# ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ KARL ROEMER της 7ης Δεκεμβρίου 1971*

*Κύριε Πρόεδρε,*
*Κύριοι δικαστές,*

Τα προδικαστικά ερωτήματα που θα μας απασχολήσουν σήμερα, τα οποία υποβλήθηκαν στο Δικαστήριο με αίτηση του College van Beroep voor het Bedrijfsleven, ολλανδικού διοικητικού δικαστηρίου τελευταίου βαθμού, και τα οποία ενώθηκαν κατόπιν διατάξεως του Δικαστηρίου της 10ης Νοεμβρίου 1971 προς το σκοπό διεξαγωγής κοινής προφορικής διαδικασίας, ανάγονται σε γεγονότα, τα οποία πραγματεύθηκε εν μέρει το Δικαστήριο ήδη στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 41 έως 44/70, SLG 1971, 429. Μπορώ συνεπώς να αναφερθώ, κατά βάση, στις προτάσεις και στην έκθεση των πραγματικών περιστατικών, της αποφάσεως εκείνης και να αρκεστώ τώρα να υπενθυμίσω ή να συμπληρώσω τα εξής.

Οι κύριες δίκες έχουν ως αντικείμενο μέτρα, τα οποία ελήφθησαν στα πλαίσια της κοινής αγοράς οπωροκηπευτικών. Η οργάνωση αυτής της αγοράς είναι γνωστό ότι ανάγεται στον κανονισμό του Συμβουλίου 23 της 4ης Απριλίου 1962 (ΕΕ, 0301, σ. 23). Συμπληρώθηκε από τον κανονισμό 159/66 της 25ης Οκτωβρίου 1966 (Amtsblatt 192, της 27ης Οκτωβρίου 1966, σ. 3286) και μέσω του κανονισμού του Συμβουλίου 2513/69, της 9ης Δεκεμβρίου 1969 (Amtsblatt L 318, της 18ης Δεκεμβρίου του 1969, σ. 6) πραγματοποιήθηκε εκτεταμένη ενοποίηση των ρυθμίσεων που ισχύουν για τις εισαγωγές από τρίτες χώρες. Έτσι, από την 1η Μαρτίου 1970, ισχύει κατ' αρχήν πλήρης ελευθέρωση, μεταξύ άλλων για τα επιτραπέζια μήλα, δηλαδή απαγόρευση εφαρμογής ποσοτικών περιορισμών ή μέτρων ισοδύναμου αποτελέσματος κατά την εισαγωγή των εν λόγω προϊόντων από τρίτες χώρες. Ο κανονισμός 2513 εισήγαγε όμως και ρήτρα διασφαλίσεως ως προς το εμπόριο με τρίτες χώρες. Οι προϋποθέσεις εφαρμογής της και οι λεπτομέρειες των προς θέσπιση μέτρων διευκρινίζονται στον κανονισμό 2514/69 της 9ης Δεκεμβρίου 1969 (Amtsblatt L 318, της 18ης Δεκεμβρίου 1969, σ. 8). Αυτή η ρήτρα διασφαλίσεως τέθηκε σε εφαρμογή στις αρχές του 1970, ύστερα από αίτηση της Γαλλικής Κυβερνήσεως και ενόψει του γεγονότος ότι η κοινοτική αγορά μήλων βρισκόταν τότε σε δύσκολη κατάσταση. Έτσι θεσπίστηκε με τον κανονισμό της Επιτροπής 459, της 11ης Μαρτίου 1970 (που τέθηκε σε ισχύ στις 15 Μαρτίου 1970, Amtsblatt L 57, της 12ης Μαρτίου 1970, σ. 20) σύστημα αδειών εισαγωγής για εισαγωγές επιτραπέζιων μήλων από τρίτες χώρες, για το διάστημα από 1ης Απριλίου μέχρι 30ής Ιουνίου 1970. Μπορεί να θυμηθεί κανείς τις λεπτομέρειες λειτουργίας του από την υπόθεση 41 - 44/70. Τώρα θέλω μόνο να αναφέρω ότι βάσει αυτού και μεταγενέστερων κανονισμών, δηλαδή των κανονισμών 565, Amtsblatt L 69, της 26ης Μαρτίου 1970, σ. 33, 686, Amtsblatt L 84, της 16ης Απριλίου 1970, σ. 21 και 983/70, Amtsblatt L 116, της 29ης Μαΐου

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

1970, σ. 35, αιτήσεις χορηγήσεως αδειών που υποβλήθηκαν κατά την εβδομάδα που έληγε στις 22 Μαΐου 1970, επιτράπηκε να ικανοποιηθούν μόνο κατά ποσοστό 80% της ποσότητας αναφοράς. Γι' αυτό χρειάστηκε να απορριφθούν οι αιτήσεις χορηγήσεως αδειών που υπέβαλαν τέσσερις επιχειρήσεις εισαγωγών, οι προσφεύγουσες στις κύριες δίκες, που εδρεύουν στο Ρόττερνταμ. Αυτό ανακοινώθηκε στους εισαγωγείς στις 2 Ιουνίου 1970 με πράξη του Produktschap voor Groenten en Fruit, ολλανδικού νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου επιφορτισμένου με καθήκοντα οικονομικής διοικήσεως στα πλαίσια της κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα των οπωροκηπευτικών.

