ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ MARCO DARMON της 16ης Ιουνίου 1987 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

I — Οριοθέτηση και αντικείμενο της διαφοράς

1. Η έκβαση της υπό κρίση προσφυγής εξαρτάται από την ερμηνεία, σύμφωνα με τη γενικότερη οικονομία της « πράξης για τους όρους προσχώρησης του Βασιλείου της Ισπανίας και της Πορτογαλικής Δημοκρατίας και για τις προσαρμογές των Συνθηκών » (στο εξής: η πράξη προσχώρησης) [1], των διατάξεων με τις οποίες η εν λόγω πράξη καθιέρωσε, για ορισμένα γεωργικά προϊόντα, « συμπληρωματικό μηχανισμό κατά τις συναλλαγές » (στο εξής: ΣΜΣ). Ο σχηματισμός κρίσεως επί των εκτελεστικών διατάξεων του μηχανισμού αυτού, που περιέχονται στους προσβαλλόμενους κανονισμούς, αποτελεί, στην πραγματικότητα, συνάρτηση των ειδικών χαρακτηριστικών της πράξης προσχώρησης, σκοπός της οποίας είναι να δημιουργηθούν, κατά τη μεταβατική περίοδο, ευνοϊκές προϋποθέσεις για την αφομοίωση των νέων κρατών μελών στην Κοινότητα στην οποία προσχώρησαν, ενδεχομένως με τη βοήθεια κανόνων που παρεκκλίνουν από τη ρύθμιση που κατά κανόνα διέπει την Κοινότητα αυτή.

2. Ας οριοθετήσουμε το αντικείμενο της προσφυγής. Όπως προκύπτει από τη δικογραφία, η Ισπανία δεν αμφισβητεί ούτε τον ΣΜΣ αυτόν καθαυτόν ούτε και την υποχρέωση των κοινοτικών οργάνων να λάβουν μέτρα προς εκτέλεσή του. Εκείνο που αμφισβητείται είναι η νομιμότητα των συγκεκριμένων διατάξεων που επιλέχτηκαν προς το σκοπό αυτό, και συγκεκριμένα η υπαγωγή των ισπανικών εξαγωγών προς την Κοινότητα υπό τη σύνθεση που αυτή είχε προ της προσχωρήσεως (στο εξής: η Κοινότητα των Δέκα) σε σύστημα πιστοποιητικών και εγγυήσεων. Η πράξη που κυρίως αμφισβητείται είναι ο κανονισμός 569/86 του Συμβουλίου, της 25ης Φεβρουαρίου 1986 [2], για τον καθορισμό των γενικών κανόνων εφαρμογής του συμπληρωματικού μηχανισμού που εφαρμόζεται κατά τις συναλλαγές.

3. Κατ' ουσίαν, η ισπανική κυβέρνηση υποστηρίζει ότι το δημιουργηθέν σύστημα επιτηρήσεως των συναλλαγών δεν μπορεί να θεωρηθεί ως απλό εκτελεστικό μέτρο των διατάξεων της πράξης προσχώρησης περί ΣΜΣ, δεδομένου ότι επιβαρύνει το μηχανισμό αυτό με πρόσθετα εμπόδια στις συναλλαγές των προϊόντων που υπάγονται σ' αυτόν. Ειδικότερα, το προσφεύγον κράτος θεωρεί ότι το Συμβούλιο:

— καθιέρωσε ένα σύστημα για το οποίο η Ισπανία είχε ρητά εκφράσει τη διαφωνία της κατά τις δραπραγματεύσεις, αντίθετα προς ό,τι συνάγεται από τη δεύτερη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 569/86·

— παρενέβαλε στις συναλλαγές φραγμούς αντίθετους προς τους κανόνες της πράξης προσχώρησης και της Συνθήκης ΕΟΚ περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, περιάγοντας έτσι τους ενδιαφερομένους σε κατάσταση αβεβαιότητας ως προς την

* Μετάφραση από τα γαλλικά.

1 — ΕΕ L 302 της 15.11.1985, σ. 23.

2 — ΕΕ L 55, σ. 106.

πραγματοποίηση των συναλλαγών τους, αλλά και υπάγοντας ορισμένα από τα υποκείμενα στον ΣΜΣ προϊόντα σε καθεστώς χειρότερο από εκείνο στο οποίο υπάγονταν προ της προσχωρήσεως·

— καθιέρωσε ένα σύστημα επιτηρήσεως, που, ενόψει του επιδιωκόμενου στόχου, δεν μπορεί να θεωρηθεί αναγκαίο·

— τέλος, αγνόησε την αρχή της κοινοτικής προτίμησης, προς βλάβη των ισπανικών προϊόντων.

4. Όσον αφορά τους λοιπούς κανονισμούς, τους οποίους αφορά η προσφυγή και έχει εκδώσει η Επιτροπή, πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ του κανονισμού 574/86, αφενός, ο οποίος συμπληρώνει και διευκρινίζει τους γενικούς κανόνες του βασικού κανονισμού[3], και των λοιπών, αφετέρου, με τους οποίους εφαρμόζεται το γενικό σύστημα επιτηρήσεως σε ορισμένα από τα προϊόντα που υπόκεινται στον ΣΜΣ[4]. Οι ειδικοί αυτοί κανονισμοί αμφισβητούνται κατά το μέτρο απλώς που συγκεκριμενοποιούν το δημιουργηθέν καθεστώς. Η νομιμότητά τους δηλαδή αποτελεί συνάρτηση της νομιμότητας των δύο παραπάνω κανονισμών. Σ' αυτό το πλαίσιο πρέπει, λοιπόν, να αναζητηθεί η επίλυση της υπό κρίση διαφοράς. Προς το σκοπό αυτό, πρέπει πρώτα να αναλυθούν τα στοιχεία που απαρτίζουν τον ΣΜΣ και το αμφισβητούμενο σύστημα επιτηρήσεως (σημείο II), πριν διατυπωθεί κρίση επί των κατ' ιδίαν λόγων που προβάλλει το προσφεύγον (σημείο III).

3 — Κανονισμός 574/86 της 28ης Φεβρουαρίου 1986 (ΕΕ L 57, σ. 1).

4 — Οι κανονισμοί 624/86 και 647/86, της 28ης Φεβρουαρίου 1986, αφορούν, αντιστοίχως, τις συναλλαγές με την Ισπανία πρώιμης πατάτας και των προϊόντων του αμπελοοινικού τομέα (ΕΕ L 60, σσ. 1 και 50). Οι κανονισμοί 641/86 και 643/86 αφορούν, αντιστοίχως, τα μεταποιημένα προϊόντα με βάση τα οπωροκηπευτικά και τα προϊόντα του τομέα των ζωντανών φυτών και της ανθοκομίας που εισάγονται στην Πορτογαλία (ΕΕ L 60, σσ. 34 και 39).

II — Ο ΣΜΣ και το σύστημα επιτηρήσεως

5. Για να εκτιμηθεί αν το αμφισβητούμενο σύστημα επιτηρήσεως είναι ή όχι σύμφωνο προς το κοινοτικό δίκαιο, πρέπει να ενταχθεί ο ΣΜΣ στο σύνολο των διατάξεων που διέπουν την προσχώρηση της Ισπανίας, να αναλυθεί η εσωτερική του δομή και να οριστεί ο σκοπός του.

6. Το άρθρο 1, παράγραφος 2, της συνθήκης προσχώρησης, που συνάφθηκε μεταξύ των δέκα κρατών μελών που συναποτελούσαν τότε την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, αφενός, και της Ισπανίας και της Πορτογαλίας, αφετέρου, όσον αφορά τον προσδιορισμό των «όρων της προσχώρησης» και των «προσαρμογών των [αρχικών] Συνθηκών» παραπέμπει στη συνημμένη σ' αυτήν πράξη προσχώρησης[5]. Πράγματι, το άρθρο 2 της πράξης αυτής ορίζει μεν ότι:

«από την προσχώρηση, οι διατάξεις των αρχικών Συνθηκών και οι πράξεις των οργάνων των Κοινοτήτων πριν από την προσχώρηση δεσμεύουν τα νέα κράτη μέλη»,

διευκρινίζει όμως ότι οι κανόνες του πρωτογενούς και του παραγώγου δικαίου:

«εφαρμόζονται σε αυτά *με τους όρους που προβλέπονται* στις Συνθήκες αυτές και *στην παρούσα πράξη*»[6].

Όπως έχει τονίσει το Δικαστήριο, αναφερόμενο σε ανάλογο άρθρο που απαντά στην πράξη προσχώρησης της Δανίας, της Ιρλανδίας και του Ηνωμένου Βασιλείου, η διάταξη αυτή:

«αναδεικνύει την ενσωμάτωση των νέων κρατών μελών στην Κοινότητα σε θεμελιώδη σκοπό της πράξης αυτής»[7].

5 — ΕΕ L 302 της 15.11.1985, σ. 9. Ανάλογη διάταξη υπάρχει στην απόφαση του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων της 11ης Ιουνίου 1985, για την προσχώρηση των δύο νέων κρατών μελών στην ΕΚΑΧ (ΕΕ L 302, σ. 5).

6 — Η υπογράμμιση δική μου.

7 — Υπόθεση 231/78, Ηνωμένο Βασίλειο, Rec. 1979, σ. 1447, σκέψη 11.

Το νομικό καθεστώς της προσχώρησης προσδιορίζεται επομένως από την κατά κανόνα ισχύουσα ρύθμιση του κοινοτικού δικαίου, στην οποία υπόκεινται τα δέκα κράτη μέλη, όπως αυτή διαρρυθμίζεται με την πράξη προσχώρησης. Υπ' αυτή την έννοια, το άρθρο 9 αυτής επικυρώνει τον εξαιρετικό συνολικώς χαρακτήρα της, ορίζοντας ότι:

« η εφαρμογή των αρχικών Συνθηκών και των πράξεων που εκδόθηκαν από τα όργανα υπόκειται, *μεταβατικά,* στις διατάξεις *παρέκκλισης* που προβλέπονται στην παρούσα πράξη » [8].

Η πράξη προσχώρησης της Δανίας, της Ιρλανδίας και του Ηνωμένου Βασιλείου είναι ακόμα σαφέστερη, εφόσον διευκρινίζει ότι οι παρεκκλίσεις αυτές προβλέπονται « για να διευκολύνουν την προσαρμογή των νέων κρατών μελών προς τους κανόνες που ισχύουν εντός των Κοινοτήτων » [7]. Όπως θα δούμε, ο ΣΜΣ εντάσσεται τέλεια στο σκοπό αυτό.

