν οι διαπραγματεύσεις περί διευρύνσεως, η ιδέα της προοδευτικότητας και της συνέχειας χωρίς διακοπή που κατά τη γνώμη μου αποτελεί έναν από τους στυλοβάτες της ιδρύσεως της κοινής γεωργικής πολιτικής και της οποίας απαντάται η έκφραση, ίδίως, στα άρθρα 38, παράγραφος 4, 43, παράγραφοι 2 και 3, και 45, παράγραφος 1, ήταν παγκοσμίως δεκτή και η πράξη προσχωρήσεως έλαβε υπόψη αυτή την επιταγή κατά τρόπο ιδιαίτερα λεπτομερειακό.

Αν υπήρχε κάτι «δεδομένο» και «δικαίωμα επιλογής» του οποίου ο «δίκαιος» χαρακτήρας εξήρτησε την ευνοϊκή γνώμη της Επιτροπής στις 19 Ιανουαρίου 1972 περί διευρύνσεως, αυτό ήταν το ότι η προοδευτική κατάργηση των ποσοτικών περιορισμών δεν εφαρμόζεται σ' αυτούς τους περιορισμούς που αποτελούν μέρος εθνικής οργανώσεως αγοράς κατά την ημερομηνία της προσχωρήσεως και ότι μια κοινή οργάνωση δεν μπορεί να υποκαταστήσει την εθνική οργάνωση παρά υπό τις προϋποθέσεις του άρθρου 43 της Συνθήκης ΕΟΚ. Νομίζω ότι η κοινοτική δημόσια τάξη απαιτεί δύο από τα συμβαλλόμενα στην πράξη προσχωρήσεως μέλη, και όχι τα μικρότερα, να δύνανται να επικαλεστούν αυτό το «κοινοτικό δεδομένο».

Επιπλέον, είναι όλως αξιοσημείωτο ότι, ακόμα και μετά την έκδοση της αποφάσεως Charmasson, η Επιτροπή, ως όργανο αρμόδιο να υποβάλλει προτάσεις στο «νομοθέτη», τήρησε και εξακολουθεί να τηρεί γλωσσική διατύπωση ιδιαίτερα διαφορετική από εκείνη που χρησιμοποιεί στις προτάσεις της στην υπό κρίση υπόθεση και ότι ο ίδιος ο «νομοθέτης» εξακολουθεί να ασπάζεται τη γνώμη που ίσχυε κατά την εποχή των διαπραγματεύσεων, τόσον όσον αφορά τους τομείς που αποτελούν το αντικείμενο κοινής οργανώσεως όσο και τους τομείς που δεν έχουν ακόμα οργανωθεί. Αυτό θα προσπαθήσω να αποδείξω τώρα.

VI — 1. Στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων, τέθηκε πρόβλημα μεταβατικού δικαίου στην υπόθεση SAIL (κεντρικά ιταλικά γαλακτοκομεία). Κατά τα άρθρα 8, παράγραφος 7 και 40, παράγραφος 1, της Συνθήκης, το Συμβούλιο όφειλε να εγκαθιδρύσει, πριν από τη λήξη της μεταβατικής περιόδου, κοινή οργάνωση γι' αυτόν τον τομέα. Η εγκαθίδρυση αυτού του κοινού συστήματος αυτόματα θα οδηγούσε στην κατάργηση των αντίστοιχων εθνικών οργανώσεων. Δεδομένου ότι το Συμβούλιο δεν εκπλήρωσε πλήρως αυτή την υποχρέωση, επρόκειτο περί του αν ένα κράτος μέλος μπορούσε να υποχρεωθεί να καταργήσει την εθνική του οργάνωση ενόσω η Κοινότητα δεν ήταν σε θέση να υποκαταστήσει σ' αυτήν ισοδύναμο σύστημα.

Ο βασικός κανονισμός 804/68 περιόριζε, με το άρθρο 22, δεύτερο εδάφιο, μέχρι τις 31

Δεκεμβρίου 1969, την ανοχή υπέρ των κεντρικών ιταλικών γαλακτοκομείων. Ο κανονισμός 2622/69 της 21ης Δεκεμβρίου 1969 παρέτεινε μέχρι τις 31 Μαρτίου 1970 την προθεσμία ανοχής. Όμως, μόλις στις 29 Ιουνίου 1971, το Συμβούλιο, με το άρθρο 9, παράγραφος 2, του κανονισμού 1411/71, επανέφερε την ανοχή υπέρ αυτών των κεντρικών γαλακτοκομείων. Έτσι, σε πλήρη περίοδο οριστικής εφαρμογής της κοινής αγοράς, επανεισήχθη μεταβατικό καθεστώς σχετικά με κατάσταση που το ίδιο το Συμβούλιο έκρινε ως ασυμβίβαστη προς την κοινή οργάνωση των αγορών, εφόσον αυτή θα πραγματοποιείτο.

Παρόλον ότι, με την απόφαση της 21ης Μαρτίου 1972 (Recueil σ. 120), το Δικαστήριο έκρινε ότι η παρέλευση της προθεσμίας του άρθρου 22, παράγραφος 2, του κανονισμού του Συμβουλίου 804/68 της 27ης Ιουνίου 1968, που παρατάθηκε με το άρθρο 2 του κανονισμού 2622/69 της 21ης Δεκεμβρίου 1969, συνεπαγόταν, κατά την εποχή των πραγματικών περιστατικών που υποβλήθηκαν στην κρίση του εθνικού δικαστή, την κατάργηση της αποκλειστικότητας πωλήσεων που προβλεπόταν στο πλαίσιο του «συστήματος των περιοχών συγκεντρώσεως και διανομής του γάλακτος εντός της Ιταλικής Δημοκρατίας» και συνεπαγόταν, κατά συνέπεια, τη μη εφαρμογή κάθε διατάξεως της εθνικής νομοθεσίας που προέβλεπε αυτή την αποκλειστικότητα, ουδέποτε κρίθηκε ότι ο κανονισμός 1411/71 του Συμβουλίου, που άφηνε στην Ιταλία ορισμένη συμπληρωματική προθεσμία η οποία είχε ως σκοπό να επιτρέψει τη μετατροπή των «κεντρικών γαλακτοκομείων», ήταν αντίθετη προς τη Συνθήκη.

