ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA
της 18ης Ιουνίου 1987 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Το Δικαστήριο καλείται να εκδικάσει δύο προσφυγές λόγω παραβάσεως της Συνθήκης που άσκησε η Επιτροπή κατά της Ελληνικής Δημοκρατίας και οι οποίες ενώθηκαν για να συνεκδικαστούν λόγω συναφείας του αντικειμένου τους. Με την πρώτη προσφυγή ζητείται καταδίκη του εν λόγω κράτους μέλους διότι υποβάλλει την εισαγωγή μπανανών, καταγωγής άλλων κρατών μελών ή που βρίσκονται εκεί σε ελεύθερη κυκλοφορία, σε προηγούμενη χορήγηση αδείας, την οοία άλλωστε στην πράξη κατά σύστημα αρνείται να χορηγήσει, παραβιάζοντας έτσι το άρθρο 30 της Συνθήκης ΕΟΚ· η δεύτερη επιδιώκει επίσης την καταδίκη της Ελληνικής Δημοκρατίας διότι απαγορεύει την εισαγωγή μπανανών από τα κράτη ΑΚΕ, παραβαίνοντας έτσι τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Σύμβαση της Λομέ.

2. Επιθυμώ να τονίσω καταρχάς ότι η απόφαση του Δικαστηρίου επί της αιτιάσεως ότι η Ελλάδα παραβιάζει το άρθρο 3, παράγραφος 1, της Συμβάσεως της Λομέ λόγω της απαγορεύσεως εισαγωγής μπανανών από τα κράτη ΑΚΕ — υπόθεση 241/85 — εξαρτάται από την απόφαση για τη νομιμότητα των ελληνικών μέτρων που αφορούν την εισαγωγή μπανανών καταγωγής άλλων κρατών μελών ή που βρίσκονται εκεί σε ελεύθερη κυκλοφορία — υπόθεση 194/85 — δεδομένου ότι σύμφωνα με το άρθρο 6 της Συμβάσεως της Λομέ τα κράτη ΑΚΕ δεν μπορούν να έχουν ευνοϊκότερη μεταχείριση από τα κράτη μέλη της ΕΟΚ.

3. Για το λόγο αυτό θα στρέψω καταρχάς την έρευνά μου στην υπόθεση 194/85.

4. **I** — Προηγουμένως όμως πρέπει να λυθεί ένα προκαταρκτικό ζήτημα που αφορά την έκταση του αντικειμένου των προσφυγών.

5. Η Επιτροπή στηρίζει τις προσφυγές ιδίως στην παράβαση του άρθρου 30 της Συνθήκης ΕΟΚ και του άρθρου 3, παράγραφος 1, της Συμβάσεως της Λομέ. Ταυτόσημη είναι και η αιτιολογία των αιτιάσεων που διατυπώθηκαν στη διαδικασία που προηγήθηκε της δίκης.

6. Η υπόθεση κατέστη εκκρεμής και η προσφυγή ασκήθηκε κατά τη μεταβατική περίοδο που ορίζεται στην πράξη προσχωρήσεως της Ελλάδας στις Κοινότητες. Κατά την προφορική όμως διαδικασία που πραγματοποιήθηκε μετά την (κατά την 31η Δεκεμβρίου 1985 συντελεσθείσα) παρέλευση της μεταβατικής αυτής περιόδου, δήλωσε ο εκπρόσωπος της Επιτροπής ότι η προσφυγή εκτείνεται και στη μεταγενέστερη της προαναφερθείσας ημερομηνίας περίοδο.

7. Μολονότι η αιτιολογία της προσφυγής είναι, κατ' ουσίαν, η ίδια για το χρόνο προ και μετά το τέλος της μεταβατικής περιόδου της προσχωρήσεως, φρονώ ότι ο ισχυρισμός της Επιτροπής δεν ευσταθεί.

8. Η ελληνική κυβέρνηση, κατηγορηθείσα για την εκ μέρους της παράβαση της Συνθήκης,

* Μετάφραση από τα πορτογαλικά.

αμύνθηκε αρχικά κατά το στάδιο που προηγήθηκε της δίκης και κατόπιν κατά την αντίκρουση της προσφυγής — όπως είχε δικαίωμα — με επίκληση του άρθρου 65, παράγραφος 2, της πράξεως προσχωρήσεως της Ελλάδας, δηλαδή με επίκληση του τότε ισχύοντος δικαίου.

9. Αν υποτεθεί ότι η δίκη είχε περατωθεί κατά τη διάρκεια ακόμη της μεταβατικής φάσεως της ελληνικής προσχωρήσεως, δεν θα ανέκυπτε κανένα πρόβλημα και μόνο η διαπιστωθείσα έννομη κατάσταση κατά την περίοδο αυτή θα ήταν κρίσιμη. Διότι δεν θα είχε κανένα νόημα να ζητήσει κανείς από το Δικαστήριο να κρίνει αμιγώς μελλοντική κατάσταση.

10. Το γεγονός ότι η δίκη, η οποία είχε ήδη αρχίσει κατά τη διάρκεια της ισχύος των μεταβατικών διατάξεων της πράξεως προσχωρήσεως, συνεχίζεται και κατά την επόμενη φάση δεν μπορεί να έχει καμιά επίδραση επί της διαδικαστικής θέσεως της καθής.

11. Διότι αφού άλλαξε το νομικό πλαίσιο στο οποίο υπέκειτο, δεν μπορεί ήδη να απαιτηθεί απ' αυτήν να προσαρμόσει την άμυνά της στη νέα κατάσταση, δεδομένου μάλιστα ότι, κατά το χρονικό σημείο που άλλαξε αυτό το πλαίσιο, είχε ήδη περατωθεί η έγγραφη διαδικασία (η ανταπάντηση υποβλήθηκε στις 5 Δεκεμβρίου 1985).