Στη συνέχεια, όπως είναι γνωστό, οι θιγόμενοι εισαγωγείς προσέφυγαν στο Δικαστήριο. Στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 41-44/70 οι προσφυγές ακυρώσεως που άσκησαν κατά των μέτρων που έλαβε η Επιτροπή δεν έγιναν, όμως, δεκτές: με απόφαση της 13ης Μαΐου 1971 απορρίφθηκαν ως αβάσιμες. Εκτός αυτού, οι θιγόμενοι εισαγωγείς προσέφυγαν κατά των εν λόγω πράξεων ενώπιον του College van Beroep voor het Bedrijfsleven. Η δίκη αυτή συνεχίστηκε και μετά την έκδοση της αποφάσεως 41/70 έως 44/70, επειδή οι προσφεύγουσες είχαν τη γνώμη ότι θα μπορούσαν να νικήσουν βάσει ορισμένων επιχειρημάτων, τα οποία δεν απασχόλησαν τη διαδικασία ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, δηλαδή με το επιχείρημα ότι η καθής διοικητική αρχή ενήργησε χωρίς αρμοδιότητα.

Ως προς το σημείο αυτό πρέπει κανείς να γνωρίζει τα εξής για το ολλανδικό δίκαιο. Στον In-en-Uitvoerwet της 5ης Ιουλίου 1962 προβλέπεται ότι η εκτελεστική εξουσία μπορεί να θεσπίζει κανόνες για τις εισαγωγές και μάλιστα ιδίως κανόνες που περιέχουν την απαγόρευση πραγματοποιήσεως εισαγωγών χωρίς υπουργική άδεια. Αυτό συνέβη με το In- en Uitvoerbesluit landbouwgoederen του 1963, σύμφωνα προς το άρθρο 2 του οποίου απαγορεύεται η εισαγωγή χωρίς άδεια του Υπουργού Γεωργίας και Αλιείας των προϊόντων που αναφέρονται στο παράρτημα α (μεταξύ των οποίων και μήλα). Η απόφαση αυτή ορίζει όμως επίσης στο άρθρο 12 ότι ο εν λόγω υπουργός μπορεί να άρει την απαγόρευση. Αυτό συνέβη πάλι με τη Vrijstellingsbeschikking landbouwgoederen EEG 1968/1 που τέθηκε σε ισχύ την 1η Νοεμβρίου 1968. Αυτή προβλέπει άρση της απαγορεύσεως του άρθρου 2 της In- en Uitvoerbesluit landbouwgoederen 1963 για την εισαγωγή των προϊόντων που αναφέρονται στο παράρτημα 2 της Beschikking landbouwheffingen — en restiturieregime 1968 II υπό Β αφενός, και των λοιπών προϊόντων που εμπίπτουν στο παράρτημα Ι των κανονισμών του Συμβουλίου (προπαντός των κανονισμών 23 και 159/66) που αναφέρονται στο παράρτημα Ι της Beschikking, αφετέρου για την εισαγωγή των οποίων, σύμφωνα με αυτούς τους κανονισμούς, δεν απαιτείται κατάθεση αποδεικτικού εισαγωγής, εφόσον αυτή η εισαγωγή δεν πραγματοποιείται βάσει της ελεύθερης κυκλοφορίας εντός της Κοινότητος (πράγμα που ισχύει, μεταξύ άλλων, για τα επιτραπέζια μήλα). Η Beschikking συμπληρώθηκε, εξάλλου, από τροποποιητική απόφαση που τέθηκε σε ισχύ την 1η Απριλίου 1970, και μάλιστα κατά τρόπο ώστε, στη Vrijstellingsbeschikking landbouwgoederen EEG 1968/1 να προταχθούν των λέξεων «αποδεικτικά εισαγωγής» οι λέξεις «ή άδεια εισαγωγής». Εκτός αυτού πρέπει επιπλέον να σημειωθεί ότι, σύμφωνα προς το άρθρο 11 του In- en Uitvoerwet, ο υπουργός μπορεί να μεταβιβάσει ορισμένες αρμοδιότητες, μεταξύ άλλων στη διεύθυνση μιας Produktschap. Στο σημείο αυτό ενδιαφέρει εν προκειμένω ότι ο Υπουργός Γεωργίας και Αλιείας με Overdrachtbeschikking In- en Uitvoerwet 1968 μεταβίβασε τις αρμοδιότητές του προς χορήγηση αδειών που προβλέπονται στο In-en Uitvoerbesluit landbouwgoederen 1963 στην Produktschap voor Groenten en Fruit, όσον αφορά εμπορεύματα υπαγόμενα στον κανονισμό 23 και στον κανονισμό 159/66 που εισάγονται μετά τις 31 Οκτωβρίου 1968. Αξίζει τέλος να αναφερθεί ακόμα ότι,

