ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ JEAN MISCHO

της 22ας Απριλίου 1999 *

1. Τα προδικαστικά ερωτήματα που υπέβαλε στο Δικαστήριο ο Giudice di Pace di Genova (Ιταλία) σχετικά με έναν από τους μηχανισμούς της κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα της ζάχαρης, την κατάτμηση σε περιφέρειες των τιμών παρεμβάσεως, προκύπτουν από μια διαμάχη μεταξύ ενός Ιταλού ζαχαροβιομηχάνου, την εταιρία Eridania SpA (στο εξής: Eridania) και ενός από τους τευτλοπαραγωγούς της, την Azienda Agricola San Luca di Rumagnoli Viannj (στο εξής: Agricola), που ανέκυψε όσον αφορά την τιμή αγοράς των τεύτλων για την περίοδο εμπορίας 1996/97.

2. Η Eridania, όπως υποχρεούνταν συναφώς, κατέβαλε στον προμηθευτή της, τιμή αντιστοιχούσα στην ελάχιστη τιμή για τα τεύτλα, υπολογισθείσα βάσει του άρθρου 5, παράγραφος 3, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1785/81 του Συμβουλίου, της 30ής Ιουνίου 1981, περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα της ζάχαρης [1] (στο εξής: βασικός κανονισμός), όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) 1101/95 του Συμβουλίου, της 24ης Απριλίου 1995 [2]. Λαμβανομένου υπόψη ότι ο κανονισμός (ΕΟΚ) 1580/96 του Συμβουλίου, της 30ής Ιουλίου 1996, για τον καθορισμό, για την περίοδο εμπορίας 1996/97, των παραγώγων τιμών παρεμβάσεως της λευκής ζάχαρης, της τιμής παρεμβάσεως της ακατέργαστης ζάχαρης, των ελαχίστων τιμών τεύτλων Α και τεύτλων Β, καθώς και του ποσού της επιστροφής για την αντιστάθμιση των εξόδων αποθεματοποιήσεως [3], χαρακτήρισε την Ιταλία ελλειματική ζώνη της Κοινότητας, επρόκειτο για επαυξημένη τιμή σε σχέση με την τιμή που έπρεπε να καταβληθεί στους τευτλοπαραγωγούς στις μη ελλειμματικές ζώνες. Η Eridania σκοπεί να επιτύχει την επιστροφή του τμήματος της τιμής που καταβλήθηκε λόγω της επαυξήσεως αυτής.

3. Πράγματι, η Eridania ισχυρίζεται ότι δεν δικαιολογούνταν ότι το Συμβούλιο, κατατάσσοντας την Ιταλία ως ελλειμματική ζώνη, υποχρέωσε τους Ιταλούς ζαχαροβιομήχανους να καταβάλουν επαυξημένη τιμή στους τευτλοπαραγωγούς και, κατά συνέπεια, άσκησε προσφυγή κατά της Agricola ενώπιον του Giudice di Pace ζητώντας την επιστροφή του ποσού των 2 710 672 ιταλικών λιρών (ITL), καταβληθέντος βάσει της επαυξήσεως αυτής που επιβλήθηκε παρανόμως, κατά την άποψη της Eridania, με τον κανονισμό 1580/96.

4. Στο σημείο αυτό της παρουσιάσεως της διαφοράς, και πριν από τα προδικαστικά ερωτήματα που υπέβαλε ο Giudice di Pace, νομίζω ότι επιβάλλεται μια σύντομη υπενθύμιση των γενικών γραμμών της κοινής

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

1 — ΕΕ L 177, σ. 4.

2 — ΕΕ L 110, σ. 1.

3 — ΕΕ L 206, σ. 9.

οργανώσεως αγοράς στον τομέα της ζάχαρης, βάσει της οποίας θα επανατεθούν στο πλαίσιό τους οι διατάξεις τις οποίες προσβάλλει η Eridania.

5. Η κοινή οργάνωση αγοράς στον τομέα της ζάχαρης, όπως την καθορίζει ο βασικός κανονισμός, συνδυάζει ένα καθεστώς ποσοστώσεων και ένα καθεστώς εγγυημένων τιμών.

6. Η κοινοτική κανονιστική ρύθμιση χορηγεί σε κάθε κράτος μέλος, για κάθε περίοδο εμπορίας που αρχίζει την 1η Ιουλίου και λήγει στις 30 Ιουνίου του επομένου έτους (άρθρο 2, παράγραφος 1, του βασικού κανονισμού), ποσόστωση ζάχαρης Α, συνδεόμενη με την ικανότητα απορροφήσεως της κοινοτικής αγοράς, και ποσόστωση ζάχαρης Β. Τηρώντας την κοινοτική αυτή κανονιστική ρύθμιση, στο κράτος μέλος εναπόκειται να κατανείμει τις ποσοστώσεις αυτές μεταξύ των διαφόρων παραγωγών, καθένας δε από τους παραγωγούς αυτούς λαμβάνει ποσόστωση Α και ποσόστωση Β.

7. Η παραγομένη πέραν των ποσοστώσεων αυτών ζάχαρη, αποκαλουμένη ζάχαρη Γ, δεν μπορεί να διατίθεται στην κοινοτική αγορά, αλλά μπορεί, υπό ορισμένες προϋποθέσεις και εντός ορισμένων ορίων, να αποτελέσει αντικείμενο μεταφοράς προς την ποσόστωση Α των επομένων περιόδων εμπορίας.

8. Αυτός ο περιορισμός των ποσοτήτων ζάχαρης που τίθενται σε εμπορία αντισταθμίζεται με τον μηχανισμό εγγυήσεων που έχει τεθεί σε εφαρμογή στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως αγοράς. Πράγματι, ετησίως, πριν από την 1η Αυγούστου, το Συμβούλιο πρέπει να ορίσει, για την περίοδο εμπορίας που αρχίζει το επόμενο έτος, εκτός από την ενδεικτική τιμή ζάχαρης, τιμή παρεμβάσεως της ζάχαρης, την οποία οι οργανισμοί παρεμβάσεως υποχρεούνται να καταβάλουν για τη ζάχαρη που τους παραδίδουν οι παραγωγοί (άρθρο 3 του βασικού κανονισμού).

9. Λαμβανομένων υπόψη των επιβαρύνσεων των παραγωγών προκειμένου να διασφαλίζουν τη χρηματοδότηση της κοινής οργανώσεως, η παραγομένη βάσει της ποσοστώσεως Α ζάχαρη απολαύει εγγυήσεως ίσης προς το 98 % της τιμής παρεμβάσεως, ενώ η ζάχαρη Β απολαύει μόνο μιας μικρότερης εγγυήσεως, αντιστοιχούσας στο 68 % της τιμής παρεμβάσεως, και η οποία μπορεί, σε ορισμένες περιπτώσεις, να φθάσει το 60,5 % της τιμής αυτής.

10. Παράλληλα με την τιμή παρεμβάσεως της ζάχαρης, το Συμβούλιο ορίζει ετησίως μια βασική τιμή για τα τεύτλα, συνδεομένη με αυτή την τιμή παρεμβάσεως της ζάχαρης (άρθρο 4 του βασικού κανονισμού). Η τιμή αυτή διαφέρει ανάλογα με το αν τα τεύτλα μεταποιούνται σε ζάχαρη Α ή σε ζάχαρη Β.

