ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ JOSÉ LUÍS CRUZ VILAÇA της 28ης Απριλίου 1988 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Κατόπιν των καταγγελιών που είχαν υποβάλει διάφοροι επιχειρηματίες και κατόπιν των πληροφοριών που είχαν εμφανιστεί στον ελληνικό τύπο και την ελληνική τηλεόραση σχετικά με τα εμπόδια που συναντούσε στην Ελλάδα η εισαγωγή και η εξαγωγή ελαιολάδου από και προς τα άλλα κράτη μέλη και τις τρίτες χώρες, η Επιτροπή κίνησε κατά της Ελληνικής Δημοκρατίας τη διαδικασία που προβλέπει το άρθρο 169 της Συνθήκης.

2. Ενόψει του περιεχομένου των απαντήσεων που έλαβε από το κράτος μέλος αυτό κατά τη διοικητική φάση της διαδικασίας, η Επιτροπή τελικά άσκησε την παρούσα προσφυγή λόγω παραβάσεως, με την οποία κατηγορεί την Ελληνική Δημοκρατία ότι έχει παραβεί τις υποχρεώσεις που υπέχει από τις διατάξεις των άρθρων 30, 34 και 5 της Συνθήκης ΕΟΚ, καθώς και από τον κανονισμό 136/66/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 22ας Σεπτεμβρίου 1966, περί δημιουργίας κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα των λιπαρών ουσιών [1], ιδίως δε από το άρθρο 3.

3. Τα περιστατικά τα οποία οδήγησαν στην άσκηση της προσφυγής, καθώς και η εξέλιξη της διοικητικής φάσης της διαδικασίας αναφέρονται διεξοδικώς στην έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση, στην οποία και κυρίως παραπέμπω.

4. Το σπουδαιότερο πρόβλημα στην προκειμένη υπόθεση αφορά την απόδειξη των περιστατικών τα οποία, κατά τους ισχυρισμούς της Επιτροπής, στοιχειοθετούν την παράβαση των άρθρων 30 και 34 της Συνθήκης και του κανονισμού 136/66.

5. Πράγματι, η στάση των ελληνικών αρχών κατά τη διάρκεια της όλης διαδικασίας δεν διευκόλυνε καθόλου την πλήρη αποσαφήνιση των περιστατικών. Η κυβέρνηση της Ελληνικής Δημοκρατίας δεν μπόρεσε ούτε κατά την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία ούτε κατά τη διάρκεια της δίκης, μολονότι επανειλημμένα της το ζήτησε το Δικαστήριο, να προσκομίσει το κείμενο των κανονιστικών ή διοικητικών διατάξεων που ενδεχομένως υφίστανται σχετικά με τα επίμαχα σημεία ούτε να δώσει πλήρεις διευκρινίσεις όσον αφορά τα προβλήματα που θίγονται με τις υποβληθείσες καταγγελίες.

6. Για το λόγο αυτό η Επιτροπή διεύρυνε, από την αρχή ήδη της προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασίας, τις αιτιάσεις της ώστε να περιλάβουν και την παράβαση εκ μέρους της Ελλάδας του άρθρου 5 της Συνθήκης.

7. Υπό τις συνθήκες αυτές, πρέπει καταρχάς να ορίσουμε επακριβώς τις διατυπωθείσες αιτιάσεις, πριν προχωρήσουμε στην ανάλυση των ισχυρισμών και των επιχειρημάτων των διαδίκων.

8. Η Επιτροπή προβάλλει κατά της Ελληνικής Δημοκρατίας τις ακόλουθες τρεις αιτιάσεις:

α) η Ελληνική Δημοκρατία, απαγορεύοντας τις εισαγωγές ελαιολάδου από άλλα κράτη μέλη και τρίτες χώρες, παρέβη το άρθρο 30

* Μετάφραση από τα πορτογαλικά.

1 — ΕΕ ειδ. έκδ. 03/002, σ. 33.

της Συνθήκης ΕΟΚ και τον κανονισμό 136/66/ΕΟΚ, και ιδίως το άρθρο 3·

β) η Ελληνική Δημοκρατία, απαγορεύοντας τις εξαγωγές ελαιολάδου, πλην του παρθένου ελαιολάδου των ποιοτήτων « έξτρα » και « φίνο » σε συσκευασίες πέντε λίτρων κατ' ανώτατο όριο, παρέβη το άρθρο 34 της Συνθήκης και τον κανονισμό 136/66/ΕΟΚ, και ιδίως το άρθρο 3·

γ) η Ελληνική Δημοκρατία, μη κοινοποιώντας στην Επιτροπή τις πληροφορίες που της ζήτησε σχετικά, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 5 της Συνθήκης ΕΟΚ.

9. Ας σημειωθεί ότι οι αιτιάσεις που εκτίθενται ανωτέρω και περιέχονται στο δικόγραφο της προσφυγής που κατέθεσε η Επιτροπή στο Δικαστήριο συμπίπτουν με το σύνολο των αιτιάσεων που διατύπωσε η Επιτροπή κατά την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία στις δύο προειδοποιητικές επιστολές και στις δύο αιτιολογημένες γνώμες που απέστειλε προς την ελληνική κυβέρνηση. Επομένως, δεν τίθεται στο σημείο αυτό κανένα ζήτημα απαραδέκτου που να κωλύει την εξέταση της υποθέσεως επί της ουσίας.

1. Το ζήτημα των διοικητικών διατυπώσεων και των εθνικών διατάξεων σχετικά με την εισαγωγή και την εξαγωγή ελαιολάδου

10. Το πρώτο σημείο που πρέπει να αποσαφηνιστεί αφορά επίσης τον ορισμό του αντικειμένου της προσφυγής και έχει σχέση με το γεγονός ότι δεν είναι γνωστό το περιεχόμενο των ενδεχομένως υφισταμένων εθνικών διατάξεων ή οδηγιών στις οποίες στηρίζεται η προσβαλλόμενη πρακτική.