Πάντοτε σ' αυτόν τον τομέα, προξενεί έκπληξη το ότι η Επιτροπή ανέμεινε μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 1977 (τελευταία ημέρα «μεταβατικής περιόδου» πέντε ετών) για να προτείνει στο Συμβούλιο τα κείμενα που ήταν αναγκαία για την προσαρμογή, προς όφελος νέας μεταβατικής περιόδου, των Milk Marketing Boards προς την απαγόρευση του συστήματος συνεταιρισμών του στηριζόμενου σε εθνική νομοθεσία, την οποία απαγόρευση επέβαλε η κοινή οργάνωση των αγορών σ' αυτόν τον τομέα, που εν τούτοις ήταν ήδη παλαιά. Και ο κανονισμός του Συμβουλίου 1421/78 της 20ής Ιουνίου 1978, τροποποιώντας τον κανονισμό 804/68, επιτρέπει, παρά την ύπαρξη της κοινής αγοράς, ορισμένες δραστηριότητες των Milk Marketing Boards, των υφιστάμενων στο Ηνωμένο Βασίλειο και προβλέπει ότι το Συμβούλιο θεσπίζει, για κάθε ειδική περίπτωση, τους γενικούς κανόνες περί παροχής και διατηρήσεως ορισμένων δικαιωμάτων που απολαύουν, σήμερα, τα εν λόγω Boards. Αυτοί οι κανόνες προβλέπουν ιδίως διατάξεις επιτρέπουσες, όταν πρόκειται περί ήδη υφιστάμενης οργανώσεως, την *προοδευτική* προσαρμογή της στους κοινοτικούς κανόνες, εντός περιόδου της οποίας η μεγίστη διάρκεια απομένει προς καθορισμό. Ασφαλώς, αυτές οι διατάξεις πρέπει να συμβιβάζονται με τις γενικές αρχές της Συνθήκης, ιδίως την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων καθώς και την απαγόρευση των διακρίσεων μεταξύ παραγωγών, και δεν μπορούν να θίξουν τον ανταγωνισμό στο γεωργικό τομέα παρά «κατά το μέτρο που είναι απολύτως απαραίτητο», και, τέλος, δεν πρέπει να θέτουν σε κίνδυνο την καλή λειτουργία της κοινής οργανώσεως στον εξεταζόμενο τομέα. Η τήρηση όμως αυτών των κριτηρίων δεν μπορεί να ελεγχθεί παρά a posteriori.

Έτσι, το Συμβούλιο θέσπισε αυτή την παρέκκλιση ενώ υφίσταται κοινή οργάνωση των αγορών και έχει παρέλθει η μεταβατική περίοδος της Συνθήκης ΕΟΚ. Το ίδιο πρέπει να συμβεί a fortiori στους τομείς όπου δεν υφίσταται καμιά κοινή οργάνωση, τουλάχιστον στις σχέσεις μεταξύ παλαιών και νέων κρατών μελών και μεταξύ αυτών των τελευταίων. Το άμεσο αποτέλεσμα της απαγορεύσεως των φορολογικών επιβαρύνσεων, περιορισμών και μέτρων

ισοδυνάμου αποτελέσματος δεν συνδέεται με την επέλευση μιας απλής ημερομηνίας, αλλά με την προκαταρκτική θέσπιση ορισμένου αριθμού διατάξεων ουσίας που καθιστούν αυτά τα μέτρα χωρίς αντικείμενο.

Το Δικαστήριο έκρινε με την απόφαση της 2ας Ιουλίου 1974, Holtz & Willemsen (Recueil σ. 697), ότι «στην αρχή της μια κοινή οργάνωση αγοράς μπορεί να μη αποδειχθεί πλήρως κατάλληλη για τους σκοπούς του άρθρου 39 της Συνθήκης και να παρουσιάσει κενά ικανά να θέσουν σε κίνδυνο τη σταθερότητα της αγοράς σε ένα τμήμα της Κοινότητας· παρόλον ότι εναπόκειται στα υπεύθυνα θεσμικά όργανα να αναζητήσουν, με όλη την επιβεβλημένη επιμέλεια, τις αιτίες παρόμοιων δυσχερειών και να προσαρμόσουν το συντομότερο τους κανονισμούς περί κοινής οργανώσεως των αγορών για να ανταποκριθούν στις διαπιστωθείσες ανεπάρκειες, τους επιτρέπεται, εν τούτοις, να λάβουν, εν αναμονή, προσωρινά μέτρα που περιορίζονται σ' αυτά από τα κράτη μέλη των οποίων η αγορά έχει ειδικότερα θιγεί». Αυτό συμβαίνει όλως ειδικώς όταν δεν υφίσταται κοινή οργάνωση και πρόκειται περί νέων κρατών μελών.

Το Δικαστήριο ενστερνίστηκε παρεμφερή ιδέα κρίνοντας με την απόφαση Defrenne της 8ης Απριλίου 1976 (σ. 455) ότι «η εφαρμογή του άρθρου 119 περί της ισότητας των αμοιβών πρέπει να διασφαλιστεί πλήρως από τα παλαιά κράτη μέλη από την 1η Ιανουαρίου 1962 και, από τα νέα κράτη μέλη, από την 1η Ιανουαρίου 1973»· «πρέπει να λαμβάνεται υπόψη, όλως εξαιρετικώς, το ότι τα ενδιαφερόμενα μέρη οδηγήθηκαν, κατά τη διάρκεια παρατεταμένης περιόδου, στο να διατηρήσουν πρακτικές αντίθετες προς το άρθρο 119» και ότι «επιτακτικές σκέψεις ασφαλείας του δικαίου που αφορούν το σύνολο των διακυβευόμενων συμφερόντων, τόσο δημοσίων όσο και ιδιωτικών, εμποδίζουν καταρχήν την αμφισβήτηση των αμοιβών για το παρελθόν».