12. Αλλά ούτε θα είχε νόημα να απαιτηθεί από την καθής — όπως προφανώς κάνει η Επιτροπή — να λάβει θέση ήδη από την αρχή της δίκης επί μελλοντικής καταστάσεως με το να αμυνθεί ενόψει ενδεχόμενου νομικού πλαισίου, όσο προβλεπτό κι αν ήταν.

13. Η καθής πρέπει να διαθέτει πάντα, για κάθε αιτίαση, την πανοπλία των μέσων αμύνης που της εξασφαλίζεται με μια άρτια δίκη.

14. Αλλιώς θα επρόκειτο για αδικαιολόγητη επέκταση του αντικειμένου της προσφυγής, η οποία δεν επιτρέπεται από τα άρθρα 38, παράγραφος 1, στοιχείο γ), και 42 του κανονισμού διαδικασίας και την οποία αποδοκίμαζε πάντοτε η νομολογία του Δικαστηρίου [1].

15. Παρατηρώ ότι έναντι της κλασικής θέσεως περί μεταβολής του αντικειμένου της διαφοράς (που στοχεύει σε μια άλλη πλημμελή υποτιθέμενη συμπεριφορά, ενώ το εφαρμοστέο νομικό πλαίσιο παραμένει το ίδιο), η προκειμένη περίπτωση αποτελεί τη συμμετρική της διαμόρφωση, αφού συνάπτονται μ' αυτή την περίπτωση οι ίδιες νομικές συνέπειες.

16. Η προσφυγή πρέπει συνεπώς να κριθεί υπό το φως της πραγματικής και νομικής καταστάσεως που υφίστατο κατά το χρόνο της ασκήσεώς της (συμπεριλαμβανομένου και του προηγηθέντος της δίκης σταδίου), αφού αυτό απαιτούν τα δικαιώματα της καθής.

17. Στην προκειμένη περίπτωση, το γεγονός ότι η Επιτροπή διαβίβασε στην ελληνική κυβέρνηση δεύτερη αιτιολογημένη γνώμη δεν άλλαξε κατά τίποτα το πιο πάνω συμπέρασμα.

18. Τούτο συνέβη διότι η γραμμή αμύνης της ελληνικής κυβερνήσεως και ιδίως οι πληροφορίες που παρέσχε με την απάντηση στην πρώτη αιτιολογημένη γνώμη, όπου έγινε επίκληση του άρθρου 65, παράγραφος 2, της πράξεως προσχωρήσεως, υποχρέωσαν την Επιτροπή να προσαρμόσει ανάλογα την επιχειρηματολογία της.

19. Γι' αυτό η συμπληρωματική αιτιολογημένη γνώμη περιέχει επιχειρηματολογία, η οποία

1 — Βλέπε π.χ. αποφάσεις της 25ης Σεπτεμβρίου 1979 στην υπόθεση 232/78, Επιτροπή κατά Γαλλίας, Rec. 1979, σ. 2729 και επ., της 9ης Δεκεμβρίου 1981 στην υπόθεση 193/80, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 1981, σ. 3019 και επ., της 8ης Φεβρουαρίου 1983 στην υπόθεση 124/81, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου, Συλλογή 1983, σ. 203 και επ., της 22ας Μαρτίου 1983 στην υπόθεση 42/82, Επιτροπή κατά Γαλλίας, Συλλογή 1983, σ. 1013 και επ., της 27ης Μαρτίου 1984 στην υπόθεση 50/83, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 1984, σ. 1633, και της 15ης Ιανουαρίου 1986 στην υπόθεση 121/84, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 1986, σ. 107.

κινείται σαφώς εντός του πλαισίου του προαναφερθέντος άρθρου 65, παράγραφος 2, της πράξεως προσχωρήσεως.

20. Μετά τον καθορισμό του, δεν είναι πλέον δυνατό να επεκταθεί ούτε να μεταβληθεί το αντικείμενο της προσφυγής.

21. **II** — Ας προχωρήσομε τώρα στα ζητήματα που ανακύπτουν στην υπόθεση 194/85.

22. Πρόκειται για μια — περιοδικώς ανανεούμενη — απόφαση του Υπουργού Εμπορίου της Ελλάδας, της 24ης Δεκεμβρίου 1980, περί εισαγωγής μπανανών στην Ελλάδα από 1ης Ιανουαρίου 1981, η οποία υποβάλλει την εισαγωγή μπανανών σε προηγούμενη χορήγηση αδείας. Πέραν αυτού η Επιτροπή διαπιστώνει — πράγμα που δεν αμφισβητεί η ελληνική κυβέρνηση — ότι οι αιτήσεις χορηγήσεως αδειών εισαγωγής απορρίπτονται στην πράξη κατά σύστημα.

23. Κατά την άποψη της Επιτροπής, τόσο το γεγονός ότι οι εισαγωγές εξαρτώνται από τη χορήγηση αδείας όσο και η κατά σύστημα άρνηση χορηγήσεώς της, αντίκεινται στο άρθρο 30 της Συνθήκης ΕΟΚ.

24. Η ελληνική κυβέρνηση όμως αμύνεται, όπως είδαμε, επικαλούμεμη την ύπαρξη εθνικής οργανώσεως αγοράς για την παραγωγή και εμπορία μπανανών, η οποία, εφόσον δεν υφίσταται κοινή οργάνωση αγοράς στον τομέα αυτό, επιτρέπει, σύμφωνα με το άρθρο 65, παράγραφος 2, της πράξεως προσχωρήσεως, παρεκκλίσεις από τις διατάξεις περί ελεύθερης κυκλοφορίας εμπορευμάτων.

