ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ
της 7ης Φεβρουαρίου 1973*

Στην υπόθεση 40/72,

που έχει ως αντικείμενο αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως προς το Δικαστήριο, κατ' εφαρμογή του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, του Verwaltungsgericht της Φραγκφούρτης επί του Μάιν, με την οποία ζητείται, στο πλαίσιο της διαφοράς που εκκρεμεί ενώπιον του παραπέμποντος δικαστηρίου μεταξύ

I. Schroeder KG, του Αμβούργου,

προσφεύγουσας της κύριας δίκης,

και

Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, εκπροσωπουμένης από το Ομοσπονδιακό Γραφείο Διατροφής και Δασμών της Φραγκφούρτης επί του Μάιν,

καθού της κύριας δίκης,

η έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ως προς το κύρος του κανονισμού (ΕΟΚ) 1643/71 της Επιτροπής, της 28ης Ιουλίου 1971 (ABL L 171/2 της 30/7/1971), ο οποίος εισήγαγε σύστημα κατώτατων τιμών εφαρμοζομένων επί των εισαγωγών τοματοπολτού ελληνικής προελεύσεως και, επικουρικά, ως προς την ερμηνεία του άρθρου 2, πρώτη παράγραφος του κανονισμού (ΕΟΚ) 1428/71 του Συμβουλίου, της 2ας Ιουλίου 1971 (ABL L 151/6 της 7/7/1971), ο οποίος καθορίζει τους όρους εφαρμογής των μέτρων διασφαλίσεως στον τομέα των μεταποιημένων προϊόντων με βάση τις οπώρες και τα λαχανικά,

* Γλώσσα διαδικασίας: η γερμανική.

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

συγκείμενο από τους R. Lecourt, πρόεδρο, R. Monaco, πρόεδρο τμήματος, A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars (εισηγητή), H. Kutscher, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: K. Roemer
γραμματέας: A. van Houtte

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

(το μέρος που περιέχει τα περιστατικά παραλείπεται)

Σκεπτικό

1 Με Διάταξή του της 19ης Ιουνίου 1972, το Verwaltungsgericht της Φραγκφούρτης επί του Μάιν υπέβαλε δυνάμει του άρθρου 177 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της ΕΟΚ, διάφορα ερωτήματα ως προς το κύρος του άρθρου 2 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1643/71 της Επιτροπής, της 28ης Ιουλίου 1971 (ABL L 171/2, της 30/7/1971), ο οποίος εισήγαγε σύστημα κατώτατων τιμών εφαρμοζομένων επί των εισαγωγών τοματοπολτού ελληνικής προελεύσεως και ένα ερώτημα ως προς την ερμηνεία του άρθρου 2, πρώτη παράγραφος του κανονισμού (ΕΟΚ) 1428/71 του Συμβουλίου, της 2ας Ιουλίου 1971 (ABL L 151/6 της 7/7/1971), ο οποίος καθορίζει τους όρους εφαρμογής των μέτρων διασφάλισης στον τομέα των μεταποιημένων προϊόντων με βάση τις οπώρες και τα λαχανικά και του άρθρου 41 της Συμφωνίας Συνδέσεως μεταξύ της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και της Ελλάδος, της 9ης Ιουλίου 1961 (ABL 26, της 18/2/196, σ. 294).

2 Ο κανονισμός του Συμβουλίου 1427/71, της 2ας Ιουλίου 1971 (ABL L 151/5, της 7/7/1971) ρυθμίζει την ενδεχόμενη θέσπιση μέτρων διασφάλισης στον τομέα των μεταποιημένων προϊόντων με βάση τις οπώρες και τα λαχανικά, επιτρέποντας την εφαρμογή, στις εμπορικές ανταλλαγές με τις τρίτες χώρες, κατάλληλων μέτρων, όταν η αγορά των προϊόντων αυτών υφίσταται, ή απειλείται να υποστεί, εξαιτίας των εισαγωγών, σοβαρές διαταραχές που θα μπορούσαν να θέσουν σε κίνδυνο τους στόχους της Κοινής Γεωργικής Πολιτικής, όπως καθορίζονται στο άρθρο 39 της Συνθήκης. Ο κανονισμός του Συμβουλίου 1428/71, της ίδιας ημερομηνίας με τον προηγούμενο (ABL L 151, σ. 6), καθορίζει στο άρθρο 1 τα στοι-

χεία που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη για την εκτίμηση της ύπαρξης διαταραχής ή απειλής σοβαρής διαταραχής και εξουσιοδοτεί, στο άρθρο 2, την Επιτροπή είτε να διακόπτει το σύνολο ή μέρος των εισαγωγών, είτε να εισαγάγει σύστημα κατωτάτων τιμών, το οποίο να επιτρέπει τις εισαγωγές μόνο υπό τον όρο ότι θα γίνονται σε τιμή μεγαλύτερη από τις καθοριζόμενες κατώτατες τιμές.