2. Όσον αφορά τους «μη οργανωθέντες» γεωργικούς τομείς, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι το σύστημα των ελαχίστων τιμών του άρθρου 44 της Συνθήκης ΕΟΚ συνέχισε να εφαρμόζεται παρά την παρέλευση της μεταβατικής περιόδου. Το άρθρο 44 εφαρμόστηκε με την απόφαση του Συμβουλίου της 4ης Απριλίου 1962 περί καθορισμού αντικειμενικών κριτηρίων για τον καθορισμό αυτών των τιμών. Η παράγραφος 6 αυτής της διατάξεως προέβλεπε ότι στο τέλος αυτής της μεταβατικής περιόδου θα συντασσόταν πίνακας των υφισταμένων ακόμη ελαχίστων τιμών και ότι το Συμβούλιο θα καθόριζε «το εφαρμοστέο καθεστώς στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής». Επομένως, παρόλον ότι η διατήρηση των ελαχίστων τιμών είχε αντιμετωπιστεί για περίοδο μετά τη λήξη της μεταβατικής περιόδου, αυτή η διατήρηση δεν ήταν δυνατή παρά σύμφωνα με «εφαρμοστέο καθεστώς στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής». Βάσει αυτής της διατάξεως, το Συμβούλιο θέσπισε, την παραμονή της λήξεως της μεταβατικής περιόδου, την απόφασή του της 20ής Δεκεμβρίου 1969· όπως δεν ήταν δυνατό να τεθεί σε εφαρμογή, πριν από τη λήξη αυτής της περιόδου, κοινή οργάνωση αγοράς για ορισμένα προϊόντα, υπαγόμενα εισέτι σε σύστημα ελαχίστων τιμών και που προεβλέπετο η «οργάνωσή» τους, η εν λόγω απόφαση ρητώς προέβλεψε, για ορισμένα κράτη μέλη, είτε τη διατήρηση εν ισχύι του συστήματος ελαχίστων τιμών είτε την επιβολή εξισωτικής εισφοράς αντικαθιστώσας το εν λόγω σύστημα. Έτσι το Συμβούλιο επέτρεψε την επιβολή εξισωτικών εισφορών προς αντικατάσταση των ελαχίστων τιμών, κατά την εισαγωγή στη Γερμανία, βρωσίμων ξυδιών και των υποκαταστάτων τους, εξαιρέσει των ξυδιών οίνου και, κατά την εισαγωγή στη Γαλλία, σπόρων πατάτας προς φύτευση και ορισμένων προϊόντων αλιείας.

Οι εξισωτικές εισφορές για τα ξύδια οίνου και για τα προϊόντα αλιείας καταργήθηκαν αντιστοίχως την 1η Ιουνίου 1970, κατ' εφαρμογή του κανονισμού 816/70 του Συμ-

βουλίου της 24ης Απριλίου 1970 περί συμπληρωματικών διατάξεων στον τομέα οργανώσεως της αμπελοοινικής αγοράς, και την 1η Φεβρουαρίου 1971, κατ' εφαρμογή του κανονισμού 2142/70 του Συμβουλίου της 20ής Οκτωβρίου 1970 περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα των προϊόντων αλιείας (ο τελευταίος αυτός κανονισμός όριζε πράγματι ρητώς ότι το σύστημα που θέσπιζε δεν θα είχε εφαρμογή, εξαιρουμένων των μεταβατικών μέτρων, παρά από την 1η Φεβρουαρίου 1971).

Η απόφαση του Συμβουλίου της 20ής Δεκεμβρίου 1969, της οποίας ή εφαρμογή έπρεπε να λήξει το αργότερο στις 31 Δεκεμβρίου 1970, παρατάθηκε, μεταγενέστερα, επανειλημμένα. Το πεδίο εφαρμογής της βαθμηδόν περιορίστηκε. Όμως, δεδομένου ότι «για τα γεώμηλα, περιλαμβανομένων των σπόρων πατάτας για φύτευση και των βρωσίμων ξυδιών και των υποκαταστάτων τους εκτός του οίνου, μέτρα κοινής οργανώσεως αγοράς δεν θα έχουν ακόμα εφαρμοστεί στις 31 Δεκεμβρίου 1973», το σύστημα εξισωτικών εισφορών παρατάθηκε κατά την εισαγωγή, αντιστοίχως στη Γαλλία και στη Γερμανία, τελευταία με απόφαση του Συμβουλίου της 17ης Δεκεμβρίου 1974.

Έτσι, οι εξισωτικές εισφορές που αντικατέστησαν τις ελάχιστες τιμές υφίσταντο ακόμη στις 31 Δεκεμβρίου 1975 για τις εισαγωγές φυτών πατάτας στη Γαλλία και ορισμένων ξυδιών στη Γερμανία (απόφαση της Επιτροπής της 25ης Ιανουαρίου 1975). Επίσης, επιτράπηκε στη Γαλλία και στη Γερμανία να αναβάλουν την εφαρμογή του κοινού δασμολογίου για τα εν λόγω προϊόντα, με απόφαση της Επιτροπής της 11ης Δεκεμβρίου 1974, ήτοι την επομένη ακριβώς της εκδόσεως της αποφάσεως Charmasson.

3. Στο πεδίο των προτάσεών της προς το Συμβούλιο, η Επιτροπή υιοθετεί στάση βασικά διαφορετική από αυτήν που υποστηρίζει ενώπιον του Δικαστηρίου· αναφέρομαι, πρώτον, στον τομέα βοείου κρέατος και παρακαλώ το Δικαστήριο να συγχωρήσει την παρέμβασή μου σε διαφορά που επίσης εκκρεμεί ενώπιόν του.

Με απόφαση της Επιτροπής της 22ας Δεκεμβρίου 1972, επιτράπηκε στη Γαλλία να εφαρμόσει μέτρα προστασίας για το βόειο κρέας καταγωγής τρίτων χωρών και που είχε τεθεί σε ελεύθερη κυκλοφορία στα άλλα κράτη μέλη μέχρι της θέσεως σε εφαρμογή κανονισμού του Συμβουλίου περί κοινής οργανώσεως των αγορών για το εν λόγω προϊόν. Αυτή η απόφαση κατά περιόδους παρατάθηκε και, τελευταία, στις 9 Φεβρουαρίου 1978. Κατά το άρθρο 2 της εν λόγω αποφάσεως, η ισχύς της περιορίζεται στη θέση σε εφαρμογή κανονισμού του Συμβουλίου περί κοινής οργανώσεως αγοράς για τα οικεία προϊόντα και το αργότερο μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 1978. Από της προσχωρήσεως και έναντι των νέων κρατών μελών, τα μέτρα που θα είχαν ληφθεί από τα αρχικά κράτη μέλη βάσει της ρήτρας προστασίας του άρθρου 115 θεωρείται ότι αποτελούν μέρος της εθνικής οργανώσεως της αγοράς. Αυτά τα μέτρα δεν θα ακυρωθούν παρά κατά το χρονικό σημείο της θέσεως σε ισχύ κοινής οργανώσεως.