7. Η πράξη προσχώρησης δηλαδή, ορίζοντας το γενικό πλαίσιο της ενσωμάτωσης των νέων κρατών μελών στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, διαρρυθμίζει, ιδίως στους πιο ευαίσθητους τομείς, τις φάσεις της προοδευτικής μετάβασης προς την τελειωτική ενσωμάτωση. Προς το σκοπό αυτό, μπορεί να περιέχει διατάξεις που παρεκκλίνουν από την κατά κανόνα ισχύουσα ρύθμιση του κοινοτικού δικαίου, αρκεί βέβαια να πρόκειται για προσωρινά μέτρα δικαιολογούμενα από τον επιδιωκόμενο στόχο. Γι' αυτό και δεν πρέπει να προκαλεί έκπληξη το γεγονός ότι σημαντικό μέρος της πράξης προσχώρησης της Ισπανίας και της Πορτογαλίας καταλαμβάνουν τα μεταβατικά μέτρα για τη γεωργία. Είναι γνωστές οι προσδοκίες και οι ανησυχίες που προκάλεσε ως προς αυτήν η προσχώρηση. Επειδή ακριβώς η γεωργική πολιτική αποτελεί μια τόσο ανεπτυγμένη και σύνθετη κοινή πολιτική, οι μεταβατικές παρεκκλίσεις από αυτήν συνιστούν ουσιώδη προϋπόθεση για την επιτυχία της προσχώρησης.

8. Τα μεταβατικά μέτρα για την Ισπανία περιέχονται στον τίτλο II (του τέταρτου μέρους) της πράξης προσχώρησης, του οποίου το κεφάλαιο 3 είναι αποκλειστικά αφιερωμένο στη γεωργία. Καλύπτει όλα τα γεωργικά προϊόντα, πλην των αλιευτικών [9]. Προβλέπει, εξάλλου, πλην εξαιρέσεων, δεκαετή μεταβατική περίοδο [10]. Όπως και οι διάδικοι, αναφέρομαι κυρίως στις διατάξεις που ισχύουν για την Ισπανία, δεδομένου ότι οι αναφερόμενες στην Πορτογαλία είναι βασικά ανάλογες. Εκτός από τους ειδικούς κανόνες του άρθρου 92 και επομένων, που αναφέρονται σε ορισμένες κοινές οργανώσεις αγορών, το κεφάλαιο 3 περιέχει γενικές διατάξεις. Αυτές προβλέπουν την προοδευτική προσέγγιση των ισπανικών και των κοινοτικών τιμών, των οποίων η κατά τη μεταβατική περίοδο διαφορά καλύπτεται κανονικά από τα εξισωτικά ποσά προσχωρήσεως [11], την κατάργηση των δασμών [12] και την κατάργηση των εθνικών ενισχύσεων [13]. Η πιο πρωτότυπη όμως διάταξη είναι αυτή που αφορά το *συμπληρωματικό μηχανισμό κατά τις ανταλλαγές,* ο οποίος θεσπίζεται μεταξύ Ισπανίας και Κοινότητας των Δέκα από την 1η Μαρτίου 1986, πλην όσον αφορά τα οπωροκηπευτικά, ως προς τα οποία εφαρμόζεται μόνο από την 1η Ιανουαρίου 1990 [14]. Ας διευκρινιστεί ότι ο μηχανισμός αυτός διέπει, ανάλογα

8 — Η υπογράμμιση δική μου.

7 — Υπόθεση 231/78, Ηνωμένο Βασίλειο, Rec. 1979, σ. 1447, σκέψη 11.

9 — Άρθρο 67, παράγραφος 1, της πράξης προσχώρησης.

10 — Άρθρο 67, παράγραφος 3, της πράξης προσχώρησης.

11 — Άρθρο 68 και επ. της πράξης προσχώρησης.

12 — Άρθρο 75 της πράξηςπροσχώρησης.

13 — Άρθρο 80 της πράξης προσχώρησης.

14 — Άρθρο 81, παράγραφος 1, της πράξης προσχώρησης.

με τα προϊόντα που υπόκεινται σ' αυτόν, τις συναλλαγές μεταξύ Κοινότητας των Δέκα και των δύο νέων κρατών μελών, αφενός[15], και μεταξύ Ισπανίας και Πορτογαλίας, αφετέρου[16].

9. Όπως προκύπτει από τις διατάξεις που ορίζουν το περιεχόμενο και τη λειτουργία του, ο ΣΜΣ εμφανίζεται ως *μηχανισμός ρυθμιστικός των συναλλαγών* ορισμένων προϊόντων, τα οποία απαριθμούνται περιοριστικά στην παράγραφο 2 του άρθρου 81 και των οποίων ο « ευαίσθητος » χαρακτήρας, ιδίως για τους συναλλασσομένους της Κοινότητας των Δέκα — ας σκεφτούμε μόνο τον οίνο και τα οπωροκηπευτικά — επέβαλλε ένα ειδικό σύστημα προσαρμογής. Το σύστημα αυτό εφαρμόζεται αμοιβαία, έστω και αν η « ευαισθησία » των αντιστοίχων αγορών επιβάλλει τη διαφοροποίηση των οικείων προϊόντων ανάλογα με την κατεύθυνση των συναλλαγών.

10. Ο μηχανισμός που καθιερώνεται βασίζεται στον καθορισμό ανωτάτου ορίου εισαγωγής, που γίνεται κατόπιν εξετάσεως της εξέλιξης του όγκου των συναλλαγών και επιτρέπει ενδεχομένως την κίνηση διαδικασίας διασφαλίσεως. Σ' αυτό το τρίπτυχο, ακρογωνιαίο λίθο του μηχανισμού αποτελεί ο καθορισμός, κατά την έναρξη κάθε περιόδου εμπορίας του προϊόντος,

« ενδεικτικού ανωτάτου ορίου εισαγωγών στην οικεία αγορά »[17].

Το *ποσοτικό* αυτό *όριο*, που προκύπτει βάσει των προβλέψεων παραγωγής και κατανάλωσης στις οικείες αγορές, όπως προεκτείνονται βάσει « χρονοδιαγράμματος » εξελίξεως, επανεξετάζεται κατ' έτος σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 83, παράγραφος 2. Το ανώτατο όριο εισαγωγών, που έχει ενδεικτικό χαρακτήρα, εμφανίζεται ως το προβλεπόμενο ετήσιο όριο, το οποίο μπορεί να ανεχτεί η αγορά προορισμού, χωρίς να απειληθεί η ισορροπία της. Η τήρησή του εξασφαλίζεται με την κίνηση διαδικασίας διασφαλίσεως, οσάκις η Επιτροπή διαπιστώνει ότι η εξέλιξη των συναλλαγών συγκεντρώνει σωρευτικώς τις δύο προϋποθέσεις του άρθρου 85, παράγραφος 1, και ότι, ως εκ τούτου, πιθανολογείται διαταραχή της αγοράς. Μπορεί τότε να λάβει άμεσα μέτρα, συντηρητικού χαρακτήρα, τα οποία αργότερα διαδέχονται « οριστικά » μέτρα. Κατά την παράγραφο 3 του άρθρου 85, τα τελευταία μπορούν να οδηγήσουν την Επιτροπή, ανάλογα με τη σοβαρότητα της διαταραχής, είτε να αναστείλει είτε να περιορίσει τις εισαγωγές.

11. Από τα στοιχεία του μηχανισμού που περιγράφηκαν διαφαίνεται ο διττός του σκοπός. Ο προφανέστερος είναι να *προλαμβάνει διά της αποτροπής* κάθε μαζική και άτακτη εισαγωγή που θα μπορούσε να αποσταθεροποιήσει τις αγορές ευαίσθητων γεωργικών προϊόντων. Ο άλλος είναι να *αναπτύσσει προοδευτικά τις συναλλαγές*, ώστε να ενοποιηθούν οι οικείες αγορές γεωργικών προϊόντων. Αμφότεροι συγκλίνουν, διά της ρυθμίσεως των συναλλαγών, την οποία θεσπίζει ο ΣΜΣ, στην υλοποίηση των στόχων αυτής ταύτης της κοινής γεωργικής πολιτικής, όπως διατυπώνονται στο άρθρο 39 της Συνθήκης ΕΟΚ, και ιδίως εκείνων που αποβλέπουν στο « να εξασφαλίζει ... ένα δίκαιο βιοτικό επίπεδο στο γεωργικό πληθυσμό » και στο « να σταθεροποιεί τις αγορές ».

12. Ο ΣΜΣ εμφανίζεται, ευθύς εξαρχής, ως *όργανο προστασίας* « ευαίσθητων » προϊόντων,

15 — Άρθρο 81 και επ. της πράξης προσχώρησης για τις συναλλαγές με την Ισπανία· άρθρο 249 και επ., σε συνδυασμό προς το παράρτημα XXII της πράξης προσχώρησης, για τις συναλλαγές με την Πορτογαλία.

16 — Άρθρα 88 και 256 της πράξης προσχώρησης και κανονισμός 3792/85 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).

17 — Άρθρο 83, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, στο τέλος.

