ρησης και συνιστούν παρέκκλιση από το σύστημα που κατά κανόνα ισχύει στις ενδοκοινοτικές συναλλαγές. Το σύστημα αυτό, επομένως, δεν μπορεί να ελεγχθεί ως καταρχήν αντίθετο προς τις διατάξεις της Συνθήκης ΕΟΚ και της πράξης προσχώρησης περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων.

Ούτε ο κανονισμός 569/86 ούτε οι κανονισμοί που θεσπίζουν τις εκτελεστικές του διατάξεις παραβιάζουν τον κανόνα του stand-still της Συνθήκης ή τις αρχές της ασφάλειας του δικαίου, της αναλογικότητας ή της κοινοτικής προτίμησης· τα μέτρα που προβλέπουν είναι σύμφωνα προς τις οικείες διατάξεις της πράξης προσχώρησης.

2. Το τυπικό ελάττωμα, το οποίο συνιστά για έναν κανονισμό το γεγονός ότι μία από τις αιτιολογικές του σκέψεις περιέχει μια μνεία ενέχουσα πραγματική πλάνη, δεν μπορεί να οδηγήσει στην ακύρωσή του, εφόσον οι λοιπές αιτιολογικές του σκέψεις παρέχουν μια αιτιολογική βάση που αρκεί, αυτή καθαυτή, για τη θέσπιση των προβλεπομένων μέτρων.

ΕΚΘΕΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠ' ΑΚΡΟΑΤΗΡΙΟΥ ΣΥΖΗΤΗΣΗ
στην υπόθεση 119/86 *

I — Πραγματικά περιστατικά και διαδικασία

1. *Νομικό πλαίσιο*

1.1. *Πράξη προσχώρησης*

Το άρθρο 81 της πράξης για τους όρους προσχώρησης του Βασιλείου της Ισπανίας και της Πορτογαλικής Δημοκρατίας και για τις προσαρμογές των Συνθηκών (στο εξής: πράξη προσχώρησης, ΕΕ L 302 της 15.11.1985, σ. 23) θεσπίζει «συμπληρωματικό μηχανισμό που εφαρμόζεται κατά τις συναλλαγές» (ΣΜΣ) μεταξύ της Κοινότητας υπό τη σύνθεση που είχε στις 31 Δεκεμβρίου 1985 (στο εξής: Κοινότητα των Δέκα) και της Ισπανίας. Ο μηχανισμός αυτός έχει εφαρμογή, αφενός, στις εισαγωγές στην Κοινότητα των Δέκα οπωροκηπευτικών, προϊόντων του αμπελοοινικού τομέα και πρώιμης πατάτας και, αφετέρου, στις εισαγωγές στην Ισπανία των προϊόντων του αμπελοοινικού τομέα και ορισμένων προϊόντων που εμπίπτουν στους τομείς των σιτηρών, του γάλακτος, των οπωροκηπευτικών, του βοείου κρέατος και των πατατών προς σπορά με πιστοποιητικό. Δυνάμει του άρθρου 81, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της πράξης προσχώρησης, ωστόσο, τα οπωροκηπευτικά υποβάλλονται στον ΣΜΣ από 1ης Ιανουαρίου 1990.

Με το άρθρο 249, παράγραφος 1, της πράξης προσχώρησης θεσπίζεται ΣΜΣ και για τις συναλλαγές μεταξύ Κοινότητας των Δέκα και Πορτογαλίας. Ο μηχανισμός αυτός έχει εφαρμογή στα προϊόντα που απαριθμούνται στο παράρτημα XXII της πράξης προσχώρησης, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονται τα μεταποιημένα προϊόντα με βάση οπωροκηπευτικά, καθώς και τα προϊόντα του τομέα των ζωντανών φυτών και της ανθοκαλλιέργειας.

* Γλώσσα διαδικασίας: η ισπανική.

Εξάλλου, με τον κανονισμό 3972/85 του Συμβουλίου, της 20ής Δεκεμβρίου 1985, για τον καθορισμό του καθεστώτος που εφαρμόζεται στις συναλλαγές γεωργικών προϊόντων μεταξύ της Ισπανίας και της Πορτογαλίας (ΕΕ L 367, σ. 7), αυτός ο ΣΜΣ επεκτάθηκε επί των εισαγωγών στην Πορτογαλία προϊόντων προελεύσεως Ισπανίας, τα οποία, στις εισαγωγές μεταξύ Ισπανίας και Κοινότητας των Δέκα, υπόκεινται στον ΣΜΣ.

Στις διατάξεις της πράξης προσχώρησης, ο ΣΜΣ εμφανίζεται καταρχάς ως μηχανισμός που χρησιμεύει στην ενδεχόμενη ενεργοποίηση της εφαρμογής μέτρων διασφαλίσεως. Οι διατάξεις αυτές συνοψίζονται, προκειμένου για τις συναλλαγές μεταξύ Κοινότητας των Δέκα και Ισπανίας, ως εξής: Για κάθε ένα από τα προϊόντα που υπόκεινται στον ΣΜΣ, το άρθρο 83 προβλέπει, κατά την έναρξη κάθε περιόδου εμπορίας, την κατάρτιση εκ μέρους της Επιτροπής ενός « ισολογισμού προβλέψεων », με βάση τις προβλέψεις για την παραγωγή και την κατανάλωση στην Ισπανία και στην Κοινότητα των Δέκα. Με βάση τον ισολογισμό αυτό, η Επιτροπή οφείλει να καταρτίσει, κατά τη διαδικασία της επιτροπής διαχειρίσεως, « χρονοδιάγραμμα προβλέψεων » σχετικά με την εξέλιξη των συναλλαγών και τον καθορισμό « ενδεικτικού ανωτάτου ορίου » εισαγωγών στην οικεία αγορά. Η παράγραφος 2 του ίδιου άρθρου ορίζει ότι « οι διαδοχικοί καθορισμοί των ενδεικτικών ανωτάτων ορίων πρέπει να περιλαμβάνουν μια σχετική προοδευτικότητα σε σχέση με τα παραδοσιακά ρεύματα συναλλαγών κατά τρόπο που να εξασφαλίζει [εξασφαλίζουν] το αρμονικό και βαθμιαίο άνοιγμα της αγοράς και την πλήρη πραγματοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας στο εσωτερικό της Κοινότητας κατά τη λήξη της χρονικής περιόδου εφαρμογής των μεταβατικών μέτρων ».

Το άρθρο 84 ορίζει ότι το χρονοδιάγραμμα που προβλέπεται στο άρθρο 83 πρέπει να περιέχει τον καθορισμό ποσοτήτων « στόχων » για το έτος 1986 για τις εισαγωγές στην Ισπανία ορισμένων κοινοτικών προϊόντων που υπόκεινται στον ΣΜΣ και την αύξησή τους για κάθε ένα από τα τρία επόμενα έτη σε σχέση προς το προηγούμενο έτος.

Το άρθρο 85 αναλύει τα μέτρα διασφαλίσεως που μπορούν να ληφθούν στο πλαίσιο του ΣΜΣ. Το άρθρο αυτό έχει ως εξής:

« 1) ... Στην περίπτωση κατά την οποία η εξέταση της εξέλιξης των ενδοκοινοτικών συναλλαγών αφήσει να διαφανεί μια σημαντική αύξηση των πραγματοποιημένων ή προβλεπομένων εισαγωγών και αν η κατάσταση αυτή οδηγεί στην κάλυψη ή στην υπέρβαση του ενδεικτικού ανωτάτου ορίου εισαγωγών του προϊόντος για την τρέχουσα περίοδο εμπορίας ή για ένα τμήμα της, η Επιτροπή, με αίτηση ενός κράτους μέλους ή με ίδια πρωτοβουλία, αποφασίζει με επείγουσα διαδικασία:

— τα συντηρητικά μέτρα που είναι αναγκαία· τα μέτρα αυτά εφαρμόζονται μέχρι να αρχίσουν να ισχύουν τα οριστικά μέτρα που προβλέπονται στην παράγραφο 3,

— τη σύγκληση της επιτροπής διαχείρισης του σχετικού τομέα προκειμένου να προβεί στην εξέταση κατάλληλων μέτρων.

2) Σε περίπτωση κατά την οποία η κατάσταση που αναφέρεται στην παράγραφο 1 επιφέρει σοβαρή διαταραχή των αγορών, ένα κράτος μέλος μπορεί να ζητήσει από την Επιτροπή να λάβει τα συντηρητικά μέτρα που αναφέρονται στην εν λόγω παράγραφο κατά τρόπο άμεσο [αμέσως]. Για το σκοπό αυτό, η Επιτροπή λαμβάνει απόφαση μέσα στο εικοσιτετράωρο που ακολουθεί την παραλαβή της σχετικής αίτησης.

Αν η Επιτροπή δεν λάβει απόφαση μέσα σε αυτή την προθεσμία, το κράτος μέλος που υπέβαλε την αίτηση μπορεί να λάβει συντηρητικά μέτρα, τα οποία ανακοινώνονται αμέσως στην Επιτροπή.