11. Από τη βασική αυτή τιμή καθορίζεται μια ελάχιστη τιμή που πρέπει να καταβάλλεται από τους ζαχαροβιομήχανους στους τευτλοπαραγωγούς (άρθρο 5, παράγραφος 1, του βασικού κανονισμού). Παρ' όλ' αυτά, η τιμή παρεμβάσεως της ζάχαρης και η ελάχιστη τιμή των τεύτλων δεν ταυτίζονται σε όλη την Κοινότητα.

12. Πράγματι, γίνεται διάκριση μεταξύ των ζωνών που η παραγωγή καλύπτει την κατανάλωση ή είναι πλεονάζουσα, και των ελλειμματικών ζωνών. Για τις ελλειμματικές αυτές ζώνες, οι τιμές αυτές επαυξάνονται, προκειμένου να βελτιωθεί ο ανεφοδιασμός (άρθρα 3, παράγραφος 1, και 5, παράγραφος 3, του βασικού κανονισμού).

13. Στο ούτως καθορισθέν με τον βασικό κανονισμό πλαίσιο, το Συμβούλιο θέσπισε, με δύο κανονισμούς της 30ής Ιουλίου 1996, τον κανονισμό (ΕΚ) 1579/96, για τον καθορισμό, για την περίοδο εμπορίας 1996/97, ορισμένων τιμών στον τομέα της ζάχαρης και του αντιπροσωπευτικού ποιοτικού τύπου τεύτλων [4], και τον προαναφερθέντα κανονισμό 1580/96, τις διάφορες διατάξεις που εφαρμόζονται στην περίοδο εμπορίας 1996/97.

14. Προηγουμένως όμως, λαμβανομένου υπόψη ότι η εν λόγω περίοδος εμπορίας θα άρχιζε την 1η Ιουλίου, η Επιτροπή είχε εκδώσει, για να αποφύγει κάθε ανωμαλία στη λειτουργία της κοινής οργανώσεως, τον κανονισμό (ΕΚ) 1252/96, της 28ης Ιουνίου 1996, για συντηρητικά μέτρα στον τομέα της ζάχαρης [5].

15. Μεταξύ των συντηρητικών αυτών μέτρων περιλαμβάνονται ο καθορισμός σε 63,19 ECU ανά 100 χιλιόγραμμα της τιμής παρεμβάσεως της λευκής ζάχαρης, ο καθορισμός των 65,53 ECU ανά 100 χιλιόγραμμα της παράγωγης τιμής παρεμβάσεως της λευκής ζάχαρης για όλες τις ζώνες της Ιταλίας, που είχαν καταταγεί ως ελλειμματικές, και ο καθορισμός σε 46,72 ECU και 32,42 ECU αντίστοιχα ανά τόνο της ελάχιστης τιμής του τεύτλου Α και του τεύτλου Β.

16. Οι διατάξεις αυτές δεν τέθηκαν υπό αμφισβήτηση με τους κανονισμούς του Συμβουλίου της 30ής Ιουλίου 1996. Έτσι, μεταξύ άλλων, ο κανονισμός 1580/96 αναφέρει στη δεύτερη αιτιολογική του σκέψη ότι το άρθρο 3, παράγραφος 1, του βασικού κανονισμού προβλέπει ότι οι παράγωγες τιμές παρεμβάσεως της λευκής ζάχαρης πρέπει να ορισθούν για καθεμία από τις ελλειμματικές ζώνες και ότι, για τον καθορισμό αυτό, πρέπει να ληφθούν υπόψη οι περιφερειακές διαφορές των τιμών της ζάχαρης που μπορεί να υποτεθεί ότι υφίστανται, σε περίπτωση συνήθους εσοδείας και ελεύθερης κυκλοφορίας της ζάχαρης, βάσει των συνήθων όρων διαμορφώσεως των τιμών της αγοράς. Στην τρίτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 1580/96, διαπιστώνεται ότι προβλέπεται ελλειμματική κατάσταση εφοδιασμού στις ζώνες παραγωγής της Ιταλίας, της Ιρλανδίας, του Ηνωμένου Βασιλείου, της Ισπανίας, της Πορτογαλίας και της Φινλανδίας. Συνεπώς, το άρθρο 1 έχει ως εξής:

«Για τις ελλειμματικές ζώνες της Κοινότητας, η παράγωγη τιμή παρέμβασης της λευκής ζάχαρης καθορίζεται για 100 χιλιόγραμμα σε:

[...]

4 — ΕΕ L 206, σ. 7.
5 — ΕΕ L 161, σ. 142.

στ) 64,53 ECU για όλες τις ζώνες της Ιταλίας.»

Και το άρθρο 3 προβλέπει ότι:

«1. Η ελάχιστη τιμή των τεύτλων Α, η οποία ισχύει στην Κοινότητα, καθορίζεται σε 46,72 ECU ανά τόνο.

2. Υπό την επιφύλαξη της εφαρμογής του άρθρου 28, παράγραφος 5, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1785/81, η ελάχιστη τιμή των τεύτλων Β, η οποία ισχύει στην Κοινότητα, καθορίζεται σε 32,42 ECU ανά τόνο.»

17. Μετά την υπενθύμιση του κανονιστικού πλαισίου εντός του οποίου εντάσσεται η ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου αγωγή της Eridania, φθάνω στα προδικαστικά ερωτήματα στα οποία καλούμεθα να απαντήσουμε.

18. Το πρώτο ερώτημα αφορά το κύρος του κανονισμού 1580/96. Οι αμφιβολίες που έχει επ' αυτού το αιτούν δικαστήριο αφορούν την ημερομηνία εκδόσεως του κανονισμού αυτού, η οποία είναι κατά ένα έτος μεταγενέστερη της ημερομηνίας που προβλέπεται στον βασικό κανονισμό, την αιτιολογία που περιλαμβάνει όσον αφορά την κατάταξη της Ιταλίας ως ελλειμματικής ζώνης καθώς και τη λυσιτέλεια της κατατάξεως αυτής.

19. Το δεύτερο ερώτημα, το οποίο τίθεται μόνο στην περίπτωση που το Δικαστήριο κρίνει αβάσιμες τις αμφιβολίες αυτές, αφορά την ίδια την αρχή της διαφοροποιήσεως μεταξύ ελλειμματικών και μη ελλειμματικών ζωνών, κοινώς αποκαλούμενη «κατάτμηση σε περιφέρειες» στην οποία προβαίνει ο βασικός κανονισμός, και επομένως το κύρος του βασικού κανονισμού καθόσον θεσπίζει την αρχή αυτή.

20. Βρίσκω λίγο παράδοξη τη λογική αλληλουχία των δύο αυτών ερωτημάτων, εφόσον το αιτούν δικαστήριο ερωτά, κατ' αρχάς, αν η εφαρμογή της κατατμήσεως σε περιφέρειες για την περίοδο εμπορίας 1996/97 έλαβε υπόψη τον βασικό κανονισμό, κατόπιν, για την περίπτωση που δοθεί καταφατική απάντηση, ερωτά αν ο βασικός κανονισμός είναι καθαυτός έγκυρος, ενώ είναι προφανές ότι, αν ο ίδιος ο μηχανισμός της κατατμήσεως σε περιφέρειες θεωρηθεί παράνομος, ο κανονισμός 1580/96, που τον θέτει σε εφαρμογή για μια συγκεκριμένη περίοδο εμπορίας, θα είναι παράνομος, ανεξαρτήτως του αν εκδόθηκε λαμβάνοντας υπόψη τον βασικό κανονισμό.