Ακόμα πιο αποφασιστικό επιχείρημα μπορεί να προβληθεί εναντίον της υποστηριζόμενης από την Επιτροπή άποψης: ακόμα μετά την έκδοση της αποφάσεως Charmasson, η Επιτροπή, πριν υποβάλει την τελευταία της πρόταση στις 31 Μαρτίου 1978, είχε υποβάλει σχέδιο *προσωρινού* κανονισμού που έφερε τον τίτλο «πρόταση κανονισμού περί *προσωρινής* κοινής οργανώσεως των αγορών στον τομέα του βοείου κρέατος», που είχε εφαρμογή από την 1η Ιανουαρίου 1976 μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 1977. Το σχέδιο αυτό αποδεικνύει ότι η ίδια η Επιτροπή ανεχόταν, μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 1977, παρεκκλίσεις από την αρχή της

νομολογίας Charnmasson *όσον αφορά τα παλαιά κράτη μέλη.*

Σ' αυτή την πρόταση, που υποβλήθηκε στις 18 Σεπτεμβρίου 1975, η Επιτροπή σημειώνει ότι το εμπόριο των προϊόντων του τομέα βοείου κρέατος μεταξύ των κρατών μελών «διέπεται τώρα από τις ειδικές διατάξεις της πράξης προσχωρήσεως και τις διατάξεις που έχουν εφαρμογή στο πλαίσιο εθνικών οργανώσεων αγοράς, υφιστάμενων ιδίως στη Γαλλία»· «παρίσταται, κατά συνέπεια, ανάγκη προβλέψεως ειδικών και μεταβατικών διατάξεων για τα κράτη μέλη για τα οποία πρόκειται. Εν αναμονή τελικής κοινής οργανώσεως των αγορών, ενδείκνυται να επιτραπεί η διατήρηση των εθνικών συστημάτων εισαγωγής που εφαρμόζονται έναντι τρίτων χωρών ... Εν τούτοις, οι διατάξεις της πράξης προσχωρήσεως που διέπουν την προοδευτική κατάργηση των δασμών στο εσωτερικό της Κοινότητας πρέπει να τηρούνται». Το προβλεπόμενο σύστημα έπρεπε να εφαρμοστεί από την 1η Ιανουαρίου 1976 και μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 1977.

Η Επιτροπή, στην πρόταση κανονισμού περί κοινής οργανώσεως (τελικής) της αγοράς στον τομέα του βοείου κρέατος, δέχεται επίσης ότι η μετάβαση από το υφιστάμενο σε κάθε κράτος μέλος σύστημα στο θεσπιζόμενο με τον κανονισμό σύστημα πρέπει να πραγματοποιηθεί με τις καλύτερες συνθήκες· συνεπώς, μεταβατικά μέτρα μπορεί να αποδειχθούν αναγκαία για να διευκολύνουν αυτή τη μετάβαση. Πρέπει η διάρκεια αυτών των μέτρων να περιοριστεί στην αυστηρώς αναγκαία προθεσμία για να αποφευχθούν διαταραχές στο εμπόριο, ικανές να θέσουν σε κίνδυνο τους στόχους του άρθρου 39, παράγραφος 1, β της Συνθήκης (δηλαδή ακριβώς να εξασφαλιστεί δίκαιο βιοτικό επίπεδο στο γεωργικό πληθυσμό)· αυτά τα μέτρα μπορούν επίσης να ληφθούν με τη μορφή ενισχύσεων χορηγούμενων στους κοινοτικούς παραγωγούς, προς το σκοπό να τηρηθούν οι προβλεπόμενες στο άρθρο 43, παράγραφος 3, α της Συνθήκης προϋποθέσεις.

Το άρθρο 43, παράγραφος 3, ορίζει ότι:

«Το Συμβούλιο, με είδική πλειοψηφία, και σύμφωνα με τους όρους που προβλέπονται στην προηγουμένη παράγραφο, δύναται να αντικαταστήσει τις εθνικές οργανώσεις αγοράς με την κοινή οργάνωση που προβλέπεται στην παράγραφο 2 του άρθρου 40:

α) αν η κοινή οργάνωση προσφέρει στα κράτη μέλη, που αντιτίθενται στο μέτρο αυτό και που διαθέτουν δική τους εθνική οργάνωση για τη συγκεκριμένη παραγωγή, ισοδύναμες εγγυήσεις για την απασχόληση και το βιοτικό επίπεδο των ενδιαφερομένων παραγωγών, λαμβάνοντας υπόψη το ρυθμό των δυνατών προσαρμογών και των αναγκαίων εξειδικεύσεων ...»

Ο τίτλος IV αυτής της προτάσεως περιλαμβάνει, υπό τον τίτλο «λοιπά μέτρα», δηλαδή αυτό στο οποίο αρμόζει η ονομασία μεταβατικά μέτρα, άρθρο υπό τον αριθμό 26 του οποίου η παράγραφος 1 ορίζει: «Προς διευκόλυνση της μεταβάσεως του υφισταμένου συστήματος προ της εφαρμογής του παρόντος κανονισμού σε καθένα από τα κράτη μέλη στο θεσπιζόμενο με τον παρόντα κανονισμό σύστημα, η Επιτροπή μπορεί να θεσπίζει τα *κατάλληλα μέτρα.*»

4. Όσον αφορά την αιθυλική αλκοόλη γεωργικής προελεύσεως, για την οποία προβλέπεται επίσης κοινή οργάνωση αγοράς, θα περιοριστώ στις εξής παρατηρήσεις:

Η τροποποιηθείσα πρόταση που υπέβαλε η Επιτροπή στο Συμβούλιο στις 7 Δεκεμβρίου 1976, και η οποία πρέπει ακόμα να αναθεωρηθεί, περιλαμβάνει ιδίως μεταβατικά μέτρα για την αλκοόλη μελάσσας κατά τη διάρκεια περιόδου «που δεν μπορεί να υπερβεί τις επτά περιόδους εμπορίας» (άρθρο 7) και μεταβατικά μέτρα που έχουν εφαρμογή μέχρι τις 30 Ιουνίου 1979 «το αργότερο», «προς διευκόλυνση της μεταβάσεως του υφισταμένου συστήματος στο θεσπιζόμενο με τον παρόντα κανονισμό σύστημα» (άρθρο 41). Σε απάντηση ερωτήσεως που υπέβαλε το Δικαστήριο στην υπόθεση 91/78, Hansen, η Επιτροπή αναφέρει ότι «καθόσον γνωρίζει, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία επιθυμεί να διατηρήσει την εθνική οργάνωση αγοράς αιθυλικής αλκοόλης γεωργικής παραγωγής και, συνεπώς, τη διασφάλιση τιμών, εγγυωμένων την καλυψη του κόστους μέχρις ότου καταστεί δυνατή η διαδοχή αυτού του συστήματος από τη σχεδιαζόμενη κοινή οργάνωση αγοράς».

5. Θα ασχοληθώ, τέλος, με τον οικείο τομέα, στην υπό κρίση υπόθεση.

Εννοείται ότι πραγματικό κοινοτικό σύστημα της μορφής των συστημάτων που υιοθετούνται γενικά για τα γεωργικά προϊόντα, δηλαδή στηριζόμενου στη διαμόρφωση τιμής αγοράς, αντιστοιχούσας προς τις ανάγκες των εθνικών παραγωγών και συνοδευόμενης από διάφορους εξισωτικούς μηχανισμούς, προϋποθέτει την εγκατάλειψη από το Ηνωμένο Βασίλειο, της πολιτικής του, της σχετικής με την υποστήριξη των γεωργών (déficiency payments και λοιπά μέτρα). Αυτή είναι πράγματι η ιδέα που απορρέει από την πράξη προσχωρήσεως.

Η Επιτροπή, αντιλαμβανόμενη ότι ένα σύστημα παντελώς ελεύθερο εμφανίζει όχι ικανοποιητικό χαρακτήρα και χωρίς αμφιβολία για να αποσείσει την ευθύνη της κατόπιν της αποφάσεως Charmasson, επεχείρησε να επιτύχει τη θέση σε εφαρμογή κοινής οργανώσεως ώστε να μην υφίσταται, μετά τις 31 Δεκεμβρίου 1977, διακοπή μεταξύ των εθνικών οργανώσεων, που υποτίθεται ότι καθίστανται άκυρες σ' αυτήν την ημερομηνία, και της κοινής οργανώσεως. Υπέβαλε στο Συμβούλιο, στις 23 Ιανουαρίου 1976, πρόταση κανονισμού που στηρίζεται επί των προαναφερθεισών αρχών. Δυστυχώς, οι προσπάθειές της μέχρι σήμερα δεν κατέληξαν σε αποτέλεσμα.

Κατά την υποβληθείσα πρόταση από την ίδια την Επιτροπή στο Συμβούλιο, προβλέπεται μεταβατική περίοδος προς διευκόλυνση της μετατροπής σε κοινοτική κανονιστική ρύθμιση. Αυτό σημαίνει ότι η κοινή οργάνωση δεν θα μπορέσει τελικά να τεθεί σε εφαρμογή παρά αργότερα. Πράγματι, το άρθρο 34 αυτής της προτάσεως προβλέπει ότι «στην περίπτωση όπου *μεταβατικά* μέτρα θα ήσαν αναγκαία για τη διευκόλυνση της μεταβάσεως από το ισχύον σύστημα επί κοινοτικού πεδίου και στα κράτη μέλη στο προβλεπόμενο από τον προτεινόμενο κανονισμό σύστημα, ιδίως στην περίπτωση όπου η θέση σε εφαρμογή του νέου συστήματος κατά την προβλεπόμενη ημερομηνία θα προσέκρουε σε αισθητές δυσχέρειες, αυτά τα μέτρα θεσπίζονται κατά την προβλεπόμενη στο άρθρο 27 διαδικασία (διαδικασία της επιτροπής διαχειρίσεως). Εξακολουθούν να ισχύουν μέχρι τις 31 Ιουλίου 1977 το αργότερο».

Εξ όσων γνωρίζω, η Επιτροπή δεν τροποποίησε, μέχρι σήμερα, την πρότασή της επ' αυτού του σημείου. Αυτό συνεπάγεται, επομένως, ότι εισέτι το 1976, κατά το πνεύμα της Επιτροπής, τα μέτρα της μορφής αυτών που λαμβάνονται στο πλαίσιο των υφισταμένων εθνικών οργανώσεων αγοράς (εξισωτικές εισφορές, μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικούς περιορισμούς, κ.λπ.), παρόλον ότι είναι ασυμβίβαστα προς

τη Συνθήκη ΕΟΚ από την 1η Ιανουαρίου 1970 και εφεξής δυνάμει, ιδίως, της νομολογίας του Δικαστηρίου στην υπόθεση Miritz, μπορούσαν να καταστούν εκ νέου νόμιμα μέχρι τις 31 Ιουλίου 1977, αρκεί να περιβληθούν «τον κοινοτικό τύπο».