Τα μέτρα αυτά εξακολουθούν να ισχύουν μέχρις ότου η Επιτροπή αποφασίσει σχετικά με την αίτηση που αναφέρεται στο πρώτο εδάφιο.

3) Τα οριστικά μέτρα αποφασίζονται το ταχύτερο δυνατόν σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 38 του κανονισμού αριθ. 136/66/ΕΟΚ ή, κατά περίπτωση, των αντίστοιχων άρθρων των άλλων κανονισμών για την κοινή οργάνωση των γεωργικών αγορών.

Τα μέτρα αυτά μπορούν να περιλαμβάνουν ιδίως:

α) την αναθεώρηση του ενδεικτικού ανωτάτου ορίου, αν η οικεία αγορά δεν είχε υποστεί σημαντικές διαταραχές λόγω της εξέλιξης των εισαγωγών·

β) σε συνάρτηση με τη σοβαρότητα της κατάστασης, η οποία εκτιμάται ιδίως με βάση την ανάπτυξη [εξέλιξη] των τιμών αγοράς και των συναλλασσομένων ποσοτήτων [των ποσοτήτων που αποτελούν αντικείμενο των συναλλαγών], τον περιορισμό ή την αναστολή των εισαγωγών στην αγορά της Κοινότητας στην παρούσα της σύνθεση ή στην ισπανική αγορά.

Τα περιοριστικά μέτρα που αναφέρονται στο στοιχείο β) μπορούν να ληφθούν μόνο στο βαθμό και για το χρονικό διάστημα που είναι απολύτως αναγκαία για τον τερματισμό της διαταραχής. Όσον αφορά την Κοινότητα στην παρούσα της σύνθεση, τα μέτρα αυτά μπορούν να περιορίζονται στις εισαγωγές που προορίζονται για ορισμένες από τις περιοχές της, με την προϋπόθεση ότι περιέχουν κατάλληλες διατάξεις που επιτρέπουν την αποφυγή των εκτροπών του εμπορίου.

4) Η εφαρμογή του ΣΜΣ δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να οδηγήσει σε μεταχείριση των προϊόντων προελεύσεως Ισπανίας ή Κοινότητας στην παρούσα της σύνθεση λιγότερο ευνοϊκή από τη μεταχείριση των προϊόντων προελεύσεως τρίτων χωρών που απολαύουν της ρήτρας του μάλλον ευνοουμένου κράτους, τα οποία διατίθενται στο εμπόριο στις οικείες περιοχές. »

1.2. *Οι αμφισβητούμενοι κανονισμοί*

α) Κανονισμός 569/86 του Συμβουλίου

Ο κανονισμός αυτός, που εκδόθηκε βάσει του άρθρου 89, παράγραφος 1, και του άρθρου 234, παράγραφος 2, της πράξης προσχώρησης — διατάξεων που εξουσιοδοτούν το Συμβούλιο να θεσπίζει τις αναγκαίες διατάξεις για την εφαρμογή του κεφαλαίου περί γεωργίας, ως προς την Ισπανία και την Πορτογαλία αντιστοίχως —, ορίζει τους γενικούς κανόνες εφαρμογής του ΣΜΣ. Αναφερόμενο, στην πρώτη αιτιολογική σκέψη, στο σκοπό του ΣΜΣ, που είναι η « παρακολούθηση της εξέλιξης των συναλλαγών » και, στη δεύτερη αιτιολογική σκέψη, στις « συμπληρωματικές κατευθύνσεις που συμφωνήθηκαν στα πλαίσια της συνδιάσκεψης », το Συμβούλιο καθιέρωσε με τον κανονισμό αυτό σύστημα πιστοποιητικών και εγγυήσεων. Τα κύρια χαρακτηριστικά του συστήματος αυτού περιγράφονται ως ακολούθως.

Το άρθρο 1 του κανονισμού προβλέπει, στην παράγραφο 1, ότι τα προϊόντα που υπόκεινται στον ΣΜΣ μπορούν να διατεθούν προς κατανάλωση μόνο κατόπιν υποβολής « πιστοποιητικού ΣΜΣ », το οποίο, σύμφωνα με την παράγραφο 4, προκειμένου για ισπανικά προϊόντα, μπορούν να εκδώσουν μόνο οι ισπανικές αρχές. Η παράγραφος 3 του ίδιου άρθρου προβλέπει, εξάλλου, ότι η έκδοση του πιστοποιητικού ΣΜΣ προϋποθέτει τη σύσταση εγγυήσεως, « που εξασφαλίζει την εκπλήρωση της ανειλημμένης υποχρέωσης για τη διάθεση του προϊόντος για κατανάλωση κατά τη διάρκεια της ισχύος του πιστοποιητικού ΣΜΣ· η εγγύηση αυτή καταπίπτει ολικώς ή μερικώς αν η ενέργεια [η συναλλαγή] δεν πραγματοποιηθεί εντός της προθεσμίας αυτής ή πραγματοποιηθεί μόνο εν μέρει ».

Για να παρακολουθείται η εξέλιξη των εισαγωγών από τρίτες χώρες στην Κοινότητα κατά τον ίδιο τρόπο όπως και η εξέλιξη των κοινοτικών εισαγωγών, το άρθρο 3 του κανονισμού προβλέπει ότι « εάν προϊόντα που προέρχονται από τρίτες χώρες τεθούν σε ελεύθερη κυκλοφορία στο κράτος μέλος όπου εφαρμόζεται ο ΣΜΣ, τα εν λόγω προϊόντα μπορούν να τεθούν σε ελεύθερη κυκλοφορία μόνο κατόπιν υποβολής πιστοποιητικού εισαγωγής ΣΜΣ. Το πιστοποιητικό εισαγωγής ΣΜΣ ισχύει μόνο για το κράτος μέλος όπου εφαρμόζεται ο ΣΜΣ. »

Προβλέπεται, εξάλλου, ότι η έκδοση του πιστοποιητικού ΣΜΣ και των πιστοποιητικών εισαγωγής ΣΜΣ μπορεί να περιορίζεται σε ορισμένα προϊόντα ενός τομέα και να κλιμακώνεται χρονικά στη διάρκεια του έτους, καθώς και ότι για την έκδοση πιστοποιητικών μπορεί να ορίζεται προθεσμία (άρθρο 4). Εφόσον η κατάσταση της αγοράς καθιστά αναγκαίο τον περιορισμό ή την αναστολή των εισαγωγών στην αγορά συγκεκριμένου κράτους μέλους, η έκδοση του πιστοποιητικού ΣΜΣ μπορεί να περιοριστεί ή να ανασταλεί (άρθρο 5, παράγραφος 1).

Το άρθρο 7 προβλέπει ότι οι λεπτομέρειες της εφαρμογής του κανονισμού θα θεσπιστούν κατά τη διαδικασία της επιτροπής διαχειρίσεως.

β) Κανονισμός 574/86 της Επιτροπής

Με τον κανονισμό αυτό, τον οποίο εξέδωσε κατ' εφαρμογή του άρθρου 7 του κανονισμού 569/86 του Συμβουλίου, η Επιτροπή καθόρισε τις λεπτομέρειες εφαρμογής του ΣΜΣ. Τα άρθρα 2 και 6, παράγραφος 2, του κανονισμού ορίζουν συγκεκριμένα ότι το πιστοποιητικό ΣΜΣ επιτρέπει και υποχρεώνει να πωληθεί η καθαρή ποσότητα του προσδιοριζόμενου προϊόντος εντός της περιόδου ισχύος του πιστοποιητικού και ότι το πιστοποιητικό κανονικά χορηγείται την πέμπτη εργάσιμη ημέρα από την υποβολή της αιτήσεως.

γ) Κανονισμοί 624/86, 641/86, 643/86 και 647/86 της Επιτροπής

Οι κανονισμοί αυτοί καθορίζουν ορισμένες ειδικότερες λεπτομέρειες εφαρμογής του ΣΜΣ για τις πρώιμες πατάτες, για τα προϊόντα του τομέα των μεταποιημένων προϊόντων με βάση τα οπωροκηπευτικά που εισάγονται στην Πορτογαλία (και που αναφέρονται στο παράρτημα XXII της πράξης προσχώρησης), για τα προϊόντα του τομέα των ζωντανών φυτών και της ανθοκομίας που εισάγονται στην Πορτογαλία (και που επίσης αναφέρονται στο πιο πάνω παράρτημα), καθώς και για τα προϊόντα του αμπελοοινικού τομέα, αντιστοίχως. Οι κανονισμοί αυτοί καθορίζουν ιδίως τα ενδεικτικά ανώτατα όρια, τη διάρκεια ισχύος του πιστοποιητικού ΣΜΣ και την προθεσμία για την έκδοσή του, καθώς και το ύψος της εγγυήσεως για τα προϊόντα αυτά.

2. *Διαδικασία*

Η προσφυγή του Βασιλείου της Ισπανίας πρωτοκολλήθηκε στη γραμματεία του Δικαστηρίου στις 27 Μαΐου 1986.