21. Παρ' όλ' αυτά, προτίθεμαι να εξετάσω τα δύο ερωτήματα με τη σειρά που υποβλήθηκαν, ιδίως διότι από την προφορική διαδικασία επιβεβαιώθηκε απλώς η εντύπωση που προκύπτει από τα στοιχεία της έγγραφης διαδικασίας, δηλαδή ότι η Eridania αντικρούει σαφώς περισσότερο την εφαρμογή στην Ιταλία, για την περίοδο εμπορίας 1996/97, της κατατμήσεως σε περιφέρειες,

από το γεγονός ότι η κατάτμηση σε περιφέρειες περιλαμβάνεται μεταξύ των μηχανισμών διαχειρίσεως της αγοράς της ζάχαρης στην Κοινότητα.

22. Επομένως, όσον αφορά το πρώτο ερώτημα, θα εξετάσω διαδοχικά, όπως μας προτείνει το αιτούν δικαστήριο, το κύρος του κανονισμού 1580/96 ενόψει της ημερομηνίας εκδόσεώς του, ενόψει της αιτιολογίας του και του βασίμου του, καθόσον κατατάσσει ως ελλειμματικές όλες τις ζώνες της Ιταλίας.

Επί του εκπρόθεσμου καθορισμού τιμών

23. Το γεγονός ότι ο κανονισμός 1580/96 εκδόθηκε από το Συμβούλιο στις 30 Ιουλίου 1996 και δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα στις 16 Αυγούστου του ιδίου έτους, ενώ, σύμφωνα με το άρθρο 3, παράγραφοι 4 και 5, του βασικού κανονισμού, έπρεπε να έχει εκδοθεί πριν από την 1η Αυγούστου 1995, ασκεί κάποια επιρροή επί του κύρους του;

24. Σύμφωνα με την Eridania, το ερώτημα αυτό χρήζει καταφατικής απαντήσεως.

25. Πράγματι, για την Eridania, η τήρηση της καθοριζομένης με τον βασικό κανονισμό ημερομηνίας δεν εμπίπτει στην εξουσία εκτιμήσεως του Συμβουλίου. Ο βασικός κανονισμός προέβλεπε τη θέσπιση παραγώγων τιμών παρεμβάσεως πριν από την 1η Αυγούστου του προηγουμένου της περιόδου εμπορίας έτους, ώστε οι ζαχαροβιομήχανοι να μπορούν να λαμβάνουν τις αποφάσεις τους σε εύθετο χρόνο, δηλαδή πριν ξεκινήσουν οι ενέργειες σποράς των τεύτλων. Συνεπώς, όταν το Συμβούλιο ενεργεί ένα χρόνο μετά τη λήξη της προθεσμίας που του τάσσει ο βασικός κανονισμός, διαπράττει προφανή κατάχρηση, η κύρωση της οποίας πρέπει να αναζητηθεί στο επίπεδο κύρους της εκδοθείσας πράξεως.

26. Η προθεσμία που χορηγείται στο Συμβούλιο για τον καθορισμό των παραγώγων τιμών παρεμβάσεως είναι ανατρεπτική όπως η προθεσμία που έχει δοθεί στα κράτη μέλη για τον καθορισμό των ποσοστώσεων μεταξύ των ζαχαροβιομηχάνων, την οποία το Δικαστήριο έκρινε ως ανατρεπτική με την απόφαση Cavarzere Produzioni Industriali κ.λπ. [6].

27. Αντιθέτως, το Συμβούλιο και η Επιτροπή κρίνουν ότι η ημερομηνία της 1ης Αυγούστου του προηγουμένου έτους, κατά τη διάρκεια του οποίου αρχίζει η περίοδος εμπορίας, περιλαμβάνεται απλώς ενδεικτικώς στον βασικό κανονισμό. Επομένως, είναι εντελώς εσφαλμένο να χαρακτηρισθεί ως ανατρεπτική η προθεσμία.

28. Το Συμβούλιο και η Επιτροπή ισχυρίζονται επίσης ότι, αναβάλλοντας τη λήψη της αποφάσεώς του, το Συμβούλιο μπορεί μάλιστα να διαχειριστεί καλύτερα, και συνεπώς

6 — Απόφαση της 11ης Αυγούστου 1995, C-1/94 (Συλλογή 1995, σ. I-2363).

αποτελεσματικότερα, την αγορά της ζάχαρης, εφόσον θα μπορέσει να λάβει υπόψη του τα πλέον πρόσφατα οικονομικά δεδομένα.

29. Κατά την άποψη του Συμβουλίου, η τιμή παρεμβάσεως καθορίζεται σε εύθετο χρόνο εάν καθορίζεται πριν από την έναρξη της περιόδου εμπορίας, δηλαδή πριν από την 1η Ιουλίου, πράγμα το οποίο συνέβη για την περίοδο εμπορίας 1995/96, εφόσον, ενώπιον της αδυναμίας του Συμβουλίου να θεσπίσει το «πακέτο τιμών» πριν από την 1η Ιουλίου, η Επιτροπή θέσπισε τα αναγκαία συντηρητικά μέτρα.

30. Η Επιτροπή ισχυρίζεται επίσης ότι στην κοινή οργάνωση αγοράς στον τομέα της ζάχαρης, ο καθορισμός των τιμών είναι ετήσιος οπότε, αν ο κανονισμός 1580/96 κηρυχθεί ανίσχυρος, δεν θα συνεχιστεί να εφαρμόζεται η προηγούμενη τιμή, εφόσον δεν θα έχει τροποποιηθεί νομίμως· αν όμως δεν ισχύει καμία τιμή, θα εμποδιστεί πλήρως η λειτουργία της οργανώσεως αυτής της αγοράς.

31. Πως πρέπει να εκτιμηθούν τα επιχειρήματα αυτά;

32. Κατ' αρχάς, μου φαίνεται περίεργο το γεγονός ότι στον βασικό κανονισμό περιλαμβάνεται μια ημερομηνία που πρέπει να τηρηθεί, διατυπωθείσα με επιτακτικούς όρους, εφόσον προβλέπεται ότι «η τιμή παρεμβάσεως της λευκής ζάχαρης καθορίζεται πριν από την 1η Αυγούστου», όπως επιβεβαιώνεται δε από τις πληροφορίες που κοινοποιήθηκαν στο Δικαστήριο κατόπιν αιτήσεώς του κατά την προφορική διαδικασία, προκύπτει ότι η ημερομηνία αυτή δεν τηρήθηκε ποτέ.

33. Αν, όπως ισχυρίζονται το Συμβούλιο και η Επιτροπή, ο καθορισμός τιμών έντεκα μήνες πριν από την έναρξη της περιόδου εμπορίας δεν ανταποκρίνεται πολύ στην πραγματικότητα, και μάλιστα αντίκειται στην ορθή διαχείριση της αγοράς, δεν εξηγείται το γεγονός ότι οι ποικίλες τροποποιήσεις που υπέστησαν οι διαδοχικοί βασικοί κανονισμοί δεν χρησιμοποιήθηκαν ποτέ ωφελίμως για να τροποποιήσουν τον καθορισμό αυτό.

34. Αυτή η χρονική απόσταση μεταξύ δικαίου και πρακτικής, την οποία αποδέχεται αδιάφορα ο κοινοτικός νομοθέτης, νομίζω ότι πρέπει να εκτιμηθεί αυστηρά.