11. Γνωρίζουμε ήδη ότι, κατά την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία, η Επιτροπή ζήτησε από τις ελληνικές αρχές να την πληροφορήσουν σχετικά με τις διοικητικές διατυπώσεις στις οποίες υπόκεινται στην Ελλάδα οι εισαγωγές ελαιολάδου από τα άλλα κράτη μέλη και των οποίων η εφαρμογή δυσχεραίνει ή καθιστά αδύνατη, σύμφωνα με τις υποβληθείσες καταγγελίες, την είσοδο του προϊόντος αυτού στο ελληνικό έδαφος.

12. Παρά τις επανειλημμένες αιτήσεις της Επιτροπής, οι ελληνικές αρχές δεν έδωσαν ποτέ τα στοιχεία που τους ζητούσε η Επιτροπή και περιορίστηκαν να την πληροφορήσουν ότι — αντίθετα από ό,τι υποστήριζαν οι ενδιαφερόμενοι επιχειρηματίες — « η εισαγωγή στην Ελλάδα ελαιολάδου από χώρες της ΕΟΚ είναι ελεύθερη ».

13. Όσον αφορά τις εξαγωγές, η ελληνική κυβέρνηση — μολονότι αναγνώρισε την ύπαρξη περιορισμών επί ορισμένη περίοδο — δεν έφθασε στο σημείο να αποστείλει στην Επιτροπή το κείμενο των εφαρμοστέων διατάξεων ούτε η Επιτροπή μπόρεσε να λάβει γνώση των διατάξεων αυτών με κάποιο άλλο τρόπο.

14. Για το λόγο αυτόν, μετά το πέρας της έγγραφης διαδικασίας, το Δικαστήριο ζήτησε εγγράφως από την ελληνική κυβέρνηση να επεξηγήσει τις διοικητικές διατυπώσεις και να προσκομίσει το κείμενο των εθνικών διατάξεων σχετικά με την εισαγωγή και την εξαγωγή ελαιολάδου από το 1984.

15. Όπως προκύπτει από την έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η κυβέρνηση της Ελληνικής Δημοκρατίας καταρχάς υποστήριξε ότι δεν είχε ληφθεί κανένα περιοριστικό μέτρο από το 1984, εκτός από περιορισμούς της εξαγωγής ορισμένων κατηγοριών ελαιολάδου επί μία συγκεκριμένη περίοδο, οι οποίοι βασίζονταν στο υπ' αριθ. 95/10.1.1985 έγγραφο του

Υφυπουργού Εθνικής Οικονομίας προς την Τράπεζα της Ελλάδας.

16. Το Δικαστήριο, μη θεωρώντας ικανοποιητική την απάντηση αυτή, επανέλαβε δύο φορές το αίτημά του.

17. Η Ελληνική Δημοκρατία αναγνώρισε καταρχάς την ύπαρξη μιας διοικητικής τραπεζικής πρακτικής « στα πλαίσια της εφαρμογής του κανονισμού 136/66/ΕΟΚ » χωρίς όμως να προσκομίσει το κείμενο των εφαρμοστέων διατάξεων.

18. Κατόπιν της επιμονής του Δικαστηρίου, η ελληνική κυβέρνηση εξήγησε απλώς, με κάποιες περισσότερες λεπτομέρειες, σε τι συνίστατο η τραπεζική αυτή πρακτική, χωρίς παρ' όλ' αυτά να συμμορφωθεί με το αίτημα του Δικαστηρίου να υποβάλει το κείμενο των εφαρμοστέων διατάξεων.

19. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση οι εκπρόσωποι της Ελληνικής Δημοκρατίας επέμειναν, όταν ερωτήθηκαν από το Δικαστήριο, ότι δεν υπήρχε κανένα κωδικοποιημένο κείμενο και ότι η επίμαχη διοικητική πρακτική είχε καθιερωθεί « χωρίς αμφιβολία » βάσει διαφόρων εσωτερικών εγγράφων των τραπεζών.

20. Το συμπέρασμα επομένως είναι ότι δεν κατέστη τελικά δυνατόν να καθοριστούν — εκτός από το προαναφερθέν έγγραφο του Υφυπουργού Εθνικής Οικονομίας — οι συγκεκριμένες κανονιστικές ή διοικητικές διατάξεις που εξέδωσαν οι αρμόδιες αρχές και στις οποίες στηρίχθηκαν οι περιορισμοί των εισαγωγών και των εξαγωγών που καταγγέλθηκαν στην Επιτροπή.

21. Αυτός είναι και ο λόγος για τον οποίο η Επιτροπή δεν βάλλει, στις αιτιολογημένες γνώμες και στην προσφυγή, κατά συγκεκριμένων κανόνων δικαίου ή διατάξεων που το Δικαστήριο θα έπρεπε να κρίνει ότι δεν συμβιβάζονται με το εφαρμοστέο κοινοτικό δίκαιο.

22. Πρέπει εξάλλου να ληφθεί υπόψη ότι η φύση της « διοικητικής τραπεζικής πρακτικής », όπως την περιέγραψε η Ελληνική Δημοκρατία στις απαντήσεις που έδωσε στα ερωτήματα του Δικαστηρίου, θέτει αναπόφευκτα το ζήτημα της σχέσης που μπορεί να έχει η πρακτική αυτή με προβλήματα συναλλαγματικών ελέγχων.

23. Πράγματι, η ελληνική κυβέρνηση μας πληροφορεί ότι η ακολουθητέα διαδικασία συνίσταται στην υποβολή αιτήσεως στην Τράπεζα της Ελλάδος ή στα υποκαταστήματά της προκειμένου να καταστεί δυνατή η « συναλλαγματική θεώρηση » του σχετικού εντύπου, με σκοπό να ελεγχθεί η « εκπλήρωση των συναλλαγματικών υποχρεώσεων » και να αποφευχθεί η « παράνομη εκροή συναλλάγματος ».