3 Η Επιτροπή έκρινε, τον Ιούλιο του 1971, ότι η αγορά του τοματοπολτού στην Κοινότητα απειλείτο να υποστεί σοβαρή διαταραχή, εξαιτίας εισαγωγών του προϊόντος αυτού προελεύσεως τρίτων χωρών.

Η Επιτροπή έλαβε, κατά συνέπεια, με τον κανονισμό 1558/71, της 20ής Ιουλίου 1971 (ABL L 164, σ. 14, της 22/7/1971) μέτρα διασφάλισης, υπό τη μορφή ποσοστώσεων, τα οποία είχαν εφαρμογή στις εισαγωγές προελεύσεως γενικά τρίτων χωρών, εκτός της Ελλάδος. Όσον αφορά τις εισαγωγές προελεύσεως αυτού του τελευταίου κράτους, και λαμβανομένου υπόψη του ειδικού καθεστώτος εμπορικών ανταλλαγών, το οποίο προκύπτει από τη Συμφωνία Συνδέσεως μεταξύ της Κοινότητας και της Ελλάδος, η Επιτροπή προέβλεψε, με τον κανονισμό 1643/71, της 28ης Ιουλίου 1971, ένα διαφορετικό μέτρο διασφάλισης, το οποίο επέτρεπε, κατά το άρθρο 2 του κανονισμού αυτού, την παροχή της άδειας εισαγωγής, ιδίως, μόνο υπό τον όρο της γραπτής ανάληψης υποχρεώσεως από τον εισαγωγέα ότι «η εν λόγω εισαγωγή γίνεται σε εκτέλεση συμβάσεως, η οποία προβλέπει την πώληση και την παράδοση ελεύθερο στα σύνορα της Κοινότητας, ή σε τόπο ευρισκόμενο εκτός αυτής, σε τιμή ανώτερη από αυτήν που αναφέρεται στο παράρτημα του παρόντος κανονισμού για τη συγκεκριμένη ποιότητα...». Η αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως αφορά το κύρος της διάταξης αυτής.

Επί του κύρους του άρθρου 2 του κανονισμού 1643/71

Α — Επί του αναγκαίου χαρακτήρα του επίδικου μέτρου και της ύπαρξης απειλής σοβαρής διαταραχής εξαιτίας των εισαγωγών (3ο σκέλος του δεύτερου ερωτήματος)

4 Μεταξύ των στοιχείων που αναφέρει το εθνικό δικαστήριο ως ικανά να επηρεάσουν το κύρος της επίδικης διάταξης πρέπει να εξεταστεί αρχικά το ερώτημα αν το μέτρο ήταν αναγκαίο εξαιτίας της υπάρξεως διαταραχής ή απειλής σοβαρής διαταραχής της αγοράς τοματοπολτού της Κοινότητας εξαιτίας των εισαγωγών.

5 Η Επιτροπή, για να δικαιολογήσει το επίδικο μέτρο, αναφέρθηκε σε διαρκή αύξηση, ιδίως κατά τη διάρκεια των περιόδων εμπορίας 1968 έως 1970 από 4 000 σε

22 000 τόνους, των εισαγωγών τοματοπολτού ελληνικής προελεύσεως, σε τιμές που αντιπροσώπευαν το 60 έως 70% της τιμής κόστους της κοινοτικής βιομηχανίας. Η Επιτροπή διαπιστώνει ότι αυτή η διαφορά των τιμών προκάλεσε το κλείσιμο μεγάλου αριθμού βιομηχανιών μεταποίησης τομάτας στην Ιταλία, φαινόμενο το οποίο θα οδηγούσε, με την σειρά του, σε αισθητή μείωση των δυνατοτήτων πωλήσεως νωπής τομάτας παραγωγής αυτού του μέρους της Κοινής Αγοράς. Κατόπιν τούτων, η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι, εφόσον προβλεπόταν η διατήρηση αυτής της κατάστασης, η αγορά της Κοινότητας απειλείτο να υποστεί, «εξαιτίας ιδίως των εισαγωγών προελεύσεως Ελλάδος», σοβαρή διαταραχή, συγχρόνως όσον αφορά τόσο τη μεταποιητική βιομηχανία, όσο και τη διάθεση της εγχώριας παραγωγής, η οποία μπορούσε να έχει ως αποτέλεσμα εσωτερικές τιμές τέτοιας φύσεως ώστε να διακυβεύονται οι στόχοι του άρθρου 39.