35. Ασφαλώς, έγινε προσπάθεια να πεισθούμε ότι η διατήρηση της ημερομηνίας της 1ης Αυγούστου συνιστά σημαντικό κίνητρο για τον κοινοτικό νομοθέτη, ο οποίος, από τις 2 Αυγούστου, γνωρίζει ότι η επικείμενη απόφασή του δεν πρέπει να καθυστερήσει.

36. Εκτός όμως από τον προβληματισμό που μπορεί να ανακύψει από αυτόν τον τρόπο προωθήσεως των δυσχερών συζητήσεων που προκαλεί συνήθως ο ετήσιος καθορισμός των γεωργικών τιμών, διαπιστώνεται ότι πρέπει να καταδειχθεί η αποτελεσματικότητα της

μεθόδου, εφόσον ο καθορισμός δεν έγινε ποτέ πριν από τις 13 Ιουνίου, τουλάχιστον από το 1991, και ότι το 1996 χρειάστηκε η θέσπιση προσωρινών μέτρων εκ μέρους της Επιτροπής γιατί η περίοδος εμπορίας 1996/97 θα άρχιζε χωρίς να έχουν καθοριστεί οι τιμές.

37. Μετά την παρατήρηση αυτή, μου φαίνεται δύσκολο να θεωρήσω, όπως η Eridania, ότι η προθεσμία είναι ανατρεπτική.

38. Πράγματι, η νομολογία είναι σαφής υπό την έννοια ότι, όταν ένα μέτρο διαχειρίσεως της κοινής γεωργικής πολιτικής επέρχεται μετά την ημερομηνία που προβλέπεται από τους κανόνες της εν λόγω κοινής οργανώσεως της αγοράς, δεν χρειάζεται να συναχθεί εξ αυτού ότι το μέτρο είναι ipso facto παράνομο.

39. Αυτό φυσικά δεν σημαίνει ότι ο εκπρόθεσμος χαρακτήρας ενός μέτρου ουδέποτε έχει επιπτώσεις επί του κύρους, διότι δεν μπορεί να αποκλεισθούν οι περιπτώσεις όπου ένα μέτρο θεσπίζεται τόσο εκπρόθεσμα ώστε αντίκειται στην αρχή της ασφαλείας δικαίου, με όλες τις συνέπειες που συνδέονται με την παράβαση αυτή. Αυτή η προσέγγιση, η οποία, όταν τίθεται το ζήτημα κύρους εκπροθέσμως εκδοθέντος κανονισμού, συνίσταται στο να μην συνάγονται συνέπειες για τη νομιμότητα του εκπρόθεσμου χαρακτήρα, αλλά, αντιθέτως, να εξετάζεται με τη μεγαλύτερη δυνατή μέριμνα αν, λόγω του εκπρόθεσμου αυτού χαρακτήρα, υπήρξε παραβίαση ορισμένων αρχών προστασίας των ιδιωτών και συναφής προσβολή των δικαιωμάτων των επιχειρηματιών, επιβεβαιώθηκε πρόσφατα με την απόφαση Pontillo [7].

40. Τούτο θα μπορούσε να συμβαίνει αν ένα σημαντικό μέτρο διαχειρίσεως σχετικά με συγκεκριμένη περίοδο εμπορίας λαμβανόταν ενώ έχει σαφώς αρχίσει η περίοδος εμπορίας, κατάσταση την οποία ακριβώς θέλησε να αποφύγει το 1996 η Επιτροπή, όταν έλαβε, στο τέλος Ιουνίου, δηλαδή ακριβώς πριν την έναρξη της νέας περιόδου εμπορίας, συντηρητικά μέτρα.

41. Εκτός όμως των υποθετικών αυτών περιπτώσεων, όπου επιτακτικοί λόγοι πρέπει να οδηγήσουν στο να κριθεί μια πράξη παράνομη λόγω του εκπρόθεσμου χαρακτήρα της, θεωρώ ότι πράγματι, όπως υποστηρίζουν το Συμβούλιο και η Επιτροπή, πρέπει να γίνει δεκτό ότι το ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως που αναγνωρίζει, στον γεωργικό τομέα, η νομολογία στον κοινοτικό νομοθέτη, του επιτρέπει να μην τηρεί τη λήξη μιας προθεσμίας όπως εν προκειμένω.

42. Λαμβανομένων υπόψη αυτών των διαφόρων στοιχείων, και ιδίως του γεγονότος ότι η Επιτροπή έλαβε συντηρητικά μέτρα, φρονώ ότι ο κανονισμός 1580/96 δεν μπορεί να θεωρηθεί ανίσχυρος επειδή εκδόθηκε στις 30 Ιουλίου 1996.

7 – Απόφαση της 17ης Σεπτεμβρίου 1998, C-372/96 (Συλλογή 1998, σ. I-5091).

43. Πάντως, πρέπει να διευκρινιστεί ότι το συμπέρασμα αυτό δεν σημαίνει ότι συμφωνώ με όλα τα προβληθέντα από το Συμβούλιο και την Επιτροπή επιχειρήματα. Συνεπώς, μολονότι συμφωνώ ότι δεν αφαιρείται από το Συμβούλιο η αρμοδιότητά του να καθορίζει τις τιμές για μια συγκεκριμένη περίοδο εμπορίας αν δεν έχει προβεί στον καθορισμό αυτό πριν από την 1η Αυγούστου του προηγουμένου της ενάρξεως της περιόδου αυτής εμπορίας έτους, ουδόλως συντάσσομαι με την άποψη της Επιτροπής ότι, εν πάση περιπτώσει, μια πράξη αποκλείεται να κηρυχθεί ανίσχυρη λόγω του εκπρόθεσμου χαρακτήρα της, ενόψει των ενδεχομένων συναφών συνεπειών.

44. Δεν νομίζω ότι μπορεί να υποστηριχθεί η άποψη αυτή, που θεωρώ ότι προσεγγίζει πολύ τη θεωρία του τετελεσμένου γεγονότος.

45. Υπάρχουν περιπτώσεις όπου πρέπει να αναγνωρισθεί ο παράνομος χαρακτήρας μιας πράξεως και να επιβληθούν οι συναφείς κυρώσεις, όσο επιζήμιες και αν είναι οι συνέπειες.

Επί της αιτιολογίας του κανονισμού 1580/96

46. Όσον αφορά τον καθορισμό της παραγωγης τιμής παρεμβάσεως για την Ιταλία, ο κανονισμός 1580/96 πληροί την υποχρέωση αιτιολογίας του άρθρου 190 της Συνθήκης;

47. Υπενθυμίζω ότι η τρίτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού έχει ως εξής:

«εκτιμώντας ότι προβλέπεται ελλειμματική κατάσταση εφοδιασμού στις ζώνες παραγωγής της Ιταλίας, της Ιρλανδίας, του Ηνωμένου Βασιλείου, της Ισπανίας, της Πορτογαλίας και της Φινλανδίας».

48. Σύμφωνα με την Eridania, το Συμβούλιο ουδόλως μπορεί να αιτιολογήσει τον καθορισμό παράγωγης τιμής παρεμβάσεως για μια συγκεκριμένη ζώνη αναφέροντας απλώς ότι προβλέπεται ελλειμματική κατάσταση στη ζώνη αυτή.

49. Προς στήριξη της απόψεως αυτής, η Eridania προβάλλει δύο επιχειρήματα.