σύμφωνα προς το άρθρο 5 αυτής της Overdrachtsbeschikking, το διοικητικό συμβούλιο της Produktschap είναι υποχρεωμένο, κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων που του μεταβιβάσθηκαν, να τηρεί τις διατάξεις των κανονισμών του Συμβουλίου Υπουργών της ΕΟΚ που έχουν εκδοθεί ή πρόκειται να εκδοθούν περί ανταλλαγής εμπορευμάτων που εμπίπτουν στους κανονισμούς 23 και 159/66, καθώς και τις αντίστοιχες εκτελεστικές διατάξεις. Τα επιχειρήματα των προσφευγουσών των κυρίων δικών διατυπώθηκαν αναφορικά προς αυτές τις διατάξεις. Υποστηρίζουν κατ' αρχήν την άποψη ότι ύστερα από την κοινοτική ρύθμιση του συστήματος των αδειών που θεσπίστηκε με τον κανονισμό 459 της Επιτροπής κατέστη αναγκαία η ανάθεση της εφαρμογής της σε εθνικές διοικητικές αρχές βάσει ρητής και ειδικής εξουσιοδοτήσεως. Αντίθετα, η εξουσιοδότηση που προβλέπεται για τον Υπουργό Γεωργίας στα πλαίσια του εθνικού συστήματος αδειών του έτους 1963 και των σχετικών εκτελεστικών πράξεων, καθώς και η εξουσιοδότηση στην οποία αυτός προέβη προς την Produktschap δεν είναι επαρκής. Εξάλλου, οι προσφεύγουσες είναι της απόψεως, ότι το ολλανδικό σύστημα αδειών (απαγόρευση της εισαγωγής χωρίς άδεια) που θεσπίστηκε με τη ρύθμιση του έτους 1963, είναι πλέον από την 1η Μαρτίου 1970 (θέση σε ισχύ του άρθρου 1 του κανονισμού 2513) ασυμβίβαστο προς την απαγόρευση των ποσοτικών περιορισμών κατά την εισαγωγή που διατυπώνεται σε αυτή τη διάταξη, δηλαδή ότι κατά το χρονικό αυτό σημείο κατέστη ανίσχυρο. Αυτό επιτρέπει τη διαπίστωση ότι η Produktschap δεν ήταν αρμόδια να εφαρμόσει το καθεστώς διασφαλίσεως που θέσπισε η Επιτροπή.

Το επιληφθέν δικαστήριο είναι σαφώς της απόψεως ότι για την έκδοση αποφάσεως επί των διαφορών ανακύπτουν σημαντικά ζητήματα ερμηνείας του κοινοτικού δικαίου. Για το λόγο αυτό, με απόφαση της 30ής Ιουλίου 1971, ανέστειλε την πρόοδο της διαδικασίας και παρέπεμψε τα ακόλουθα ερωτήματα προς έκδοση προδικαστικής αποφάσεως:

1. Προκύπτει από το γεγονός ότι οι διατάξεις της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητος και διατάξεις κανονισμών που εκδόθηκαν βάσει αυτής της συνθήκης παραχωρούν εξουσίες ή επιβάλλουν υποχρεώσεις στα «κράτη μέλη» προς εκτέλεση της Συνθήκης ή των κανονισμών ότι κατά την ορθή ερμηνεία αυτών των διατάξεων, τα κράτη μέλη μπορούν να μεταβιβάζουν αυτές τις εξουσίες ή υποχρεώσεις στα όργανά τους μόνο βάσει ρητής διατάξεως;

2. Πρέπει οι εκφράσεις «ποσοτικοί περιορισμοί επί των εισαγωγών, καθώς και όλα τα μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος» στο άρθρο 30 της Συνθήκης που αναφέρθηκε υπό τον αριθμό 1 «ποσοτικοί περιορισμοί» και «μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος» στο άρθρο 39 της Συνθήκης, στο άρθρο 13 του κανονισμού 159/66/ΕΟΚ και στο άρθρο 1 του κανονισμού (ΕΟΚ) 2513/69, «ποσοστώσεις και μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος» στο άρθρο 32 της Συνθήκης και «ποσοτικοί περιορισμοί επί των εξαγωγών καθώς και όλα τα μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος» στο άρθρο 34 της Συνθήκης να ερμηνεύονται έτσι, ώστε να υπάγονται στις διατάξεις αυτές και οι νομοθετικές ρυθμίσεις των κρατών μελών που προβλέπουν απαγορεύσεις εισαγωγής ή εξαγωγής υπό την επιφύλαξη χορηγήσεως αδείας, αλλά στην πράξη δεν εφαρμόζονται, επειδή χορηγείται εξαίρεση από τις απαγορεύσεις, ή, εφόσον αυτό δεν συμβαίνει, χορηγούνται πάντα άδειες στους αιτούντες;