του οποίου η αποτρεπτική επίδραση στηρίζεται στον καθορισμό ενός ορίου εισαγωγών ανεκτού από την αγορά προορισμού, στον έλεγχο των συναλλαγών και στην απειλή της ενδεχόμενης ενεργοποίησης του συστήματος διασφαλίσεως, σε περίπτωση που η εξέλιξή τους δεν αντιστοιχεί προς τις πραγματικές δυνατότητες απορρόφησης της αγοράς αυτής. Για την εφαρμογή του μηχανισμού διασφαλίσεως, η Επιτροπή απολαύει ευρείας διακριτικής ευχέρειας. Αυτή είναι που προβαίνει στην « εξέταση της εξέλιξης των ενδοκοινοτικών συναλλαγών » και την εκτιμά σε συνάρτηση με το αν συντρέχουν σωρευτικώς οι δύο προϋποθέσεις της ενεργοποίησης της διαδικασίας διασφαλίσεως. Ως προς αυτές, δεν πρέπει να παραλειφθεί να σημειωθεί, πρώτον, ότι ναι μεν απαιτείται η αύξηση των εισαγωγών να είναι σημαντική, η αύξηση αυτή όμως μπορεί να αφορά τόσο τις « πραγματοποιημένες » όσο και τις « *προβλεπόμενες* » εισαγωγές· και, δεύτερον, ότι για την ενεργοποίηση του μηχανισμού διασφαλίσεως, αρκεί να κρίνει η Επιτροπή ότι ο *ρυθμός* της αύξησης αυτής « *οδηγεί* στην κάλυψη *ή* στην υπέρβαση του ενδεικτικού ανωτάτου ορίου ». Η εκτίμηση αυτή μπορεί να γίνει « για την τρέχουσα περίοδο εμπορίας ή για ένα τμήμα της » [18]. Πράγματι, παράλληλα προς το ετήσιο και συνολικό ενδεικτικό ανώτατο όριο, μπορούν να καθορίζονται επιμέρους ανώτατα όρια, κατανεμόμενα κατά τη διάρκεια της οικείας περιόδου εμπορίας [19]. Το περιθώριο εκτιμήσεως της Επιτροπής αναφέρεται και στα μέσα προστασίας της αγοράς, η οποία θεωρεί ότι απειλείται, εφόσον η πράξη προσχώρησης δεν ορίζει τι συντηρητικά μέτρα μπορούν να ληφθούν, ενώ παραθέτει, ενδεικτικώς και μόνο, δύο τύπους οριστικών μέτρων. Όπως σημείωσε το προσφεύγον, η έλλειψη σημαντικών διαταραχών μπορεί να οδηγήσει στην απλή « αναθεώρηση του ενδεικτικού ανωτάτου ορίου » [20], στην ουσία δηλαδή στην ύψωσή του, οσάκις η Επιτροπή εκτιμά ότι η αγορά είναι ικανή να απορροφήσει την άνοδο των εισαγωγών. Αντιθέτως, αν υπάρχουν σημαντικές διαταραχές, μπορούν να προκαλέσουν,

« σε συνάρτηση με τη σοβαρότητα της καταστασης, 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 τελευταία αυτά μέτρα, που χαρακτηρίζονται « περιοριστικά »,

« μπορούν να ληφθούν μόνο στο βαθμό και για το χρονικό διάστημα που είναι απολύτως αναγκαία για τον τερματισμό της διαταραχής » [21].

Η πράξη προσχώρησης παρέχει, συνεπώς, στην Επιτροπή εναλλακτικές λύσεις, των οποίων η εφαρμογή εξαρτάται από την κρίση, την οποία θα σχηματίσει κατά διακριτική ευχέρεια, για την πλήρωση ή μη των δύο προϋποθέσεων της ενεργοποίησης του συστήματος διασφαλίσεως, το οποίο καθιερώνεται με το άρθρο 85. Αυτό το σύστημα όμως στηρίζεται εξ ολοκλήρου στην εκ μέρους της Επιτροπής « εξέταση της εξέλιξης των ενδοκοινοτικών συναλλαγών » [22].

13. Αυτό βέβαια δεν σημαίνει ότι ο ΣΜΣ αποτελεί έναν απλό μηχανισμό διασφαλίσεως. Πέρα από την αποτρεπτική επίδραση, την οποία επιδιώκει να ασκήσει η θέσπισή του, αποσκοπεί στη δημιουργία ευνοϊκών προϋποθέσεων, για να μπορέσουν τα διαλαμβανόμενα προϊόντα, μετά το πέρας της μεταβατικής

18 — Άρθρο 85, παράγραφος 1.

19 — Άρθρο 83, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, τελευταία περίοδος.

20 — Άρθρο 85, παράγραφος 3, στοιχείο α).

21 — Άρθρο 85, παράγραφος 3, στοιχείο β).

22 — Άρθρο 85, παράγραφος 1, όπ.π.

περιόδου, να αντλήσουν τα οφέλη του κατά κανόνα ισχύοντος κοινοτικού νομικού καθεστώτος. Εξασφαλίζει έτσι τη ρύθμιση των συναλλαγών, με σκοπό την *προοδευτική ενοποίηση* της αγοράς των προϊόντων που υπόκεινται σ' αυτόν. Τα ενδεικτικά ανώτατα όρια εισαγωγής πρέπει να αναπροσαρμόζονται κατ' έτος με βάση κάποιο « ποσοστό ετήσιας αύξησης », κατά τρόπον ώστε

« οι διαδοχικοί καθορισμοί των ενδεικτικών ανωτάτων ορίων ... να περιλαμβάνουν μια σχετική προοδευτικότητα σε σχέση με τα παραδοσιακά ρεύματα συναλλαγών κατά τρόπο που να εξασφαλίζει 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* »[23].

Ο « ενδεικτικός » χαρακτήρας των ανωτάτων ορίων εκφράζει τη σχετικά ελαστική φύση τους: πέρα από την ετήσια αναπροσαρμογή τους, μπορούν να αναθεωρούνται προληπτικώς προς τα άνω και ενδεχομένως προς τα κάτω, οσάκις παρατηρείται σημαντική διαταραχή.

14. Έτσι, το ενδεικτικό ανώτατο όριο επέχει θέση κατωφλίου προστασίας της αγοράς και προσδιορίζει το επίπεδο της δυνατής ενσωμάτωσης των εισαγόμενων προϊόντων. Η Επιτροπή, επομένως, οφείλει, κατά τη διαχείριση του ΣΜΣ, να λαμβάνει υπόψη τη διττή αυτή λειτουργία. Τοποθετούμενος στο μεταίχμιο μεταξύ των συμφερόντων των προσχωρούντων κρατών, αφενός, και της Κοινότητας των Δέκα, αφετέρου, ο μηχανισμός αυτός ευνοεί την αμοιβαία « εξοικείωση » των εκατέρωθεν συναλλασσομένων με τον ανταγωνισμό των υποκειμένων σ' αυτόν προϊόντων. Η διαρκής και ασφαλής επιτήρηση των συναλλαγών είναι, συνεπώς, καθοριστική, για να εξασφαλιστεί η πλήρης απόδοση του ΣΜΣ. Προς το σκοπό αυτό, η συγκέντρωση στοιχείων πρέπει να ανταποκρίνεται σε δύο επιταγές: να είναι αξιόπιστη και να δίνει στην Επιτροπή τη δυνατότητα να ενεργήσει έγκαιρα. Με γνώμονα τις δύο αυτές σκέψεις πρέπει να εκτιμηθεί το καθεστώς που καθιερώνουν οι προσβαλλόμενοι κανονισμοί.

15. Όσο και αν είναι περιοριστικός για τους συναλλασσομένους, αυτός ο μηχανισμός επιτήρησης των συναλλαγών διέπεται από τον προαναφερθέντα διττό στόχο που επιδιώκει ο ΣΜΣ. Όπως ορθώς τόνισαν τα καθών όργανα, η πλήρης αποτελεσματικότητα του ΣΜΣ προϋποθέτει στατιστική γνώση της εξέλιξης των συναλλαγών εγγίζουσα *όσο το δυνατόν την πραγματικότητα*, άρα *αξιόπιστη*, αλλά και *ταχεία ενημέρωση* για τα ρεύματα που ακολουθούν τα εμπορεύματα. Η Επιτροπή μπορεί έτσι να ενεργεί *εγκαίρως* και με *πλήρη γνώση της καταστάσεως*. Η λειτουργία του μηχανισμού, τόσο υπό ομαλές συνθήκες όσο και υπό συνθήκες κρίσης, βασίζεται εξ ολοκλήρου στην « εξέταση της εξέλιξης των ενδοκοινοτικών συναλλαγών » από την Επιτροπή, που διαθέτει τη διακριτική ευχέρεια που περιγράφηκε παραπάνω. Στην πραγματικότητα, το σύστημα του ΣΜΣ προϋποθέτει διαρκή επιτήρηση και, αντίθετα απ' ό,τι φαίνεται να υποστηρίζει το προσφεύγον κράτος, τα εκτελεστικά του μέτρα δεν μπορούν να περιορίζονται στον απλό ορισμό των προϋποθέσεων παρεμβάσεως της Επιτροπής με μέτρα διασφαλίσεως. Μόνο μια τέτοια διαρκής επαγρύπνηση μπορεί ταυτόχρονα να προλάβει τη λήψη των μέτρων διασφαλίσεως, με τις προληπτικές ρυθμίσεις τις οποίες επιτρέπει, και ενδεχομένως να εξασφαλίσει την εφαρμογή τους όπου και όταν πρέπει. Εξάλλου, η « αυτόματη » κίνηση, όπως τόνισε το Συμβούλιο, του συστήματος διασφαλίσεως, μόλις, κατά την κρίση της Επιτροπής, συντρέξει η διττή προϋπόθεση σχετικά με την εξέλιξη των συναλλαγών, προϋποθέτει ότι η Επιτροπή διαθέτει στατιστικά δεδομένα απεικονίζοντα τη ζώσα πραγματικότητα. Επίσης,

23 — Άρθρο 83, παράγραφος 2· η υπογράμμιση δική μου.

πέρα από τη σοβαρότητα ορισμένων οριστικών μέτρων, η εκ μέρους της Επιτροπής επιλογή μεταξύ της απλής αναθεώρησης του ανωτάτου ορίου και των « περιοριστικών μέτρων » που οδηγούν στην παύση των εισαγωγών προϋποθέτει, για να μην στερείται νοήματος, να μπορεί η Επιτροπή να σχηματίσει ακριβή εικόνα περί του προβλεπόμενου βαθμού διαταραχής. Πρέπει, επομένως, η εξέταση των συναλλαγών, ενόψει των συνεπειών που μπορεί να αντλήσει απ' αυτήν η Επιτροπή, να είναι κατά μείζονα λόγο ακριβής, εφόσον με βάση αυτήν η Επιτροπή θα σχηματίσει, κατά διακριτική ευχέρεια, κρίση περί της εξελίξεως των εισαγωγών και των συντηρητικών ή οριστικών μέτρων που θα λάβει αναλόγως.