50. Με το πρώτο επιχείρημα υποστηρίζεται ότι ο καθορισμός παράγωγης τιμής παρεμβάσεως πρέπει να θεωρείται ως εξαίρεση από το σύνηθες καθεστώς, σύμφωνα με το οποίο η ίδια τιμή παρεμβάσεως τυγχάνει ενιαίας εφαρμογής σε όλη την Κοινότητα και ο καθορισμός αυτός πρέπει να αποτελέσει το αντικείμενο ειδικής αιτιολογήσεως.

51. Με το δεύτερο επιχείρημα προβάλλεται ότι εφόσον δεν καθορίζεται ρητώς η έννοια της ελλειμματικής καταστάσεως στον βασικό

κανονισμό και ως εκ τούτου μπορεί να ερμηνευθεί με διάφορους τρόπους, η επιβεβαίωση υπάρξεως ελλείμματος προϋποθέτει την παρουσίαση αριθμητικών στοιχείων.

52. Αντιθέτως, το Συμβούλιο και η Επιτροπή υποστηρίζουν ότι ο καθορισμός παράγωγης τιμής παρεμβάσεως δεν μπορεί να θεωρείται εξαίρεση. Ο καθορισμός αυτός είναι αντιθέτως υποχρεωτικός όταν διαπιστώνεται προβλέψιμη κατάσταση ελλείμματος, η δε υποχρέωση αιτιολογίας ενός μέτρου, όπως του επιδίκου, δεν μπορεί να φθάσει μέχρι του να απαιτείται από το Συμβούλιο να διευκρινίζει όλα τα στοιχεία βάσει των οποίων διαμόρφωσε την πεποίθησή του ότι το μέτρο ήταν αναγκαίο. Η αναφορά και μόνο μιας προβλέψιμης ελλειμματικής καταστάσεως στην Ιταλία ουδαμώς μπορεί, όπως επιβεβαιώνει η προσφυγή της Eridania, να στερήσει από τους ενδιαφερόμενους επιχειρηματίες τη δυνατότητα να προσβάλουν το θεσπισθέν μέτρο ενώπιον δικαστικής αρχής, οι οποίοι, λόγω της συμμετοχής τους σε διάφορες τεχνικές επιτροπές, γνώριζαν όλοι καλώς τα στοιχεία που έλαβε υπόψη του το Συμβούλιο.

53. Επί του σημείου αυτού επίσης, νομίζω ότι το Συμβούλιο και η Επιτροπή έχουν δίκιο. Πράγματι, νομίζω ότι δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι ο καθορισμός παράγωγης τιμής παρεμβάσεως αποτελεί εξαίρεση, από την οποία προκύπτουν ιδιαίτερες υποχρεώσεις από απόψεως αιτιολογίας. Δεν μπορεί να νοηθεί ότι ο βασικός κανονισμός θεωρεί εξαιρετική την ελλειμματική κατάσταση που μπορεί να παρουσιάσουν ορισμένες ζώνες.

54. Ο κανονισμός αυτός αναγνωρίζει απλώς ότι ορισμένες ζώνες της Κοινότητας μπορεί, σε μια συγκεκριμένη χρονική στιγμή, να είναι ελλειμματικές σε επίπεδο παραγωγής ζάχαρης, ενώ άλλες δεν είναι, είτε ότι έχουν ισορροπία μεταξύ παραγωγής και καταναλώσεως, είτε ότι η παραγωγή στις ζώνες αυτές είναι πλεονάζουσα και προβλέπει ότι η τιμή παρεμβάσεως δεν θα είναι η ίδια στις δύο αυτές περιπτώσεις.

55. Λαμβανομένου υπόψη ότι η κοινή οργάνωση της αγοράς δεν μπορεί να σκοπεί την κατάτμηση των αγορών και ότι συνεπώς οι τιμές στις ελλειμματικές ζώνες, αφενός, και οι τιμές στις μη ελλειμματικές ζώνες, αφετέρου, δεν μπορεί να καθορίζονται κατά τρόπο εντελώς ανεξάρτητο, προβλέπεται ότι ο καθορισμός της τιμής παρεμβάσεως για τις ελλειμματικές ζώνες πραγματοποιείται ενόψει της καθορισθείσας για τις άλλες ζώνες τιμής, κανένα στοιχείο όμως δεν επιβεβαιώνει ότι η μία από τις τιμές αυτές συνιστά τον κανόνα και η άλλη την εξαίρεση. Πρόκειται απλώς για διαφορετικές τιμές που αντιστοιχούν σε διαφορετικές καταστάσεις. Περαιτέρω, διαπιστώνεται ότι ο καθορισμός της παράγωγης τιμής παρεμβάσεως, σύμφωνα με τον βασικό κανονισμό, ουδαμώς είναι ελεύθερη επιλογή του Συμβουλίου. Όταν μια ζώνη είναι ελλειμματική, πρέπει να προβλεφθεί για τη ζώνη αυτή παράγωγη τιμή παρεμβάσεως.

56. Εξάλλου και κατά κύριο λόγο, από την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, προκύπτει ότι από απόψεως περιεχομένου της υποχρεώσεως αιτιολογίας των μέτρων διαχειρίσεως που λαμβάνονται στον τομέα της κοινής αγροτικής πολιτικής, όταν πρόκειται για κανονισμό, δηλαδή για πράξη γενικής ισχύος, «μπορεί απλώς να επισημαίνει, αφενός, τη συνολική κατάσταση που οδήγησε στην έκδοση της πράξεως, αφετέρου, τους

γενικούς στόχους, την επίτευξη των οποίων σκοπεί· επομένως, δεν μπορεί να απαιτηθεί η αιτιολογία να εξιδικεύει τα διάφορα πραγματικά περιστατικά, ενίοτε πολυάριθμα και πολύπλοκα, ενόψει των οποίων εκδόθηκε ο κανονισμός, ούτε, a fortiori, η αιτιολογία να παρέχει κατά το μάλλον ή ήττον πλήρη τεχνική εκτίμηση» [8].

57. Εν προκειμένω, δεν απαιτείται από το Συμβούλιο να εξηγήσει πώς σχημάτισε την πεποίθηση ότι προβλεπόταν έλλειμμα σε καθεμία από τις έξι ζώνες για τις οποίες καθορίστηκε παράγωγη τιμή παρεμβάσεως. Πρόκειται, όπως θα δούμε περαιτέρω, για εκτίμηση η οποία προϋποθέτει μια σειρά πολύ τεχνικών στοιχείων και δεδομένων, που εξάλλου γνώριζαν πλήρως οι επαγγελματίες του τομέα, τα οποία δεν πρόκειται να περιλαμβάνονται στις αιτιολογικές σκέψεις μιας κανονιστικής πράξεως, εκτός αν, πράγμα το οποίο δεν συνέβη το 1996, έχουν εντελώς νέο χαρακτήρα, ο οποίος χρήζει διευκρινίσεως.

58. Επομένως, συμπεραίνω ότι η διαπίστωση ενός προβλέψιμου ελλείμματος στις αιτιολογικές σκέψεις του κανονισμού 1580/96 συνιστά επαρκή αιτιολογία για τον καθορισμό παράγωγης τιμής παρεμβάσεως στην Ιταλία για την περίοδο εμπορίας 1996/97.

8 — Απόφαση της 30ής Νοεμβρίου 1978, 87/78, Welding (Συλλογή τόμος 1978, σ. 779, σκέψη 11)· βλ., επίσης, τις αποφάσεις της 27ης Σεπτεμβρίου 1979, 230/78, Eridania και Società italiana per l'industria degli zuccheri (Συλλογή τόμος 1979/II, σ. 340), και της 22ας Ιανουαρίου 1986, 250/84, Eridania κ.λπ. (Συλλογή 1986, σ. 117, σκέψεις 35 έως 40).