24. Τα στοιχεία πάντως που έχουν παρασχεθεί είναι σαφώς ανεπαρκή προκειμένου να αναλυθεί το πρόβλημα από αυτή την άποψη.

25. Για το λόγο αυτό άλλωστε η Επιτροπή πληροφόρησε το Δικαστήριο κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι εδώ και πολλά χρόνια προσπαθεί να λάβει γνώση των εφαρμοστέων διατάξεων για να καταλάβει τη φύση και την έκταση των συναλλαγματικών αυτών ελέγχων.

26. Επειδή συνεπώς δεν είχε βάσιμα στοιχεία, η Επιτροπή δεν περιέλαβε από την άποψη αυτή τις ελληνικές διατυπώσεις εισαγωγής και εξαγωγής στο αντικείμενο της προσφυγής της.

27. Επομένως πρέπει να εξεταστεί αν μπορεί να θεωρηθεί βάσει των λοιπών διαθέσιμων στοιχείων ότι αποδείχθηκε η ύπαρξη στην Ελλάδα περιορισμών της εισαγωγής ή εξαγωγής ελαιολάδου, για το λόγο ότι η ακολου-

θούμενη διοικητική πρακτική είναι αντίθετη προς τη Συνθήκη ή το παράγωγο δίκαιο.

28. Αν το συμπέρασμα είναι καταφατικό, τότε θα γίνει κατ' ανάγκη δεκτό ότι η Ελληνική Δημοκρατία δεν τήρησε τις υποχρεώσεις που υπέχει από το κοινοτικό δίκαιο.

29. Πράγματι, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, η ύπαρξη μιας διοικητικής πρακτικής και μόνο, εφόσον αποδεικνύεται δεόντως, αρκεί προκειμένου να αναγνωριστεί, κατ' εφαρμογή του άρθρου 169 της Συνθήκης, ότι συντρέχει παράβαση [2].

2. Οι περιορισμοί των εισαγωγών

30. Η Επιτροπή κατηγορεί την Ελληνική Δημοκρατία ότι κλείνει την αγορά της στις εισαγωγές ελαιολάδου από τα άλλα κράτη μέλη και από τις τρίτες χώρες, κατά παράβαση των θεμελιωδών κανόνων περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων και περί κοινής οργανώσεως των αγορών στον τομέα των λιπαρών ουσιών.

31. Για να αποδείξει τους ισχυρισμούς της, η Επιτροπή επικαλείται (βλέπε το υπόμνημα απαντήσεως) το γεγονός ότι από την προσχώρηση της Ελληνικής Δημοκρατίας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα (1η Ιανουαρίου 1981) μέχρι την ημέρα ασκήσεως της προσφυγής (11 Νοεμβρίου 1986) το κράτος μέλος αυτό είχε εισαγάγει μόλις 2 005 τόνους εξευγενισμένου ελαιολάδου από την Ιταλία, το οποίο άλλωστε επανεξήχθη αμέσως στη Σοβιετική Ένωση.

32. Η Επιτροπή αναφέρει επίσης ένα άρθρο που δημοσιεύτηκε σε ειδικευμένο περιοδικό και περιέχει χαρακτηριστικά δηλώσεις του έλληνα Υπουργού Εμπορίου, σύμφωνα με τις οποίες στην Ελλάδα δεν εισάγεται ελαιόλαδο.

33. Τέλος η Επιτροπή αναφέρεται στις επανειλημμένες προσπάθειες διαφόρων επιχειρηματιών να εισαγάγουν ιταλικό ελαιόλαδο στην Ελλάδα, και συγκεκριμένα κατά τα έτη 1984 και 1985. Οι αιτήσεις των ενδιαφερομένων επιχειρήσεων απορρίφθηκαν σιωπηρά, χωρίς καμία εξήγηση.

34. Όσον αφορά το πρώτο στοιχείο που προβάλλει η Επιτροπή, η Ελληνική Δημοκρατία οχυρώνεται πίσω από το γενικό ισχυρισμό ότι οι εισαγωγές ελαιολάδου στην Ελλάδα είναι ελεύθερες, το γεγονός δε ότι παρ' όλα αυτά δεν υπήρξαν εισαγωγές (εκτός από τους 2 005 τόνους που επανεξήχθησαν στη Σοβιετική Ένωση) οφείλεται στο ότι δεν ήσαν αναγκαίες, αφού η εθνική παραγωγή επαρκεί για να καλύψει την εσωτερική ζήτηση.

35. Πρέπει να γίνει δεκτό ότι το γεγονός ότι επί ένα τόσο μεγάλο χρονικό διάστημα δεν υπήρξαν σχεδόν καθόλου εισαγωγές ελαιολάδου θα μπορούσε, αυτό καθαυτό, να προκαλέσει αμφιβολίες ως προς τη νομιμότητα των διαδικασιών που εφαρμόζονταν εκείνη την περίοδο.

36. Επιπλέον, ο αμυντικός ισχυρισμός της Ελληνικής Δημοκρατίας είναι κατά τη γνώμη μου ασυμβίβαστος από πολλές απόψεις με τον ισχυρισμό — που προέβαλε ως δικαιολογία

2 — Βλέπε σχετικά την απόφαση της 22ας Μαρτίου 1983 στην υπόθεση 42/82, Επιτροπή κατά Γαλλίας, Συλλογή 1983, σ. 1013 και επ., με την οποία το Δικαστήριο κατεδίκασε διάφορες μορφές της πρακτικής περιορισμού των εισαγωγών ιταλικών κρασιών που εφάρμοζαν οι γαλλικές αρχές. Βλέπε επίσης την απόφαση της 9ης Μαΐου 1985 στην υπόθεση 21/84, Επιτροπή κατά Γαλλίας, Συλλογή 1985, σ. 1355 και επ., στην οποία το Δικαστήριο έκρινε ασυμβίβαστη με το άρθρο 30 της Συνθήκης τη στάση των γαλλικών τελωνειακών αρχών, οι οποίες είχαν δυσχεράνει, καθυστερήσει και τελικά αρνηθεί, χωρίς βάσιμη δικαιολογία, την έγκριση που είχε ζητήσει ένας βρετανός κατασκευαστής για τις μηχανές γραμματοσημάνσεως που ήθελε να εξαγάγει προς τη Γαλλία.