Ας εξετάσουμε τώρα τι μπορεί να ειπωθεί, όσον αφορά αυτά τα ερωτήματα, επί των οποίων εξέφρασαν γραπτά τις απόψεις

τους οι προσφεύγουσες των κυρίων δικών, η Ολλανδική Κυβέρνηση και η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, προφορικά δε μόνον η Επιτροπή.

1. Με το πρώτο ερώτημα το παραπέμπον δικαστήριο αναφέρεται σαφώς στο άρθρο 1 του κανονισμού 459, σύμφωνα με το οποίο τα κράτη μέλη χορηγούν άδειες εισαγωγής, αφού εκδώσει η Επιτροπή απόφαση, όταν γνωστοποιηθούν οι αιτήσεις χορηγήσεως αδείας που έχουν υποβληθεί, για τις ποσότητες και τους μήνες κατά τους οποίους θα πραγματοποιηθεί η εισαγωγή, σύμφωνα με τις σχετικές αιτήσεις. Εφόσον εδώ ερωτάται αν προκύπτει από το κοινοτικό δίκαιο ότι τα κράτη μέλη επιτρέπεται να μεταβιβάζουν αυτές τις εξουσίες και υποχρεώσεις σε ειδικές διοικητικές αρχές μόνο βάσει ρητών διατάξεων, στο ερώτημα αυτό μπορεί να δοθεί απάντηση με σχετική συντομία.

Είναι πράγματι βέβαιο, ότι σε τέτοιες περιπτώσεις τα κράτη μέλη υπό την ιδιότητά τους αυτή είναι υποκείμενα δικαιωμάτων και υποχρεώσεων. Τα κράτη μέλη λογίζονται με όλα τους τα όργανα ως ενότητες, όχι, αντίθετα, οι ειδικές εθνικές αρχές. Από απόψεως κοινοτικού δικαίου, υφίστανται, με άλλα λόγια, μόνον η υποχρέωση επιδιώξεως ορισμένου αποτελέσματος. Το κοινοτικό δίκαιο αποκλείει, αντίθετα, την άποψη ότι οι αρμοδιότητες των κρατών μελών προς εκπλήρωση των υποχρεώσεων που υπέχουν από το κοινοτικό δίκαιο μπορούν να μεταβιβαστούν σε εθνικές διοικητικές αρχές μόνο βάσει ειδικών ρητών διατάξεων. Τέτοια απαίτηση δεν φαίνεται να υφίσταται, ούτε αν υποθέσει κανείς ότι σε ορισμένους τομείς έγινε μεταβίβαση εξουσιών των κρατών μελών προς την Κοινότητα και αναμεταβίβαση προς τα κράτη μέλη ούτε αν εκκινήσει κανείς από κατανομή αρμοδιοτήτων. Μπορεί λοιπόν να θεωρηθεί ότι κατ' αρχήν εναπόκειται στα κράτη μέλη ο τρόπος εκπληρώσεως, στα πλαίσια του εθνικού δικαίου, των υποχρεώσεων που τους μεταβιβάστηκαν από το κοινοτικό δίκαιο. Τα κράτη μέλη πρέπει να εξετάσουν, αν έχουν ήδη ρυθμιστεί οι αρμοδιότητες στο σχετικό τομέα, αν μπορούν να εφαρμοστούν οι υπάρχουσες διατάξεις και αν πρέπει να θεσπισθούν νέες ρυθμίσεις. Στα θέματα αυτά οδηγούνται από τη δομή των εθνικών εννόμων τάξεών τους και καθορίζεται σύμφωνα με το εκάστοτε συνταγματικό σύστημα ποια όργανα θα συμμετάσχουν κατά την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από το κοινοτικό δίκαιο.

Όπως ορθά τόνισε η Επιτροπή, μπορεί στο σημείο αυτό να αναφερθεί η νομολογία επί υποθέσεων που αφορούσαν τη διαπίστωση παραβάσεων της Συνθήκης. Αξίζει πράγματι να παρατηρηθεί ότι στο θέμα αυτό και με αφετηρία ανάλογες απόψεις διαπιστώθηκε ήδη επανειλημμένα (υποθέσεις 77/69 και 8/70) ότι οι υποχρεώσεις που απορρέουν από τη Συνθήκη βαρύνουν τα κράτη υπό την ιδιότητά τους αυτή (υπόθεση 8/70, SLG 1970, 966), ότι η ευθύνη ενός κράτους μέλους κατά το άρθρο 169 υφίσταται ανεξάρτητα από το κρατικό όργανο, σε πράξη ή παράλειψη του οποίου οφείλεται η παράβαση (υπόθεση 77/69 SLG 1970, 243, υπόθεση 8/70 SLG 1970, 966 επ.).