Η αίτηση, την οποία υπέβαλε το προσφεύγον κατά τη διαδικασία των ασφαλιστικών μέτρων και ζήτησε την αναστολή εκτελέσεως των κανονισμών 569/86, 574/86 και 647/86, απορρίφθηκε με Διάταξη του προέδρου του Δικαστηρίου της 9ης Ιουλίου 1986.

Η έγγραφη διαδικασία εξελίχτηκε κανονικά· με έγγραφο της 29ης Σεπτεμβρίου 1986, ωστόσο, το Βασίλειο της Ισπανίας παραιτήθηκε της καταθέσεως υπομνήματος απαντήσεως και ζήτησε, βάσει του άρθρου 55, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού διαδικασίας να θεωρηθεί ότι η υπόθεση έχει προτεραιότητα, ώστε να οριστεί αναλόγως ημερομηνία για την προφορική διαδικασία. Με απόφαση της 3ης Οκτωβρίου 1986, ο πρόεδρος απέρριψε το αίτημα αυτό.

Κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή και μετά από ακρόαση του γενικού εισαγγελέα, το Δικαστήριο αποφάσισε να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία χωρίς προηγούμενη διεξαγωγή αποδείξεων.

II — Αιτήματα των διαδίκων

Το *προσφεύγον* ζητεί από το Δικαστήριο:

1) να ακυρώσει στο σύνολό τους τους κανονισμούς 569/86 του Συμβουλίου και 574/86, 624/86, 641/86, 643/86 και 647/86 της Επιτροπής·

2) να καταδικάσει τα καθών στα δικαστικά έξοδα.

Το Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, *καθού*, ζητεί από το Δικαστήριο:

1) να απορρίψει, τουλάχιστον όσον αφορά τον κανονισμό 569/86 του Συμβουλίου, την προσφυγή του Βασιλείου της Ισπανίας·

2) να καταδικάσει το προσφεύγον στα δικαστικά έξοδα.

Η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, *καθής*, ζητεί από το Δικαστήριο:

1) να απορρίψει την προσφυγή του Βασιλείου της Ισπανίας·

2) να το καταδικάσει στα δικαστικά έξοδα.

III — Λόγοι ακυρώσεως και επιχειρήματα των διαδίκων

Σύνοψη των προβαλλομένων λόγων

Αφού προβαίνει σε ορισμένες παρατηρήσεις σχετικά με τον ΣΜΣ, το Βασίλειο της Ισπανίας επισκοπεί καταρχάς το ιστορικό της έκδοσης των επίμαχων κανονισμών. Εξηγεί, στη συνέχεια, τους λόγους για τους οποίους οι εκτελεστικές διατάξεις του ΣΜΣ, όπως θεσπίστηκαν με τους κανονισμούς αυτούς, συνιστούν, κατά την άποψή του, ιδιαίτερα σοβαρό εμπόδιο στις συναλλαγές.

Το προσφεύγον επικαλείται στη συνέχεια τους ακόλουθους έξι λόγους ακυρώσεως.

Πρώτον, ο κανονισμός 569/86 του Συμβουλίου πάσχει από έλλειψη αιτιολογίας, κατά το μέτρο που στηρίζεται στη σκέψη ότι, « στα πλαίσια της Συνδιάσκεψης », κατά την οποία έγινε η διαπραγμάτευση της συνθήκης προσχώρησης, « συμφωνήθηκαν » συμπληρωματικές κατευθύνσεις σχετικά με τον τρόπο λειτουργίας του ΣΜΣ.

Δεύτερον, οι προσβαλλόμενοι κανονισμοί αντιβαίνουν προς τις διατάξεις της Συνθήκης περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, ενώ η πράξη προσχώρησης δεν περιέχει κανένα μέτρο που να επιτρέπει παρέκκλιση από τις διατάξεις αυτές.

Τρίτον, οι κανονισμοί είναι αντίθετοι προς την αρχή της ασφάλειας του δικαίου, διότι περιάγει τους επιχειρηματίες που επιθυμούν να εξαγάγουν προϊόντα υποκείμενα στον ΣΜΣ προς την Κοινότητα των Δέκα σε κατάσταση μεγάλης αβεβαιότητας ως προς τη δυνατότητα πραγματοποιήσεως των συναλλαγών τους.

Τέταρτον, το δημιουργούμενο σύστημα πιστοποιητικών και εγγυήσεων είναι δυσανάλογο προς τον επιδιωκόμενο στόχο.

Πέμπτον, οι κανονισμοί αντιβαίνουν προς τα άρθρα 31 και 32 της Συνθήκης ΕΟΚ: εισάγουν, ιδίως για τα οπωροκηπευτικά και τις πρώιμες πατάτες, ένα σύστημα συναλλαγών περισσότερο περιοριστικό από εκείνο που ίσχυε προ της προσχωρήσεως.

Έκτον, οι κανονισμοί δεν συμβιβάζονται με την αρχή της κοινοτικής προτίμησης, εφόσον περιάγουν την Ισπανία, ως προς τις συναλλαγές γεωργικών προϊόντων, σε θέση τρίτης χώρας.

1. *Ο ΣΜΣ — Γενικές παρατηρήσεις*

Το *προσφεύγον* ισχυρίζεται ιδίως ότι τα ενδεικτικά ανώτατα όρια, που προβλέπονται στο άρθρο 83 της πράξης προσχώρησης, πρέπει να διακρίνονται από τις ποσοστώσεις, τις οποίες

μπορεί να καθορίζει η Κοινότητα στο πλαίσιο της κοινής εμπορικής πολιτικής, καθώς και από τις ποσότητες « στόχους », που προβλέπονται στο άρθρο 84 της πράξης προσχώρησης. Ενώ η ποσόστωση επιβάλλει ανώτατα όρια στις εισαγωγές, των οποίων δεν επιτρέπεται η υπέρβαση, η υπέρβαση του ενδεικτικού ανωτάτου ορίου είναι κάλλιστα δυνατή. Σχετικώς, το προσφεύγον παρατηρεί ότι το γεγονός και μόνο της κάλυψης του ενδεικτικού ανωτάτου ορίου δεν ενεργοποιεί αυτομάτως το μηχανισμό διασφαλίσεως· βάσει του άρθρου 85 της πράξης προσχώρησης, η Επιτροπή συγκαλεί την επιτροπή διαχειρίσεως του οικείου τομέα, προκειμένου να προβεί στην εξέταση των κατάλληλων μέτρων, μόνον αν η « σημαντική αύξηση » των εισαγωγών οδηγεί « στην κάλυψη ή την υπέρβαση του ενδεικτικού ανωτάτου ορίου εισαγωγών του προϊόντος ». Η διάκριση άλλωστε μεταξύ ποσοστώσεων και ανωτάτων ορίων δεν αποτελεί ίδιο γνώρισμα της πράξης προσχώρησης· απαντάται και σε άλλους τομείς της εμπορικής πολιτικής, και ιδίως στο σύστημα γενικευμένων προτιμήσεων υπέρ των αναπτυσσομένων χωρών. Στο πλαίσιο αυτό, γίνεται δεκτό ότι κανονικά είναι δυνατή η υπέρβαση των ανωτάτων ορίων, δεδομένου ότι αυτά αποτελούν μάλλον ένα είδος εγγυημένου κατωτάτου ορίου παρά την ανώτατη επιτρεπόμενη ποσότητα.

Το *Συμβούλιο* διατείνεται, καταρχάς, ότι η επείγουσα διαδικασία κινείται αυτομάτως μόλις παρουσιαστεί κίνδυνος ότι ο ρυθμός των εισαγωγών, πραγματοποιημένων ή προβλεπομένων, « οδηγεί στην κάλυψη » του ενδεικτικού ανωτάτου ορίου, έστω και για τμήμα της περιόδου εμπορίας.

Στη συνέχεια, το Συμβούλιο αμφισβητεί ότι είναι δυνατή η υπέρβαση των ενδεικτικών ανωτάτων ορίων και ότι αυτά αποτελούν ένα είδος εγγυημένου κατωτάτου ορίου. Σχετικά, υπενθυμίζει, μεταξύ άλλων, αναφερόμενο ιδίως στην επίσημη έκδοση του Υπουργείου Γεωργίας, Αλιείας και Τροφίμων του Βασιλείου της Ισπανίας, που φέρει τον τίτλο *Tratado de adhesión España-CEE Agricultura,* που κυκλοφόρησε το 1985, τη φύση και το σκοπό του ΣΜΣ. Το δημοσίευμα αυτό χαρακτηρίζει — και ορθώς — τον ΣΜΣ ως « σύστημα επιτηρήσεως των συναλλαγών, μεταξύ της Ισπανίας και της Κοινότητας υπό την παρούσα σύνθεσή της, ως προς τα προϊόντα τα οποία εκάτερη πλευρά θεωρεί ως ευαίσθητα », που έχει ως σκοπό « να προσαρμόζει τις συναλλαγές στις πραγματικές δυνατότητες των οικείων αγορών, εμποδίζοντας την πραγματοποίηση υπερβολικών εισαγωγών, που θα μπορούσαν να προκαλέσουν ανεπανόρθωτες ζημίες στους αντιστοίχους τομείς ». Το επίσημο αυτό σχόλιο αναδεικνύει τον περιορισμένο χαρακτήρα που θέλησαν να προσδώσουν στον ΣΜΣ οι συντάκτες της πράξης προσχώρησης: επειδή ακριβώς υπάρχουν ορισμένες αγορές που είναι ιδιαίτερα ευαίσθητες στην εισαγωγή συγκεκριμένων γεωργικών προϊόντων και προκειμένου να εξασφαλιστεί η προοδευτική και ισόρροπη μετάβαση, δημιουργήθηκε ο ΣΜΣ, για να αποκρουστεί ο κίνδυνος της έντονης και απότομης αύξησης των εισαγωγών.