6 Το εθνικό δικαστήριο, παρατηρώντας ότι τα αριθμητικά στοιχεία των εισαγωγών που αναφέρονταν στις αιτιολογικές σκέψεις αντιπροσωπεύουν λιγότερο από 10% της κοινοτικής παραγωγής τοματοπολτού, ερωτά αν είναι δυνατό ένας τέτοιος όγκος εισαγωγών να επηρεάσει την εσωτερική αγορά.

7 Η ανάγκη να ληφθούν μέτρα διασφαλίσεως, όπως σημειώνουν εξάλλου και οι αιτιολογικές σκέψεις 7 και 8 του επίδικου κανονισμού, πρέπει να εκτιμηθεί λαμβανομένου υπόψη του όγκου, όχι μόνο των εισαγωγών προελεύσεως Ελλάδος, αλλά επίσης και εκείνων προελεύσεως άλλων τρίτων χωρών, διότι τα αποτελέσματα επί της εσωτερικής αγοράς απορρέουν ιδίως από αυτό τον συνολικό όγκο. Εξάλλου, τα μέτρα διασφαλίσεως έχουν ως αντικείμενο το σύνολο αυτών των εισαγωγών· τα μέτρα αυτά προβλέπονται αφενός από τον κανονισμό 1558/71, και αφετέρου από τον επίδικο κανονισμό. Η ανάγκη εκδόσεως κανονισμού που να περιέχει ειδικές διατάξεις όσον αφορά τις εισαγωγές από την Ελλάδα, προκύπτει μόνο από την υποχρέωση της Επιτροπής, η οποία επιβεβαιώθηκε με το άρθρο 3 του κανονισμού του Συμβουλίου 1428/71, να εφαρμόσει τα προβλεπόμενα μέτρα «τηρώντας τις υποχρεώσεις που απορρέουν από συμφωνίες με τις οποίες η Κοινότητα έχει δεσμευθεί διεθνώς», επί του προκειμένου τη Συμφωνία Συνδέσεως μεταξύ της Κοινότητας και της Ελλάδος.

8 Οι συνολικές εισαγωγές προελεύσεως τρίτων χωρών αυξήθηκαν, μεταξύ 1967 και 1970, από 18 000 σε 70 000 τόνους, αυτός δε ο τελευταίος αριθμός αντιστοιχεί στο 36% της κοινοτικής παραγωγής για το 1970 (194 000 τόνοι). Το γεγονός ότι οι εισαγωγές αυτές, κατά ένα πολύ μεγάλο μέρος (29 000 τόνοι επί 70 000 τόνων όσον αφορά τις τρίτες χώρες και 19 200 επί 23 400 τόνων όσον αφορά την Ελλάδα), είχαν ως προορισμό την Ιταλία, όπου έχει συγκεντρωθεί ο μεγαλύτερος αριθμός μεταποιητικών βιομηχανιών ντομάτας, επιβεβαιώνει τις παρατηρήσεις της Επιτροπής, σχετικές με τα αποτελέσματα επί της δραστηριότητας πολλών ιταλικών επιχειρήσεων.

9 Η έννοια «σοβαρή διαταραχή» ή «απειλή σοβαρής διαταραχής» πρέπει να εκτιμηθεί σε σχέση με τους στόχους της Κοινής Γεωργικής Πολιτικής, που απαριθμούνται στο άρθρο 39 της Συνθήκης. Επομένως, δικαιολογημένα η Επιτροπή έλαβε υπόψη όχι μόνο το στόχο της σταθεροποίησης των αγορών, αλλά επίσης εκείνο της εξασφάλισης δίκαιου βιοτικού επιπέδου των εργαζομένων στη γεωργία και, κατά συνέπεια, εκτίμησε την ύπαρξη απειλής διαταραχής, τόσο από τα αποτελέσματα τα οποία θα μπορούσαν να έχουν οι εισαγωγές επί των δυνατοτήτων διαθέσεως της εγχώριας παραγωγής, όσο και από τα αποτελέσματά τους επί της μεταποιητικής βιομηχανίας. Οι 70 000 τόνοι που εισήχθησαν το 1970 αντιστοιχούσαν σε παραγωγή 42 000 τόνων νωπής τομάτας, ενώ στην Ιταλία, κύριο παραγωγό, μόνο 1 000 000 τόνοι προορίζονταν για μεταποίηση, έτσι ώστε η Επιτροπή δικαίως έκρινε ότι οι εισαγωγές αυτές συνιστούσαν εξίσου σοβαρή απειλή για τη διάθεση της παραγωγής νωπής ντομάτας. Η Επιτροπή έλαβε υπόψη τα κριτήρια επί των οποίων, κατά το άρθρο 1 του κανονισμού 1428/71, έπρεπε να στηριχθεί για να εκτιμήσει την ύπαρξη ή την απειλή σοβαρής διαταραχής εξαιτίας των εισαγωγών, δηλαδή: α) τον όγκο των ήδη γενομένων ή προβλεπομένων εισαγωγών, β) τις διαθέσιμες ποσότητες των προϊόντων στην αγορά, γ) την τιμή των εγχωρίων προϊόντων και δ) τις τιμές των εισαγόμενων προϊόντων.