Συνεπώς, όπως προτάθηκε ομόφωνα από όλους τους συμμετέχοντες στη δίκη (και οι προσφεύγουσες μιλούν ορθά για προβλήματα του εθνικού δικαίου), στο πρώτο ερώτημα πρέπει να δοθεί αποφατική απάντηση και να επιβεβαιωθεί ότι το κοινοτικό δίκαιο δεν απαιτεί από τα κράτη μέλη να μεταβιβάζουν την εκπλήρωση των υποχρεώσεών τους σε ειδικά εθνικά όργανα βάσει ρητών εθνικών διατάξεων.

2. Με το δεύτερο ερώτημα το παραπέμπον δικαστήριο ζητεί να πληροφορηθεί την πραγματική έννοια του όρου «ποσοτικοί περιορισμοί επί των εισαγωγών και μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος», ο οποίος περιέχεται σε περισσότερα άρθρα της Συνθήκης με ταυτόσημες σχεδόν διατυπώσεις (ακόμη, άλλωστε, και για τις εξαγωγές) και σε κοινοτικούς κανονισμούς, προπαντός στο άρθρο 1 του κανονισμού 2513/69. Το δικαστήριο θα ήθελε να πληροφορηθεί σχετικά, εάν ο όρος θα έπρεπε να εννοηθεί έτσι, ώστε να περιλαμβάνει εθνικές ρυθμίσεις που απαγορεύουν την εισαγωγή και την εξαγωγή χωρίς άδεια, όταν αυτές οι ρυθμίσεις δεν εφαρμόζονται στην πράξη, είτε επειδή προβλέπεται εξαίρεση από αυτές είτε επειδή χορηγούνται πάντα οι άδειες που ζητούνται (το λεγόμενο σύστημα «toute licence accordée»).

Κατά την απάντηση αυτών των ερωτημάτων οι συμμετέχοντες διάδικοι δεν υποστηρίζουν ενιαία άποψη. Κατά τη γνώμη της Ολλανδικής Κυβερνήσεως σημασία έχει μόνο η πραγματική εφαρμογή ενός εθνικού συστήματος αδειών και οι συνδεόμενες με αυτό επιπτώσεις. Σημαντικό της φαίνεται προπαντός, εάν προβλέπονται ρητά εξαιρέσεις από ένα τέτοιο σύστημα. Αντίθετα, οι προσφεύγουσες υποστηρίζουν ότι η πραγματική εφαρμογή δεν μπορεί να είναι αποφασιστική. Ούτε μπορεί να έχει σημασία το γεγονός ότι παραχωρούνται προσωρινές εξαιρέσεις από ένα σύστημα αδειών με κανονιστικές πράξεις κατώτερης ιεραρχικής τάξης, διότι τα κράτη έχουν χάσει κάθε αρμοδιότητα στον τομέα αυτό. Η Επιτροπή, τέλος, εξέθεσε, στις μακρές αναπτύξεις της, μια σχετικά παραλλαγμένη άποψη. Φαίνεται λοιπόν ότι η απάντηση αυτού του ερωτήματος δεν είναι τόσο εύκολη όσο η απάντηση του πρώτου.

Κατά την εξέταση του προβλήματος που ανέκυψε, πρέπει να δικαιώσει κανείς εν προκειμένω την Επιτροπή· μπορεί κανείς να στηριχθεί στη διαπίστωση ότι όλα τα άρθρα της Συνθήκης και οι κανονισμοί βασίζονται στην ίδια έννοια και χρησιμοποιείται πράγματι παντού η ίδια διατύπωση (με μόνη εξαίρεση το άρθρο 32 της Συνθήκης ΕΟΚ, στο οποίο αναφέρεται η λέξη «ποσόστωση» ως κλασική έκφραση περιοριστικής πολιτικής επί των εισαγωγών). Η διαπίστωση ότι για τη λήψη αποφάσεως επί των κυρίων υποθέσεων, που αφορούν τη νομική κατάσταση μετά την 1η Μαρτίου 1970 και τις εισαγωγές από τρίτες χώρες, σημασία έχει μόνο η έννοια του άρθρου του κανονισμού 2513, δεν παίζει κατ' αρχήν αποφασιστικό ρόλο.