Η ίδια η Επιτροπή αναγνωρίζει, στην αιτιολογική έκθεση των προτάσεών της περί τιμών για το 1978, ότι η απλή κατάργηση των εθνικών οργανώσεων, η οποία, *εκ πρώτης όψεως*, θα μπορούσε να εμφανισθεί ως λογική συνέπεια των κανόνων της Συνθήκης, μπορούσε να μην είναι σύμφωνη με τους προβλεπόμενους στο άρθρο 39 της ίδιας της Συνθήκης στόχους. Αναφέρει ότι έχει πλήρη επίγνωση της καταστάσεως των αγορών πατάτας εντός της Κοινότητας, καθώς και των συνεπειών που η απλή κατάργηση του ισχύοντος συστήματος μπορούσε να συνεπάγεται στο Ηνωμένο Βασίλειο και βεβαιώνει ότι αναζητεί ενεργώς την εξεύρεση συνολικής λύσεως. Κατά την Επιτροπή, οι λόγοι αυτοί καθιστούν απαραίτητη και επείγουσα την υιοθέτηση της προτάσεώς της περί κοινής οργανώσεως αγοράς που εκκρεμεί τώρα ενώπιον του Συμβουλίου, ή ακριβέστερα της επιστράφηκε κατόπιν του ψηφίσματος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 16ης Σεπτεμβρίου 1976.

Δυστυχώς, πρόκειται περί πλατωνικής δηλώσεως που δεν προσφέρει καμιά βοήθεια στους παραγωγούς πατάτας στο Ηνωμένο Βασίλειο.

Αυτός ο ισχυρισμός θα ήταν περισσότερο πιστευτός αν η Επιτροπή ασκούσε κατά του Συμβουλίου προσφυγή, ερειδόμενη στην υποχρέωση του τελευταίου, στο πλαίσιο του άρθρου 60, παράγραφος 2, όπως το ερμηνεύει, να οργανώσει κοινή πολιτική για την πατάτα. Όμως, ανεξαρτήτως των πολιτικών δυσχερειών που θα συνεπαγόταν μια τέτοια πρωτοβουλία, θα προσέκρουε ήδη στο απλό γεγονός ότι η σφαίρα βρίσκεται εκ νέου εντός του πεδίου της, κατόπιν του προαναφερθέντος ψηφίσματος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Η άποψη της Επιτροπής θα ήταν επίσης περισσότερο πειστική αν είχε υποστηριχθεί βάσει του άρθρου 2 του κανονισμού του Συμβουλίου 26 προκειμένου περί ομάδων Ολλανδών παραγωγών.

Η πρόταση κανονισμού περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα πατάτας, που υποβλήθηκε από την Επιτροπή στο Συμβούλιο στις 23 Ιανουαρίου 1976, προβλέπει ρητώς την ίδρυση ομάδων παραγωγών (άρθρο 7), οριζόταν όμως ότι αυτές οι ομάδες δεν έπρεπε να κατέχουν δεσπόζουσα θέση στην κοινή αγορά, ενώ η εκτίμηση αυτής της προϋποθέσεως θα έπρεπε να γίνεται υπό το φως κριτηρίων απορρεόντων από την πρακτική της Επιτροπής και από τη νομολογία του Δικαστηρίου. Δεδομένου ότι η εν λόγω πρόταση δεν κατέληξε εισέτι σε αποτέλεσμα, πρέπει να συναχθεί το συμπέρασμα ότι οι ομάδες παραγωγών που δεν συγκεντρώνουν αυτή την προϋπόθεση εξακολουθούν να απαγορεύονται. Επίσης, αντιθέτως προς την υποβληθείσα από την Επιτροπή στο Συμβούλιο πρόταση, ο κανονισμός 1360/78 της 19ης Ιουνίου 1978, περί των ομάδων παραγωγών και των ενώσεων αυτών δεν περιέλαβε την πατάτα στο πεδίο εφαρμογής του. Αν, επομένως, το Συμβούλιο απέκλεισε τις ομάδες παραγωγών από τον κανονισμό του, παρά το γεγονός ή λόγω του γεγονότος ότι η Επιτροπή δεν έχει ακόμα θεσπίσει κοινή πολιτική για το εν λόγω προϊόν, αυτό σημαίνει ότι οι κανόνες της Συνθήκης περί ανταγωνισμού πρέπει να εφαρμόζονται αυτοδικαίως σ' αυτούς που συγκομίζουν και διαθέτουν στο εμπόριο αυτό το προϊόν.

Ο κανονισμός 26, σε συνδυασμό με το άρθρο 42 της Συνθήκης, εφαρμόζεται στην πατάτα, που αποτελεί γεωργικό προϊόν κατά

την έννοια του παραρτήματος ΙΙ της Συνθήκης. Οι διατάξεις του περιορίζουν την εφαρμογή των κανόνων περί ανταγωνισμού και, ειδικότερα, των διατάξεων που αφορούν την απαγόρευση ενισχύσεων, χορηγούμενων στα γεωργικά προϊόντα που δεν αποτελούν εισέτι το αντικείμενο κανονισμού περί κοινής οργανώσεως αγοράς.

Το άρθρο 2, παράγραφος 1, του εν λόγω κανονισμού ορίζει ότι: «Το άρθρο 85, παράγραφος 1, της Συνθήκης δεν εφαρμόζεται στις συμφωνίες, αποφάσεις και πρακτικές ... που αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα της εθνικής οργανώσεως αγοράς ή που είναι αναγκαίες για την πραγμάτωση των στόχων του άρθρου 39 της Συνθήκης.» Όμως, από της λήξεως της μεταβατικής περιόδου της Συνθήκης ΕΟΚ, καθώς και της υποτιθέμενης «μεταβατικής περιόδου» της πράξεως προσχωρήσεως, κατά την άποψη της Επιτροπής, οι εν λόγω οργανισμοί αυτομάτως παύουν να απαλλάσσονται αυτοδικαίως της εφαρμογής των διατάξεων των άρθρων 85 και 86 της Συνθήκης ΕΟΚ και, επομένως, απαγορεύονται. Θα ήταν ενδιαφέρον να διευκρινιστεί αν, κατά τη γνώμη της Επιτροπής, αυτές οι διατάξεις του κανονισμού 26 κατέστησαν, και αυτές επίσης, άκυρες από 31ης Δεκεμβρίου 1977 και αν, κατά συνέπεια, οι κανόνες περί ανταγωνισμού στον τομέα της πατάτας έχουν αυτοδικαίως εφαρμογή από την ημερομηνία αυτή και ποιες συνέπειες η Επιτροπή συνήγαγε ως προς τις ομάδες παραγωγών των Κάτω Χωρών.