10 Ο ισχυρισμός της προσφεύγουσας της κύριας δίκης ότι η διαταραχή της ιταλικής αγοράς τοματοπολτού οφείλεται όχι στις εισαγωγές, αλλά, κατά κύριο λόγο, στις σχετικές με τη δομή της ιταλικής οικονομίας δυσχέρειες δεν είναι φύσεως τέτοιας ώστε να ανισχυροποιήσει το επίδικο μέτρο διασφάλισης.

Πράγματι, κατά τις αιτιολογικές σκέψεις του κανονισμού 1428/71, η ανάγκη χρησιμοποιήσεως μέτρων διασφάλισης μπορεί να απορρέει από μία κατάσταση, όπου ιδιαίτερες καταστάσεις της εσωτερικής αγοράς, όπως οι σχετικές με τη δομή δυσχέρειες, επιδεινώνονται από τις εισαγωγές, μέχρι σημείου να γίνεται δυσχερέστερη η εξυγίανση της αγοράς αυτής.

11 Επομένως, καταλήγοντας στην ύπαρξη απειλής σοβαρής διαταραχής, η Επιτροπή δεν υπερέβη την εξουσία εκτίμησής της, ούτε παραβίασε το άρθρο 40, παράγραφος 3 της Συνθήκης, ούτε τους κανονισμούς 1427/71 και 1428/71 στους οποίους στηρίζονται οι εξουσίες της σ' αυτό τον τομέα.

Β — Επί του χαρακτήρα του επίδικου μέτρου. Παραβίαση των συνδυασμένων διατάξεων των άρθρων 39, παράγραφος 1, στοιχείο γ και 40, παράγραφος 3, της Συνθήκης και του άρθρου 1, παράγραφος 1, του κανονισμού 1427/71 (πρώτο ερώτημα)

12 Ερωτάται επίσης αν θα μπορούσε να επηρεαστεί το κύρος της επίδικης διάταξης από το γεγονός ότι, λόγω της δυνατότητας καταστρατήγησής της, φαίνεται

απρόσφορη για την εξαφάνιση της απειλής διαταραχής, κατά της οποίας υποτίθεται ότι αποτελεί το αντίδοτο. Οι αμφιβολίες του εθνικού δικαστηρίου οφείλονται στο ότι ένα σύστημα κατώτατων τιμών προσφέρει πολλές δυνατότητες, «ακόμη και νόμιμες», καταστρατήγησης κατά την εφαρμογή του. Κατά την προσφεύγουσα της κύριας δίκης, μια τέτοια διαπίστωση θα έπρεπε να οδηγήσει την Επιτροπή να προτιμήσει τις ποσοστώσεις από τον καθορισμό κατώτατων τιμών.

13 Εάν, όσον αφορά την Ελλάδα, η Επιτροπή είχε προτιμήσει το σύστημα των κατώτατων τιμών, αυτό συνέβη επειδή, όπως ελέχθη πιο πάνω, ήταν υποχρεωμένη να σεβαστεί τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τη Συμφωνία Συνδέσεως, η οποία προβλέπει, στο άρθρο 41, ως μέτρο διασφάλισης, δύο τύπους συστήματος κατώτατων τιμών. Κατά τον πρώτο τύπο, προβλέπεται η εισαγωγή συστήματος ποσοστώσεων μόλις οι εσωτερικές τιμές πέσουν κάτω από ένα κατώτατο επίπεδο. Ο δεύτερος τύπος αντιστοιχεί στο σύστημα που εφαρμόστηκε στην υπό κρίση υπόθεση. Αυτό το τελευταίο σύστημα επελέγη διότι το άλλο προϋπέθετε ένα μηχανισμό περιοδικών υπολογισμών των εσωτερικών τιμών, το οποίο δεν υφίστατο όταν έπρεπε να ληφθεί επειγόντως το μέτρο διασφάλισης.