Είναι σχετικά εύκολο να διαγνωσθεί πώς νοείται, γενικά, ο όρος «ποσοτικός περιορισμός επί των εισαγωγών». Πρόκειται για όρο που προέρχεται από τον κώδικα ελευθερώσεως του οργανισμού οικονομικής συνεργασίας ο οποίος είναι γνωστός από τη ΓΣΔΕ (GATT). Κατά τα κείμενα αυτά ο όρος περιλαμβάνει τα κρατικά μέτρα, τα οποία αποκλείουν εν όλω ή εν μέρει άμεσα την εισαγωγή, και μάλιστα όχι βάσει τεχνικών χαρακτηριστικών (τα οποία ισχύουν και για τη διάθεση εγχώριων προϊόντων) αλλά μόνο σε συνάρτηση προς τον αριθμό και την ποσότητα των προϊόντων που αφορούν. Ως προς τον όρο «μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος», ο οποίος αποτελεί απαραίτητη συμπλήρωση της απαγορεύσεως των ποσοτικών περιορισμών επί των εισαγωγών, μπορούν να συναχθούν σημαντικά συμπεράσματα, και σε αυτό το σημείο πρέπει να συμφωνήσει κανείς με την Επιτροπή, από τη νομολογία τη σχετική με τον όρο «επιβαρύνσεις ισοδυνάμου αποτελέσματος προς δασμούς», όπως αναπτύχθηκε στις υποθέσεις 2/62 και 3/62, 90/63 και 91/63, 10/65 και 52/65 και 55/65, SLG, τόμος VIII, σ. 867, τόμος X, σ. 1329, τόμος XI/2, σ. 635, τόμος VII, σ. 219. Από τη νομολογία αυτή προκύπτει ότι η συμπληρωματική έννοια δηλώνει την πρόθεση των συντακτών της Συνθήκης «να απαγορεύσουν όχι μόνο αυ-

τά τα μέτρα, τα οποία έχουν σαφώς την κλασική μορφή των δασμών, αλλά και όλα εκείνα, τα οποία εμφανίζονται υπό διαφορετικούς χαρακτηρισμούς ή θεσπίζονται πλαγίως, έχουν όμως τα ίδια αποτελέσματα που έχουν οι δασμοί από άποψη εισαγωγής διακρίσεων ή προστατευτισμού» (υπόθεση 2/62 και 3/62, SLG, VIII, σ. 882). Ανάλογα μπορούν να γίνουν δεκτά για τον όρο «μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικούς περιορισμούς επί των εισαγωγών» και συνεπώς να συναχθεί ότι σημασία έχει, κατά κύριο λόγο, η δυνατότητα συγκρίσεως των αποτελεσμάτων. Για τέτοια μέτρα πρόκειται, όταν υφίσταται ολικός ή μερικός αποκλεισμός των εισαγωγών, και μάλιστα όσον αφορά τον αριθμό και την ποσότητα των εισαγομένων προϊόντων, όταν υπάρχει έμμεσο εμπόδιο για τις εισαγωγές, όταν οι εισαγωγές καθίστανται δυσκολότερες και ακριβότερες από τη διάθεση όμοιων εθνικών προϊόντων. Εδώ πρέπει πάντως να σημειωθεί ο περιορισμός, ότι φυσικά αποκλείονται μέτρα, τα οποία υπάγονται σε ειδικές διατάξεις της Συνθήκης (π.χ. περί δασμών, επιβαρύνσεων ή ενισχύσεων). Επιπλέον θα πρέπει να αποκλειστούν μέτρα που έχουν μεν συμφυές περιοριστικό αποτέλεσμα, συμβιβάζονται όμως προς τη Συνθήκη επειδή η λήψη τους εμπίπτει στο πεδίο της αρμοδιότητος που απέμεινε στα κράτη μέλη. Αυτό ισχύει π.χ. για ορισμένες ρυθμίσεις του εμπορίου και τη συνδυαζόμενη με αυτές απαγόρευση, που ισχύει τόσο για εγχώρια όσο και για αλλοδαπά προϊόντα, διαθέσεως εμπορευμάτων, που παρουσιάζουν ορισμένα χαρακτηριστικά. Στο σημείο αυτό δηλαδή το περιοριστικό των εισαγωγών αποτέλεσμα προκύπτει από τις διαφορές των εθνικών ρυθμίσεων και ως προς το σημείο αυτό μόνο η προσέγγιση των εθνικών νομοθεσιών κατά το άρθρο 100 της Συνθήκης ΕΟΚ μπορεί να βελτιώσει την κατάσταση. Το ίδιο ισχύει και για τις ρυθμίσεις περί διατυπώσεων εκτελωνισμού που εξακολουθούν να απαιτούνται εφόσον τα κρατικά σύνορα διατηρούν τη σημασία τους. Ως προς τις αναφερθείσες εξαιρέσεις ισχύει πάντως πάλι ως περιορισμός, και σ' αυτό το σημείο έχει δίκαιο η Επιτροπή, ότι τα περιοριστικά αποτελέσματα που είναι συμφυή στα κρατικά μέτρα μπορούν να θεωρηθούν ότι συμβιβάζονται με τους κανόνες της Συνθήκης, μόνο στο βαθμό που είναι απαραίτητα για την επιδίωξη των στόχων που τα μέτρα αυτά εξυπηρετούν. Με αφετηρία τα βασικά αυτά συμπεράσματα, μπορεί κανείς, κατά τη γνώμη μου, ασφαλώς να διαπιστώσει πως μία ρύθμιση σαν αυτή που θεσπίστηκε στις Κάτω Χώρες το έτος 1963, δηλαδή απαγόρευση της εισαγωγής χωρίς άδεια, δεν αποτελεί ποσοτικό περιορισμό επί των εισαγωγών ή μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος στο βαθμό που προβλέπονται εξαιρέσεις από την προϋπόθεση της χορηγήσεως άδειας βάσει γενικών και αφηρημένων διατάξεων. Αυτό μπορεί να ειπωθεί ακόμα και αν οι εξαιρετικές ρυθμίσεις είναι εκτελεστικοί κανόνες κατώτερης ιεραρχικής τάξης, εφόσον η ισχύς τους δεν μπορεί να αμφισβητηθεί κατά το εθνικό δίκαιο και το σύστημα περί αδειών για το λόγο αυτό δεν εφαρμόζεται. Αυτό αληθεύει προφανώς για τη Vrijstellingsbeschikking 1968/1 που αναφέρθηκε στην αρχή (πράγμα πάντως που τελικά πρέπει να κρίνει το παραπέμπον δικαστήριο). Έτσι δόθηκε απάντηση σ' ένα μέρος του δεύτερου ερωτήματος, και μάλιστα θα μπορούσε να υποστηριχθεί η άποψη ότι η διαπίστωση αυτή αρκεί για την κρίση της εθνικής διαφοράς. Πράγματι, όπως φαίνεται, η αναφερθείσα Vrijstellingsbeschikking παρήγαγε τα αποτελέσματά της για τις εισαγωγές μήλων από τρίτες χώρες ήδη από την 1η Νοεμβρίου 1968.