16. Σ' αυτή τη λογική εντάσσεται το σύστημα διαχείρισης του ΣΜΣ. Εξαρτώντας τη διάθεση των προϊόντων προς κατανάλωση εντός κράτους μέλους από την έκδοση πιστοποιητικού που μπορεί να πραγματοποιηθεί μέχρι την πέμπτη εργάσιμη ημέρα από την υποβολή της αιτήσεως [24] , το καθιερούμενο καθεστώς παρέχει στην Επιτροπή τη δυνατότητα να συλλαμβάνει το ρυθμό των συναλλαγών. Η κατάθεση εγγυήσεως είναι, σ' αυτό το πλαίσιο, το απαραίτητο συμπλήρωμα των πιστοποιητικών ΣΜΣ. Εξασφαλίζει στην Επιτροπή ακριβή γνώση της καταστάσεως σε κάθε αγορά προορισμού, εφόσον οι ποσότητες, για τις οποίες έχουν ζητηθεί τα πιστοποιητικά, πρέπει κανονικά να εξαχθούν ενόσω διαρκεί η ισχύς τους. Με βάση την παρούσα εξέταση, δεν ευσταθεί, κατά την άποψή μου, καμία από τις αιτιάσεις που προβάλλει κατά του αμφισβητούμενου καθεστώτος το προσφεύγον.

III — Αιτιάσεις του προσφεύγοντος

17. Κατ' ουσία, οι λόγοι που διατυπώνονται κατά της νομιμότητας του συστήματος επιτηρήσεως προϋποθέτουν κάποια αποσυσχέτιση μεταξύ αυτού και του ΣΜΣ, προς εφαρμογή του οποίου έχει θεσπιστεί. Ενόψει των προεκτεθέντων, οι αιτιάσεις που στρέφονται κατά του συστήματος πιστοποιητικού και εγγυοδοσίας βρίσκουν, στην πραγματικότητα, απάντηση σ' αυτές τις ίδιες τις διατάξεις που διέπουν τον ΣΜΣ. Για να εκτιμηθεί το σύμφωνο ή μη του αμφισβητούμενου συστήματος προς την πράξη προσχώρησης, είναι καθοριστικές δύο ομάδες παραγόντων.

18. Καταρχάς ο ίδιος ο χαρακτήρας του ΣΜΣ, που συνιστά στο σύνολό του παρέκκλιση από την αρχή της ελευθερίας των ενδοκοινοτικών συναλλαγών, επιβάλλει, όπως τόνισε το προσφεύγον, την περιοριστική ερμηνεία της κατά τη μεταβατική περίοδο εξαίρεσης, την οποία εισάγει. Με την απόφασή σας στην προαναφερθείσα υπόθεση 231/78, τονίσατε ότι μια πράξη προσχώρησης, όποιες και να είναι οι εξαιρετικές της διατάξεις, πρέπει πάντως να ερμηνεύεται

« λαμβανομένων υπόψη των θεμελιωδών αρχών και του συστήματος της Κοινότητας, όπως ορίστηκαν από τη Συνθήκη ».

Αναφερόμενοι ακριβώς στην κατάργηση των ποσοτικών περιορισμών, την οποία αφορά το άρθρο 30 και επόμενα της Συνθήκης ΕΟΚ, κρίνατε ότι:

« η σημασία που έχει η απαγόρευση αυτή για την υλοποίηση της ελευθερίας των συναλλαγών μεταξύ των κρατών μελών εμποδίζει κάθε ευρεία ερμηνεία των επιφυλάξεων ή παρεκκλίσεων που προβλέπει ως προς αυτήν η πράξη προσχώρησης » [25].

24 — Προθεσμία που προβλέπεται από το άρθρο 6, παράγραφος 2, του κανονισμού 574/86, το οποίο θεσπίστηκε σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 2, του βασικού κανονισμού.

25 — Υπόθεση 231/78, όπ.π., σκέψεις 12 και 13.

Οι ίδιες σκέψεις πρέπει να διέπουν και την ερμηνεία της πράξης προσχώρησης της Ισπανίας και της Πορτογαλίας, εφόσον ο ΣΜΣ συνιστά όργανο ρυθμίσεως και ελέγχου των συναλλαγών, που παρεκκλίνει από τις σχετικές διατάξεις του άρθρου 30, σε συνδυασμό προς το άρθρο 38, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΟΚ. Πρέπει, λοιπόν, με βάση τις αιτιάσεις που στηρίζονται στην εν λόγω αρχή, να εξεταστεί μήπως το σύστημα επιτηρήσεως, το οποίο θεσπίζουν οι προσβαλλόμενοι κανονισμοί, *υπερβαίνει* τα όρια του εξαιρετικού μηχανισμού, τον οποίο προβλέπει η πράξη προσχώρησης.

19. Δεδομένου ότι πρέπει εδώ να οριστεί ποια είναι τα μέτρα που είναι κατάλληλα για να θέσουν σε πλήρη εφαρμογή ένα μηχανισμό που δημιουργήθηκε με την πράξη προσχώρησης, πρέπει, στη συνέχεια, να ληφθεί υπόψη η έκταση των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που αναγνωρίζονται προς το σκοπό αυτό στα κοινοτικά όργανα. Σύμφωνα με το άρθρο 89, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, της πράξης,

« εκτός αν προβλέπεται διαφορετικά σε ειδικές περιπτώσεις, το Συμβούλιο ... θεσπίζει τις αναγκαίες διατάξεις για την εφαρμογή »

του συνόλου των ρυθμίσεων στο γεωργικό τομέα. Κατά πάγια νομολογία, έχετε δεχτεί ότι:

« πρέπει ν' αναγνωριστεί στα κοινοτικά όργανα *ευρεία εξουσία εκτιμήσεως* σε θέματα κοινής γεωργικής πολιτικής, λαμβανομένων υπόψη των ευθυνών που τους αναθέτει η Συνθήκη » [26].

20. Αυτό είναι, κατά την άποψή μου, το πρίσμα υπό το οποίο πρέπει να εξεταστούν οι αιτιάσεις περί παραβιάσεως των αρχών της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων και της αναλογικότητας: να ελεγχθεί αν τα κανονιστικά μέτρα, τα οποία χρησιμοποιούν το Συμβούλιο και η Επιτροπή, τελούν σε αντικειμενική και αναγκαία σχέση με τους σκοπούς του ΣΜΣ, στην επίτευξη των οποίων αποσκοπούν [27]. Για να γίνει αυτό, πρέπει η συζήτηση να επικεντρωθεί βασικά στο ζήτημα της αναλογικότητας. Όσο για τους λόγους που αναφέρονται στην παραβίαση της αρχής της κοινοτικής προτίμησης και της έλλειψης αιτιολογίας, θα εξεταστούν τελευταίοι, υπό το φως των απαντήσεων που θα δοθούν στις προηγούμενες αιτιάσεις.

α) *Παραβίαση της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων*

21. Το ισπανικό κράτος διεκδικεί, ως κράτος μέλος με πλήρη δικαιώματα, την πλήρη εφαρμογή της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων. Διατυπώνει συγκεκριμένα τρεις αιτιάσεις, που αναφέρονται στον περιορισμό των συναλλαγών, στην παραβίαση της αρχής της ασφάλειας του δικαίου και της ρήτρας του stand-still, που περιέχεται στα άρθρα 31 και 32 της Συνθήκης ΕΟΚ. Καμιά από αυτές δεν μου φαίνεται βάσιμη.

22. Καίτοι αληθεύει ότι το άρθρο 42 της πράξης προσχώρησης ορίζει ότι, από την έναρξη της ισχύος της, η αρχή της *κατάργησης των ποσοτικών περιορισμών επί των συναλλαγών* και των *μέτρων ισοδυνάμου αποτελέσματος* έχει εφαρμογή, εντούτοις, με το άρθρο 67, παράγραφος 2, γενική διάταξη που εισάγει το κεφάλαιο περί γεωργίας, διευκρινίζεται ότι οι κανόνες της εν λόγω πράξης διέπουν τα γεωργικά προϊόντα « εκτός αντιθέτων διατάξεων του παρόντος κεφαλαίου ». Ομοίως, το άρθρο 76, παράγραφος 1, της πράξης

26 — Υπόθεση 27/85, εταιρία Vandemoortele, απόφαση της 11ης Μαρτίου 1987, σκέψη 31· η υπογράμμιση δική μου.

27 — Βλέπε πρώτη και δεύτερη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 569/86, καθώς και πρώτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 574/86.

προβλέπει, για τα προϊόντα που υπάγονται σε κοινή οργάνωση αγοράς, ότι ο κανόνας αυτός ισχύει « με την επιφύλαξη των αντιθέτων διατάξεων του παρόντος κεφαλαίου ». Από τον εξαιρετικό χαρακτήρα των διατάξεων αυτών και από την ανάλυση της φύσεως του ΣΜΣ προκύπτει ότι ο μηχανισμός αυτός έχει χαρακτήρα κωλύματος για τα υποκείμενα σ' αυτόν προϊόντα. Πρόκειται όμως, όπως είδαμε, για παρέκκλιση που είναι απλώς *σχετική* και *μεταβατική*. Με την επιφύλαξη, λοιπόν, αυτών των προσδιορισμών, τα κοινοτικά όργανα δεσμεύονταν από τις αρχές του κοινοτικού δικαίου κατά τη θέσπιση των μέτρων που θα ήταν κατάλληλα για να εξασφαλίσουν την πλήρη εφαρμογή του ΣΜΣ. Οι διαπιστώσεις αυτές αρκούν για να θεωρηθεί ότι η καθιέρωση συστήματος επιτηρήσεως των εισαγωγών και τα εμπόδια στις συναλλαγές, τα οποία κατ' ανάγκη συνεπάγεται, όχι μόνο δεν παρίστανται αντίθετα, *αυτά καθαυτά*, προς τις οικείες διατάξεις της πράξης προσχώρησης, αλλά και είναι *επιβεβλημένα* από αυτές, εφόσον το σύστημα του ΣΜΣ μπορεί να λειτουργήσει μόνο βάσει αξιόπιστων και τρεχόντων στοιχείων. Γι' αυτό και η αναφορά της Ισπανίας στην πάγια νομολογία σας που απαγορεύει την έστω και τυπική διατήρηση αδειών από τις οποίες εξαρτώνται οι συναλλαγές, κατά μείζονα λόγο όταν συνοδεύονται από τη σύσταση ασφάλειας, είναι αλυσιτελής. Πράγματι, δεν έχουμε εδώ ένα *εθνικό* σύστημα αντίθετο προς τα κοινοτικά θέσμια, αλλά ένα *αμοιβαίο* καθεστώς, που καθιερώνεται κατ' εφαρμογή ενός κοινοτικού μηχανισμού που παρεκκλίνει από αυτά προσωρινώς.