25. Ας θυμηθούμε το άρθρο 65, παράγραφος 2:

« Για τα προϊόντα που δεν υπόκεινται κατά την προσχώρηση στην κοινή οργάνωση των αγορών, οι διατάξεις του τίτλου II περί προοδευτικής καταργήσεως των φορολογικών επιβαρύνσεων, ισοδυνάμου προς δασμούς αποτελέσματος, και των ποσοτικών περιορισμών και μέτρων ισοδυνάμου αποτελέσματος δεν εφαρμόζονται επί των φορολογικών επιβαρύνσεων, των περιορισμών και μέτρων αυτών, όταν αποτελούν μέρος μιας εθνικής οργανώσεως αγοράς κατά την ημερομηνία της προσχωρήσεως.

Η διάταξη αυτή εφαρμόζεται μόνο μέχρι της θέσεως σε εφαρμογή της κοινής οργανώσεως των αγορών για τα προϊόντα αυτά και το αργότερο μέχρι την 31η Δεκεμβρίου 1985 και στο μέτρο που είναι απολύτως αναγκαίο για να εξασφαλισθεί η διατήρηση της εθνικής οργανώσεως. »

26. Η Επιτροπή αντιτάσσει στο επιχείρημα της ελληνικής κυβερνήσεως ότι, και αν γίνει δεκτό ότι υφίσταται εθνική οργάνωση αγοράς — πράγμα που κατά τη γνώμη της δεν συντρέχει —, η απόλυτη απαγόρευση εισαγωγής μπανανών δεν μπορεί να βρίσκεται σε συμφωνία με το κοινοτικό δίκαιο, δεδομένου ότι, όπως ορίζει το προαναφερθέν άρθρο 65, παράγραφος 2, της πράξεως προσχωρήσεως, οι ποσοτικοί περιορισμοί και τα μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος επιτρέπονται μόνο « στο μέτρο που είναι απολύτως αναγκαίο για να εξασφαλισθεί η διατήρηση της εθνικής οργανώσεως ».

27. Έτσι, έχουμε δύο προβλήματα να λύσουμε: πρώτον, πρέπει να εξακριβωθεί αν υφίσταται στην Ελλάδα εθνική οργάνωση αγοράς· δεύτερον, σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, πρέπει να ερευνηθεί η σχέση μεταξύ των ληφθέντων μέτρων και της διατηρήσεως της εθνικής οργανώσεως αγοράς, ώστε να μπορεί να κριθεί αν τα μέτρα αυτά είναι απολύτως αναγκαία για τον εν λόγω σκοπό.

1. *Εθνική οργάνωση αγοράς*

28. Για να αποκρούσει τον ισχυρισμό ότι η παραγωγή και η εμπορία μπανανών στην Ελλάδα υπάγονται σε εθνική οργάνωση αγοράς, η Επιτροπή εκκινεί από τον ορισμό που έδωσε το Δικαστήριο, σύμφωνα με τον οποίο η εθνική οργάνωση αγοράς είναι « δέσμη νομικών κανόνων, η οποία θέτει υπό κρατικό έλεγχο τη ρύθμιση της αγοράς των οικείων προϊόντων ώστε, με την αύξηση της παραγωγικότητας και την άριστη χρησιμοποίηση των συντελεστών παραγωγής, ιδίως του εργατικού δυναμικού, να διασφαλιστεί δίκαιο βιοτικό επίπεδο για τον παραγωγό, η σταθεροποίηση των αγορών, ο ασφαλής εφοδιασμός και λογικές τιμές για τους καταναλωτές » [2].

29. Κατά την άποψη της Επιτροπής, δεν μπορεί ν' αμφισβητηθεί ότι οι ελληνικές αρχές έλαβαν ποικίλα μέτρα για να εξασφαλίσουν την προστασία της εγχώριας μπανανοπαραγωγής (η οποία περιορίζεται στην πράξη επί της νήσου Κρήτης) και για να ρυθμίσουν την εμπορία της μπανάνας.

30. Αλλά, κατά την Επιτροπή, αυτό δεν αρκεί για να αναγνωριστεί στο υφιστάμενο στην Ελλάδα σύστημα ο χαρακτήρας εθνικής οργανώσεως αγοράς.

31. Η Επιτροπή τονίζει ότι οι εν λόγω μπανάνες είναι μικρές οπώρες κακής ποιότητας, ότι πάντως εξαφανίζονται για μακρά χρονικά διαστήματα από την αγορά, ότι υπό τις συνθήκες αυτές η πώληση τέτοιων προϊόντων γίνεται αντικείμενο κερδοσκοπίας γιατί πωλούνται σε πολύ υψηλές τιμές και ότι όλ' αυτά οφείλονται στο υπέρογκο κόστος παραγωγής για περιορισμένη παραγωγή και στην αδυναμία των ελληνικών αρχών να ελέγξουν το κύκλωμα εμπορίας τους.

32. Έτσι, τα ληφθέντα από τις ελληνικές αρχές μέτρα σχετικά με την παραγωγή και εμπορία της μπανάνας δεν μπορούν να λογισθούν ότι αποβλέπουν στους σκοπούς μιας εθνικής οργανώσεως αγοράς, οι οποίοι συνίστανται στη σταθεροποίηση της αγοράς, την εξασφάλιση του εφοδιασμού σε λογικές τιμές για τους καταναλωτές, στην άριστη χρησιμοποίηση των συντελεστών παραγωγής κλπ.

33. Κατά την άποψη της Επιτροπής δαπανώνται υπέρογκα ποσά για τη συντήρηση μιας πολυδάπανης, ανεπαρκούς και κακής ποιότητας παραγωγής, από την οποία επωφελείται ελάχιστος αριθμός παραγωγών και εμπορευομένων εις βάρος της τεράστιας πλειοψηφίας του καταναλωτικού κοινού.