της απαγορεύσεως των εξαγωγών για την οποία επίσης κατηγορείται — ότι κατά τη διάρκεια ενός μέρους της περιόδου αναφοράς είχε σημειωθεί στην ελληνική αγορά σημαντική πτώση της παραγωγής, που είχε προκαλέσει μεγάλη έλλειψη ελαιολάδου. Η επιχειρηματολογία της ελληνικής κυβερνήσεως προσκρούει επομένως στις ίδιες της τις αντιφάσεις.

37. Εντούτοις, η ύπαρξη « αμφιβολίας » ή το « τεκμήριο » ότι πίσω από την έλλειψη εισαγωγών κρύβονταν αντικανονικές ενέργειες δεν επιτρέπει καθαυτό τη συναγωγή του συμπεράσματος ότι συνέτρεχε παράβαση των κοινοτικών κανόνων.

38. Ούτε αρκεί για τη συναγωγή συμπερασμάτων η επίκληση μιας μικρής φράσης που δημοσιεύτηκε σε μία εφημερίδα και με την οποία αποδίδεται ορισμένη δήλωση σε ένα μέλος της Ελληνικής Κυβερνήσεως.

39. Κατά τη γνώμη μου όμως δεν συμβαίνει το ίδιο με το τρίτο στοιχείο (ή σύνολο στοιχείων) που επικαλείται η Επιτροπή για να στηρίξει τις αιτιάσεις της: την ύπαρξη συγκεκριμένων περιπτώσεων στις οποίες χωρίς καμία εξήγηση δεν δόθηκε άδεια εισαγωγής ελαιολάδου από άλλα κράτη μέλη.

40. Όταν της το ζήτησε το Δικαστήριο, η Επιτροπή προσκόμισε τα έγγραφα που αποδεικνύουν ότι το 1984 και το 1985 ένας επιχειρηματίας (η ιταλική εταιρία Alivar) κατέβαλε επανειλημμένα, αλλά χωρίς αποτέλεσμα, προσπάθειες να πραγματοποιήσει εισαγωγές ελαιολάδου στην Ελλάδα, χωρίς οι ελληνικές αρχές να παράσχουν στους ενδιαφερομένους οποιεσδήποτε εξηγήσεις για την άρνησή τους. Όπως προκύπτει από τη δικογραφία, το εν λόγω ελαιόλαδο προφανώς παρέμεινε δεσμευμένο στις τελωνειακές αποθήκες.

41. Αυτό οφείλεται στην υποχρέωση υποβολής αιτήσεως στην τράπεζα, η οποία, όπως αναγνώρισε η ίδια η Ελληνική Δημοκρατία, « αποβλέπει στην υλοποίηση της δυνατότητας των ενδιαφερομένων για εισαγωγές... καθώς και στην αποφυγή παράνομης εκροής συναλλάγματος ». Τα ίδια τα έγγραφα που αφορούν τις καταγγελίες της εταιρίας Alivar αναφέρουν ρητά την υποβολή αιτήσεως στην τράπεζα, σχετικά με την οποία η τράπεζα επρόκειτο να ακολουθήσει μια μη σαφώς προσδιοριζόμενη γραφειοκρατική διαδικασία. Σε καμία από τις υποβληθείσες αιτήσεις δεν δόθηκε απάντηση.

42. Η ελληνική κυβέρνηση δεν αμφισβήτησε ότι στις περιπτώσεις αυτές παρεμβλήθηκαν όντως προσκόμματα στην εισαγωγή και αρκέστηκε να χαρακτηρίσει τις περιπτώσεις αυτές ως εξαιρέσεις, οι δε εκπρόσωποί της περιορίστηκαν να δηλώσουν κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι οι αρμόδιες υπηρεσίες τούς είχαν γνωστοποιήσει ότι οι καταγγελίες που είχαν υποβληθεί στην Επιτροπή ήσαν αβάσιμες, αλλ' ότι δεν διέθεταν στοιχεία που να αποδεικνύουν τον ισχυρισμό αυτό. Εν πάση περιπτώσει, παραδέχτηκαν ότι οι καταγγελίες αυτές μπορεί να υποβλήθηκαν σαν αντίδραση στην « ακαμψία της ελληνικής διοικητικής μηχανής ».

43. Θα μπορούσε να υποστηριχτεί ότι στην πρακτική αυτή δεν υπάρχει ο βαθμός επαναληπτικότητας και γενικότητας ο οποίος απαιτείται κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου προκειμένου μια διοικητική πρακτική να χαρακτηριστεί ως μέτρο απαγορευόμενο από το άρθρο 30 (απόφαση της 9ης Μαΐου 1985 στην υπόθεση 21/84, Επιτροπή κατά Γαλλίας, σκέψη 13). Αυτό όμως συμβαίνει φαινομενικά και μόνο.