23. Όσον αφορά την προσβολή της *αρχής της ασφάλειας του δικαίου*, ο ΣΜΣ αποτελεί εκ φύσεως πηγή αβεβαιότητας για τους συναλλασσομένους. Τα ανώτατα όρια εισαγωγής καθορίζονται « ενδεικτικώς » και μόνο, δεδομένου ότι ο πίνακας των προϊόντων στα οποία εφαρμόζονται μπορεί να τροποποιείται υπό τις προϋποθέσεις του άρθρου 81, παράγραφος 3, της πράξης προσχώρησης. Επίσης, για να ενεργοποιηθεί το σύστημα διασφαλίσεως, αρκεί να διαπιστωθεί η « σημαντική » αύξηση των εισαγωγών. Όσον αφορά την προσβολή της ασφάλειας του δικαίου που προκύπτει ειδικότερα από ορισμένες εκτελεστικές διατάξεις του επίδικου συστήματος, μπορούν να παρατηρηθούν τα εξής: Η ελευθέρωση της εγγύησης μπορεί βέβαια να εξαρτάται, όπως υποστήριξε η Ισπανία, από την επιμέλεια του αντισυμβαλλομένου, ο οποίος έχει στην κατοχή του το πιστοποιητικό ΣΜΣ, πρέπει όμως επίσης να σημειωθεί ότι « η θέση στην κατανάλωση αποδεικνύεται επίσης με την προσκόμιση τελωνειακού εγγράφου θέσης στην κατανάλωση ή αντιγραφου ή φωτοαντιγράφου αυτού, επίσημα επικυρωμένων » από τις εθνικές αρχές[28]. Όσο για το επιχείρημα ότι τα δικαιώματα που συναρτώνται προς τα πιστοποιητικά ΣΜΣ μπορούν να αρθούν οποτεδήποτε από ένα ή περισσότερα κράτη μέλη, πρέπει να σημειωθεί ότι οι διατάξεις του άρθρου 5, παράγραφος 2, του κανονισμού 569/86, όπως συμπληρώνονται από το άρθρο 15 του κανονισμού 574/86, προβλέπουν τον περιορισμό της ισχύος των πιστοποιητικών αυτών μόνο σε περίπτωση « περιφερειακής εφαρμογής » των μέτρων αναστολής ή περιορισμού της έκδοσης πιστοποιητικών. Η ευχέρεια αυτή αποτελεί απλώς την εφαρμογή, μέσω των πιστοποιητικών, των διατάξεων του άρθρου 85, παράγραφος 3, τελευταίο εδάφιο, της πράξης προσχώρησης, κατά τις οποίες τα περιοριστικά αυτά μέτρα « μπορούν να περιορίζονται στις εισαγωγές που προορίζονται για ορισμένες από τις περιοχές » της Κοινότητας των Δέκα, υπό την επιφύλαξη ότι « περιέχουν κατάλληλες διατάξεις που επιτρέπουν την αποφυγή των εκτροπών του ρεύματος του εμπορίου ». Η ασφάλεια του δικαίου πλήττεται επίσης, κατά το προσφεύγον, και από άλλες δύο διατάξεις. Το άρθρο 4, παράγραφος 1, του κανονισμού 569/86 επιτρέπει να περιορίζεται σε ορισμένα προϊόντα ή να κατανέμεται χρονικά η έκδοση

28 — Άρθρο 8, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού 574/86· η υπογράμμιση δική μου.

των πιστοποιητικών. Η χρονική κατανομή βρίσκει έρεισμα στην ίδια την πράξη προσχώρησης, κατά την οποία «στο πλαίσιο του συνολικού ενδεικτικού ανωτάτου ορίου μπορούν να καθοριστούν ανώτατα όρια που να αντιστοιχούν στις διάφορες περιόδους της οικείας περιόδου εμπορίας»[29]. Επομένως, η πρόκληση αβεβαιότητας δεν μπορεί να καταλογιστεί στον ίδιο τον κανονισμό του Συμβουλίου. Όσο για τον περιορισμό, αν υποτεθεί ότι μπορεί να γεννήσει αμφιβολίες στους συναλλασσομένους ως προς το ποια προϊόντα υπόκεινται στο σύστημα επιτηρήσεως, δεν μπορεί να είναι παράνομος, εκτός αν ενδεχομένως κριθεί ότι δεν βρίσκεται σε συνάφεια με το στόχο που επιδιώκεται στο πλαίσιο της εξαιρετικής ρύθμισης που προεκτέθηκε. Πρέπει επομένως να εκτιμηθεί υπό το πρίσμα της αναλογικότητας. Το ίδιο ισχύει και για την προθεσμία αναμονής για τη λήψη του πιστοποιητικού, που προκύπτει από το άρθρο 6, παράγραφος 2, του κανονισμού 574/86, και την οποία επίσης επικαλέστηκε το προσφεύγον στο πλαίσιο της παρούσας ανάπτυξης.

24. Η αιτίαση περί παραβάσεως του *κανόνα του stand-still*, όπως άλλωστε και οι προηγούμενες, δεν μπορεί να γίνει δεκτή. Η διαπίστωση ότι δύο από τα τρία προϊόντα που εξάγονται από την Ισπανία προς την Κοινότητα και υπάγονται στον ΣΜΣ δεν υπόκεινταν, προ της προσχωρήσεως, σε περιορισμούς ανάλογους με αυτούς που προκύπτουν από την προσβαλλόμενη ρύθμιση δεν μπορεί κατά κανένα τρόπο, από μόνη της, να επηρεάσει τη νομιμότητα της τελευταίας. Πράγματι, πώς, ενόψει της *ανανέωσης* που επήλθε στις σχέσεις μεταξύ Ισπανίας και Κοινότητας των Δέκα, να συγκριθεί το καθεστώς που ίσχυε προ της προσχωρήσεως στις συναλλαγές μεταξύ Ισπανίας, τότε τρίτης χώρας, και ΕΟΚ με εκείνο που διέπει, από την 1η Μαρτίου 1986, την Ισπανία, που έγινε κράτος μέλος, και την Κοινότητα των Δέκα, όταν μάλιστα η πράξη προσχώρησης καθιέρωσε, χάριν του αμοιβαίου συμφέροντος των συμβαλλόμενων κρατών, ένα νέο και ειδικό καθεστώς, που συνιστά προσωρινή παρέκκλιση από την άμεση απόλαυση της ελευθερίας του εμπορίου ορισμένων γεωργικών προϊόντων;

25. Το προσφεύγον υποστήριξε επίσης ότι, σε περίπτωση που η αίτηση του εξαγωγέα για την έκδοση πιστοποιητικού περιέχει σφάλμα, η αίτηση αυτή δεν μπορεί να ανακληθεί. Χάριν πληρότητας και μολονότι το σημείο αυτό δεν συζητήθηκε, ας περιοριστώ να παρατηρήσω ότι το άρθρο 12 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[30], στο οποίο παραπέμπει ρητά το άρθρο 3, παράγραφος 1, του κανονισμού 574/86, προβλέπει την περίπτωση της «ανακλήσεως αιτήσεως πιστοποιητικού» και ορίζει τις προϋποθέσεις της.

26. Συνοψίζοντας, καμία από τις αιτιάσεις που εξετάστηκαν πιο πάνω δεν φαίνεται να θίγει αφεαυτής το σύμφωνο του αμφισβητούμενου μηχανισμού προς το κοινοτικό δίκαιο, όπως έχει διαρρυθμιστεί προσωρινώς με την πράξη προσχώρησης. Μένει να ερευνηθεί — και αυτό είναι το βασικό ερώτημα — αν οι εκτελεστικές του διατάξεις προσβάλλουν ή όχι, ενόψει του επιδιωκόμενου στόχου, την αρχή της αναλογικότητας.

29 — Άρθρο 83, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, τελευταία περίοδος.

30 — ΕΕ ειδ. έκδ. 11/022, σ. 66.

β) *Παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας*

27. Σχετικά με την αρχή της αναλογικότητας, έχετε κρίνει παγίως ότι:

« προκειμένου ν' αποδειχθεί αν μια διάταξη κοινοτικού δικαίου συμβιβάζεται με την αρχή της αναλογικότητας, πρέπει να εξακριβωθεί αν τα *μέσα* που τίθενται σ' εφαρμογή είναι *ικανά να υλοποιήσουν τον επιδιωκόμενο στόχο* και αν δεν *βαίνουν πέραν του αναγκαίου μέτρου* για την επίτευξή του » [31].

Σύμφωνα με αυτή την επιταγή πρέπει να προσδιοριστεί αν τα συστατικά στοιχεία του συστήματος που καθιερώνουν οι προσβαλλόμενοι κανονισμοί είναι πρόσφορα και αναγκαία [32], δηλαδή, αφενός, αν τα εφαρμοζόμενα μέτρα « συνάδουν με τη σημασία » του στόχου που επιδιώκεται με τον ΣΜΣ και, αφετέρου, « αν είναι αναγκαία για την επίτευξή του » [33].

28. Η Ισπανία υποστηρίζει ότι ένα σύστημα επιτηρήσεως των συναλλαγών, στηριζόμενο στη χορήγηση πιστοποιητικών που συνοδεύονται από την κατάθεση εγγυήσεως, συνιστά υπέρμετρο βάρος για τους συναλλασσομένους. Μη συνδεόμενο, εξάλλου, με τον όγκο των συναλλαγών και τον υπαρκτό κίνδυνο διαταραχής, το σύστημα αυτό είναι και περιττό, εφόσον η Επιτροπή μπορεί να διαθέτει μέσα ενημέρωσης λιγότερο επαχθή και κυρίως λιγότερο αστάθμητα, δεδομένου ότι το αμφισβητούμενο σύστημα δεν επιτρέπει τη γνώση ούτε των πραγματικών εισαγωγών ούτε το χρόνο πραγματοποίησής τους.