Το Συμβούλιο παρατηρεί, τέλος, ότι το σύστημα πιστοποιητικών και εγγυήσεων παρέχει στην Επιτροπή τη δυνατότητα να διαθέτει τα πληροφοριακά στοιχεία που της είναι αναγκαία για την καθημερινή επιτήρηση, την οποία προϋποθέτει η εύρυθμη λειτουργία του ΣΜΣ, πολύ πριν οι εισαγωγές φτάσουν το κατώφλι ενεργοποιήσεως των αυστηρών μέτρων του άρθρου 85 της πράξης· ταυτόχρονα το σύστημα αυτό παρέχει μείζονα εχέγγυα απ' ό,τι η εκ μέρους της διοικήσεως απλή κοινοποίηση τελωνειακών διασαφήσεων ή απλών περιοδικών στατιστικών. Έτσι, το σύστημα πιστοποιητικών και εγγυήσεων έχει ως αποτέλεσμα να αποφεύγεται η υπέρμετρη προσφυγή στα μέτρα διασφαλίσεως που προβλέπει η πράξη προσχώρησης.

Η *Επιτροπή* περιγράφει, καταρχάς, τα μεταβατικά μέτρα που προβλέπει η συνθήκη προσχώρησης στον τομέα της γεωργίας και συγκρίνει τα συστήματα που ισχύουν πριν και μετά την προσχώρηση. Εξηγεί, στη συνέχεια, την αναγκαιότητα ενός συστήματος πιστοποιητικών και εγγυήσεων για την εφαρμογή του ΣΜΣ. Σχετικώς παρατηρεί ότι, σε σύγκριση με τα στοιχεία που προκύπτουν από πιστοποιητικά, τα συστήματα που περιορίζονται στις στατιστικές και μόνο εμφανίζουν δύο τουλάχιστον μειονεκτήματα, που εμποδίζουν τη χρήση τους για την εφαρμογή του ΣΜΣ: αφενός, τα συστήματα αυτά στηρίζονται σε στοιχεία που προέρχονται από μεγάλο αριθμό τελωνειακών σταθμών, ενώ η έκδοση των πιστοποιητικών από τη χώρα εξαγωγής γίνεται από το κέντρο· αφετέρου, καθιστούν δυνατή την κατάρτιση στατιστικών εκ των υστέρων μόνο, και με καθυστέρηση που ποικίλλει από το ένα κράτος μέλος στο άλλο, αντί να διευκολύνουν την πρόβλεψη των προς εκτέλεση συναλλαγών.

2. *Τα περιοριστικά αποτελέσματα του συστήματος πιστοποιητικών και εγγυήσεων*

Κατά το *προσφεύγον*, το σύστημα πιστοποιητικών και εγγυήσεων δημιουργεί πρόσθετα εμπόδια στις συναλλαγές, τα οποία παράγουν τα αποτελέσματά τους ανεξάρτητα από την εφαρμογή του άρθρου 85 της πράξης προσχώρησης. Το σύστημα αυτό καθιστά δυσχερέστερες και πλέον αβέβαιες τις εξαγωγές των προϊόντων που υπόκεινται στον ΣΜΣ, και μάλιστα πριν ακόμα αυτές φτάσουν στο επίπεδο των ενδεικτικών ανωτάτων ορίων. Σχετικώς, το προσφεύγον επικαλείται ιδίως τις ακόλουθες περιστάσεις:

α) Το πιστοποιητικό αποτελεί προϋπόθεση που επιβάλλεται για κάθε εισαγωγή στην Κοινότητα των Δέκα· η προσκόμιση του πιστοποιητικού απαιτείται για να μπορέσει να πραγματοποιηθεί η διάθεση προς κατανάλωση των προϊόντων που υπόκεινται στον ΣΜΣ· το δε άρθρο 2, παράγραφος 1, του κανονισμού 574/86 της Επιτροπής αναφέρει ότι το πιστοποιητικό επιτρέπει και υποχρεώνει να γίνει η πώληση της καθαρής ποσότητας του προσδιοριζομένου προϊόντος εντός της διάρκειας ισχύος του πιστοποιητικού.

Το *Συμβούλιο* παρατηρεί σχετικώς ότι το ίδιο ισχύει και προκειμένου για τη διάθεση προς κατανάλωση, στην Ισπανία και στην Πορτογαλία, των προϊόντων που εξάγονται από την Κοινότητα των Δέκα και που υπόκεινται στον ΣΜΣ. Η *Επιτροπή* παρατηρεί ότι το πιστοποιητικό, το οποίο θα μπορούσε να ζητήσει κάθε ενδιαφερόμενος εγκατεστημένος στην Κοινότητα, άρα και ο αγοραστής, είναι αναγκαίο μόνο για τη διάθεση προς κατανάλωση των οικείων προϊόντων. Για την εξαγωγή επομένως δεν απαιτείται κανένα πιστοποιητικό.

β) Η υποχρέωση συστάσεως εγγυήσεως αυξάνει τα έξοδα και τον οικονομικό κίνδυνο· το πιστοποιητικό ΣΜΣ χορηγείται μόνον εφόσον προηγηθεί η σύσταση εγγυήσεως. Η εγγύηση αυτή ελευθερώνεται μόνον εφόσον αποδειχτεί ότι το προϊόν διατέθηκε προς κατανάλωση στο κράτος μέλος εισαγωγής και εντός της διάρκειας ισχύος του πιστοποιητικού (άρθρο 1, παράγραφος 3, του κανονισμού 569/86 και άρθρο 8, παράγραφος 2, του κανονισμού 574/86).

Το *Συμβούλιο* και η *Επιτροπή* παρατηρούν ότι οι συνέπειες αυτές απορρέουν από την ίδια τη φύση ενός συστήματος πιστοποιητικών. Το σύστημα των εγγυήσεων είναι αναγκαίο για να αποφεύγεται το ενδεχόμενο ορισμένοι έμποροι να ζητούν το σύνολο των διατιθεμένων πιστοποιητικών για κερδοσκοπικούς σκοπούς και προς βλάβη άλλων εμπόρων.

γ) Για τις ισπανικές εξαγωγές, το πιστοποιητικό μπορεί να εκδοθεί μόνο από τις ισπανικές αρχές και όχι από τις αρχές της χώρας όπου τα προϊόντα διατίθενται προς κατανάλωση

(άρθρο 1, παράγραφος 4, του κανονισμού 569/86).

Το *Συμβούλιο* και η *Επιτροπή* φρονούν ότι ο κανόνας αυτός είναι προς όφελος της χώρας εξαγωγής· αποφεύγεται έτσι η εξάρτηση των ισπανών εξαγωγέων από τις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών εισαγωγής.

δ) Το πιστοποιητικό εκδίδεται μόνον αφότου παρέλθει προθεσμία αναμονής επτά ημερών· στην προθεσμία πέντε ημερών που προβλέπει το άρθρο 6, παράγραφος 2, του κανονισμού 574/86 πρέπει να προστεθούν τουλάχιστον δύο μη εργάσιμες ημέρες. Τον περιοριστικό χαρακτήρα της επταήμερης προθεσμίας αναγνώρισε η Επιτροπή στην περίπτωση της πρώιμης πατάτας, για την οποία η ίδια προέβλεψε ότι τα πιστοποιητικά εκδίδονται αμελλητί (άρθρο 2, παράγραφος 3, του κανονισμού 624/86).

Το *Συμβούλιο* και η *Επιτροπή* παρατηρούν ιδίως ότι οι διατάξεις εφαρμογής του ΣΜΣ πρέπει να συνοδεύονται από ελάχιστες προθεσμίες, ώστε να μπορεί να λειτουργήσει ο έλεγχος των συναλλαγών.

ε) Η έκδοση των πιστοποιητικών μπορεί να περιορίζεται σε ορισμένα προϊόντα ενός τομέα και να κλιμακώνεται χρονικά στη διάρκεια του έτους (άρθρο 4, παράγραφος 1, του κανονισμού 569/86), έστω και χωρίς να έχουν ακόμα καλυφθεί ή ξεπεραστεί τα ανώτατα ποσοτικά όρια που προβλέπονται για τα οικεία προϊόντα· η δυνατότητα αυτή περιορίζει σοβαρά την ελευθερία των συναλλαγών.