44. Πράγματι, εφόσον μεταξύ Ιανουαρίου 1981 και Νοεμβρίου 1986 εισήχθησαν μόνο 2 005 τόνοι (η ποσότητα δε αυτή δεν πρόφτασε να εισέλθει στο ελληνικό τελωνειακό έδαφος και επανεξήχθη αμέσως στη Σοβιετική Ένωση), πρέπει να συνέβη ένα από τα δύο:

— είτε η εταιρία Alivar ήταν η μόνη που ζήτησε την εισαγωγή ελαιολάδου κατά την περίοδο αυτή και επομένως αυτό σημαίνει ότι απαγορεύτηκαν *όλες* οι αιτηθείσες εισαγωγές (με εξαίρεση την ειδική περίπτωση των 2 005 τόνων),

— είτε υπήρξαν άλλες αιτήσεις εισαγωγής και απορρίφθηκαν *όλες*, πράγμα που σημαίνει ότι είναι βάσιμες οι λοιπές καταγγελίες στις οποίες αναφέρεται η Επιτροπή.

45. Υπό τις συνθήκες αυτές οι αποδεδειγμένες περιπτώσεις παρακωλύσεως των εισαγωγών αποτελούν κατά τη γνώμη μου επαρκή λόγο για να καταδικαστεί η Ελλάδα.

46. Έτσι, έστω και αν δεν έχει αποδειχτεί ότι παρεμβάλλονταν εμπόδια στην εισαγωγή ελαιολάδου από τρίτες χώρες (και επομένως πρέπει να μη γίνει δεκτό το σχετικό αίτημα της Επιτροπής), τα στοιχεία της δικογραφίας επαρκούν για να γίνει δεκτό ότι η Ελληνική Δημοκρατία, εμποδίζοντας την πραγματοποίηση εισαγωγών στην Ελλάδα ελαιολάδου από άλλο κράτος μέλος, παρέβη τις διατάξεις του άρθρου 30 της Συνθήκης.

3. Οι περιορισμοί των εξαγωγών

47. Την 1η Φεβρουαρίου 1985 η Επιτροπή, λόγω της υποβολής διαφόρων καταγγελιών και λόγω των πληροφοριών που είχαν περιέλθει σε γνώση της, ζήτησε με τηλετύπημα από τον έλληνα Υπουργό Γεωργίας εξηγήσεις σχετικά με την ενδεχόμενη ύπαρξη περιορισμών στην εξαγωγή παρθένου ελαιολάδου χύμα των ποιοτήτων *έξτρα* και *φίνο* προς τα άλλα κράτη μέλη και τις τρίτες χώρες.

48. Με επιστολή της 14ης Φεβρουαρίου ο έλληνας υπουργός πληροφόρησε την Επιτροπή ότι η παρατεταμένη ξηρασία του προηγούμενου έτους και η όψιμη προσβολή του δάκου είχαν προκαλέσει έλλειψη ελαιολάδου των ποιοτήτων *έξτρα* και *φίνο* στην ελληνική αγορά και είχαν οδηγήσει σε υπερβολική αύξηση των τιμών και σε διατάραξη της αγοράς σε σημείο που να εμφανιστούν φαινόμενα κερδοσκοπίας. Λόγω της καταστάσεως αυτής η ελληνική κυβέρνηση αποφάσισε να απαγορεύσει προσωρινά την εξαγωγή των δύο αυτών ποιοτήτων ελαιολάδου.

49. Κατόπιν αυτών η Επιτροπή, με την πρώτη προειδοποιητική επιστολή περί παραβάσεως και την πρώτη αιτιολογημένη γνώμη που απηύθυνε στην Ελληνική Δημοκρατία στις 21 Οκτωβρίου 1985, αμφισβήτησε το σύννομο των περιορισμών που είχε επιβάλει η Ελληνική Δημοκρατία στις εξαγωγές ελαιολάδου.

50. Στη συνέχεια η Επιτροπή πληροφορήθηκε, κατόπιν της υποβολής νέων καταγγελιών από επιχειρηματίες, ότι η Ελληνική Δημοκρατία όχι μόνο συνέχιζε να απαγορεύει την εξαγωγή ελαιολάδου των ποιοτήτων *έξτρα* και *φίνο*, αλλ' ότι είχε επεκτείνει την απαγόρευση και σε όλους τους τύπους βρώσιμου ελαιολάδου και στο φωτιστικό ελαιόλαδο που προορίζεται για τη βιομηχανία. Η μόνη δε επιτρεπόμενη εξαγωγή ήταν η εξαγωγή ελαιολάδου των ποιοτήτων *έξτρα* και *φίνο* σε συσκευασίες πέντε λίτρων κατ' ανώτατο όριο.

51. Κατόπιν αυτού, στις 10 Απριλίου και στις 26 Ιουνίου 1986 η Επιτροπή απέστειλε νέα προειδοποιητική επιστολή περί παραβάσεως και νέα αιτιολογημένη γνώμη, διευρύνοντας τις αιτιάσεις της ώστε να καλύπτουν και αυτές τις κατηγορίες ελαιολάδου.

52. Με την ίδια επίσης ευρύτητα προσδιόρισε η Επιτροπή και στο εισαγωγικό της δίκης δικόγραφο, όσον αφορά τις εξαγωγές, το αντικείμενο της παρούσης προσφυγής λόγω παραβάσεως.

53. Για την ανάλυση του αντικειμένου αυτού ενδείκνυται να γίνει διάκριση μεταξύ των δύο διαδοχικών φάσεων κατά τις οποίες διατυπώθηκαν οι αιτιάσεις.

54. α) Πρώτον, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι η ελληνική κυβέρνηση δέχτηκε ότι είχε απαγορεύσει προσωρινά τις εξαγωγές ελαιολάδου των ποιοτήτων *έξτρα* και *φίνο*. Η περίοδος της απαγορεύσεως, η οποία αρχικά είχε οριστεί σε τέσσερις μήνες από τις 10 Ιανουαρίου 1985, παρατάθηκε στη συνέχεια ρητά μέχρι τις 10 Ιουνίου του ίδιου έτους. Στις 11 Ιουλίου πραγματοποιήθηκε μια πρώτη εξαγωγή 10 000 τόνων ελαιολάδου προς τη Σοβιετική Ένωση.