29. Αντίθετα απ' ό,τι υποστηρίζει το προσφεύγον, προσωπικώς φρονώ ότι το σύστημα το οποίο καθιερώνει η προσβαλλόμενη κανονιστική ρύθμιση, χωρίς κατά κανένα τρόπο να προστίθεται ανώφελα στο σύστημα προστασίας που προκύπτει από τον ΣΜΣ, ενσωματώνεται σ' αυτό λογικά διασφαλίζοντας τη μέγιστη αποτελεσματικότητά του. Η *ευαισθησία* των διαλαμβανομένων γεωργικών προϊόντων, η οποία δεν αμφισβητείται, και η *σοβαρή επίπτωση* ορισμένων από τα μέτρα διασφαλίσεως που ενδέχεται να ληφθούν επιβάλλουν την καθιέρωση ενός συστήματος εξέτασης της εξέλιξης των συναλλαγών που να είναι *αξιόπιστο* και να μεσολαβεί *προ* της εξαγωγής. Πρέπει εδώ να το υπενθυμίσω: η διττή αυτή επιταγή προκύπτει από τις ίδιες τις διατάξεις του άρθρου 85 της πράξης προσχώρησης. Πράγματι, μόνο η ακρίβεια των πληροφοριών μπορεί να δώσει στην Επιτροπή τη δυνατότητα να εκτιμήσει:

— αν η αύξηση των εισαγωγών είναι σημαντική,

— αν ο ρυθμός της οδηγεί στην κάλυψη ή την υπέρβαση του ενδεικτικού ανωτάτου ορίου,

— αν η διαφαινόμενη μ' αυτό τον τρόπο διαταραχή είναι ή όχι σημαντική,

— αν, ως εκ τούτου, επιβάλλεται η απλή αναθεώρηση του ανωτάτου ορίου ή η λήψη περιοριστικών μέτρων.

Μόνο η *προληπτική* συγκέντρωση των στοιχείων μπορεί να δώσει στην Επιτροπή τη δυνατότητα να ενεργήσει βάσει των μελλοντικών εισαγωγών πριν ακόμα αυτές φτάσουν το ανώτατο όριο, δηλαδή εγκαίρως, ώστε να προληφθούν οι αναπότρεπτες συνέπειες, τις οποίες θα συνεπαγόταν για την ισορροπία μιας αγοράς ευαίσθητων προϊόντων η μαζική τους εισαγωγή. Το αμφισβητούμενο σύστημα επιτηρήσεως μου φαίνεται ότι, καταρχήν, ανταποκρίνεται στις επιταγές αυτές.

30. Εξαρτώντας τη διάθεση προϊόντων προς κατανάλωση στην αγορά προορισμού από την

31 — Υπόθεση 27/85, όπ.π., σκέψη 31, η υπογράμμιση δική μου· βλέπε επίσης υπόθεση 56/86, Société pour l'exportation des sucres, απόφαση της 18ης Μαρτίου 1987, Συλλογή 1987, σ. 1423, σκέψη 28.

32 — Υπόθεση 122/78, Buitoni, Rec. 1979, σ. 677, σκέψη 16.

33 — Υπόθεση 66/82, Fromançais, Συλλογή 1983, σ. 395, σκέψη 8.

προηγούμενη έκδοση πιστοποιητικών, ο βασικός κανονισμός παρέχει στην Επιτροπή τη δυνατότητα να ενημερώνεται για τις προβλεπόμενες εισαγωγές. Την πιθανότητα πραγματοποίησής τους εγγυάται, για την Επιτροπή, η υποχρέωση εγγυοδοσίας, της οποίας η ελευθέρωση προϋποθέτει την απόδειξη της θέσης των προϊόντων στην κατανάλωση [34]. Η Επιτροπή είναι έτσι σε θέση να παρακολουθεί εκ του σύνεγγυς την εξέλιξη των συναλλαγών, η εξέταση της οποίας αποτελεί προϋπόθεση για την ενεργοποίηση του συστήματος διασφαλίσεως. Μολονότι τα στοιχεία που κοινοποιεί η Ισπανία δύο φορές την εβδομάδα [35] αναφέρονται στις ποσότητες για τις οποίες ζητήθηκαν πιστοποιητικά, δεν είναι για το λόγο αυτό λιγότερο αξιόπιστα, χάρη στη σύσταση ασφαλείας. Το αστάθμητο στοιχείο, άλλωστε, το οποίο το προσφεύγον θεωρεί ως συνέπεια της πιθανής διάστασης μεταξύ αιτήσεων για την έκδοση πιστοποιητικού και των πράγματι εισαγόμενων ποσοτήτων, πέραν του ότι κατά τον τρόπο αυτό περιορίζεται, προκύπτει και από την πράξη προσχώρησης, η οποία παρέχει στην Επιτροπή τη δυνατότητα να ενεργήσει πριν ακόμα πραγματοποιηθούν οι εισαγωγές και φτάσουν το ανώτατο όριο. Αυτό της επιτρέπει, επομένως, να στηρίζει την εκτίμησή της για την εξέλιξη των συναλλαγών ανεξάρτητα από το χρόνο πραγματοποίησης της εισαγωγής. Η ίδια η ύπαρξη της προθεσμίας αναμονής πέντε εργασίμων ημερών, που ισχύει εν γένει για την έκδοση πιστοποιητικών, ενισχύει ακόμα περισσότερο αυτή τη δυνατότητα προλήψεως. Αυτές οι διοικητικές και οικονομικές διατυπώσεις είναι ακόμα περισσότερο αναγκαίες, εφόσον μόνον αυτές μπορούν να προλάβουν ή να μειώσουν στο ελάχιστο αναγκαίο τα κατά πολύ επαχθέστερα μέτρα, που συνίστανται στον περιορισμό, την αναστολή ή την κατανομή των εισαγωγών κατά περιφέρειες, στην ανάγκη δηλαδή να κλείσουν τα σύνορα. Εξάλλου, όπως διευκρίνισε το Συμβούλιο, ο αμφισβητούμενος μηχανισμός δεν είναι αμετάβλητος, εφόσον είναι επιδεκτικός διευθετήσεων, βάσει της « αποκτηθείσας πείρας », ιδίως προκειμένου να επεκταθεί στα οπωροκηπευτικά το 1990 [36].

31. Προς στήριξη της ανάλυσης αυτής, μπορώ, όπως κάνουν και τα κοινοτικά όργανα, να παραπέμψω στην απόφασή σας επί της υποθέσεως 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, που προαναφέρθηκε. Με αυτήν κρίνατε, αναφερόμενοι στον κανονισμό 120/67 περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα των σιτηρών, ότι το σύστημα εγγυοδοσίας, που συνοδεύει την έκδοση πιστοποιητικών κατά την εξαγωγή ή την εισαγωγή, πρέπει να εξασφαλίζει στην Κοινότητα και στα κράτη μέλη:

« ακριβή γνώση των σχεδιαζομένων συναλλαγών ..., που είναι απαραίτητη για ... τη συνετή χρήση των μέσων παρεμβάσεως ..., όπως είναι ... η εφαρμογή μέτρων διασφαλίσεως ... » [37].

Από αυτό συναγάγατε ότι:

« έχει σημασία ... οι αρμόδιες αρχές να διαθέτουν όχι μόνο στατιστικές πληροφορίες για την κατάσταση της αγοράς, αλλά και ακριβείς προβλέψεις για τις μέλλουσες εισαγωγές και εξαγωγές »

και ότι, ενόψει της υποχρέωσης που επιβάλλεται στις εθνικές αρχές προς έκδοση των πιστοποιητικών, όχι μόνο

34 — Άρθρο 8, παράγραφος 2, του κανονισμού 574/86.

35 — Άρθρο 6, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού 574/86.

36 — Άρθρα 8 και 9, παράγραφος 2, του κανονισμού 569/86.

37 — Υπόθεση 11/70, Rec. 1970, σ. 1125, σκέψεις 6 και 7.

« η πρόβλεψη των μελλουσών συναλλαγών θα στερούνταν νοήματος αν τα πιστοποιητικά δεν συνεπάγονταν, για τους δικαιούχους, την *υποχρέωση* να ενεργήσουν σύμφωνα με αυτά »,

αλλά και ότι

« και αυτή η υποχρέωση, με τη σειρά της, *θα παρέμενε αναποτελεσματική* αν η τήρησή της δεν εξασφαλιζόταν με πρόσφορα μέσα ».

Γι' αυτό, υπογραμμίζοντας

« το διττό πλεονέκτημα της απλότητας και της αποτελεσματικότητας »

του συστήματος εγγυοδοσίας, τονίσατε ότι:

« ένα σύστημα που θα στηριζόταν στην απλή δήλωση των εξαγωγών που πραγματοποιούνται και των πιστοποιητικών που δεν χρησιμοποιήθηκαν... θα ήταν, λόγω του ότι χρονικά έπεται των συναλλαγών και ότι δεν παρέχει κανένα εχέγγυο για την εφαρμογή του, ακατάλληλο για να παράσχει στις αρμόδιες αρχές ασφαλή στοιχεία για την εξέλιξη των μετακινήσεων των εμπορευμάτων » [38].

Καταλήξατε στο συμπέρασμα ότι, ενόψει του επιδιωκόμενου στόχου — που ήταν « να δοθεί στις αρμόδιες αρχές η δυνατότητα να προσδιορίζουν κατά τον αποτελεσματικότερο τρόπο τις παρεμβάσεις τους στην αγορά των σιτηρών » —, το εν λόγω σύστημα

« αποτελεί μέσο και αναγκαίο και πρόσφορο » [39].

Η απόφαση αυτή, ασφαλώς, εντάσσεται σ' ένα πλαίσιο διάφορο από το παρόν. Η ανάλυσή σας και το πόρισμά σας μου φαίνεται, ωστόσο, ότι μπορούν κάλλιστα να ισχύσουν και στην υπό κρίση υπόθεση, προκειμένου να σχηματιστεί κρίση για το σύστημα επιτηρήσεως. Εκτός από την ομοιότητα των βασικών μέσων που χρησιμοποιούνται, είναι κατ' ουσίαν ανάλογος και ο σκοπός που επιδιώκεται με την καθιέρωσή τους: ένας μηχανισμός διασφαλίσεως να παράγει πλήρως τα αποτελέσματά του μέσω της πιστότερης δυνατής γνώσεως της πραγματικότητας των συναλλαγών.

32. Τα επιχειρήματα που στρέφονται κατά του συμπεράσματος αυτού δεν είναι πειστικά. Έτσι, δεν μπορεί να γίνει δεκτό το επιχείρημα ότι η κοινοποίηση των τελωνειακών διασαφήσεων εκ μέρους των εθνικών αρχών είναι προσφορότερη και λιγότερο επαχθής. Το έχετε ήδη σημειώσει με την απόφασή σας στην υπόθεση 11/70, οι τελωνειακές στατιστικές θα έφταναν στην Επιτροπή εκ των υστέρων, οπότε ενίοτε θα ήταν πολύ αργά για να παρέμβει αποτελεσματικά.