Αν θέλει πάντως κανείς, ανεξάρτητα από αυτό, να απαντήσει και το άλλο τμήμα του υποβληθέντος ερωτήματος, δηλαδή να εξετάσει αν μπορεί να γίνει λόγος για περιορισμούς επί των εισαγωγών, όταν χορηγούνται πάντοτε άδειες (το λεγόμενο σύστημα «toute licence accordée»), θα πρέπει στο σημείο αυτό να παρατηρηθούν τα εξής. Εδώ, όπως είναι γνωστό, η Επιτροπή προβαίνει σε διαφοροποίηση. Κατά τη γνώμη της, σε περιπτώσεις που οι άδειες μόνο στην πράξη χορηγούνται πάντοτε, δεν μπορεί να αρνη-

θεί κανείς τον περιοριστικό χαρακτήρα της ρυθμίσεως περί αδειών, διότι σημασία έχουν μόνο τα δυνητικά αποτελέσματα τέτοιων μέτρων. Αν, αντίθετα, προβλέπεται ρητά ότι οι άδειες πρέπει πάντοτε να χορηγούνται, τότε δεν πρόκειται για άμεση παρεμπόδιση των εισαγωγών, αλλά, το πολύ, για μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος. Στο σημείο αυτό θέλω κατ' αρχήν να παρατηρήσω ότι δεν κατανοώ απόλυτα την αναγκαιότητα μιας τέτοιας διαφοροποιήσεως. Δεν αντιλαμβάνομαι πώς προκύπτει από το άρθρο 33, παράγραφος 4, της Συνθήκης ΕΟΚ, κατά το οποίο έπρεπε να καταργηθούν οι ποσοστώσεις που δεν χρησιμοποιήθηκαν, η άποψη ότι αποφασιστική σημασία έχει γενικά το δυνητικό αποτέλεσμα, ο δυνητικός περιορισμός των εισαγωγών. Δεν μπορεί, κατά τη γνώμη μου, να παραβλεφθεί, ότι η επιταγή αυτή δικαιολογείται από το ότι σε τέτοιες περιπτώσεις δεν μπορούσαν να αποκλειστούν γνήσιοι περιορισμοί επί των εισαγωγών στο μέλλον, ενώ τέτοια αποτελέσματα δεν υπάρχει κίνδυνος να επέλθουν από πάγια και πραγματική πρακτική χορηγήσεως αδειών. Γι' αυτό θα υποστήριζα, ότι κατά την απάντηση του ερωτήματος εάν υφίστανται περιορισμοί επί των εισαγωγών, σημασία δεν μπορούν να έχουν τα δυνητικά αποτελέσματα ενός κρατικού μέτρου, και ότι πρέπει να λαμβάνονται υπόψη πολύ περισσότερο τα πραγματικά αποτελέσματα. Αυτή η άποψη συνεπικουρείται προπαντός από τη νομολογία σχετικά με την επιβολή επιβαρύνσεων ισοδυνάμων αποτελεσμάτων προς δασμούς. Επιπλέον πρέπει να ληφθεί υπόψη ως προς τα υπό κρίση πραγματικά περιστατικά, ότι η Overdrachtbeschikking In- en Uitvoerwet 1968 της Produktschap θεσπίζει ρητά την υποχρέωση τηρήσεως του κοινοτικού δικαίου, ότι ήδη έτσι, δηλαδή χωρίς ρητή εθνική επιταγή περί χορηγήσεως αδειών σε όλες τις περιπτώσεις, είχε ληφθεί πρόνοια για ασφαλή και ομοιόμορφη πρακτική προς αυτή την κατεύθυνση.