55. Το περιοριστικό μέτρο δικαιολογήθηκε, ως γνωστόν, με βάση την έλλειψη ελαιολάδου των ανωτέρω ποιοτήτων. Πέραν αυτού, η ελληνική κυβέρνηση αμύνεται κατηγορώντας την Επιτροπή για το γεγονός ότι δεν έδωσε συνέχεια στο αίτημα που διατύπωσε ο Υπουργός Γεωργίας στην επιστολή της 14ης Φεβρουαρίου 1985, στην οποία ζητούσε να εξετάσουν οι αρμόδιες υπηρεσίες της Επιτροπής από κοινού με τις υπηρεσίες του ελληνικού Υπουργείου Γεωργίας τη δυνατότητα να εξευρεθεί λύση στο έκτακτο αυτό πρόβλημα.

56. Πρέπει να γίνει δεκτό ότι ο αμυντικός αυτός ισχυρισμός της ελληνικής κυβερνήσεως δεν ευσταθεί.

57. Πράγματι, « για τον περιορισμό των συνεπειών της διακυμάνσεως της συγκομιδής στην ισορροπία μεταξύ προσφοράς και ζητήσεως και για να επιτυγχάνεται κατά τον τρόπο αυτό σταθεροποίηση των τιμών στην κατανάλωση », το άρθρο 13 του κανονισμού 136/66/ΕΟΚ προβλέπει ένα μηχανισμό κατά τον οποίο « το Συμβούλιο, προτάσει της Επιτροπής και σύμφωνα με τη διαδικασία ψηφοφορίας του άρθρου 43, παράγραφος 2, της Συνθήκης, δύναται να αποφασίζει το σχηματισμό από τους οργανισμούς παρεμβάσεως ρυθμιστικού αποθέματος ελαιολάδου », καθώς και να καθορίζει « τους όρους σχετικά με το σχηματισμό, τη διαχείριση και τη διάθεση του αποθέματος ».

58. Στις εθνικές αρχές δεν απονέμεται καμία εξουσία να αποφασίζουν μονομερώς — όπως έκανε η ελληνική κυβέρνηση — την επιβολή περιορισμών στην εξαγωγή βάσει των επικληθέντων λόγων.

59. Επομένως η ελληνική κυβέρνηση δεν μπορεί να δικαιολογήσει τα μέτρα περιορισμού των εξαγωγών που επέβαλε μονομερώς από τις 10 Ιανουαρίου 1985 επικαλούμενη το αίτημα που υπέβαλε με την επιστολή της 14ης Φεβρουαρίου του ίδιου έτους.

60. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ο εκπρόσωπος της Επιτροπής υποστήριξε επίσης ότι δεν θα ήταν δικαιολογημένη η εφαρμογή του μέτρου στο οποίο αναφέρεται το άρθρο 12 του κανονισμού, δεδομένου ότι υφίσταντο πλεονάσματα ελαιολάδου στους οργανισμούς παρεμβάσεως άλλων κρατών μελών.

61. Εν πάση περιπτώσει, η Ελληνική Δημοκρατία ουδέποτε θα είχε την εξουσία να λάβει αντί για το Συμβούλιο τα περιοριστικά ή ρυθμιστικά μέτρα που μόνο το Συμβούλιο έχει αρμοδιότητα να θεσπίζει.

62. Κατά συνέπεια, πρέπει κατ' ανάγκη να γίνει δεκτό ότι η Ελληνική Δημοκρατία, απαγορεύοντας τις εξαγωγές ελαιολάδου των ποιοτήτων *έξτρα* και *φίνο* κατά το χρονικό διάστημα από 10 Ιανουαρίου μέχρι 10 Ιουνίου 1985, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 34 της Συνθήκης ΕΟΚ, καθώς και από τον κανονισμό (ΕΟΚ) 136/66.

63. β) Η Επιτροπή υποστηρίζει πάντως ότι ακόμη και μετά το τέλος της περιόδου που αναφέρεται στην προηγούμενη παράγραφο η Ελληνική Δημοκρατία συνέχισε να απαγορεύει τις εξαγωγές ελαιολάδου, διευρύνοντας μάλιστα την απαγόρευση σε όλες τις ποιότητες του προϊόντος αυτού, εκτός από το βρώσιμο ελαιόλαδο το συσκευασμένο σε μικρά δοχεία μεγίστης χωρητικότητας πέντε λίτρων και πυρηνελαίου ελιάς υπό οποιαδήποτε μορφή.

64. Η αιτίαση της Επιτροπής στηρίζεται, πρώτον, σε σύγκριση των στατιστικών στοιχείων της Eurostat σχετικά με τις ποσότητες που εξήχθησαν σε συσκευασίες κάτω των πέντε λίτρων αφενός με τα στοιχεία που αφορούν τις συνολικές εξαγωγές αφετέρου.

65. Η Επιτροπή εξάλλου υποστηρίζει ότι το γεγονός ότι κατά την περίοδο 1985/86 εξήχθησαν 65 000 τόνοι ελαιολάδου χύμα αποδεικνύει την ύπαρξη ποσοστώσεων και παρεμβάσεων του κράτους στην αγορά ελαιολάδου, δεδομένου μάλιστα ότι, εκτός από 10 000 τόνους (που εξήχθησαν από ιδιώτες επιχειρηματίες), όλες οι ποσότητες αυτές εξήχθησαν μέσω της Κεντρικής Συνεταιριστικής Ενώσεως Παραγωγών Ελαιολάδου, σε πολλές δε περιπτώσεις κατ' εκτέλεση συμβάσεων που είχαν συναφθεί μεταξύ κρατών.

66. Τα περιστατικά αυτά επιβεβαιώνουν κατά την Επιτροπή το περιεχόμενο διαφόρων άρθρων που δημοσιεύτηκαν σε μια ειδικευμένη εφημερίδα, καθώς και τις παρατηρήσεις μιας ομάδας υπαλλήλων της Επιτροπής, η οποία επισκέφθηκε την Ελλάδα το Σεπτέμβριο του 1985.