33. Πρέπει επίσης να απορριφθεί το επιχείρημα ότι το προσβαλλόμενο σύστημα επιτηρήσεως είναι πιο περιοριστικό από εκείνο που μπορεί να εφαρμοστεί στα προϊόντα που εισάγονται από τρίτες χώρες, βάσει του άρθρου 115 της Συνθήκης ΕΟΚ. Πράγματι, η εκτίμηση του πρόσφορου ή απρόσφορου του αμφισβητούμενου συστήματος ελέγχου πρέπει να εντάχθεί στο πλαίσιο που του προσιδιάζει: το της εφαρμογής ενός sui generis μηχανισμού που προβλέπεται από την πράξη προσχώρησης. Η ιδιορρυθμία του ΣΜΣ, ο οποίος αποσκοπεί στην ενοποίηση των αγορών ευαίσθητων γεωργικών προϊόντων, μέσω του καθορισμού προοδευτικών ανωτάτων ορίων εισαγωγής, προς αποφυγή, μέσω ενός συστήματος διασφαλίσεως, το οποίο διαχειρίζεται η Επιτροπή, των « κραδασμών » που θα μπορούσαν να τις αποσταθεροποιήσουν, αναιρεί κάθε αναλογία στηριζόμενη στη σύγκριση με τα συστήματα ελέγχου των συναλλαγών, που εφαρμόζονται κατ' εξαίρεση στα προϊόντα που εισάγονται από τρίτες χώρες και τίθενται σε ελεύθερη κυκλοφορία εντός της Κοινότητας. Η ίδια σκέψη μπορεί να επεκταθεί και στα συστήματα επιτηρήσεως που υφίστανται για τα

38 — Υπόθεση 11/70, όπ.π., σκέψεις 8 έως 10.

39 — Υπόθεση 11/70, όπ.π., σκέψη 12· βλέπε επίσης υπόθεση 117/83, Könecke, Συλλογή 1984, σ. 3291, σκέψη 14.

γεωργικά προϊόντα. Όπως και να έχει το πράγμα, όπως είδαμε, η κανονική λειτουργία του συστήματος των πιστοποιητικών ΣΜΣ που συνοδεύονται από τη σύσταση ασφαλείας αποσκοπεί ακριβώς στη λήψη περιοριστικών μέτρων διασφαλίσεως. Οι επαχθείς εκτελεστικές του διατάξεις είναι απολύτως αναγκαίες για την επίτευξη του στόχου τον οποίο επιδιώκουν — που είναι η πιστότερη παρακολούθηση της εξέλιξης των συναλλαγών —, του οποίου η αποτελεσματικότητα αποτελεί προϋπόθεση της αποτρεπτικής επίδρασης του ΣΜΣ. Πρόκειται ασφαλώς, σε σύγκριση με τις συνέπειες που θα επέφερε η εφαρμογή περιοριστικών μέτρων που θα λαμβάνονταν ex post, για ένα μικρότερο κακό.

34. Αν το σύστημα πιστοποιητικών και εγγυοδοσίας παρίσταται πρόσφορο και αναγκαίο, μένει ακόμα να εξεταστεί αν ορισμένες από τις εκτελεστικές του διατάξεις ανταποκρίνονται επίσης στις ίδιες επιταγές. Η υποχρέωση των εξαγωγέων να απευθύνονται στις ισπανικές αρχές για την έκδοση των πιστοποιητικών, εκτός του ότι τους απαλλάσσει από την ανάγκη να την αξιώνουν από τα διάφορα κράτη μέλη προορισμού των προϊόντων, εξασφαλίζει τη συγκέντρωση των στοιχείων, διευκολύνοντας ταυτόχρονα την επεξεργασία τους και την κοινοποίησή τους στην Επιτροπή. Ο χρόνος αναμονής μεταξύ της υποβολής της αίτησης και της έκδοσης του πιστοποιητικού μπορεί, όπως τονίστηκε, να δικαιολογηθεί από την ανάγκη να δοθεί στην Επιτροπή η δυνατότητα να ενεργήσει εγκαίρως ανάλογα με τις *αιτούμενες* ποσότητες, για τις οποίες έχει ήδη καταβληθεί *εγγύηση*. Κατά της διατυπώσεως αυτής δεν μπορεί να αντιταχθεί ούτε το εύφθαρτο των οικείων προϊόντων ούτε οι ταχείες διακυμάνσεις της αγοράς ορισμένων από αυτά. Ενόψει της σημασίας του επιδιωκόμενου στόχου, οι συναλλασσόμενοι οφείλουν να προσαρμόζονται στις διοικητικές διατυπώσεις συμβάλλοντας στην καλύτερη δυνατή υλοποίησή του και, συνεπώς, να πραγματοποιούν τις εξαγωγές τους λαμβάνοντας υπόψη την αναγκαία αυτή επιβάρυνση. Εξάλλου, μπορεί να παρατηρηθεί ότι η Επιτροπή προέβλεψε ότι, για τις πατάτες, το πιστοποιητικό εκδίδεται αμελλητί[40], ενώ το πρόβλημα δεν τίθεται ακόμα για τα οπωροκηπευτικά, για τα οποία ο ΣΜΣ θα ισχύσει από το 1990. Όσο για την ευχέρεια να περιοριστεί η έκδοση πιστοποιητικών σε ορισμένα μόνο προϊόντα, ουδόλως φαίνεται να συνιστά περιορισμό. Όπως διευκρίνισε το Συμβούλιο επ' ακροατηρίου, περιορίζει την έκταση του συστήματος επιτηρήσεως αποκλείοντας από το πεδίο εφαρμογής του ορισμένα προϊόντα. Πράγματι, τα παραδείγματα που έδωσε το Συμβούλιο — στεμφυλίτης οίνος και όξος — είναι χαρακτηριστικά: τα προϊόντα ως προς τα οποία οι συναλλαγές δεν είναι τέτοιες ώστε να μπορούν να προκαλέσουν διαταραχή πρέπει να εκφεύγουν του συστήματος επιτηρήσεως. Αυτό επιβεβαιώνει πράγματι ότι η επίδικη κανονιστική ρύθμιση προβλέπει την εφαρμογή του δημιουργούμενου μηχανισμού σε περίπτωση ανάγκης και μόνο. Ως προς τη χρονική κλιμάκωση της έκδοσης των πιστοποιητικών, καθιστά δυνατή, εφόσον χρειαστεί, την ομαλότερη ρύθμιση της ροής των εμπορευμάτων, τον λεπτομερέστερο έλεγχο των συναλλαγών και την πρόληψη μαζικών εισαγωγών. Τέλος, ο κανόνας ότι η δυνατότητα μεταβιβάσεως των δικαιωμάτων που έχει από το πιστοποιητικό ο κάτοχός του περιορίζεται σ' ένα μόνο δικαιοδόχο[41] μου φαίνεται δικαιολογημένος από τη μέριμνα να αποφεύγεται ο διασκορπισμός των εκδιδόμενων πιστοποιητικών και να εξασφαλίζεται, με κάποια ευελιξία, μια ενημέρωση αντικατοπτρίζουσα την πραγματικότητα των συναλλαγών, που αποτελεί με τη σειρά της προϋπόθεση της αξιοπιστίας των προβλέψεων.

40 — Κανονισμός 624/86, όπ.π., άρθρο 2, παράγραφος 3.

41 — Άρθρο 2, παράγραφος 2, του κανονισμού 574/86.

35. Τελικά, αν σταθμιστούν τα μειονεκτήματα που απορρέουν από τις διοικητικές διατυπώσεις και τα παρεπόμενα έξοδα, που άλλωστε επιστρέφονται, και τα πλεονεκτήματα του ΣΜΣ, τα οποία διασφαλίζει το καθιερούμενο σύστημα, τα δεύτερα είναι σημαντικότερα. Το εν λόγω σύστημα αντιπροσωπεύει, για τους συναλλασσομένους, ένα αναγκαίο κακό. Και ακόμη, ευνοεί την ομαλή ροή των συναλλαγών, υπό τους επαχθείς μεν αλλά μεταβατικούς όρους που ορίζει ο ΣΜΣ. Τους εξασφαλίζει, πράγματι, εγγυώμενο την αποτελεσματικότητα του συστήματος διασφαλίσεως σε αντάλλαγμα των επιβαρύνσεων που τους επιβάλλει, την ομαλή πορεία των εξαγωγών τους εντός του ορίου των αναπροσαρμοζόμενων ενδεικτικών ανωτάτων ορίων, αφήνοντας την ενδεχόμενη λήψη μέτρων, τα οποία θα είναι πολύ πιο περιοριστικά, για τις συναλλαγές, για την περίπτωση εξαιρετικής κατάστασης, την οποία αξιολογεί η Επιτροπή βάσει στατιστικών στοιχείων που είναι αξιόπιστα και ταχέως διαθέσιμα. Η αυστηρότητα, επομένως, του συστήματος αποτελεί καθοριστικό παράγοντα για την υλοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας, που πρέπει να πραγματοποιηθεί πλήρως κατά τη λήξη της μεταβατικής περιόδου. Επομένως, οι προϋποθέσεις που ορίζει η προσβαλλόμενη κοινοτική κανονιστική ρύθμιση, όντας αναγκαίες για την εξασφάλιση της πλήρους αποτελεσματικότητας του ΣΜΣ, παρίστανται δικαιολογημένες από τη διττή μέριμνα να προστατεύεται, αφενός, το συμφέρον των συναλλασσομένων της Κοινότητας των Δέκα από αποσταθεροποιητικές εισαγωγές και, αφετέρου, το συμφέρον των συναλλασσομένων των δύο προσχωρούντων κρατών προς προοδευτική ενσωμάτωση των ιδιαίτερα ευαίσθητων προϊόντων στην κοινή γεωργική αγορά.

γ) *Παραβίαση της αρχής της κοινοτικής προτίμησης*

36. Κατά το προσφεύγον, το αμφισβητούμενο σύστημα περιάγει τα προϊόντα του, στην καλύτερη περίπτωση, στη θέση που επιφυλάσσεται στα προϊόντα που εισάγονται από τρίτες χώρες. Η προηγούμενη ρύθμιση ήταν μάλιστα λιγότερο αυστηρή για τα οπωροκηπευτικά, αφενός, και για τις πατάτες, αφετέρου, εφόσον τότε δεν απαιτούνταν καμιά σύσταση εγγυήσεως.