14 Όσον αφορά τις ενδεχόμενες δυνατότητες καταστρατήγησης του συστήματος, παρατηρείται ότι η νομιμότητα μιας κοινοτικής πράξης δεν είναι δυνατό να εξαρτάται από αναδρομικές εκτιμήσεις που αφορούν το βαθμό αποτελεσματικότητάς του. Αφού πρόκειται στην παρούσα περίπτωση για περίπλοκα οικονομικά μέτρα, που προϋποθέτουν απαραίτητα ευρεία εξουσία εκτίμησης ως προς τη σκοπιμότητά τους και τα οποία συνεπάγονται εξάλλου, πολύ συχνά, ένα περιθώριο αβεβαιότητας ως προς τα αποτελέσματά τους, αρκεί το ότι, όταν λαμβάνονται δεν είναι προφανές ότι είναι απρόσφορα για την πραγματοποίηση του επιδιωκόμενου στόχου. Κάτι τέτοιο δεν συνέβαινε στην προκείμενη περίπτωση εξαιτίας τόσο του επαχθούς χαρακτήρα των επικαλούμενων δυνατοτήτων, όσο και της άδηλης διάρκειας του μέτρου διασφάλισης. Εξάλλου, η αισθητή μείωση των εισαγωγών έπειτα από την εφαρμογή του επίδικου μέτρου, επιβεβαιώνει ότι αυτή δεν είχε τον επικληθέντα βαθμό αναποτελεσματικότητας.

Γ — Επί της παραβίασης των γενικών αρχών του δικαίου (1ο και 2ο σκέλος του δεύτερου ερωτήματος)

15 Ερωτάται περαιτέρω αν το κύρος της επίδικης διάταξης θα μπορούσε να επηρεαστεί εξαιτίας του γεγονότος ότι παραβιάζει τις γενικές αρχές του δικαίου και ιδίως την αρχή της ασφάλειας του δικαίου και την αρχή της αναλογικότητας, στο μέτρο που εμποδίζει χωρίς όφελος το εισαγωγικό εμπόριο, δεν έχει χρονικό περιορισμό και εκτείνεται στο σύνολο της Κοινής Αγοράς.

16 Από την άποψη του συμβιβαστού της επίδικης διάταξης με το κοινοτικό δίκαιο, πρέπει κάθε μία από τις αιτιάσεις αυτές να εξεταστεί χωριστά.

17 Το εθνικό δικαστήριο ερωτά αν συντρέχει λόγος παρανομίας λόγω του ότι «εξαιτίας των δυνατοτήτων καταστρατήγησης υφίσταται κίνδυνος, αφενός, να καταστεί το εισαγωγικό εμπόριο δυσχερέστερο για τους νομοταγείς εισαγωγείς, ενώ, αφετέρου, το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα της σταθεροποίησης των αγορών δεν αντισταθμίζει αυτό το μειονέκτημα».

18 Επομένως, αφού η Επιτροπή ήταν υποχρεωμένη από τη Συμφωνία Συνδέσεως να θέσει σε εφαρμογή, όσον αφορά τις εισαγωγές από την Ελλάδα, ένα σύστημα περιορισμού των εισαγωγών που να περιλαμβάνει, σε κάθε περίπτωση, κατώτατες τιμές, δεν μπορεί να της αποδοθεί μομφή ότι ενήργησε παράνομα διότι συμμορφώθηκε προς την υποχρέωση αυτή. Εξάλλου, θα ήταν αδύνατο γι' αυτήν να θέσει σε εφαρμογή ένα σύστημα περιορισμού των εισαγωγών έναντι των τρίτων χωρών, εξαιρώντας μία από αυτές. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή σταθμίζοντας τα μειονεκτήματα για τους εισαγωγείς του συστήματος των κατωτάτων τιμών και τη σπουδαιότητα του συνόλου των μέτρων που ελήφθησαν έναντι των τρίτων χωρών σε σχέση με τους ποικίλους στόχους του άρθρου 39, και καταλήγοντας στην επιλογή του εφαρμοσθέντος συστήματος, δεν υπερέβη τα όρια της εξουσίας εκτιμήσεώς της.

19 Ερωτάται επίσης αν δεν θα έπρεπε η επίδικη διάταξη να περιλαμβάνει, για να είναι νόμιμη, χρονικό περιορισμό. Αυτό πολλώ μάλλον που το άρθρο 41 της Συμφωνίας Συνδέσεως με την Ελλάδα ορίζει ότι σε περίπτωση εφαρμογής ενός συστήματος κατώτατων τιμών ως μέτρου διασφάλισης, κατά την εφαρμογή αυτή «δέον να λαμβάνωνται υπ' όψιν τα αναγραφόμενα εν άρθρω 44, παράγραφοι 2 και 3 της ιδρυτικής της Κοινότητος Συνθήκης κριτήρια», και το Συμβούλιο, όταν εφάρμοσε το εν λόγω άρθρο, με την απόφασή του της 4ης Απριλίου 1962 (ABL L 30 της 20/4/1962) κατά τη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου, προέβλεψε χρονικό περιορισμό.