59. Όμως, και τούτο αποτελεί το αντικείμενο της τρίτης επικρίσεως που διατύπωσε η Eridania κατά του κανονισμού 1580/96, το Συμβούλιο δικαιούταν πράγματι να κρίνει, κατά την έκδοση του κανονισμού, ότι από την περίοδο εμπορίας 1996/97 θα προέκυπτε ελλειμματική κατάσταση στην Ιταλία;

Το Συμβούλιο δικαιούνταν να προβλέψει έλλειμμα;

60. Σύμφωνα με τον βασικό κανονισμό, έλλειμμα υφίσταται όταν το σύνολο της διαθέσιμης παραγωγής είναι μικρότερο της καταναλώσεως. Η Eridania, αφενός, και το Συμβούλιο και η Επιτροπή, αφετέρου, συμφωνούν ως προς το ότι η διαθέσιμη παραγωγή είναι νομική έννοια, η οποία δεν σκοπεί την υλική παραγωγή, αλλό το σύνολο της παραγωγής της ζάχαρης Α και της ζάχαρης Β, επαυξημένο λόγω της μεταφοράς της ζάχαρης Γ, που πραγματοποιείται σύμφωνα με την κοινοτική κανονιστική ρύθμιση.

61. Περαιτέρω, η Eridania δεν αμφισβητεί ούτε το γεγονός ότι, όταν πρόκειται, για την επερχόμενη περίοδο εμπορίας, να εκτιμηθεί ποια θα είναι η σχέση μεταξύ παραγωγής και καταναλώσεως, τα θεσμικά όργανα δεν έχουν άλλη δυνατότητα παρά να προβούν σε προβλέψεις από τα δεδομένα που τους κοινοποιούν τα κράτη μέλη, συγχρόνως όσον αφορά την τρέχουσα ακόμα περίοδο εμπορίας και όσον αφορά τις προοπτικές της επερχόμενης περιόδου εμπορίας. Από το

σημείο αυτό, υπάρχει διαφωνία ως προς τα αριθμητικά στοιχεία.

Επί της προβλέψεως της παραγωγής

62. Η Eridania φρονεί ότι η Επιτροπή και το Συμβούλιο έπρεπε να προβλέψουν για την περίοδο 1996/97 παραγωγή 1 568 000 τόνων[9]. Τα αριθμητικά αυτά στοιχεία περιλαμβάνονται σε έγγραφο που εκπόνησε η Επιτροπή στις 17 Ιουλίου 1996, βάσει κοινοποιήσεως της Ιταλικής Κυβερνήσεως.

63. Σύμφωνα με την Eridania, τα αριθμητικά αυτά στοιχεία αντιστοιχούσαν σε παραγωγή 1 568 250 τόνων για την περίοδο εμπορίας 1993/94, και σε παραγωγή 1 558 687 τόνων για την περίοδο εμπορίας 1994/95. Η εκτίμηση αυτή αποδεικνύει ότι ο αριθμός των 1 461 670 τόνων για την περίοδο εμπορίας 1995/96, η οποία χαρακτηρίστηκε από ιδιαίτερα δυσμενείς για τη Βόρεια Ιταλία κλιματολογικές συνθήκες, στερείται σημασίας.

64. Το Συμβούλιο και η Επιτροπή εξήγησαν ότι, κατά τη χρονική στιγμή λήψεως της αποφάσεώς τους, διέθεταν αξιόπιστα στοιχεία, βάσει των οποίων μπορούσαν να προβλέψουν παραγωγή 1 465 000 τόνων. Βάσει των πληροφοριών που κοινοποίησε η Ιταλική Κυβέρνηση, η επόμενη πρόβλεψη έγινε πράγματι δεκτή κατά τη συνεδρίαση της επιτροπής διαχειρίσεως «Ζάχαρη», της 13ης Μαρτίου 1996:

— φυτευμένη με τεύτλα επιφάνεια: 248 000 εκτάρια·

— υπολογιζομένη απόδοση σε λευκή ζάχαρη: 5,6 τόνοι ανά εκτάριο·

— παραγωγή: περίπου 1 390 000 τόνοι.

Στα αριθμητικά αυτά στοιχεία πρέπει να προστεθεί η μεταφορά 75 000 τόνων από την προηγούμενη περίοδο εμπορίας.

65. Για να ευρεθεί λύση στη διαφωνία αυτή που αφορά την παραγωγή η οποία μπορούσε, ευλόγως, να προβλεφθεί κατά την έναρξη της περιόδου εμπορίας 1996/97, νομίζω ότι πρέπει να υπενθυμίσουμε υπό ποιες συνθήκες εκδόθηκε ο κανονισμός 1580/96. Η Επιτροπή εξηγεί συναφώς ότι τον προηγούμενο της ενάρξεως της νέας περιόδου εμπορίας Δεκέμβριο ή Ιανουάριο, δηλαδή, ας σημειωθεί με την ευκαιρία αυτή, πολλούς μήνες

9 — Το σύνολο των χορηγηθεισών στην Ιταλία ποσοστώσεων Α και Β ανέρχεται σε 1 568 250 τόνους.

μετά την οριακή ημερομηνία της 1ης Αυγούστου, εκπονεί προτάσεις τιμών βάσει των διαθεσίμων στοιχείων.

66. Στη συνέχεια, ενόσω της προσκομίζονται ενημερωμένα στοιχεία για την παραγωγή και την κατανάλωση της τρέχουσας περιόδου εμπορίας, η Επιτροπή βελτιώνει τις προβλέψεις της, οι διάφοροι δε πρωταγωνιστές της παραγωγής ζάχαρης, μέσω των διαφόρων επιτροπών και ομάδων εντός των οποίων εκπροσωπούνται, πληροφορούνται σε τακτά χρονικά διαστήματα για τις εξελίξεις που διαπιστώνονται και λαμβάνονται υπόψη.

67. Κατόπιν λαμβάνει χώρα η συζήτηση στο Συμβούλιο και μετά η απόφαση του Συμβουλίου. Μας επισημάνθηκε ότι, για την περίοδο εμπορίας 1996/97, η απόφαση ελήφθη, στο πλαίσιο της ετήσιας συζητήσεως για το σύνολο των γεωργικών τιμών, στις 23 και 24 Ιουνίου 1996. Βεβαίως, στην απόφαση αυτή δεν προσδόθηκε αμέσως η μορφή κανονισμού, διότι, παραδοσιακά, ο καθορισμός των γεωργικών τιμών αποτελεί το αντικείμενο ενός «ετήσιου πακέτου» και το 1996 προέκυψε ότι η συμφωνία που είχε πραγματοποιηθεί για τη ζάχαρη δεν συνέπιπτε με τη συμφωνία επί των τιμών των προϊόντων άλλων κοινών οργανώσεων αγορών, η οποία επήλθε μόλις τον Ιούλιο.

68. Τούτο εξηγεί το γεγονός ότι οι δύο κανονισμοί 1579/96 και 1580/96 εκδόθηκαν τυπικώς, μεταξύ άλλων, μόλις στις 30 Ιουλίου, για να δημοσιευθούν τελικώς στις 16 Αυγούστου.