Κατά το *Συμβούλιο*, από το άρθρο 85 της πράξης προσχώρησης προκύπτει ότι τα μέτρα διασφαλίσεως μπορούν να ενεργοποιηθούν πριν ακόμα γίνει υπέρβαση των ενδεικτικών ανωτάτων ορίων. Ευλόγως, λοιπόν, το άρθρο 5 του κανονισμού 569/86 προβλέπει ότι η έκδοση των πιστοποιητικών μπορεί να περιοριστεί ή να ανασταλεί, εφόσον η κατάσταση της αγοράς απαιτεί τον περιορισμό ή την αναστολή των εισαγωγών στην αγορά συγκεκριμένου κράτους μέλους. Ο λόγος άλλωστε για τον οποίο το άρθρο 4 του κανονισμού αυτού προβλέπει ότι η έκδοση πιστοποιητικών μπορεί να περιορίζεται σε ορισμένα προϊόντα ή να κλιμακώνεται χρονικά στηρίζεται, αφενός, στην ύπαρξη προϊόντων που, λόγω της κατώτερης ποιότητάς τους, δεν αποτελούν αντικείμενο εμπορίας και, αφετέρου, στις ανάγκες καθορισμού ενδεικτικού ανωτάτου ορίου· πράγματι, τα άρθρα 83 και 251 της πράξης προσχώρησης προβλέπουν ότι «στο πλαίσιο του συνολικού ενδεικτικού ανωτάτου ορίου μπορούν να καθοριστούν ανώτατα όρια που να αντιστοιχούν στις διάφορες περιόδους της οικείας περιόδου εμπορίας».

στ) Οι δυνατότητες μεταβιβάσεως των δικαιωμάτων που απορρέουν από το πιστοποιητικό είναι υπερβολικά περιορισμένες· τα δικαιώματα που απορρέουν από το πιστοποιητικό ανήκουν αποκλειστικά στο πρόσωπο που κατονομάζεται στο έντυπο ως κάτοχος, μπορούν δε να μεταβιβαστούν άπαξ μόνο. Οι δυνατότητες διαδοχικής μεταβιβάσεως των εξαγομένων προϊόντων μεταξύ του χρόνου υποβολής αιτήσεως για την έκδοση του πιστοποιητικού και του χρόνου αποστολής του προϊόντος στον καταναλωτή είναι, συνεπώς, πολύ περιορισμένες.

Η *Επιτροπή* παρατηρεί ότι το δημιουργηθέν σύστημα είναι πιο ευέλικτο από εκείνο του άρθρου 9 του κανονισμού 3183/80 της Επιτροπής, της 3ης Δεκεμβρίου 1980, περί κοινών τρόπων εφαρμογής του καθεστώτος πιστοποιητικών εισαγωγής, εξαγωγής και προκαθορισμού για τα γεωργικά προϊόντα (ΕΕ ειδ. έκδ. 11/022, σ. 66), που εφαρμόζεται στα πιστοποιητικά που προβλέπονται στις οργανώσεις αγοράς.

ζ) Η εγγύηση μπορεί να ελευθερωθεί μόνον εφόσον προσκομιστεί πιστοποιητικό θεωρημένο από το τελωνείο της χώρας εισαγωγής εντός έξι μηνών από την τελευταία ημέρα ισχύος του πιστοποιητικού (άρθρο 8, παράγραφος 5, του κανονισμού 574/86). Ο εξαγωγέας, ο οποίος έχει καταθέσει την εγγύηση,

υποχρεώνεται έτσι να στηριχτεί σ' ένα δικαιολογητικό, το οποίο συνήθως βρίσκεται στην κατοχή του αγοραστή του προϊόντος.

Η *Επιτροπή* φρονεί ότι το γεγονός αυτό δεν μπορεί να θεωρηθεί ως ανυπέρβλητο κώλυμα.

η) Τα δικαιώματα που εμπεριέχονται στο πιστοποιητικό μπορούν να αφαιρεθούν κατά διακριτική ευχέρεια για ένα ή περισσότερα κράτη μέλη (άρθρο 5, παράγραφος 2, του κανονισμού 569/86)· ο εξαγωγέας διατελεί έτσι σε κατάσταση διαρκούς ελλείψεως ασφαλείας του δικαίου.

Το *Συμβούλιο* αντιτείνει ότι ο περιορισμός ή η αναστολή των εισαγωγών υπόκειται σε προϋποθέσεις που ορίζονται σαφώς στο άρθρο 5, παράγραφος 2, και στο άρθρο 6, παράγραφος 1, του κανονισμού 569/86.

Η *Επιτροπή* προσθέτει ότι, δυνάμει του άρθρου 85, παράγραφος 2, της πράξης προσχώρησης, τα κράτη μέλη μπορούν να λάβουν συντηρητικά μέτρα μόνο κατόπιν αποφάσεως της Επιτροπής.

θ) Τέλος, έστω και αν η αίτηση του εξαγωγέα για τη χορήγηση πιστοποιητικού περιέχει σφάλμα, δεν μπορεί να ανακληθεί.

3. *Το ιστορικό της εκδόσεως των προσβαλλόμενων κανονισμών*

Το *προσφεύγον* διατείνεται ότι η μνεία που περιέχεται στη δεύτερη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 569/86 του Συμβουλίου, ότι « στα πλαίσια της Συνδιάσκεψης συμφωνήθηκαν συμπληρωματικές κατευθύνσεις » περιέχουσες ενδείξεις σχετικά με τον τρόπο λειτουργίας του ΣΜΣ, είναι ανακριβής. Κατά την υπουργική σύνοδο της 28ης Μαρτίου 1985, κατά την οποία συμφωνήθηκαν οι βασικές διατάξεις του ΣΜΣ, η ισπανική κυβέρνηση έλαβε για πρώτη φορά γνώση ενός σχεδίου δηλώσεως της Επιτροπής για τα εκτελεστικά μέτρα που θα έπρεπε να εκδοθούν στο πλαίσιο του ΣΜΣ. Η δήλωση αυτή προέβλεπε τη δημιουργία συστήματος πιστοποιητικών και εγγυήσεων. Το σχέδιο αυτό συζητήθηκε κατά την τελευταία σύνοδο της Συνδιάσκεψης σε επίπεδο αναπληρωτών, στις 6 και 7 Ιουνίου 1985. Κατ' αυτήν, η αντιπροσωπεία της Κοινότητας αποπειράθηκε ανεπιτυχώς να αποσπάσει τη συναίνεση της ισπανικής αντιπροσωπείας για να περιληφθεί η δήλωση αυτή, ως κοινή δήλωση, στην πράξη προσχώρησης. Η ισπανική κυβέρνηση θεώρησε ότι το σύστημα πιστοποιητικών και εγγυήσεων θα καθιστούσε σημαντικά πιο περιοριστικό το μηχανισμό καθορισμού ποσοτικών ανωτάτων ορίων, ως προς τον οποίο τα δύο μέρη είχαν συμφωνήσει στις 28 Μαρτίου 1985. Για τον ίδιο λόγο, η ισπανική αντιπροσωπεία αρνήθηκε να περιληφθεί η εν λόγω δήλωση στην πράξη προσχώρησης ως μονομερής δήλωση της Κοινότητας των Δέκα. Η Συνδιάσκεψη περιορίστηκε επομένως στο να καταχωρίσει τη δήλωση αυτή σε παράρτημα των πρακτικών της XXXII συνόδου αναπληρωτών, υποδηλώνοντας έτσι την έλλειψη συμφωνίας.

4. *Παράβαση ουσιώδους τύπου*

Κατά το μέτρο που ο κανονισμός 569/86 του Συμβουλίου στηρίζεται στην προαναφερθείσα δεύτερη αιτιολογική σκέψη, το *προσφεύγον* φρονεί ότι πρέπει να ακυρωθεί ελλείψει αιτιολογίας.

Το *Συμβούλιο* δέχεται ότι ο όρος « συμφωνήθηκαν » στην εν λόγω αιτιολογική σκέψη μπορεί να προκαλέσει σύγχυση, αν ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι αντικατοπτρίζει συμφωνία όλων των συμβαλλομένων μερών κατά τη διαπραγμάτευση της προσχώρησης. Εντούτοις, η ύπαρξη σε μια αιτιολογική σκέψη μιας ατυχούς εκφράσεως δεν αρκεί για να στοιχειοθετήσει παράβαση ουσιώδους τύπου, εφόσον η πράξη είναι κατά τα λοιπά επαρκώς αιτιολογη-

μένη. Εξάλλου, το *Συμβούλιο*, καθώς και η *Επιτροπή*, διατείνονται ότι ο κανονισμός 569/86 βρίσκει εν πάση περιπτώσει επαρκές έννομο έρεισμα στο άρθρο 89, παράγραφος 1, της πράξης προσχώρησης. Οι αιτιολογικές σκέψεις του κανονισμού ορθώς υπενθυμίζουν ότι ο ΣΜΣ έχει προβλεφθεί με το άρθρο 81 της πράξης προσχώρησης και ότι ο ΣΜΣ « αποσκοπεί στην παρακολούθηση της εξέλιξης των συναλλαγών και στην εφαρμογή των ενδεχομένως απαιτούμενων από την εξέλιξη αυτή μέτρων που προβλέπονται από την πράξη προσχώρησης ».