34. Αυτή δεν είναι φυσικά η άποψη της ελληνικής κυβερνήσεως, η οποία ισχυρίζεται ότι στην Ελλάδα υφίσταται από ετών πραγματική εθνική οργάνωση αγοράς μπανάνας, η οποία χαρακτηρίζεται από ορισμένο αριθμό μέτρων τα οποία αποτελούν επίσης μέσα πραγματοποιήσεως των σκοπών που ανέφερε το Δικαστήριο κατά τον ορισμό της εννοίας αυτών των οργανισμών αγοράς στην απόφαση Charmasson.

35. Η ελληνική κυβέρνηση μνημονεύει σχετικώς την ακόλουθη δέσμη μέτρων:

α) παροχή διαφόρων μορφών *οικονομικών ενισχύσεων* για την καλλιέργεια μπανάνας, στην οποία περιλαμβάνονται δανειακές διευκολύνσεις, άμεσες επιδοτήσεις και κίνητρα για την προώθηση της παραγωγικότητας·

β) άλλα μέτρα *ενισχύσεως της παραγωγής*, συμπεριλαμβανομένων οικονομοτεχνικών μελετών και πειραματικών ερευνών, καθώς και απογραφικών και στατιστικών εκθέσεων·

2 — Απόφαση της 10ης Δεκεμβρίου 1974 στην υπόθεση 48/74, Charmasson, Rec. 1974, σ. 1383, ιδίως σσ. 1396 και 1397).

γ) καθορισμός *ανωτάτων τιμών* πωλήσεως στο κοινό για τον οποίο ελήφθησαν υπόψη το κόστος παραγωγής και μεταφοράς, η εξασφάλιση λογικού κέρδους για τον έμπορο και ο εφοδιασμός του καταναλωτικού κοινού σε τιμές που θεωρούνται λογικές·

δ) καθορισμός *προϋποθέσεων ποιότητας* και άλλων κριτηρίων τα οποία πρέπει να πληρούν οι μπανάνες που διατίθενται στην αγορά·

ε) μέτρα εξυγιάνσεως του *εμπορικού κυκλώματος* και προωθήσεως των πωλήσεων διά της χορηγήσεως αδειών σε μικροπωλητές·

στ) μέτρα *ελέγχου του εξωτερικού εμπορίου*: υπαγωγή της εισαγωγής φυτών για παραγωγή σπόρων στην υποχρέωση *αδείας εισαγωγής* και *φυτοϋγειονομικών ελέγχων*· από το 1969 *απαγόρευση εισαγωγής* μπανανών, η οποία κατ' εξαίρεση και για μικρά χρονικά διαστήματα αντικαταστάθηκε με άδεια εισαγωγής περιορισμένων ποσοτήτων, παράλληλα με επιβολή *αντισταθμιστικής εισφοράς*· ήδη, όπως γνωρίζομε, η εισαγωγή μπανάνας υπόκειται σε προηγούμενη *άδεια*, η οποία κατά σύστημα *δεν χορηγείται*.

36. Τα μέτρα αυτά εκτελούνται μέσω διαφόρων οργανισμών, μεταξύ των οποίων το Υπουργείο Γεωργίας, οι γεωργικοί συνεταιρισμοί και η Αγροτική Τράπεζα της Ελλάδος.

37. Κατά την άποψη της ελληνικής κυβερνήσεως, τα μέτρα αυτά οδηγούν στο σύνολό τους στη σταθεροποίηση της αγοράς και στον καθορισμό λογικών τιμών για το καταναλωτικό κοινό· επιπλέον εξασφαλίζουν, μαζί με την κατανάλωση άλλων ειδών οπωρών που υπάρχουν σε μεγάλες ποσότητες στην Ελλάδα, τον ασφαλή εφοδιασμό, μέχρις ορισμένο δε βαθμό και την κάλυψη της εγχώριας ζητήσεως μπανανών, η παραγωγή των οποίων ανέρχεται σε 4 000 μέχρι 5 000 τόνους ετησίως· πέραν αυτού, ο περιορισμός της παραγωγής στη νήσο Κρήτη αποδεικνύει ότι προσέχτηκε ώστε να γίνει άριστη χρησιμοποίηση των συντελεστών παραγωγής διότι εκεί επικρατούν οι ευνοϊκότερες κλιματολογικές συνθήκες καλλιεργείας αυτού του προϊόντος.

38. Η ελληνική κυβέρνηση δεν ισχυρίζεται ότι όλοι αυτοί οι σκοποί επιτεύχθηκαν συγχρόνως στον ίδιο βαθμό. Προβάλλει όμως, επικαλούμενη τις αποφάσεις του Δικαστηρίου στις υποθέσεις Balkan Import-Export[3] και Beus[4] ότι, όπως ακριβώς συνέβη κατά την εφαρμογή της κοινής γεωργικής πολιτικής, κατόρθωσε με την κατάλληλη ιεράρχηση των στόχων να δοθεί προτεραιότητα στην ανάπτυξη της μπανανοκαλλιέργειας και στην εξασφάλιση δίκαιου βιοτικού επιπέδου στους καλλιεργητές, χωρίς αυτό να επιφέρει υπέρμετρες θυσίες στους καταναλωτές.

39. Πώς να κριθεί το ζήτημα από την άποψη αυτή;

40. Θα ήθελα καταρχάς να υπενθυμίσω ότι, όπως τόνισε το Δικαστήριο στην υπόθεση Charmasson[5], οι σκοποί μιας εθνικής οργανώσεως αγοράς κατά την έννοια των άρθρων 43 και επομένων της Συνθήκης ΕΟΚ αντιστοιχούν σε εθνικό επίπεδο με τους σκοπούς μιας « κοινής οργανώσεως αγοράς », οι οποίοι απαριθμούνται στο άρθρο 39 της Συνθήκης ΕΟΚ, στο οποίο παραπέμπει το άρθρο 40, παράγραφος 2. Εκτός αυτού, τα μέτρα που προκύπτουν απ' αυτή πρέπει να καθιστούν δυνατή την επίτευξη γενικώς των σκοπών της Συνθήκης.