67. Επικουρικά η Επιτροπή επικαλέστηκε και προσκόμισε έναν κατάλογο δώδεκα καταγγελιών που είχαν υποβάλει μεταξύ 9ης Ιανουαρίου 1985 και 18ης Νοεμβρίου 1986 διάφοροι έλληνες και ιταλοί επιχειρηματίες, οι οποίοι είχαν προσπαθήσει χωρίς αποτέλεσμα να εξαγάγουν βρώσιμο ελαιόλαδο χύμα από την Ελληνική Δημοκρατία.

68. Νομίζω ότι από τα αποδεικτικά στοιχεία που προσκόμισε στη δίκη η Επιτροπή δεν είναι δυστυχώς δυνατή η συναγωγή βεβαίων συμπερασμάτων σχετικά με το επίμαχο πρόβλημα.

69. Όσον αφορά τις στατιστικές της Eurostat, εκτός του ότι δεν καθιστούν δυνατή τη συναγωγή βεβαίων συμπερασμάτων εφόσον συγκριθούν με τα στοιχεία που αφορούν τα άλλα κράτη μέλη, δεν μπορούν να εξηγήσουν το γιατί οι εξαγωγές από την Ελλάδα εμφανίζουν σχετικά χαμηλές τιμές.

70. Η ελληνική κυβέρνηση εξάλλου εξέθεσε τη δική της άποψη ως προς τις αιτίες αυτές, συσχετίζοντάς τες με τις συνήθειες που έχει στη διατροφή του ο ελληνικός πληθυσμός, ο οποίος εμφανίζει τον υψηλότερο δείκτη καταναλώσεως ελαιολάδου κατά κεφαλή στην Κοινότητα (20 χλγ)· έτσι, η κατανάλωση απορροφά σχεδόν πλήρως την εγχώρια παραγωγή.

71. Όσον αφορά το γεγονός ότι το 85 % των εξαγωγών ελαιολάδου χύμα πραγματοποιήθηκε μέσω της συνεταιριστικής ενώσεως « Ελαιουργική », η ελληνική κυβέρνηση δίνει την εξήγηση ότι πρόκειται για το μεγαλύτερο συνεταρισμό παραγωγής ελαιολάδων, ο οποίος διαθέτει σημαντικά αποθέματα που μπορεί να εξάγει χωρίς δυσκολία.

72. Εξάλλου, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι τα προαναφερθέντα άρθρα στον τύπο έχουν όχι μόνο ενδεικτική αξία, αλλά και αποδεικτική ισχύ. Ομοίως, η αναφορά στις πληροφορίες που συνέλεξε η ομάδα των υπαλλήλων της Επιτροπής δεν συνοδεύεται από οποιαδήποτε αποδεικτικά στοιχεία στα οποία να στηρίζονται οι

εντυπώσεις της ούτε από καμία έκθεση που να τις συστηματοποιεί.

73. Τέλος, ούτε οι καταγγελίες των επιχειρηματιών φαίνεται να στηρίζονται σε πειστικά στοιχεία που είναι αναγκαία προκειμένου να θεωρηθούν ως αποδεδειγμένες.

74. Οι παραπάνω διαπιστώσεις αντικατοπτρίζουν σαφώς τις δυσκολίες που συνάντησε η Επιτροπή για να ερευνήσει και να εξακριβώσει τις ενδείξεις που είχαν περιέλθει σε γνώση της σχετικά με την παράβαση.

75. Είναι βέβαιο ότι οι δυσκολίες αυτές οφείλονται κατά μεγάλο μέρος στην απροθυμία συνεργασίας των ελληνικών αρχών — όπως θα δούμε καλύτερα στη συνέχεια.

76. Είναι επίσης βέβαιο ότι τα πραγματικά περιστατικά στην παρούσα υπόθεση φαίνεται να δείχνουν ότι κάτι δεν πάει καλά από την άποψη του πώς αντιλαμβάνεται η Ελληνική Δημοκρατία τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το κοινοτικό δίκαιο και την τήρηση των κανόνων του.

77. Είναι επίσης βέβαιο ότι οι εκπρόσωποι της ελληνικής κυβερνήσεως δέχτηκαν ότι οι εξαγωγείς δικαίως θα μπορούσαν να διαμαρτύρονται για τα προβλήματα που συναντούσαν λόγω της γραφειοκρατίας της ελληνικής διοικήσεως.

78. Ούτε όμως και η αναγνώριση της παραβάσεως μπορεί για το λόγο αυτό να στηριχτεί σε ενδείξεις και να θεωρηθεί ως αποδεικτικό στοιχείο εκείνο που πρέπει να αποδειχτεί. Δεν νομίζω συνεπώς ότι συντρέχουν στην παρούσα υπόθεση επαρκείς λόγοι για να αντιστραφεί το βάρος αποδείξεως.

79. Κατά συνέπεια, νομίζω ότι η προσφυγή πρέπει να κριθεί αβάσιμη όσον αφορά τους περιορισμούς στην εξαγωγή ελαιολάδου μετά τις 10 Ιουνίου 1985.

4. Η παράβαση του καθήκοντος συνεργασίας που προβλέπεται στο άρθρο 5 της Συνθήκης ΕΟΚ

80. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η ελληνική κυβέρνηση, αρνούμενη ή παραλείποντας να παράσχει στην Επιτροπή τα στοιχεία που της ζήτησε και καθυστερώντας υπερβολικά τη διαβίβασή τους, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 5 της Συνθήκης ΕΟΚ.