5. *Παραβίαση της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων*

Το *προσφεύγον* διατείνεται ότι οι επίδικοι κανονισμοί αντιβαίνουν προς το άρθρο 30 της Συνθήκης, διότι:

— επιβάλλουν τόσο την προσκόμιση πιστοποιητικού όσο και τη σύσταση εγγυήσεως ως προϋποθέσεις για τη διάθεση των προϊόντων προς κατανάλωση στη χώρα εισαγωγής·

— επιτρέπουν τη χρονική κλιμάκωση της έκδοσης των πιστοποιητικών κατά τη διάρκεια του έτους· και

— επιτρέπουν τον περιορισμό της έκδοσης των πιστοποιητικών σε ορισμένα προϊόντα ενός τομέα πριν καν καλυφθούν τα ενδεικτικά ανώτατα όρια.

Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, έχει γίνει δεκτό ότι, πλην εξαιρέσεων τις οποίες προβλέπει το ίδιο το κοινοτικό δίκαιο, τα άρθρα 30 και 34 της Συνθήκης εμποδίζουν την εφαρμογή, στις ενδοκοινοτικές συναλλαγές, κάθε μέτρου που διατηρεί την, έστω και καθαρά τυπική, επιβολή αδειών εισαγωγής ή εξαγωγής ή κάθε άλλης παρόμοιας διαδικασίας. Το προσφεύγον παραπέμπει σχετικώς, μεταξύ άλλων, στις αποφάσεις του Δικαστηρίου της 15ης Δεκεμβρίου 1971 (συνεκδικασθείσες υποθέσεις 51 έως 54/71, International Fruit Company, Rec. 1971, σ. 1107), της 15ης Δεκεμβρίου 1976 (υπόθεση 41/76, Donckerwolcke, Rec. 1976, σ. 1921) και της 11ης Ιουνίου 1985 (υπόθεση 288/83, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας, Συλλογή 1985, σ. 1768).

Με την απόφαση της 16ης Μαρτίου 1977 (υπόθεση 68/76, Επιτροπή κατά Γαλλίας, Rec. 1977, σ. 515), το Δικαστήριο έχει δεχτεί άλλωστε ότι, έστω και αν τα πιστοποιητικά εξαγωγής χορηγούνται αμελλητί και για ολόκληρες τις αιτούμενες ποσότητες και αν σκοπός του μέτρου είναι πράγματι να γνωσθούν οι προθέσεις των εξαγωγέων, πρέπει το μέτρο να χαρακτηριστεί ως μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό επί των εξαγωγών, διότι « η επιβολή κάθε ειδικής διατυπώσεως κατά την εξαγωγή, λόγω της καθυστερήσεως την οποία επιφέρει και της αποτρεπτικής επιδράσεως που ασκεί στους εξαγωγείς, συνιστά εμπόδιο στις συναλλαγές ».

Όσον αφορά την υποχρέωση συστάσεως εγγυήσεως, το προσφεύγον υποστηρίζει ότι, τόσο από την οδηγία 70/50 της Επιτροπής, της 22ας Δεκεμβρίου 1969, περί καταργήσεως των μέτρων ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικούς περιορισμούς επί των εισαγωγών που δεν εμπίπτουν σε άλλες διατάξεις εκδιδόμενες δυνάμει της Συνθήκης ΕΟΚ (JO L 13, σ. 29), όσο και από τη νομολογία του Δικαστηρίου, προκύπτει ότι μια τέτοια υποχρέωση συνιστά μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό κατά την έννοια του άρθρου 30 της Συνθήκης. Παραπέμπει σχετικώς ιδίως στις αποφάσεις του Δικαστηρίου της 9ης Ιουνίου 1982 (υπόθεση 95/81, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 1982, σ. 2187, και συνεκδικασθείσες υποθέσεις 206, 207, 209 και 210/80, Orlandi, Συλλογή 1982, σ. 2147).

Το προσφεύγον παρατηρεί, στη συνέχεια, ότι το άρθρο 30 της Συνθήκης δεσμεύει όχι μόνο τα κράτη μέλη αλλά και τα κοινοτικά όργανα και ότι καμία παρέκκλιση από την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων δεν επιτρέπεται χωρίς ρητή διάταξη της πράξης προσχώρησης. Η πράξη προσχώρησης όμως ουδόλως επιτρέπει τη θέσπιση γενικευμένου συστήματος πιστοποιητικών και εγγυήσεων, την υποχρεωτικής ισχύος χρονική κλιμάκωση των εξαγωγών προϊόντων υπαγόμενων στον ΣΜΣ κατά τη διάρκεια του έτους ή τον περιορισμό της εισαγωγής των προϊόντων αυτών πριν καν καλυφθούν τα ισχύοντα ενδεικτικά ανώτατα όρια.

Το *Συμβούλιο* και η *Επιτροπή* διατείνονται, πρώτον, ότι το τμήμα της πράξης προσχώρησης που αναφέρεται στον ΣΜΣ συνιστά, αυτό καθαυτό, προσωρινή παρέκκλιση από τις διατάξεις της Συνθήκης περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων. Το άρθρο 30 της Συνθήκης δεν επηρεάζει συνεπώς την εκτίμηση ενός μεταβατικού καθεστώτος σαν αυτού που καθιερώνεται με την πράξη προσχώρησης. Εξάλλου, το Συμβούλιο παρατηρεί ότι τα άρθρα 89, παράγραφος 1, και 234, παράγραφος 2, της πράξης προσχώρησης του απονέμουν ευρεία εξουσία ως προς τη θέσπιση διατάξεων εφαρμογής του ΣΜΣ.

Το Συμβούλιο και η Επιτροπή παρατηρούν, στη συνέχεια, ότι στον τομέα της γεωργικής πολιτικής τα θεσμικά όργανα διαθέτουν ευρεία διακριτική εξουσία. Σχετικώς το Συμβούλιο παραπέμπει ιδίως στις αποφάσεις του Δικαστηρίου της 29ης Οκτωβρίου 1980 (υπόθεση 168/79, Roquette, Rec. 1980, σ. 3333), της 21ης Φεβρουαρίου 1979 (υπόθεση 138/78, Stolting, Rec. 1979, σ. 713) και της 30ής Σεπτεμβρίου 1982 (υπόθεση 108/81, Amylum, Συλλογή 1982, σ. 3107).

Το Συμβούλιο και η Επιτροπή παρατηρούν, τέλος, ότι τα εκδοθέντα μέτρα εφαρμόζονται μόνο στις συναλλαγές μεταξύ της Κοινότητας των Δέκα και των δύο προσχωρησάντων κρατών, δεδομένου ότι αυτές εντάσσονται στο πλαίσιο που διέπεται από την πράξη προσχώρησης, και ότι, κατά τις διατάξεις της πράξης, τα μέτρα αυτά αποσκοπούν στην « πλήρη πραγματοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας στο εσωτερικό της Κοινότητας κατά τη λήξη της χρονικής περιόδου εφαρμογής των μεταβατικών μέτρων » (άρθρο 83, παράγραφος 2, και άρθρο 251 της πράξης προσχώρησης).

6. *Παραβίαση της αρχής της ασφάλειας του δικαίου*

Κατά το *προσφεύγον*, το σύστημα πιστοποιητικών και εγγυήσεων περιάγει τους συναλλασσομένους σε μεγάλη αβεβαιότητα ως προς τη δυνατότητα πραγματοποιήσεως των σκοπουμένων εξαγωγών. Παραπέμπει σχετικώς στις περιστάσεις που αναπτύσσονται πιο πάνω στην ενότητα αριθ. 2, και ιδίως τις εκτιθέμενες στα στοιχεία δ), ε), ζ) και η). Η αβεβαιότητα αυτή συνιστά παραβίαση της αρχής της ασφάλειας του δικαίου.

Το *Συμβούλιο* και η *Επιτροπή* υπενθυμίζουν ότι αμφισβητούν τα πραγματικά περιστατικά, όπως τα εκθέτει το προσφεύγον. Δεν μπορεί, άλλωστε, να αποδοθεί η πρόκληση αβεβαιότητας σε ένα μηχανισμό τόσο κλασικό και γνωστό στους συναλλασσομένους όσο ο μηχανισμός των πιστοποιητικών και εγγυήσεων.