20 Τα μέτρα διασφάλισης που επιτρέπονται από τους κανονισμούς του Συμβουλίου 1427/71 και 1428/71, δεν μπορούν, κατά τους όρους του άρθρου 2, παράγραφος 2, του τελευταίου αυτού κανονισμού, «να ληφθούν παρά στο μέτρο που είναι απαραίτητα και για την απόλυτα αναγκαία χρονική περίοδο». Εντούτοις ο κανόνας αυτός δεν συνεπάγεται αναγκαστικά την υποχρέωση καθορισμού εκ των προτέρων της διάρκειας της ισχύος τους. Μπορεί να είναι σύμφωνη με το σκοπό που επιδιώκουν η διατήρησή τους σε ισχύ για ένα μη καθορισμένο χρονικό διάστημα. Εξάλλου το γεγονός ότι το άρθρο 41 της Συμφωνίας Συνδέσεως παραπέμπει στο άρθρο 44 της Συνθήκης δεν μπορεί να στηρίξει την αντίθετη άποψη. Πράγματι, αυτή η τελευταία διάταξη δεν αναφέρει, μεταξύ των απαριθμούμενων κριτηρίων, χρονικό περιορισμό των προβλεπόμενων μέ-

τρων. Αν το Συμβούλιο, υπό συνθήκες διαφορετικές από αυτές της προκειμένης περιπτώσεως, προέβλεψε σε ένα νομοθετικό κείμενο εφαρμογής παρόμοιο περιορισμό, από αυτό δεν έπεται ότι αυτό το μέτρο ήταν υποχρεωτικό βάσει του άρθρου 44, ούτε, συνεπώς, βάσει της παραπομπής σ' αυτή τη διάταξη με το άρθρο 41 της Συμφωνίας Συνδέσεως.

21 Κατά την προσφεύγουσα της κύριας δίκης, το μέτρο διασφάλισης θα έπρεπε να περιοριστεί στις εισαγωγές που είχαν ως προορισμό την Ιταλία και τη Γαλλία, αφού οι διαταραχές που παρατηρήθηκαν συνέβαιναν κυρίως σ' αυτές τις δύο αγορές.

22 Ένας τέτοιος περιορισμός θα διακύβευε την αποτελεσματικότητα του μέτρου, δεδομένης της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων που θέσπισε η Συνθήκη. Πράγματι, σημαντικό μέρος της ιταλικής παραγωγής τοματοπολτού προορίζεται για διάθεση στο σύνολο της Κοινής Αγοράς, όπου ανταγωνίζεται τις εισαγωγές σε χαμηλές τιμές προελεύσεως τρίτων χωρών. Ο ισχυρισμός αυτός δεν είναι επομένως βάσιμος.

Δ — Επί του απαγορευτικού χαρακτήρα των επικρινόμενων μέτρων (τρίτο ερώτημα)

23 Με το τρίτο ερώτημα ερωτάται αν το κύρος της επίδικης διάταξης επηρεάζεται από το γεγονός ότι έχει απαγορευτικά αποτελέσματα.

24 Κατά την όγδοη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 1643/71, τα μέτρα διασφάλισης πρέπει να προσδιορίζονται έτσι ώστε να μην επηρεάζουν τις εισαγωγές που πραγματοποιούνται υπό συνθήκες τέτοιες ώστε η κατάσταση της αγοράς δεν επιδεινώνεται εξαιτίας του γεγονότος ότι έχουν επιτραπεί. Η Επιτροπή καθόρισε, στο παράρτημα του κανονισμού 1643/71, τις κατώτατες τιμές σε πολύ υψηλό επίπεδο, βάσει τιμής κόστους départ-usine (παραλαβή του εμπορεύματος από το εργοστάσιο 36 λ.μ./100 χλγ.) την οποία της ανακοίνωσε η Ιταλική Κυβέρνηση και την οποία αποδέχθηκε χωρίς να την επαληθεύσει.

25 Όπως ορθά επισημαίνει το εθνικό δικαστήριο, το επίπεδο των κατώτατων τιμών πρέπει να ευρίσκεται σε συνάρτηση με το επιθυμητό επίπεδο τιμών στο εσωτερικό της Κοινότητας. Η Επιτροπή αναφέρει ότι έλαβε γνώση των στοιχείων υπολογισμού της τιμής κόστους των 36 λ.μ., της οποίας ανέφερε τα διάφορα συστατικά στοιχεία στο υπόμνημα των παρατηρήσεών της, και ότι δεν βρήκε λόγους για να αμφισβητήσει την ακρίβειά της. Η προσφεύγουσα δεν προσκόμισε συγκεκριμένα στοιχεία από τα οποία να συνάγεται το συμπέρασμα ότι τα δεδομένα αυτά ήταν ανακριβή. Δεδομένου ότι αυτή η τιμή κόστους ήταν ελαφρώς

ανώτερη της τιμής παρεμβάσεως, αυτή θα μπορούσε, παρά το αναπόφευκτο περιθώριο αβεβαιότητας που έχουν κάτι τέτοιες προβλέψεις, να γίνει δεκτή.