Τέλος, η Επιτροπή επικαλείται πολιτικό επιχείρημα. Όπως ανέφερα, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι οι προσπάθειές της μέχρι σήμερα απέβησαν μάταιες. Ορισμένοι σκέφτονται πράγματι ότι μια κοινή οργάνωση είναι περιττή. Άλλοι θεωρούν ότι η σχεδιαζόμενη οργάνωση δεν παρέχει επαρκείς εγγυήσεις στους παραγωγούς, πράγμα που αποτελεί προϋπόθεση τεθείσα από τη Συνθήκη για την υποκατάσταση κοινής οργανώσεως στις υφιστάμενες εθνικές οργανώσεις. Το αποτέλεσμα, από νομική άποψη, είναι ότι βρισκόμαστε ενώπιον είδους «ζώνης ελευθέρου εμπορίου» ή μάλλον «νομικού κενού», χωρίς τα «μέτρα στηρίξεως» που συνοδεύουν κάθε κοινή οργάνωση αγοράς, εφόσον η απόφαση Charmasson έχει ακριβώς ως αποτέλεσμα τον αποκλεισμό οποιασδήποτε σχέσεως μεταξύ των υποχρεώσεων των κρατών μελών σ' αυτόν τον τομέα και της εκδόσεως κοινοτικών πράξεων.

Όπως πλήρως κατέδειξε ο γενικός εισαγγελέας G. Reischl στις προτάσεις του στην υπόθεση Rewe (Rec. 1976, σ. 208), το να θεωρείται ότι η οικεία εθνική οργάνωση αγοράς πρέπει να θεωρείται διευθετημένη στη λήξη της «μεταβατικής περιόδου», παρά το γεγονός ότι προβλέπεται ότι πρέπει να αντικατασταθεί από κοινή οργάνωση και ότι μια τέτοια οργάνωση δεν τέθηκε σε εφαρμογή, ισοδυναμεί με το να στερεί ένα κράτος μέλος από σημαντικό επιχείρημα κατά τις διαπραγματεύσεις περί υποκαταστάσεως κοινής οργανώσεως στην υφιστάμενη εθνική οργάνωση, πράγμα ωστόσο που αποτελεί ρητώς στοιχείο επιφυλαχθέν με το άρθρο 43, παράγραφος 3. Αυτά από τα κράτη μέλη που ήδη δεν είναι θερμοί οπαδοί της θεσπίσεως μιας τέτοιας οργανώσεως, διότι η παραγωγή και η διάθεση στο εμπόριο είναι οργανωμένες επί «εθελούσιας» βάσεως, ή που δεν ευνοούν παρά «ελαφρά» οργάνωση, έχουν ακόμα λιγότερους λόγους να δεχθούν μια τέτοια οργάνωση ή μια «βαρύτερη» οργάνωση, εφόσον θα έχουν ήδη επιτύχει τη «διευθέτηση», για να μην είπω τη διάλυση των ανταγωνιστικών εθνικών οργανώσεων· ενδιαφερόμενα αποκλειστικώς για την εφαρμογή των διατάξεων της Συνθήκης περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, θα μπορούσαν να επιτύχουν το στόχο τους περιοριζόμενα να παρεμβάλλουν εμπόδια και να αφήνουν να παρέρχεται ο χρόνος.

Αντιστρόφως, ένα κράτος που θα αντιτίθετο στη θέσπιση κοινής οργανώσεως παντελώς στερούμενης δομής, διότι δεν θα

του παρείχε εγγυήσεις ισοδύναμες προς αυτές της εθνικής οργανώσεως που διαθέτει, δεν θα μπορούσε να κάνει χρήση του προνομίου που ρητώς ωστόσο του αναγνωρίζει το άρθρο 43, παράγραφος 3, α.

Έτσι, αντί να αποτελέσει βήμα προς τα εμπρός για τη θέσπιση κοινής οργανώσεως, όπως υποστηρίζει η Επιτροπή, η διάλυση της εθνικής οργανώσεως θα αφαιρούσε μεγάλο μέρος του ενδιαφέροντος για τη θέσπιση τέτοιας κοινής οργανώσεως.

VII — Καταλήγω με τις εξής παρατηρήσεις.

Ενώπιον των παραλείψεων της «νομοθετικής» εξουσίας, θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι οι προβλεπόμενοι κανονισμοί και οδηγίες για την εφαρμογή ορισμένων διατάξεων της Συνθήκης δεν μπορούσαν πλέον, εφεξής, να εκδοθούν, διότι οι προς το σκοπό αυτό παραχωρηθείσες εξουσίες ήταν περιορισμένες στη μεταβατική περίοδο και, κατά συνέπεια, τα αναγνωριζόμενα από τη Συνθήκη δικαιώματα μπορούσαν να ασκηθούν πλήρως.

Αντιστρόφως, θα μπορούσε να γίνει δεκτό ότι η επελθούσα καθυστέρηση στην εφαρμογή των κανονισμών ή οδηγιών δεν απήλλασσε από την υποχρέωση της εκδόσεώς τους, έστω και μετά την 1η Ιανουαρίου 1970, και ότι εν τω μεταξύ οι διατάξεις της Συνθήκης, στο μέτρο που δεν μπορούσαν να εφαρμοστούν παρά μέσω αυτών των κανονισμών ή οδηγιών, δεν έχουν άμεση ισχύ.

Στην απόφαση Reyners της 21ης Ιουνίου 1974 (Rec. σ. 631), το Δικαστήριο υιοθέτησε ενδιάμεση άποψη προβαίνοντας σε διάκριση μεταξύ των κανόνων που θεωρούνται ότι έχουν άμεση ισχύ λόγω της φύσεώς τους και των διατάξεων που έχουν ανάγκη εκτελεστικών μέτρων για να εφαρμοστούν.

Εγείρεται το ερώτημα αν το Δικαστήριο θα προσφύγει σε τέτοια διάκριση ως προς την καθυστέρηση εφαρμογής της κοινής γεωργικής πολιτικής, ιδίως δε ως προς την εγκαθίδρυση κοινής οργανώσεως αγοράς σε ορισμένους τομείς.