7. *Παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας*

Σχετικώς το *προσφεύγον* διατείνεται, πρώτον, ότι οι διατάξεις εφαρμογής του ΣΜΣ δεν μπορούν παρά να αποσκοπούν στην καθιέρωση ενός συστήματος επιτηρήσεως και εκτιμήσεως των συναλλαγών και όχι στη θέσπιση ενός πρόσθετου μηχανισμού ελέγχου πέραν του ΣΜΣ. Το επίμαχο, όμως, σύστημα πιστοποιητικών και εγγυήσεων συνιστά ποσοτικό έλεγχο, πρόσθετο έναντι του ΣΜΣ και ακατάλληλο να προστατεύσει την Κοινότητα των Δέκα από την εισαγωγή ισπανικών προϊόντων.

Το *Συμβούλιο* και η *Επιτροπή* εκθέτουν ότι οι διατάξεις εφαρμογής του ΣΜΣ δεν μπορούν να εκτιμηθούν, αν δεν ληφθεί υπόψη το περιεχόμενο του ΣΜΣ αυτού καθαυτού. Σχετικώς το Συμβούλιο παρατηρεί ότι, εφόσον ο μηχανισμός αυτός προβλέπει μέτρα που μπορούν να φτάσουν μέχρι τη λήψη μέτρων περιορισμού των εισαγωγών που προορίζονται για ορισμένες περιοχές της Κοινότητας των Δέκα, είναι απαραίτητο να τηρούνται ακριβή στοιχεία για τα ρεύματα των συναλλαγών.

Δεύτερον, το *προσφείγον* διατείνεται ότι, όπως προκύπτει από την απόφαση του Δικαστηρίου της 16ης Μαρτίου 1977 (υπόθεση 68/76, Επιτροπή κατά Γαλλίας, Rec. 1977, σ. 515), έστω και αν τα προσβαλλόμενα μέτρα έχουν ως αποκλειστικό στόχο την παρακολούθηση των συναλλαγών, ο σκοπός αυτός δεν δικαιολογεί παράβαση του άρθρου 30 της Συνθήκης.

Η *Επιτροπή* αντιτείνει ότι το ζήτημα δεν είναι αν τα μέτρα που εκδόθηκαν προς εφαρμογή του άρθρου 81 της πράξης προσχώρησης είναι ή όχι αντίθετα προς το άρθρο 30 της Συνθήκης, αλλά να αποδειχτεί κατά τι συνιστούν παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας.

Το *προσφείγον* παρατηρεί, τρίτον, ότι η θέσπιση ειδικού μηχανισμού αποσκοπούντος στην παρακολούθηση της εξέλιξης των συναλλαγών είναι ανώφελη, όταν η Επιτροπή και οι αρμόδιες εθνικές διοικητικές αρχές έχουν ήδη — βάσει των απλών τελωνειακών διασαφήσεων — ακριβή συνολική εποπτεία του όγκου των συναλλαγών, η οποία τους παρέχει τη δυνατότητα να εκδώσουν ενδεχομένως τα μέτρα που προβλέπονται στο άρθρο 85 της πράξης προσχώρησης. Έτσι, παραδείγματος χάρη, για τα οπωροκηπευτικά, ο κανονισμός 1035/72 του Συμβουλίου, της 18ης Μαΐου 1972, περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα των οπωροκηπευτικών (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/007, σ. 250), ποτέ δεν καθιέρωσε σύστημα πιστοποιητικών και εγγυήσεων για τις εισαγωγές από τρίτες χώρες, ενώ το άρθρο 29 του εν λόγω κανονισμού προβλέπει επίσης μέτρα διασφαλίσεως αποσκοπούντα στη θεραπεία των διαταραχών που προκαλούνται από τις εισαγωγές αυτές.

Το *Συμβούλιο* και η *Επιτροπή* υπενθυμίζουν ότι, όπως έχουν ήδη πει, οι απλές τελωνειακές διασαφήσεις δεν είναι αρκετά αξιόπιστες, ώστε να παρακολουθείται βάσει αυτών η εξέλιξη των συναλλαγών των ευαίσθητων προϊόντων που υπόκεινται στον ΣΜΣ, ενόψει της φύσεως των μέτρων που προβλέπονται στο άρθρο 85 της πράξης προσχώρησης. Το Συμβούλιο παρατηρεί, εξάλλου, ότι, όπως έκρινε το Δικαστήριο με την απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 1970 (υπόθεση 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Rec. 1970, σ. 1125), ένα σύστημα κοινοποιήσεως απλών τελωνειακών διασαφήσεων δεν αρκεί για να παράσχει στις αρμόδιες αρχές ασφαλή στοιχεία για την εξέλιξη των κινήσεων των εμπορευμάτων.

Το *προσφείγον* διατείνεται, εν συνεχεία, ότι το σύστημα των πιστοποιητικών και εγγυήσεων είναι εν πάση περιπτώσει υπερβολικά αυστηρό. Σχετικώς επικαλείται ιδίως τον πιο ευέλικτο χαρακτήρα, τον οποίο εμφανίζουν τα μέτρα επιτηρήσεως του ενδοκοινοτικού εμπορίου, που προβλέπονται βάσει του άρθρου 115 της Συνθήκης, για τα προϊόντα καταγωγής τρίτων χωρών που τίθενται σε κυκλοφορία στην Κοινότητα. Αυτό ισχύει και προκειμένου για τα μέτρα επιτηρήσεως που προβλέπει ο κανονισμός 288/82 του Συμβουλίου, της 5ης Φεβρουαρίου 1982, περί του κοινού καθεστώτος εισαγωγών (ΕΕ L 35, σ. 1). Πράγματι, ο κανονισμός αυτός προβλέπει μεν την έκδοση πιστοποιητικών, αλλά χωρίς δαπάνες ή σύσταση εγγυήσεως.

Το *Συμβούλιο* και η *Επιτροπή* εκθέτουν ότι δεν χωρεί σύγκριση μεταξύ των μέτρων τα οποία μπορεί να επιτρέψει η Επιτροπή δυνάμει του άρθρου 115 της Συνθήκης και εκείνων που προβλέπουν οι επίδικοι κανονισμοί. Το Συμβούλιο υπενθυμίζει τον ειδικό χαρακτήρα

του ΣΜΣ ως προσωρινού, μεταβατικού, σταδιακού και σχετικά ευέλικτου εμποδίου στις κοινοτικές συναλλαγές ορισμένων γεωργικών προϊόντων που είναι ιδιαίτερα ευαίσθητα, καθώς και την ανάγκη υπάρξεως ενός συστήματος που μειώνει στο ελάχιστο τους κινδύνους διαταραχής των παραδοσιακών ρευμάτων.

Το *προσφεύγον*, τέλος, υποστηρίζει ότι ένα σύστημα τόσο γενικού και περιοριστικού χαρακτήρα, όπως αυτό που καθιερώνεται με τους προσβαλλόμενους κανονισμούς δεν δικαιολογείται από την ανάγκη παρακολουθήσεως της εξέλιξης των συναλλαγών, δεδομένου ότι το άρθρο 85, παράγραφος 3, της πράξης προσχώρησης προβλέπει ότι τα περιοριστικά μέτρα μπορούν να ληφθούν « μόνο στο βαθμό και για το χρονικό διάστημα που είναι απολύτως αναγκαία για τον τερματισμό της διαταραχής ».

Επ' αυτού, το *Συμβούλιο* και η *Επιτροπή* αντιτείνουν ότι το προσφεύγον συγχέει τα μέτρα διασφαλίσεως, αφενός, με τα μέτρα επιτηρήσεως για την εφαρμογή των πρώτων, αφετέρου.

8. *Παράβαση των άρθρων 31 και 32 της Συνθήκης*

Το *προσφεύγον* διατείνεται ότι η καθιέρωση συστήματος πιστοποιητικών και εγγυήσεων για δύο από τα διαλαμβανόμενα προϊόντα, ήτοι για τα οπωροκηπευτικά και τις πρώιμες πατάτες, τα οποία δεν υπόκεινταν στο σύστημα αυτό προ της προσχωρήσεως, αντιβαίνει προς τα άρθρα 31 και 32 της Συνθήκης, τα οποία επιβάλλουν στα κράτη μέλη να μην εισάγουν στις μεταξύ τους συναλλαγές νέους ποσοτικούς περιορισμούς και μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος.

Το *Συμβούλιο* και η *Επιτροπή* απαντούν ότι τα μέτρα επιτηρήσεως που θεσπίζονται με τους προσβαλλόμενους κανονισμούς δεν περιέχουν περιορισμούς υπερβαίνοντες τα όρια εκείνων που προκύπτουν από τη θέσπιση του ΣΜΣ ως μεταβατικού μέσου. Το Συμβούλιο παρατηρεί σχετικώς ότι ο ΣΜΣ είναι ιδιαίτερα αυστηρός προκειμένου για τις εισαγωγές των « ευαίσθητων » προϊόντων στην ισπανική (και την πορτογαλική) αγορά, ενώ το σύστημα είναι πολύ λιγότερο περιοριστικό ως προς τις ισπανικές (και τις πορτογαλικές) εξαγωγές προς την Κοινότητα των Δέκα.