26 Εξάλλου, η Επιτροπή δικαιολογημένα έλαβε ως βάση την τιμή κόστους στην Ιταλία, καθόσον αυτό το κράτος μέλος είναι, με μεγάλη διαφορά, ο πιο σημαντικός παραγωγός στην Κοινότητα. Η Επιτροπή, αφού έλαβε υπόψη, αφενός, αυτή την τιμή κόστους και, αφετέρου, την τιμή της παγκόσμιας προσφοράς, ήτοι 25 λ.μ. ανά 100 χλγ., καθόρισε τις κατώτατες τιμές έναντι της Ελλάδος στις 34 λ.μ. και έναντι των άλλων τρίτων χωρών στις 30 λ.μ., πράγμα το οποίο αντιστοιχούσε, συμπεριλαμβανομένων και των δασμών, σε 35,4 λ.μ., διατηρώντας υπέρ της Ελλάδος, προτίμηση που προβλεπόταν από τη Συμφωνία Συνδέσεως. Μόνο το γεγονός ότι οι τιμές προσφοράς τοματοπολτού παρέμειναν, έπειτα από το επικρινόμενο μέτρο, χαμηλότερες από την κατώτατη τιμή των 34 λ.μ., η οποία δεν έφτασε σ' αυτό το ύψος παρά μόνο τον Ιούνιο του 1970, δεν αρκεί για να συναχθεί ο παράνομος χαρακτήρας του καθορισμού της κατώτατης τιμής. Ενώ, κατά τη διάρκεια του δεύτερου εξαμήνου του 1971, οι εσωτερικές τιμές κυμαίνονταν περίπου στις 30 λ.μ., στη συνέχεια, αντιθέτως, παρουσίασαν σταθερή τάση να προσεγγίσουν την κατώτατη τιμή.

27 Σχετικά με αυτό, πρέπει επίσης να ληφθεί υπόψη η ιδιαίτερη κατάσταση της εν λόγω αγοράς, όπου οι εισαγωγές επιδείνωναν τις ήδη υπάρχουσες σχετικά με τη δομή της οικονομίας δυσχέρειες.

28 Λαμβανομένου υπόψη του περίπλοκου χαρακτήρα των οικονομικών προβλέψεων, οι οποίες περιλαμβάνονταν στο επίδικο μέτρο, δεν φαίνεται ότι η Επιτροπή, στην εκτίμηση των τιμών που έπρεπε να ληφθούν υπόψη, υπερέβη αυτό το οποίο θα έπρεπε να θεωρηθεί ως απαραίτητο για την επίτευξη των στόχων της σταθεροποίησης των αγορών και της διατήρησης δίκαιου βιοτικού επιπέδου στο γεωργικό πληθυσμό.

29 Τέλος, η κατόπιν των μέτρων διασφάλισης, μείωση κατά το ήμισυ των εισαγωγών από την Ελλάδα, ιδίως στην Ιταλία, δεν αρκεί για να καταδείξει τον απαγορευτικό χαρακτήρα των μέτρων αυτών. Το ότι μειώθηκαν περισσότερο στην Ιταλία παρά στα άλλα κράτη μέλη αποτελεί ομαλή κατάσταση, οφειλόμενη στο γεγονός ότι η παραγωγή τοματοπολτού έχει συγκεντρωθεί κυρίως σε αυτό το κράτος μέλος.

Επί του ερωτήματος περί της ερμηνείας

30 Το Δικαστήριο ερωτάται αν το άρθρο 2, παράγραφος 1, του κανονισμού 1428/71 του Συμβουλίου καθώς και το άρθρο 41 της Συμφωνίας Συνδέσεως μεταξύ της

Κοινότητας και της Ελλάδος, έχουν την έννοια ότι υφίσταται σειρά προτεραιότητας μεταξύ των μέτρων που τα κείμενα αυτά αναφέρουν.

31 Ο κανονισμός 1428/71 προβλέπει, στο άρθρο 2, ότι τα μέτρα διασφάλισης μπορούν να συνίστανται είτε σε διακοπή των εισαγωγών, είτε σε σύστημα κατώτατων τιμών, κάτω από τις οποίες οι εισαγωγές μπορούν να επιτραπούν μόνο υπό τον όρο ότι θα πραγματοποιηθούν σε τιμή μεγαλύτερη από την καθορισμένη κατώτατη τιμή. Αντίθετα το άρθρο 41 της Συμφωνίας Συνδέσεως προβλέπει, σαν μέτρο διασφάλισης, ένα σύστημα κατώτατων τιμών δύο τύπων, όπου ο πρώτος προβλέπει την αναστολή ή την προσωρινή απαγόρευση των εισαγωγών που γίνονται κάτω από την κατώτατη τιμή, ο δε δεύτερος επιτρέπει τις εισαγωγές αυτές μόνο υπό τον όρο ότι πραγματοποιούνται σε τιμή μεγαλύτερη της κατώτατης τιμής. Υποχρεωμένη να σέβεται, κατά την εφαρμογή των μέτρων διασφάλισης, τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τις συμφωνίες οι οποίες δεσμεύουν την Κοινότητα διεθνώς, η Επιτροπή ήταν υποχρεωμένη, έναντι της Ελλάδος, να ανατρέξει σε ένα από τους δύο τύπους του συστήματος κατώτατων τιμών.