Κατά το άρθρο 38, παράγραφος 2, της Συνθήκης, οι κανόνες που προβλέπονται για την εγκαθίδρυση της κοινής αγοράς (για παράδειγμα οι κανόνες των άρθρων 30 και επομένων) δεν εφαρμόζονται στα γεωργικά προϊόντα παρά με την επιφύλαξη των διατάξεων των άρθρων 39 μέχρι 46, δηλαδή της εγκαθιδρύσεως κοινής γεωργικής πολιτικής, όπως ορίζεται στο άρθρο 39. Όμως, η ίδρυση μιας τέτοιας οργανώσεως δεν μπορεί παρά να είναι το αποτέλεσμα κανόνων που τους διακρίνει σαφήνεια και ακρίβεια, οριζόμενων εξαντλητικώς και δημιουργούντων δικαιώματα υπέρ υποκειμένων δικαίου. Είναι αυτονόητο ότι οι διατάξεις του άρθρου 40 της Συνθήκης ΕΟΚ δεν έχουν «άμεση ισχύ». Αυτή την άποψη υποστήριξε η Επιτροπή τόσο πριν όσο και μετά την έκδοση της αποφάσεως Charmasson. Εν τούτοις, το Δικαστήριο, μ' αυτή την απόφαση, επεξέτεινε αισθητά την αντίληψή του περί αμέσου αποτελέσματος. Δεν πρόκειται αποκλειστικά περί του αν μία διάταξη μπορεί από τη φύση της να έχει άμεση ισχύ, πρέπει επιπλέον να εξετασθεί, στην περίπτωση που περισσότεροι του ενός κανόνες εφαρμόζονται συγχρόνως, ποιος είναι ο πλέον θεμελιώδης σε σχέση με τις γενικές αρχές της Συνθήκης. Κατά την απόφαση Charmasson, δεδομένου ότι η κατάργηση των ποσοτικών περιορισμών, αποτελούσα μια από τις θεμελιώδεις αρχές της κοινής αγοράς, έχει άμεση ισχύ, ο εν λόγω κανόνας πρέπει να υπερισχύει της αναγκαιότητας μιας κοινής γεωργικής πολιτικής, στο μέτρο που η τελευταία συνεπάγεται εξασθένηση της αρχής της ελεύθερης κυ-

κλοφορίας των προϊόντων και δεν μπόρεσε να εφαρμοστεί εντός των οριζομένων από τη Συνθήκη ΕΟΚ προθεσμιών.

Επιπλέον πρέπει ένα τέτοιο αποτέλεσμα που εξ υποθέσεως έχει ανάγκη της παρεμβάσεως κανονισμών ή άλλων εκτελεστικών μέτρων να μπορεί να επιτυγχάνεται ταχέως χωρίς να συνεπάγεται σοβαρές στρεβλώσεις ή διαταραχές που μια απότομη ολοκλήρωση είναι ικανή να προκαλέσει σε ορισμένο οικονομικό τομέα, ιδίως στο γεωργικό, αν υπήρχε κίνδυνος να καταλήξει στην άρνηση των αρχών του άρθρου 39 της Συνθήκης. Μεταβατικά μέτρα μπορεί αντικειμενικά να αποδειχθεί ότι είναι αναγκαία. Ο δικαστής δεν μπορεί, όσο θεμιτές κι αν είναι οι προσπάθειές του υπέρ της υπερίσχυσης των σκοπών της Συνθήκης, να υποκαταστήσει πλήρως στην ευθύνη του την ευθύνη της εκτελεστικής εξουσίας η οποία, σε μεγάλο βαθμό, είναι επίσης και νομοθετική. Αυτό που θεωρώ βέβαιο, εν πάση περιπτώσει, είναι ότι μια τέτοια στάση επιβάλλεται όταν πρόκειται, όπως στην προκείμενη περίπτωση, περί της εφαρμογής όχι των ίδιων των διατάξεων της Συνθήκης, αλλά των διατάξεων της πράξης προσχωρήσεως. Νομίζω ότι απέδειξα πως η περίοδος που έληξε στις 31 Δεκεμβρίου 1977 ήταν ασφαλώς διαφορετική, ως προς τη φύση και τα αποτελέσματά της, από την προβλεπόμενη από τη Συνθήκη μεταβατική περίοδο των δεκαπέντε ετών και ότι οι θεσπισθέντες κανόνες για την πραγματοποίηση της εξομοιώσεως της οικονομίας των νέων κρατών μελών εντός τόσο μικρής προθεσμίας ήταν αισθητά πιο εύκαμπτοι από τους κανόνες που είχε θεσπίσει η Συνθήκη για την πραγματοποίηση της κοινής αγοράς μεταξύ των ιδρυτών κρατών.

Η κοινή γεωργική πολιτική, όπως ορίζεται στο άρθρο 39, δεν μπορεί να συνοδεύεται από τον κίνδυνο εξαφανίσεως, σε ένα κράτος μέλος που έχει προσχωρήσει στην Κοινότητα το 1972-1973, ολόκληρου τομέα παραγωγής, όπως μπορεί να συμβεί, τουλάχιστον θεωρητικά, στο βιομηχανικό τομέα.

Με την επιφύλαξη αυτών που θα μπορούσα να εκθέσω στην υπόθεση 231/78, προτείνω να δοθεί στο υποβληθέν ερώτημα η εξής απάντηση:

Προκειμένου περί γεωργικού προϊόντος το οποίο, την ημερομηνία της προσχωρήσεως, δεν υπαγόταν σε κοινή οργάνωση αγοράς και το οποίο, την 1η Ιανουαρίου 1978, εξακολουθούσε να μην υπάγεται σε τέτοια οργάνωση, η εφαρμογή ποσοτικών περιορισμών κατά την εισαγωγή ως προς αυτό το προϊόν μετά τις 31 Δεκεμβρίου 1977, υπό τον όρο τα μέτρα αυτά να αποτελούν αναπόσπαστο μέρος εθνικής οργανώσεως αγοράς ισχύουσας κατά την ημερομηνία της προσχωρήσεως και στο αναγκαίο μέτρο για να εξασφαλιστεί η διατήρηση της εθνικής αγοράς, αναμένοντας την πραγματοποίηση της κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα του οικείου προϊόντος, δεν είναι αντίθετη προς το άρθρο 60, παράγραφος 2, της πράξης προσχωρήσεως.