3 — Απόφαση της 24ης Οκτωβρίου 1973 στην υπόθεση 5/73, Rec. 1973, σ. 1091.

4 — Απόφαση της 13ης Μαρτίου 1968 στην υπόθεση 5/67, Rec. 1968, σ. 125.

5 — Rec. 1974, σ. 1395, σκέψη 24.

41. Κατά την άποψή μου δικαίως αμφισβητείται ότι τα ληφθέντα από την ελληνική κυβέρνηση μέτρα είναι τα πλέον ενδεδειγμένα για την επίτευξη των γενικών σκοπών του άρθρου 39. Ιδίως δεν είναι σαφές κατά πόσο μπορεί να γίνει δεκτό ότι συμβάλλουν στην « ορθολογική ανάπτυξη της γεωργικής παραγωγής » και στην « άριστη χρησιμοποίηση των συντελεστών παραγωγής ». Η ίδια η ελληνική κυβέρνηση παραδέχεται ότι η έλλειψη ανταγωνιστικότητας — σε σχέση με παραγωγή και απόδοση — της ελληνικής μπανανοκαλλιέργειας έναντι των εισαγομένων μπανανών από τα άλλα κράτη μέλη και από τρίτες χώρες είναι πασίδηλη (γι' αυτό και θέσπισε μέτρα περιορισμού των εισαγωγών)· σε τέτοιο δε σημείο, ώστε, όπως προέκυψε από την προφορική διαδικασία, να φαίνεται διατεθειμένη να εγκαταλείψει τη μέχρι τώρα ακολουθούμενη γραμμή και να προβεί σε έρευνες που να οδηγούν στην προετοιμασία αναδιαρθρώσεως του τομέα με άλλα είδη καλλιεργείας.

42. Εξάλλου, η ελληνική κυβέρνηση δεν προέβη σε πειστική υπεράσπιση της αποτελεσματικότητας του συστήματος, ιδίως όσον αφορά την καταλληλότητά του να αποτρέψει την κερδοσκοπία.

43. Πάντως είναι αναμφισβήτητο ότι, υπό το φως των προηγουμένως από τις ελληνικές αρχές ληφθεισών οικονομικοπολιτικών αποφάσεων, τα εν λόγω μέτρα παρίστανται αναπόσπαστα από τους σκοπούς που επιδιώκουν.

44. Αλλά και αν δεν μπορεί να αποδειχθεί ότι συντρέχουν όλοι — ή τουλάχιστον οι περισσότεροι — σκοποί της κοινής γεωργικής πολιτικής, όπως καθορίζονται στο άρθρο 39 της Συνθήκης ΕΟΚ, ή ότι η επιδίωξή τους είναι αποτελεσματική με τη θεσπισθείσα οργάνωση αγοράς, μπορεί κατά τη γνώμη μου πάντως να γίνει δεκτό, ότι συγκεντρώνει το ελάχιστο απ' ό,τι είναι απαραίτητο για την αναγνώρισή της ως εθνικής οργανώσεως αγοράς, σύμφωνα με το άρθρο 65, παράγραφος 2, της πράξεως προσχωρήσεως. Βεβαίως τα νομολογιακά προηγούμενα Balkan και Beus δεν μπορούν να εφαρμοστούν μηχανικά, δεδομένου ότι, αναφορικά προς τη σύγκριση των σκοπών της κοινής αγροτικής πολιτικής μεταξύ τους και την ενδεχόμενη συγκυριακή υπεροχή του ενός ή του άλλου από τους σκοπούς αυτούς, εκφράζουν μια σύσταση που απευθύνεται στα κοινοτικά όργανα και όχι στα κράτη μέλη· η φιλοσοφία που διαπνέει τις σκέψεις του Δικαστηρίου στις αποφάσεις αυτές μπορεί να μεταφερθεί πλήρως σε περίπτωση όπου πρόκειται για εθνική οργάνωση αγοράς που έχει εξασφαλιστεί με κοινοτική σύμβαση και την οποία διαχειρίζεται ένα κράτος μέλος.

45. Η δέσμη μέτρων που θέσπισε η Ελλάδα προσαρμόζεται, άλλωστε, στη διάταξη του άρθρου 40, παράγραφος 3, της Συνθήκης ΕΟΚ, δεδομένου ότι μερικά μέτρα συμπίπτουν με εκείνα που αναφέρονται ρητώς στη διάταξη αυτή.

46. Πιστεύω ότι η επέκταση του ελέγχου του Δικαστηρίου στην εξέταση του ζητήματος αν είναι πρόσφορα τα μέτρα για τους αντίστοιχους σκοπούς, θα σήμαινε διείσδυση στη σφαίρα της εκτιμήσεως της σκοπιμότητας και της αποτελεσματικότητας, που βαίνει πέραν του πεδίου του ελέγχου της νομιμότητας.

47. Εκτός αυτού πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι στον τομέα αυτό δεν υφίσταται κοινή οργάνωση αγοράς, πράγμα που αποτελεί ένδειξη της μικρότερης εντάσεως με την οποία εμφανίζονται στο πεδίο αυτό οι απαιτήσεις για την επίτευξη των σκοπών της κοινής γεωργικής πολιτικής.

48. Εν πάση περιπτώσει είναι προφανές, ότι το άρθρο 65, παράγραφος 2, της πράξεως προσχωρήσεως της Ελλάδας αρκείται προσκαίρως με τη σε μικρότερο βαθμό πραγμάτωση των σκοπών της Συνθήκης στο πεδίο της γεωργικής

πολιτικής και ότι κατά τη μεταβατική περίοδο ανέχεται τη διατήρηση διατάξεων που υπό κανονικές συνθήκες δεν θα συμβιβάζονταν με την εφαρμογή των κοινοτικών διατάξεων.