Αν συλλογιστεί κανείς, με βάση αυτό το γεγονός, πώς πρέπει να κριθεί μια απαγόρευση εισαγωγών χωρίς άδεια με ταυτόχρονη πάγια χορήγηση αδειών στην πράξη, σε αναφορά προς τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου, τότε μπορεί ασφαλώς να γίνει λόγος για περιοριστικά αποτελέσματα, όταν η χορήγηση άδειας καθυστερεί ή συνοδεύεται από όρους. Αυτό μπορεί δηλαδή να οδηγήσει σε αποθάρρυνση των εισαγωγέων και επομένως σε παρεμπόδιση των εισαγωγών. Αντίθετα, θα θεωρούσα σύμφωνη προς τη Συνθήκη την άμεση και αυτόματη χορήγηση αδειών εισαγωγής από τρίτες χώρες, ακόμη και αν οι εισαγωγείς βαρύνονται με διατυπώσεις διοικητικής φύσεως, και αυτό επειδή στο εξωτερικό εμπόριο οι διατυπώσεις του εκτελωνισμού είναι απαραίτητες. Σύμφωνα με τις προαναφερθείσες σκέψεις που ανέπτυξε η Επιτροπή, δεν μπορεί πράγματι να αμφισβητήσει κανείς, ότι η διατήρηση εθνικού συστήματος αδειών, που εγγυάται συνεχή εποπτεία επί της εξελίξεως των εισαγωγών, φαίνεται δικαιολογημένη, ιδίως ενόψει του άρθρου 3 του κανονισμού 2514 που επιτρέπει μονομερή εθνικά προστατευτικά μέτρα (π.χ. αναστολή της εισαγωγής). Εδώ δύσκολα μπορεί να γίνει λόγος για ποσοτικούς περιορισμούς επί των εισαγωγών ή μέτρα ισοδύναμου αποτελέσματος.

Είναι λοιπόν σαφές, ποια πρόσθετη απάντηση πρέπει να δοθεί στο δεύτερο ερώτημα, εφόσον βέβαια θεωρηθεί η απάντηση αυτή απαραίτητη σε όλη της την έκταση.

3. Σύμφωνα με τα παραπάνω προτείνω λοιπόν την εξής συνολική απάντηση στα υποβληθέντα ερωτήματα:

α) Κατά το μέτρο που διατάξεις της Συνθήκης ή του παράγωγου κοινοτικού δικαίου επιβάλλουν υποχρεώσεις στα κράτη μέλη, δεν προκύπτει από το κοινοτικό δίκαιο ότι τα κράτη μέλη μπορούν να μεταβιβάσουν στα όργανά τους αντίστοιχες αρμοδιότητες μόνο με ρητές διατάξεις. Τα κράτη μέλη υποχρεούνται μόνο, εφόσον οι έννομες τάξεις τους δεν περιέχουν τις απαραίτητες ρυθμίσεις, να προβούν στη θέσπισή τους προς τον σκοπό της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου.

β) Στον όρο «ποσοτικοί περιορισμοί επί των εισαγωγών και μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος» δεν εμπίπτουν εθνικές διατάξεις, που απαγορεύουν τις εισαγωγές χωρίς άδεια, εφόσον προβλέπονται ρητά εξαιρέσεις από τέτοια ρύθμιση. Το ίδιο ισχύει για περιπτώσεις στις οποίες οι άδειες χορηγούνται αυτόματα και αμέσως υπό την προϋπόθεση, ότι το σχετικό επιβαρυντικό αποτέλεσμα δικαιολογείται από νόμιμα επιδιωκόμενο στόχο, όπως ο στόχος του ελέγχου των εισαγωγών προς τον σκοπό της ενδεχόμενης εφαρμογής επιτρεπόμενων μονομερών κρατικών μέτρων διασφαλίσεως.