81. Και πράγματι — όπως προκύπτει από τα ανωτέρω — η στάση της Ελληνικής Δημοκρατίας είναι οπωσδήποτε αξιόμεμπτη. Θα ήθελα να υπενθυμίσω ότι η Επιτροπή απηύθυνε προς το κράτος μέλος αυτό στις 13 Αυγούστου 1984 τηλετύπημα με το οποίο του ζητούσε πληροφορίες σχετικά με τους περιορισμούς των εισαγωγών ελαιολάδου και ιδιαίτερα σχετικά με δύο συγκεκριμένες περιπτώσεις αρνήσεως χορηγήσεως άδειας εισαγωγής, καθώς και στοιχεία σχετικά με τις διοικητικές διατυπώσεις βάσει των οποίων είχαν επιβληθεί οι περιορισμοί αυτοί. Επειδή δεν ελήφθη καμία απάντηση, το αίτημα αυτό υποβλήθηκε και πάλι στις 4 Οκτωβρίου και στις 28 Νοεμβρίου 1984.

82. Οι ελληνικές αρχές απάντησαν οκτώ περίπου μήνες μετά το πρώτο τηλετύπημα, στις 4 Απριλίου 1985, δηλώνοντας απλώς ότι η εισαγωγή στην Ελλάδα ελαιολάδου από τις άλλες χώρες της ΕΟΚ είναι ελεύθερη.

83. Οι ελληνικές αρχές έδειξαν την ίδια έλλειψη πνεύματος συνεργασίας και όταν το Δικαστήριο τους ζήτησε επανειλημμένα να

επεξηγήσουν τις διοικητικές διατυπώσεις και να προσκομίσουν το κείμενο των εθνικών διατάξεων σχετικά με την εισαγωγή και την εξαγωγή ελαιολάδου.

84. Η ελληνική κυβέρνηση όχι μόνο δεν προσκόμισε ποτέ το κείμενο των διατάξεων αυτών, αλλά παρέλειψε και να εξηγήσει σε τι οφείλονται οι υποχρεώσεις που έχουν επιβληθεί στους εισαγωγείς και στους εξαγωγείς στο πλαίσιο της « διοικητικής τραπεζικής πρακτικής » και πώς οι εισαγωγείς και εξαγωγείς αυτοί λαμβάνουν γνώση των υποχρεώσεών τους.

85. Η ίδια έλλειψη πνεύματος συνεργασίας διαπιστώθηκε και σχετικά με τις εξαγωγές: έμειναν έτσι χωρίς καμία εξήγηση οι καταγγελίες που υποβλήθηκαν μετά την περίοδο σχετικά με την οποία η ελληνική κυβέρνηση αναγνωρίζει ότι είχε απαγορεύσει τις εξαγωγές, καμιάς δε — κανονιστικής ή διοικητικής — διατάξεως του εσωτερικού δικαίου το κείμενο δεν δόθηκε στην Επιτροπή ή στο Δικαστήριο σχετικά με την περίοδο στην οποία αναφέρεται η δεύτερη αιτιολογημένη γνώμη.

86. Εξάλλου, δεν μπορεί να θεωρηθεί ως επαρκής δικαιολογία η εκ μέρους της Ελληνικής Κυβερνήσεως επίκληση της κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων κρατικών υπηρεσιών.

87. Κατά συνέπεια, προτείνω στο Δικαστήριο να αναγνωρίσει, όπως και στην απόφαση της 24ης Μαρτίου 1988 στην υπόθεση 240/86 [3], ότι η στάση της Ελληνικής Δημοκρατίας αντιβαίνει προς το καθήκον συνεργασίας που προβλέπεται στο άρθρο 5 της Συνθήκης, σύμφωνα με το οποίο τα κράτη μέλη πρέπει να διευκολύνουν την Κοινότητα στην εκτέλεση της αποστολής της και να λαμβάνουν όλα τα μέτρα που είναι αναγκαία για την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τη Συνθήκη και τις πράξεις των οργάνων της Κοινότητας.

5. Συμπέρασμα

88. Προτείνω στο Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι η Ελληνική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 30, 34 και 5 της Συνθήκης ΕΟΚ, καθώς και από τον κανονισμό (ΕΟΚ) 136/66, περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα των λιπαρών ουσιών. καθόσον:

α) εμπόδισε την πραγματοποίηση εισαγωγών ελαιολάδου από άλλο κράτος μέλος, επειδή απαιτούσε, στο πλαίσιο μιας διοικητικής τραπεζικής πρακτικής, την υποβολή αιτήσεως και στη συνέχεια, χωρίς οποιεσδήποτε εξηγήσεις, δεν δεχόταν τις υποβαλλόμενες αιτήσεις,

β) απαγόρευσε τις εξαγωγές ελαιολάδου των ποιοτήτων *έξτρα* και *φίνο*, τουλάχιστον κατά την περίοδο από 10 Ιανουαρίου μέχρι 10 Ιουνίου 1985,

3 — Επιτροπή κατά Ελληνικής Δημοκρατίας, Συλλογή 1988, σ. 1835.

γ) παραλείποντας να παράσχει πλήρη στοιχεία σχετικά με όσα της καταλογίζονται και να προσκομίσει το κείμενο των εφαρμοστέων διατάξεων του εσωτερικού δικαίου, παρέβη το καθήκον συνεργασίας με τα κοινοτικά όργανα που επιβάλλεται στα κράτη μέλη με σκοπό την υλοποίηση των στόχων της Συνθήκης.

89. Κατά τα λοιπά η προσφυγή πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμη.

90. Μολονότι δεν έγιναν δεκτά όλα τα αιτήματα της προσφεύγουσας, το γεγονός αυτό οφείλεται εν πολλοίς στην έλλειψη πνεύματος συνεργασίας της Ελληνικής Δημοκρατίας και για το λόγο αυτό προτείνω στο Δικαστήριο να καταδικάσει το κράτος μέλος αυτό στο σύνολο των δικαστικών εξόδων κατ' εφαρμογή του άρθρου 69, παράγραφος 3, του κανονισμού διαδικασίας.