49. Στην οργάνωση της αγοράς της μπανάνας στην Ελλάδα ασφαλώς δεν δικαιολογείται η απονομή μεγάλου βραβείου ποιότητας, αλλά θα πρέπει να καταλήξουμε ότι, βάσει των ιδίων της χαρακτηριστικών, μπορεί να λογισθεί ως εθνική οργάνωση αγοράς για την εφαρμογή του άρθρου 65 της πράξεως προσχωρήσεως της Ελλάδας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες.

50. Συνεπώς, η εφαρμογή της διατάξεως αυτής σημαίνει ότι, κατά τη διάρκεια της χρονικής περιόδου που καθορίζεται σ' αυτή, μπορούσε ενδεχομένως το ελληνικό κράτος να διατηρήσει στο εξωτερικό του εμπόριο φορολογικές επιβαρύνσεις ισοδυνάμου προς δασμούς αποτελέσματος καθώς και ποσοτικούς περιορισμούς και μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος, κατά το μέτρο που αυτές οι επιβαρύνσεις, αυτοί οι περιορισμοί και αυτά τα μέτρα αποτελούσαν μέρος της εθνικής οργανώσεως αγοράς κατά την ημερομηνία της προσχωρήσεως.

51. Αυτή όμως η δυνατότητα δεν υφίσταται αυτομάτως, αλλά εξαρτάται από την ακόλουθη προϋπόθεση που θέτει η παράγραφος 2 του άρθρου 65: « Η διάταξη αυτή εφαρμόζεται ... και στο μέτρο που είναι απολύτως αναγκαίο για να εξασφαλισθεί η διατήρηση της εθνικής οργανώσεως ».

2. *Απολύτως αναγκαίο μέτρο*

52. Αυτό είναι εκείνο που πρέπει ήδη να ερευνηθεί, ήτοι αν η απαίτηση χορηγήσεως αδείας εισαγωγής για μπανάνες καταγωγής άλλων κρατών μελών ή που βρίσκονται εκεί σε ελεύθερη κυκλοφορία καθώς και η κατά σύστημα άρνηση χορηγήσεως της αδείας που αντιστοιχεί με ολοσχερή απαγόρευση εισαγωγής, πρέπει να λογισθούν ως μέτρα *απολύτως αναγκαία* για τη διατήρηση της εθνικής οργανώσεως αγοράς μπανάνας στην Ελλάδα.

53. Αυτό υποστηρίζει η ελληνική κυβέρνηση, κατά την άποψη της οποίας, αν επιτρεπόταν η εισαγωγή μπανανών κατά το μεταβατικό στάδιο που προβλέπει το άρθρο 65 της πράξεως προσχωρήσεως, θα δημιουργούσε άμεσες δυσμενείς επιπτώσεις στην παραγωγή και θα είχε ως αποτέλεσμα τον οικονομικό αφανισμό χιλιάδων μπανανοπαραγωγών, εκτός της υποχρεώσεως εγκαταλείψεως των οικονομικών προγραμμάτων και κρατικών επενδύσεων.

54. Η Επιτροπή έχει άλλη άποψη: γι' αυτή πρέπει να ερμηνευθεί στενά η επίμαχη διάταξη διότι πρόκειται περί εξαιρέσεως από τη γενική αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων.

55. Τούτο συνάγεται από την απόφαση του Δικαστηρίου της 29ης Μαΐου 1979 στην υπόθεση 231/78 (Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου)[6], δεδομένου μάλιστα ότι το επίρρημα « απολύτως », που περιλαμβάνεται στο άρθρο 65, παράγραφος 2, δεν περιλαμβανόταν στην αντίστοιχη διάταξη (άρθρο 60, παράγραφος 2) της πράξεως προσχωρήσεως του 1972.

56. Κατά τη γνώμη μου, ορθή είναι η άποψη της Επιτροπής. Είναι επιβεβλημένο να ερμηνευθούν οι διατάξεις της πράξεως προσχωρήσεως σε σχέση με τις βάσεις και το σύστημα της Κοινότητας [7], όπως εκφράζονται στο άρθρο 35 της πράξεως αυτής περί καταργήσεως των ποσοτικών περιορισμών και των μέτρων ισοδυνάμου αποτελέσματος μεταξύ της Ελλάδας

6 — Rec. 1979, σ. 1447, ιδίως σ. 1460, σκέψη 13.

7 — Προαναφερθείσα απόφαση, σ. 1460, σκέψη 12.

και των λοιπών κρατών μελών της Κοινότητας από της προσχωρήσεως.

57. Το άρθρο 65 της πράξεως προσχωρήσεως της Ελλάδας πρέπει επίσης, αφού αφορά το εμπόριο με γεωργικά προϊόντα, να ερμηνευθεί υπό το φως των διατάξεων της Συνθήκης περί κοινής γεωργικής πολιτικής, στην πραγμάτωση των οποίων πρέπει όσο το δυνατόν να συμβάλει [7].

58. Εξάλλου, κατά την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με τη μεταβατική περίοδο της Συνθήκης, οι προβλεπόμενες στην πράξη προσχωρήσεως εξαιρέσεις από το άρθρο 30 της Συνθήκης ΕΟΚ ισχύουν μόνο κατά την αντίστοιχη μεταβατική περίοδο. Μετά την παρέλευση αυτής της περιόδου, το άρθρο 30 θα έχει άμεση εφαρμογή και επί των γεωργικών προϊόντων (όπως οι μπανάνες) για τα οποία δεν υφίσταται κοινή οργάνωση αγοράς, σ' αυτό δε δεν αποτελεί εμπόδιο ούτε η λειτουργία μιας εθνικής οργανώσεως αγοράς [8]. Αυτό συνέβη στην Ελληνική Δημοκρατία από την 1η Ιανουαρίου 1986 όπως προκύπτει από τα άρθρα 2 και 9 της πράξεως προσχωρήσεως της Ελλάδας και όπως ορίζεται ρητώς στο άρθρο 65, παράγραφος 2, εδάφιο 2, του οποίου η διατύπωση προσπάθησε ολοφάνερα να αποφύγει τις δυσχέρειες που είχαν προκληθεί από τη διατύπωση του άρθρου 60, παράγραφος 2, εδάφιο 2, της πράξεως προσχωρήσεως του 1972 [9].