69. Οι τιμές όμως θεσπίστηκαν de facto στις 23 και 24 Ιουνίου, πράγμα το οποίο επέτρεψε εξάλλου στην Επιτροπή να τις επισημοποιήσει με τη μορφή συντηρητικών μέτρων με τον κανονισμό 1252/96 της 28ης Ιουνίου. Τούτο εξηγεί το ότι δεν ελήφθη υπόψη η πρόβλεψη παραγωγής 1 568 000 τόνων που περιλαμβανόταν στο από 17 Ιουλίου 1997 προαναφερθέν έγγραφο της Επιτροπής, που προβάλλει η Eridania. Με την ευκαιρία αυτή, ας σημειωθεί ότι η Eridania δεν θεωρεί προφανώς ότι αντιφάσκει εφόσον, προτού κοινοποιηθεί το αριθμητικό αυτό στοιχείο του Ιουλίου 1996, υποστήριξε ότι, εν πάση περιπτώσει, ο κανονισμός 1580/96 είναι παράνομος γιατί εκδόθηκε μετά την 1η Αυγούστου 1995.

70. Θεωρώ ότι, εφόσον επήλθε συμφωνία στις 23 και 24 Ιουνίου, το Συμβούλιο δεν υποχρεούνταν, ακόμη και αν η απόφασή του δεν είχε ακόμη επισημοποιηθεί, να κινήσει εκ νέου συζητήσεις για να λάβει υπόψη την πρόβλεψη της παραγωγής της 17ης Ιουλίου 1996, η κοινοποίηση της οποίας δεν είχε επέλθει σε εύθετο χρόνο.

71. Αν ούτως γίνει δεκτό ότι μπορούν να ληφθούν υπόψη μόνον τα αριθμητικά στοιχεία που είναι διαθέσιμα τον Μάιο, και το αργότερο αρχές Ιουνίου, νομίζω ότι δεν μπορεί να προσαφθεί στο Συμβούλιο ότι προέβη σε αυθαίρετες προβλέψεις σε θέματα παραγωγής. Η πρόβλεψη που του παρέσχε η Επιτροπή με βάση τις φυτευμένες επιφάνειες

και την απόδοση των τεύτλων σε ζάχαρη δεν είναι πράγματι καθόλου παράλογη.

Επί της προβλέψεως καταναλώσεως

72. Όσον αφορά την κατανάλωση, η Eridania επικρίνει τη χρησιμοποιηθείσα από την Επιτροπή μέθοδο εκτιμήσεως, η οποία παραπέμπει σε αριθμητικά στοιχεία καταναλώσεως κατά τους δώδεκα τελευταίους μήνες για τους οποίους υφίστανται αυτά τα αριθμητικά στοιχεία, και προτείνει συναφώς μια άλλη μέθοδο, που συνίσταται στο να γίνει προβολή βάσει των στοιχείων των έξι τελευταίων μηνών από τα οποία έγιναν στατιστικές, πράγμα το οποίο θα επιβεβαίωνε τη διαπίστωση ότι, από το ένα εξάμηνο στο άλλο, η κατανάλωση δεν διαφέρει καθόλου.

73. Από τα στοιχεία όμως του ιταλικού Υπουργείου Γεωργίας, διαθέσιμα από τις 21 Ιανουαρίου 1996, που αφορούν έξι μήνες (από 1η Ιουλίου 1995 έως 31 Δεκεμβρίου 1995) προκύπτει κατανάλωση 723 174 τόνων, με μείωση 5 % σε σχέση με την αντίστοιχη περίοδο της περιόδου εμπορίας 1994/95. Για να εκτιμηθεί η κατανάλωση για το σύνολο της περιόδου εμπορίας 1995/96 έπρεπε, σύμφωνα με την Eridania, να πολλαπλασιαστεί ο αριθμός αυτός επί δύο. Ούτως, θα προέκυπτε κατανάλωση 1 446 000 τόνων, που θα έπρεπε να είχε ληφθεί υπόψη στο πλαίσιο της προβλέψεως για την περίοδο εμπορίας 1996/97.

74. Εντούτοις, η Eridania αναγνωρίζει ότι από τα δεδομένα των τριών προηγουμένων περιόδων εμπορίας προέκυπτε ότι η κατανάλωση του πρώτου εξαμήνου μιας περιόδου εμπορίας μπορεί να ποικίλει μεταξύ 50 %, 49 % ή 48 % της συνολικής καταναλώσεως μιας περιόδου εμπορίας.

75. Αν υποτεθεί ότι έγινε δεκτή μια μέθοδος που στηρίζεται στην προβολή, θα μπορούσε, κατά τον ίδιο τρόπο, να έχει ληφθεί υπόψη η υποθετική περίπτωση του χαμηλού ποσοστού του 48 %. Βάσει αυτού όμως θα είχαμε καταλήξει σε εκτίμηση της καταναλώσεως σε 1 506 612 τόνους για την περίοδο εμπορίας 1995/96. Συνεπώς, το περιθώριο της εγγενούς στη μέθοδο αυτή αβεβαιότητας είναι αρκετά σημαντικό.

76. Η Eridania προτείνει και άλλες μεθόδους, σύμφωνα με τις οποίες θα μπορούσε να είχε υπολογιστεί η κατανάλωση. Η πρώτη μέθοδος συνίσταται στο να ληφθεί, ως σημείο αφετηρίας, το αριθμητικό στοιχείο της περιόδου εμπορίας 1994/95 (1 544 011 τόνοι) και να μειωθεί κατά 5 %. Με τον τρόπο αυτό, θα είχαμε καταλήξει σε προβλέψιμη κατανάλωση 1 467 000 τόνων. Η δεύτερη μέθοδος συνίσταται στο να ληφθεί υπόψη ο μέσος όρος των δύο προαναφερθέντων αριθμητικών στοιχείων των 1 446 000 τόνων και των 1 467 000 τόνων (αποτέλεσμα = 1 457 000 τόνοι). Με τις δύο αυτές υποθετικές περιπτώσεις θα είχαμε επίσης καταλήξει, βάσει της προτεινόμενης από την Eridania προβλέψεως όσον αφορά την παραγωγή, στο συμπέρασμα ότι η παραγωγή ήταν πλεονάζουσα.

77. Ομολογώ ότι δεν διαθέτω γνώσεις σε θέματα προβλέψεων για να αποφασίσω ποια μέθοδος είναι η πιο αξιόπιστη. Νομίζω όμως

ότι, εφόσον δεν φαίνεται εσφαλμένη, η μέθοδος που χρησιμοποίησε η Επιτροπή, με τη σύμπραξη του Συμβουλίου, πρέπει να γίνει δεκτή, ενόψει της νομολογίας που αναγνωρίζει παραδοσιακά ορισμένο περιθώριο εκτιμήσεως στον κοινοτικό νομοθέτη κατά την εκτίμηση των δεδομένων ενόψει των οποίων λαμβάνει τις αποφάσεις του [10].