32 Ούτε το κείμενο του άρθρου 2 του κανονισμού 1428/71, ούτε εκείνο του άρθρου 41 της Συμφωνίας Συνδέσεως ορίζουν, στην απαρίθμηση των μέτρων που προβλέπουν, μια σειρά προτεραιότητας μεταξύ τους. Είναι σύμφωνο με το σκοπό που επιδιώκουν τα μέτρα αυτά να μπορεί η αρχή να επιλέγει, ανάλογα με τις περιστάσεις, το μέτρο εκείνο που αυτή θεωρεί ως προσφορότερο. Συνεπώς, έναντι της Ελλάδος, ήταν ελεύθερη η επιλογή μεταξύ των δύο τύπων του συστήματος των κατώτατων τιμών, το οποίο προβλεπόταν στη Συμφωνία Συνδέσεως και φαίνεται μάλιστα ότι ο τύπος που επελέγη είναι λιγότερο περιοριστικός από το σύστημα των ποσοστώσεων επί τιμών κάτω από την κατώτατη τιμή, που επίσης προβλέπεται από την εν λόγω Συμφωνία. Εξάλλου, όπως σημειώθηκε πιο πάνω, αυτό το τελευταίο σύστημα περιλάμβανε ένα μηχανισμό περιοδικών υπολογισμών των εσωτερικών τιμών που δεν υφίστατο όταν έπρεπε να ληφθεί το μέτρο αυτό.

33 Πρέπει, επομένως, να δοθεί στο υποβληθέν ερώτημα η απάντηση ότι ούτε το άρθρο 2, πρώτη παράγραφος, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1428/71 του Συμβουλίου, της 2ας Ιουλίου 1971, ούτε το άρθρο 41 της Συμφωνίας Συνδέσεως με την Ελλάδα ορίζουν σειρά προτεραιότητος μεταξύ των μέτρων που αναφέρουν.

(Το μέρος που αναφέρεται στα δικαστικά έξοδα παραλείπεται)

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

έχοντας υπόψη τα διαδικαστικά έγγραφα,

αφού άκουσε την έκθεση του εισηγητή δικαστή,

αφού άκουσε την προσφεύγουσα της κύριας δίκης, το Συμβούλιο και την Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, που ανέπτυξαν προφορικά τις παρατηρήσεις τους,

αφού άκουσε το γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του,

έχοντας υπόψη τη Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και ιδίως τα άρθρα 39, 40, 44 και 177, τους κανονισμούς του Συμβουλίου 1427/71 και 1428/71 της 2ας Ιουλίου 1971, τους κανονισμούς της Επιτροπής 1558/71 της 20ής Ιουλίου 1971 και 1643/71 της 28ης Ιουλίου 1971, την απόφαση του Συμβουλίου της 4ης Απριλίου 1962,

έχοντας υπόψη τη Συμφωνία Συνδέσεως μεταξύ της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και της Ελλάδος της 9ης Ιουλίου 1961, το πρωτόκολλο περί του οργανισμού του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και ιδίως το άρθρο 20, τον κανονισμό διαδικασίας του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων,

κρίνοντας επί των ερωτημάτων που του υπέβαλε το Verwaltungsgericht της Φραγκφούρτης επί του Μάιν, με απόφαση της 19ης Ιουνίου 1972, αποφαίνεται:

1) Από την εξέταση των υποβληθέντων ερωτημάτων δεν προέκυψαν στοιχεία ικανά να επηρεάσουν το κύρος του άρθρου 2 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1643/71.

2) Ούτε το άρθρο 2, πρώτη παράγραφος, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1428/71 του Συμβουλίου της 2ας Ιουλίου 1971, ούτε το άρθρο 41 της Συμφωνίας

Συνδέσεως μεταξύ της ΕΟΚ και της Ελλάδος της 9ης Ιουλίου 1961, ορίζουν σειρά προτεραιότητας μεταξύ των μέτρων που αναφέρουν.

Lecourt Monaco Donner

Mertens de Wilmars Kutscher

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 7 Φεβρουαρίου 1973.

Ο Γραμματέας
A. van Houtte

Ο Πρόεδρος
R. Lecourt