59. Διατάξεις, όπως αυτές του άρθρου 65 της πράξεως προσχωρήσεως της Ελλάδας, αποσκοπούν στο να επιτρέψουν στο κράτος που προσχωρεί να προσαρμόσει βαθμηδόν τις δομές της παραγωγής και εμπορίας γεωργικών προϊόντων που προστατεύονται από μια εθνική οργάνωση αγοράς, κατά το χρόνο της καθορισθείσας μεταβατικής περιόδου, στις απαιτήσεις της κοινής αγοράς.

60. Οι βάσει τέτοιων διατάξεων επιτραπείσες εξαιρέσεις πρέπει επομένως να εκτελούνται ενόψει ευχερέστερης επιτεύξεως των σκοπών της Συνθήκης και πλήρους εφαρμογής των διατάξεών της· αυτό αφήνει να νοηθεί το άρθρο 2 σε συνδυασμό με το άρθρο 9 της πράξεως προσχωρήσεως, αυτό δε δέχτηκε ήδη το Δικαστήριο σχετικά με την πράξη προσχωρήσεως του 1972 [10] και τη μεταβατική περίοδο της Συνθήκης [11].

61. Κατόπιν αυτού, θα πρέπει να γίνει δεκτό εν προκειμένω ότι η ολοσχερής στην πραγματικότητα απαγόρευση εισαγωγής μπανανών στην Ελλάδα όχι μόνο δεν συνέβαλε στην προώθηση της εφαρμογής των κοινοτικών διατάξεων κατά τη λήξη της μεταβατικής περιόδου, αλλ' αντιθέτως αποτελούσε σχεδόν απόλυτο φραγμό για την προσαρμογή των εθνικών διατάξεων.

62. Υπό τις περιστάσεις αυτές καλύπτει ο εφοδιασμός της ελληνικής αγοράς σε μπανάνες όχι περισσότερο από μια ελάχιστη ετήσια κατανάλωση ανά κάτοικο (0,44 μέχρι 0,55 kg ανά κάτοικο αντί 7 kg κατά μέσο όρο στα λοιπά κράτη μέλη), η δε κατάσταση δεν βελτιώθηκε με την πάροδο του χρόνου.

63. Ο ισχυρισμός που προέβαλε η ελληνική κυβέρνηση, ότι η δυνατότητα καταναλώσεως άλλων οπωρών δικαιολογεί το μέτρο, αφού η συνολική κατανάλωση αυξήθηκε έτσι σ' έναν αποδεκτό μέσο όρο, καταλήγει στην υποτιθέμενη νομιμοποίηση μιας πρακτικής την οποία έχει ήδη καταδικάσει το Δικαστήριο όσον αφορά τις συνθήκες ανταγωνισμού μεταξύ

7 — Προαναφερθείσα απόφαση, σ. 1460, σκέψη 12.

8 — Απόφαση της 16ης Μαρτίου 1977 στην υπόθεση 68/76, Επιτροπή κατά Γαλλίας, Rec. 1977, σ. 515, ιδίως σ. 531· βλέπε επίσης αποφάσεις Charmasson, όπ. π., σκέψη 15, και Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου, όπ. π., σκέψη 15.

9 — Απόφαση Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου, όπ.π., σκέψεις 16 και 17.

10 — Απόφαση Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου, όπ.π., σκέψεις 10 και 11.

11 — Απόφαση Charmasson, όπ.π., σκέψεις 16 και 17.

προϊόντων που μπορούν να ικανοποιήσουν τις ίδιες ανάγκες των καταναλωτών [12].

64. Περαιτέρω προβάλλει ορθώς η Επιτροπή ότι οι σκοποί της ελληνικής κυβερνήσεως μπορούσαν να επιτευχθούν με άλλα μέσα που βλάπτουν πολύ λιγότερο την ελευθερία των εμπορικών ανταλλαγών. Η ελευθέρωση των εισαγωγών συνοδευόμενη από σύστημα επιτηρήσεως των εισαγωγών ή σύστημα ποσοστώσεων θα ήταν παραδείγματος χάρη μια ευέλικτη μέθοδος ώστε να πληρούνται οι ανάγκες τόσο της προστασίας της εγχώριας παραγωγής όσο και της προσαρμογής στο ισχύον από την 1η Ιανουαρίου 1986 σύστημα της πλήρους ελευθερώσεως. Ένα ελεγχόμενο άνοιγμα της αγοράς θα επέτρεπε, άλλωστε, να ελεγχθεί η αντίδραση της αγοράς και να προσαρμοστούν καταλλήλως προς την αντίδραση αυτή τα ληφθέντα μέτρα.

65. Αφού λοιπόν δεν εφαρμόζεται το άρθρο 65, παράγραφος 2, εδάφιο 1, της πράξεως προσχωρήσεως, πρέπει να εφαρμοστεί ο γενικός κανόνας της απαγορεύσεως ποσοτικών περιορισμών εισαγωγής και μέτρων ισοδυνάμου αποτελέσματος, που περιέχει το άρθρο 35.