9. *Παραβίαση της αρχής της κοινοτικής προτίμησης*

Το *προσφεύγον* εκθέτει ότι το άρθρο 3 του κανονισμού 569/86 του Συμβουλίου υποβάλλει εφεξής τα προϊόντα που προέρχονται από τρίτες χώρες στους κανόνες του ΣΜΣ, κατά το μέτρο που πρόκειται για προϊόντα που υπόκεινται στον ΣΜΣ και στο μεταξύ Ισπανίας και Κοινότητας εμπόριο. Η παράγραφος 3 του εν λόγω άρθρου διευκρινίζει ότι ο ΣΜΣ « δεν εφαρμόζεται για τα προϊόντα που προέρχονται από τρίτες χώρες και τα οποία υπόκεινται σε ποσοτικούς περιορισμούς στο κράτος μέλος που εφαρμόζεται ο ΣΜΣ ». Κατά το προσφεύγον, όμως, καμία αντίστοιχη διάταξη δεν έχει τεθεί για τις ισπανικές πρώιμες πατάτες που εισάγονται σε άλλο κράτος μέλος, ενώ σε πολλά κράτη μέλη εξακολουθούν να υφίστανται για τα προϊόντα αυτά ποσοτικοί περιορισμοί (παραπέμπει σχετικώς στο συγκεντρωτικό πίνακα των ισχυόντων εθνικών ποσοτικών περιορισμών, ΕΕ C 350 της 31.12.1985, σ. 16). Το προσφεύγον φρονεί ότι, υπ' αυτές τις περιστάσεις, η καθιέρωση ενός γενικευμένου συστήματος πιστοποιητικών και εγγυήσεων ως προς την Ισπανία και την Πορτογαλία συνιστά παραβίαση της αρχής της κοινοτικής προτίμησης, όπως έχει κρίνει σε ανάλογη περίπτωση το Δικαστήριο με την απόφαση της 13ης Μαρτίου 1968 (υπόθεση 5/67, Beus, Rec. 1968, σ. 125).

Το *Συμβούλιο* και η *Επιτροπή* εκθέτουν ότι, για τα προϊόντα που εισάγονται στην Ισπανία από την Κοινότητα των Δέκα, ισχύει αυτομάτως η κοινοτική προτίμηση, πράγμα που επιβεβαιώνεται από την παράγραφο 1 του άρθρου 2 του κανονισμού 569/86 του Συμβουλίου: « εάν προϊόντα που προέρχονται από τρίτη χώρα τεθούν σε ελεύθερη κυκλοφορία στην Ισπανία, και τα προϊόντα αυτά είναι τα ίδια με εκείνα που αναφέρονται στο άρθρο 84, παράγραφος 1, της πράξης προσχώρησης, η ποσότητα των προϊόντων που μπορεί να τεθεί σε ελεύθερη κυκλοφορία στην Ισπανία δεν μπορεί να υπερβαίνει ποσότητα ισοδύναμη προς εκείνη που προκύπτει από την εφαρμογή του άρθρου 84 της εν λόγω πράξης προσχώρησης ». Αντιθέτως, για τις εισαγωγές ισπανικών προϊόντων προς την Κοινότητα των Δέκα, για τις οποίες ο ΣΜΣ προβλέπει μόνο ενδεικτικά ανώτατα όρια, τα κοινοτικά όργανα εφαρμόζουν την κοινοτική προτίμηση τηρώντας τις διεθνείς υποχρεώσεις της Κοινότητας και συμμορφούμενα, πιο συγκεκριμένα, προς την κοινή δήλωση για την εισαγωγή από τρίτες χώρες προϊόντων που υπόκεινται στον ΣΜΣ: « στο μέτρο που η επιδείνωση της αγοράς της Κοινότητας ή μιας από τις περιοχές της οφείλεται επίσης στις εισαγωγές προελεύσεως τρίτων χωρών, τα μέτρα έναντι των εισαγωγών αυτών θα ληφθούν μόνο στο πλαίσιο και υπό τις προϋποθέσεις των μηχανισμών που έχουν ήδη προβλεφθεί από τις κοινές οργανώσεις των αγορών και με την προϋπόθεση ότι τηρούνται οι διατάξεις που αναφέρονται στις διεθνείς δεσμεύσεις της Κοινότητας » (ΕΕ L 302 της 15.11.1985, σ. 481).

Το Συμβούλιο επισημαίνει, εξάλλου, ότι οι διαφορές μεταξύ των « πιστοποιητικών ΣΜΣ » και των « πιστοποιητικών εισαγωγής ΣΜΣ », τα οποία προβλέπονται για τα προϊόντα προελεύσεως τρίτων χωρών, είναι ελάχιστες και ότι, ως εκ τούτου, η έκδοση του κανονισμού 569/86 δεν περιήγαγε το Ηνωμένο Βασίλειο σε θέση λιγότερο ευνοϊκή από τις τρίτες χώρες.

10. *Παράνομος χαρακτήρας ειδικών διατάξεων των επίδικων κανονισμών*

Πέραν της ελλείψεως νομιμότητας από την οποία πάσχουν στο σύνολό τους οι προσβαλλόμενοι κανονισμοί, το *προσφεύγον* υποστηρίζει ακόμη ότι οι ακόλουθες διατάξεις είναι καθαυτές παράνομες:

α) Το άρθρο 4 του κανονισμού 569/86 είναι παράνομο, κατά το μέτρο που επιτρέπει τον περιορισμό της έκδοσης πιστοποιητικών ΣΜΣ σε ορισμένα προϊόντα ή τη χρονική κλιμάκωση της έκδοσης των πιστοποιητικών αυτών κατά τη διάρκεια του έτους. Το σύστημα αυτό δεν βρίσκει νόμιμο έρεισμα στην πράξη προσχώρησης και αντιβαίνει στο άρθρο 30 της Συνθήκης.

Το *Συμβούλιο* και η *Επιτροπή* παραπέμπουν σχετικώς στις γενικές τους παρατηρήσεις σχετικά με το κατά πόσο συμβιβάζεται το σύστημα πιστοποιητικών και εγγυήσεων προς το άρθρο 30 της Συνθήκης.

β) Το άρθρο 6, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 574/86 της Επιτροπής είναι παράνομο, κατά το μέτρο που προβλέπει ότι το πιστοποιητικό ΣΜΣ χορηγείται την πέμπτη εργάσιμη ημέρα από την υποβολή της αιτήσεως. Παρόμοια προθεσμία δεν προβλέπεται για τις τρίτες χώρες στον προαναφερθέντα κανονισμό 3183/80 της Επιτροπής, της 3ης Δεκεμβρίου 1980, ούτε στον κανονισμό 3388/81 της Επιτροπής, της 27ης Νοεμβρίου 1981, περί ιδιαιτέρων λεπτομερειών εφαρμογής του καθεστώτος πιστοποιητικών εισαγωγής και εξαγωγής στον αμπελοοινικό τομέα (ΕΕ L 341, σ. 19). Η διάταξη αυτή αντιβαίνει, επομένως, στην αρχή της κοινοτικής προτίμησης και στο άρθρο 30 της Συνθήκης.

Το *Συμβούλιο* και η *Επιτροπή* αντιτείνουν ότι ο ισχυρισμός αυτός είναι ανακριβής, εφόσον οι ισχύουσες διατάξεις, και συγκεκριμένα το άρθρο 10, παράγραφος 6, του κανονισμού 574/81, έχουν την ίδια διατύπωση.

γ) Το άρθρο 6, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού 574/86, τέλος, είναι παράνομο, διότι προβλέπει ότι « τα κράτη μέλη ανακοινώνουν στην Επιτροπή, τη Δευτέρα και την Πέμπτη κάθε εβδομάδας, την ποσότητα την οποία αφορούν οι αιτήσεις για την έκδοση πιστοποιητικών, για κάθε σχετικό προϊόν, οι οποίες υποβλήθηκαν μέχρι την ημέρα της ανακοίνωσης ». Για τις εισαγωγές οίνων από τρίτες χώρες, τέτοιες ανακοινώσεις γίνονται μία φορά το μήνα (άρθρο 6 του προαναφερθέντος κανονισμού 3388/81 της Επιτροπής)· όσον αφορά δε τις εισαγωγές άλλων προϊόντων, δεν προβλέπεται κανένα πιστοποιητικό. Συνεπώς, η εν λόγω διάταξη αντιβαίνει στην αρχή της κοινοτικής προτίμησης.

Η *Επιτροπή* απαντά ότι, όπως ακριβώς η επίμαχη διάταξη, έτσι και το άρθρο 10, παράγραφος 8, του κανονισμού 574/86 προβλέπει, για τα προϊόντα προελεύσεως τρίτων χωρών, ότι τα κράτη μέλη κοινοποιούν στην Επιτροπή, τη Δευτέρα και την Πέμπτη κάθε εβδομάδας, την ποσότητα για την οποία υποβάλλονται αιτήσεις για κάθε σχετικό προϊόν.

T. Koopmans
εισηγητής δικαστής