37. Δεν μπορώ να ακολουθήσω το συλλογισμό αυτόν. Το ζήτημα εν προκειμένω δεν είναι να συγκριθούν τα συστήματα που ίσχυσαν διαδοχικά στην Ισπανία, πρώτα ως τρίτο κράτος και έπειτα ως κράτος μέλος, αλλά να εξεταστεί αν, από της προσχωρήσεως, τα ισπανικά προϊόντα τυγχάνουν ή όχι της εφαρμογής της αρχής της κοινοτικής προτίμησης έναντι των προϊόντων τρίτων χωρών. Την τήρηση της αρχής αυτής κατοχυρώνει το άρθρο 85, παράγραφος 4, της πράξης προσχώρησης, κατά το οποίο « η εφαρμογή του ΣΜΣ δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να οδηγήσει σε μεταχείριση των προϊόντων [που υπόκεινται σ' αυτόν] *λιγότερο ευνοϊκή* » απ' ό,τι των προϊόντων των μάλλον ευνοουμένων τρίτων χωρών. Με άλλα λόγια, επιβάλλεται τα εφαρμοζόμενα καθεστώτα να είναι τουλάχιστον ισοδύναμα. Προς το σκοπό αυτό, ο βασικός κανονισμός, του οποίου η τρίτη αιτιολογική σκέψη υπενθυμίζει την προαναφερθείσα αρχή, προέβλεψε ότι « παρακολουθείται η εξέλιξη των εισαγωγών από τρίτες χώρες *κατά τον ίδιο τρόπο* με την εξέλιξη των κοινοτικών εισαγωγών »[42]. Το άρθρο 3 του βασικού κανονισμού, καθώς και το άρθρο 10 του κανονισμού 574/86 επεκτείνουν στα προϊόντα των τρίτων χωρών, που έχουν τεθεί σε ελεύθερη κυκλοφορία εντός της Κοινότητας, το σύστημα των πιστοποιητικών, που συνοδεύονται από την κατάθεση εγγυήσεως, το οποίο εφαρμόζεται στα κοινοτικά προϊόντα. Όσο για τα μέτρα διασφαλίσεως που λαμβάνονται έναντι εισαγωγών από τρίτες χώρες, η σχετική κοινή δήλωση ορίζει ότι, σε περίπτωση που « η επιδείνωση της αγοράς της Κοινότητας ή μιας από τις περιοχές της »

42 — Τέταρτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 569/86· η υπογράμμιση δική μου.

οφείλεται σ' αυτές, τα μέτρα αυτά θα λαμβάνονται 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 » [43]. Προκύπτει, επομένως, από το μηχανισμό που δημιουργούν οι επίδικοι κανονισμοί ότι, σε συμφωνία με την αρχή που θέτει η πράξη προσχώρησης, οι εισαγωγές ισπανικών προϊόντων δεν *μειονεκτούν* έναντι των εισαγωγών προϊόντων τρίτων χωρών. Όσον αφορά την πρώιμη πατάτα, δεν αποδείχτηκε κατά τι το σύστημα που ισχύει για τα προϊόντα προελεύσεως τρίτων χωρών, τα οποία αποτελούν αντικείμενο ποσοτικών περιορισμών και συνεπώς εκφεύγουν της υποχρεώσεως εκδόσεως πιστοποιητικού εισαγωγής ΣΜΣ, είναι ευνοϊκότερο από εκείνο στο οποίο υποβάλλεται η ισπανική πατάτα.

38. Οι σκέψεις αυτές οδηγούν επίσης στην απόρριψη των αιτιάσεων που στρέφονται ειδικά κατά των διατάξεων του άρθρου 6, παράγραφος 2, του κανονισμού της Επιτροπής. Όπως σαφώς εξήγησε η τελευταία, ο κανονισμός αυτός, χωρίς κατά κανένα τρόπο να επιβάλλει, όσον αφορά, αφενός, την προθεσμία εκδόσεως του πιστοποιητικού και, αφετέρου, τη συχνότητα κοινοποιήσεως εκ μέρους των κρατών μελών των ποσοτήτων για τις οποίες έχει ζητηθεί η έκδοση πιστοποιητικών, στα κοινοτικά προϊόντα που υπόκεινται στον ΣΜΣ κανόνες αυστηρότερους από εκείνους που εφαρμόζονται στα προϊόντα που εισάγονται από τρίτες χώρες, επεκτείνει στα τελευταία αυτά προϊόντα τους ίδιους κανόνες, με τις παραγράφους 6 και 8 του άρθρου 10. Η ευθυγράμμιση του συστήματος επιτηρήσεως που επιβάλλεται στα προϊόντα τρίτων χωρών με εκείνο στο οποίο υπόκεινται τα ισπανικά προϊόντα διασφαλίζει την τήρηση της αρχής της κοινοτικής προτίμησης. Περιττό να προστεθεί ότι, γενικότερα, τα ισπανικά προϊόντα που υπάγονται στον ΣΜΣ, πέραν του ότι θα ωφεληθούν από την πλήρη εφαρμογή της ελεύθερης κυκλοφορίας των γεωργικών προϊόντων κατά το πέρας της μεταβατικής περιόδου, ωφελούνται ήδη προοδευτικά από την αφομοίωσή τους στην κοινή αγορά, την οποία συνεπάγεται η προσχώρηση, ιδίως μέσω της προοδευτικής κατάργησης των εισαγωγικών δασμών.

δ) *Έλλειψη αιτιολογίας*

39. Κατά την Ισπανία, η αναφορά της δεύτερης αιτιολογικής σκέψης του κανονισμού του Συμβουλίου στις « συμπληρωματικές κατευθύνσεις που συμφωνήθηκαν » κατά τις διαπραγματεύσεις για την προσχώρηση και που « περιλαμβάνουν ενδείξεις σχετικά με τον τρόπο λειτουργίας » του ΣΜΣ, αφορώσες την έκδοση πιστοποιητικών και τη σύσταση ασφαλείας, θίγει την ίδια τη νομιμότητα του κανονισμού, διότι οι εν λόγω διαπραγματεύσεις κατέληξαν, ως προς το σημείο αυτό, σε διαφωνία· συνεπώς, ο κανονισμός στερείται αιτιολογίας.

40. Δεν αμφισβητείται ότι η παραπομπή σε κατευθύνσεις « που συμφωνήθηκαν » δεν ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα. Όπως προκύπτει χωρίς αμφιβολία από τα πρακτικά των διαπραγματευτικών συσκέψεων, η εναντίωση της Ισπανίας προς τα πιο πάνω εκτελεστικά μέτρα εμπόδισε να περιληφθεί στην πράξη προσχώρησης κοινή δήλωση. Τελικά, οι « κατευθύνσεις » αυτές περιέχονται μόνο στα πρακτικά της τριακοστής δεύτερης συνόδου της συνδιάσκεψης σε επίπεδο αναπληρωτών υπό μορφή απλής μονομερούς δηλώσεως της Κοινότητας των Δέκα. Τα κοινοτικά όργανα δεν αμφισβήτησαν αυτή την άποψη.

41. Αυτό βέβαια δεν σημαίνει ότι μια πεπλανημένη αναφορά, σαν την υπό κρίση, έχει ουσιώδη χαρακτήρα δυνάμενο να επηρεάσει τη νομιμότητα του κανονισμού του Συμβουλίου. Γνωρίζουμε ότι το σύστημα επιτηρήσεως που

43 — ΕΕ L 302, όπ.π., σ. 481· βλέπε επίσης πέμπτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 569/86.

καθιερώνεται με τον εν λόγω κανονισμό εντάσσεται στη λογική αυτού του ίδιου του ΣΜΣ, στον οποίο προσδίδει πλήρη αποτελεσματικότητα. Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 89, παράγραφος 1, της πράξης προσχώρησης, στο Συμβούλιο εναπόκειται η μέριμνα να θεσπίζει « τις αναγκαίες διατάξεις » για τη θέση σε εφαρμογή των διατάξεών του. Το Συμβούλιο, που, όπως απέδειξα, είναι αρμόδιο για την καθιέρωση του συστήματος επιτηρήσεως, αιτιολόγησε αρκούντως τη θέσπισή του, αναφερόμενο στις εγγενείς ανάγκες του ίδιου του ΣΜΣ, που είναι ο έλεγχος της εξέλιξης των συναλλαγών και η εφαρμογή των μέτρων διασφαλίσεως[44]. Τα στοιχεία αυτά συνιστούν επαρκή αιτιολογία. Πράγματι, όταν πρόκειται για πράξη γενικής εφαρμογής, όπως ο κανονισμός, δέχεσθε κατά πάγια νομολογία ότι, για να εκπληρούται η υποχρέωση αιτιολογήσεως, την οποία επιβάλλει το άρθρο 190 ΕΟΚ, αρκεί να προκύπτει από την οικεία πράξη η ουσία των στόχων που επιδιώκει το θεσμικό όργανο, τα δε νομικά και πραγματικά στοιχεία του κανονισμού να « περιλαμβάνονται στο συστηματικό πλαίσιο του συνόλου του οποίου αποτελούν μέρος »[45]. Αυτό ισχύει όντως εν προκειμένω, όπως απέδειξα. Επομένως, η αμφισβητούμενη μνεία δεν αποτελεί καθοριστικό στοιχείο της αιτιολογίας, η δε πλάνη την οποία ενέχει δεν επηρεάζει το κύρος του κανονισμού. Άλλωστε, η πράξη προσχώρησης δεν περιέχει καμία δήλωση των προσχωρούντων κρατών εκφράζουσα επιφύλαξη ως προς το συγκεκριμένο αυτό ζήτημα.

IV — Συμπέρασμα

42. Η εξέταση των διαφόρων αιτιάσεων που ανέπτυξε το προσφεύγον κράτος με οδηγεί, συνεπώς, να προτείνω:

— να απορριφθεί η προσφυγή ακυρώσεως που άσκησε το Βασίλειο της Ισπανίας κατά των κανονισμών 569/86 του Συμβουλίου και 574/86, 624/86, 641/86, 643/86 και 647/86 της Επιτροπής,

— να καταδικαστεί το προσφεύγον στα δικαστικά έξοδα.

44 — Πρώτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 569/86.

45 — Υπόθεση 250/84, Eridania, απόφαση της 22ας Ιανουαρίου 1986, Συλλογή 1986, σ. 117, σκέψη 38.