66. Η ισχύουσα στην Ελλάδα κανονιστική ρύθμιση, ακόμη και κατά τη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου, αποτελεί εμπόδιο για το ενδοκοινοτικό εμπόριο, η δε πρακτική της εφαρμογή εμφανίζεται ως απόλυτη απαγόρευση εισαγωγής, και συνεπώς αντίκειται στην πράξη προσχωρήσεως (άρθρο 35) και στη Συνθήκη ΕΟΚ (άρθρο 30), όπως προκύπτει από την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, κατόπιν της αποφάσεως Dassonville [13].

12 — Απόφαση της 12ης Ιουλίου 1983 στην υπόθεση 170/78, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου, Συλλογή 1983, σ. 2265.

13 — Απόφαση της 11ης Ιουλίου 1974 στην υπόθεση 8/74, Rec. 1974, σ. 837, ιδίως σ. 852, σκέψη 5.

67. **III** — Ας ελέγξουμε ήδη την αιτίαση που περιέχεται στην υπόθεση 241/85 κατά της ελληνικής κυβερνήσεως, ότι δηλαδή δεν τήρησε τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 3, παράγραφος 1, της Συμβάσεως της Λομέ, διότι απαγορεύει την εισαγωγή μπανανών από τα κράτη ΑΚΕ.

68. Το πιο πάνω άρθρο 3, παράγραφος 1, απαγορεύει την επιβολή ποσοτικών περιορισμών και μέτρων ισοδυνάμου αποτελέσματος κατά την εισαγωγή προϊόντων καταγωγής των εν λόγω κρατών στην Κοινότητα· η έννοιά του είναι προφανώς η ίδια με εκείνη του άρθρου 30 της Συνθήκης ΕΟΚ.

69. Η άμυνα της ελληνικής κυβερνήσεως στηρίζεται σε όμοια επιχειρήματα με εκείνα που προέβαλε στην υπόθεση 194/85, δεδομένου ότι επικαλείται το άρθρο 65, παράγραφος 2, της πράξεως προσχωρήσεως, καθώς και το άρθρο 6 της Συμβάσεως της Λομέ, κατά το οποίο η μεταχείριση των κρατών ΑΚΕ δεν μπορεί να είναι ευνοϊκότερη από εκείνη των κρατών μελών της ΕΟΚ.

70. Κατέληξα ήδη στην άποψη ότι οι ισχυρισμοί της ελληνικής κυβερνήσεως στην υπόθεση 194/85 είναι αβάσιμοι. Αυτό δεν σημαίνει μόνο ότι οι ισχυρισμοί της στην υπόθεση 241/85 έχουν την ίδια τύχη για τους ίδιους ακριβώς λόγους, αλλά επίσης ότι η επίκληση του άρθρου 6 της Συμβάσεως της Λομέ είναι μάταιη.

71. **IV** — Επιτρέψτε μου να κάνω ακόμη μια παρατήρηση που αναφέρεται στο επιχείρημα της ελληνικής κυβερνήσεως ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας της Ελλάδας έκρινε ήδη το επίδικο σύστημα και δέχτηκε ότι τα προσβαλλόμενα μέτρα είναι νόμιμα.

72. Η νομολογία του Δικαστηρίου είναι στο σημείο αυτό απολύτως σαφής: όταν πρόκειται

για άμεσα ισχύουσες κοινοτικές διατάξεις οι δυνατότητες προσφυγής ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων δεν περιορίζουν την άσκηση του δικαιώματος προσφυγής κατά το άρθρο 169 της Συνθήκης ΕΟΚ, διότι οι δίκες αυτές εξυπηρετούν διαφορετικούς σκοπούς και έχουν διαφορετικά αποτελέσματα [14].

73. Συνεπώς η απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας της Ελλάδας δεν είναι ουσιώδης για την επίλυση των ενδίκων διαφορών στο πλαίσιο της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου και για την άσκηση από το Δικαστήριο των αρμοδιοτήτων που του έχει απονείμει η Συνθήκη.

74. V — Καταλήγοντας σας προτείνω να δεχτεί το Δικαστήριο ότι η Ελληνική Δημοκρατία παρέβη τα άρθρα 35 και 65, παράγραφος 2, εδάφιο 2, της πράξεως προσχωρήσεως της Ελλάδας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, σε συνδυασμό με το άρθρο 30 της Συνθήκης ΕΟΚ, διότι υποβάλλει την εισαγωγή μπανανών καταγωγής άλλων κρατών μελών ή που βρίσκονται εκεί σε ελεύθερη κυκλοφορία σε προηγούμενη χορήγηση αδειών τις οποίες κατά σύστημα αρνείται να χορηγήσει και ότι παρέβη το άρθρο 3, παράγραφος 1, της Συμβάσεως της Λομέ διότι υποβάλλει τις εισαγωγές από τα κράτη ΑΚΕ στην ίδια κανονιστική ρύθμιση.

75. Η αναγνώριση της παραβάσεως της Συνθήκης αφορά μόνο τη μεταβατική περίοδο που προβλέπεται από την πράξη προσχωρήσεως της Ελλάδας, δεδομένου ότι στη μετέπειτα περίοδο, που άρχισε μετά την περάτωση του σταδίου της έγγραφης διαδικασίας, η Επιτροπή αναφέρθηκε μόλις κατά την προφορική διαδικασία.

76. Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του κανονισμού διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα· φρονώ ότι τα εκτεθέντα περιστατικά σε συνδυασμό με το χρόνο μετά την παρέλευση του μεταβατικού σταδίου της προσχωρήσεως δεν δικαιολογούν τη μη εφαρμογή, στην προκειμένη περίπτωση, της γενικής αυτής διατάξεως περί επιμερισμού των εξόδων.

14 — Βλέπε π.χ. απόφαση της 7ης Φεβρουαρίου 1970 στην υπόθεση 31/69, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Rec. 1970, σ. 25.