78. Το Συμβούλιο και η Επιτροπή δέχτηκαν όμως, και για την επερχόμενη περίοδο εμπορίας, το προσωρινό αριθμητικό στοιχείο των 1 532 000 τόνων που διέθεταν στις 18 Ιουνίου 1996 όσον αφορά την περίοδο εμπορίας 1995/96 που βρισκόταν στο στάδιο αποπερατώσεως. Το Συμβούλιο εξέθεσε ότι «το αριθμητικό αυτό στοιχείο προέκυψε, από τα τελευταία στοιχεία που κοινοποίησε στην Επιτροπή η Ιταλική Κυβέρνηση κατά τη συνεδρίαση της επιτροπής διαχειρίσεως "Ζάχαρη", της 20ής Μαΐου 1996. Εν απουσία αντιθέτων ενδείξεων, η Επιτροπή δικαιούνταν να κάνει δεκτό το στοιχείο αυτό για την πρόβλεψη της περιόδου εμπορίας 1996/97. Αντίθετα προς ό,τι ισχυρίζεται η Eridania, η κατανάλωση κατά την κρίσιμη χρονική περίοδο δεν δείχνει τάση πτώσεως. Πράγματι [...] η κατανάλωση ζάχαρης στην Ιταλία αυξήθηκε σημαντικά κατά την περίοδο εμπορίας 1994/95 σε σχέση με την περίοδο εμπορίας 1993/94 και μειώθηκε μόνον ελαφρά κατά την περίοδο εμπορίας 1995/96 σε σχέση με την περίοδο εμπορίας 1994/95. Επομένως, ουδείς λόγος υπάρχει για να προβλεφθεί ότι η κατανάλωση ζάχαρης, κατά τη διάρκεια εμπορίας 1996/97, θα αυξηθεί λιγότερο απ' ό,τι κατά την περίοδο εμπορίας 1995/96» (σημείο 49 των παρατηρήσεων του Συμβουλίου).

79. Περαιτέρω, η Επιτροπή μας εξηγεί ότι από ορισμένα γεγονότα, όπως η αύξηση των εισφορών αποθεματοποιήσεως από 2,5 ECU ανά 100 χιλιόγραμμα σε 3,5 ECU ανά 100 χιλιόγραμμα, που επήλθε την 1η Ιουλίου 1993, και η κατάργηση των ελέγχων στα σύνορα, δεν πρέπει να θεωρηθεί ότι η σημαντική μείωση της καταναλώσεως κατά την περίοδο εμπορίας 1993/94 αντιστοιχεί σε σαφή και διαρκή τάση μειώσεως της καταναλώσεως στην Ιταλία.

80. Οι επεξηγήσεις αυτές δείχνουν ότι το Συμβούλιο και η Επιτροπή προσπάθησαν να στηρίξουν την πρόβλεψή τους σε όσο το δυνατόν πιο αντικειμενικά δεδομένα και η πρόβλεψή τους για κατανάλωση 1 532 500 τόνων για την περίοδο εμπορίας 1996/97 δεν ήταν αυθαίρετη. Από την πρόβλεψη αυτή, που πλησιάζει το αριθμητικό στοιχείο των 1 465 000 τόνων που έγινε δεκτό για τη διαθέσιμη παραγωγή της ίδιας αυτής περιόδου εμπορίας, προκύπτει ελλειμματική κατάσταση που δικαιολογεί τη θέσπιση παράγωγης τιμής παρεμβάσεως. Επομένως, συμπεραίνω ότι, και επ' αυτού του σημείου, η επίκριση της Eridania, με σκοπό να προσβάλει το κύρος του κανονισμού 1580/96, δεν είναι βάσιμη.

81. Εξάλλου, το κύρος αυτό δεν μπορεί να διακυβευθεί ενόψει των πραγματικών αποτελεσμάτων της επίδικης περιόδου εμπορίας, διότι το κύρος μιας πράξεως εκτιμάται κατά τη στιγμή της εκδόσεώς της.

10 — Απόφαση της 29ης Οκτωβρίου 1980, 138/79, Roquette Frères κατά Συμβουλίου (Συλλογή τόμος 1980/ΙΙΙ, σ. 313, σκέψη 25).

82. Βέβαια, τα τελικά αποτελέσματα της περιόδου εμπορίας 1996/97 δείχνουν ότι, στην πραγματικότητα, δεν υπήρξε έλλειμμα παραγωγής, αλλά πλεόνασμα 33 525 τόνων. Το Συμβούλιο και η Επιτροπή έσφαλαν σε ότι αφορά την κατανάλωση, εφόσον η κατανάλωση αυτή ήταν 1 467 675 τόνοι και όχι 1 532 500 τόνοι, όπως είχαν προβλέψει. Πρέπει όμως να τονιστεί ότι η πρόβλεψη της παραγωγής που η Eridania προσάπτει στο Συμβούλιο ότι δεν έκανε δεκτή, δηλαδή 1 568 000 τόνοι, αποδείχθηκε επίσης εσφαλμένη, καθόσον η παραγωγή αυτή υπερεκτιμήθηκε κατά 67 000 τόνους. (Η παραγωγή ήταν πράγματι μόνον 1 501 000 τόνοι).

83. Τούτο δείχνει, και αυτό ακριβώς συνιστά το μοναδικό ενδιαφέρον των αριθμητικών αυτών στοιχείων ενόψει του υποβληθέντος ερωτήματος, ότι, στον τομέα αυτό, είναι πολύ δύσκολο να πραγματοποιηθεί ακριβής πρόβλεψη. Καθόσον το αρμόδιο θεσμικό όργανο εφάρμοσε μια μέθοδο με συνοχή, δεν είναι δυνατόν να του προσαφθεί ότι υπερέβη το περιθώριο εκτιμήσεώς του.

84. Θεωρώ όμως αναγκαίο να συνδυάσω το συμπέρασμα αυτό με μια παρατήρηση όσον αφορά έναν ισχυρισμό του Συμβουλίου και της Επιτροπής που θεωρώ πολύ αμφισβητήσιμο. Πράγματι, τα δύο αυτά θεσμικά όργανα άφησαν να εννοηθεί ότι, λαμβανομένου υπόψη του ότι η Ιταλική Δημοκρατία είναι παραδοσιακά ελλειμματική, δεν θα ήταν εύλογο, ακόμη και αν από τα διαθέσιμα τον Ιούνιο του 1996 αριθμητικά στοιχεία δεν προβλεπόταν έλλειμμα, να καταργηθεί η παράγωγη τιμή παρεμβάσεως, διότι η κατάργηση αυτή θα διατάρασσε την παραγωγή ζάχαρης στην Ιταλία.

85. Δεν μπορώ να συνταχθώ με μια ερμηνεία του βασικού κανονισμού σύμφωνα με την οποία η ύπαρξη προβλέψιμου ελλείμματος για μια συγκεκριμένη περίοδο εμπορίας δεν είναι αναγκαία για να παραταθεί η εφαρμογή των παραγώγων τιμών παρεμβάσεως σε ένα κράτος μέλος, η οποία δικαιολογούνταν το προηγούμενο έτος. Ο βασικός κανονισμός, καλώς ή κακώς, προέβλεψε ότι ανά έτος πρέπει να γίνεται χρήση της κατατμήσεως σε περιφέρειες, και αγνοεί εντελώς την έννοια των διαρθρωτικώς ελλειμματικών ζωνών ως προς τις οποίες η εξάλειψη, για μια συγκεκριμένη περίοδο εμπορίας, του ελλείμματος δεν έχει συνέπειες. Αν σήμερα το Συμβούλιο θεωρεί ότι η ετήσια διαχείριση, με τις διακυμάνσεις που μπορεί να συνεπάγεται, πρέπει να αντικατασταθεί από μια πολυετή διαχείριση, στο Συμβούλιο μεν εναπόκειται να τροποποιήσει τον βασικό κανονισμό, σε καμία περίπτωση όμως δεν μπορεί να τον ερμηνεύει αντίθετα προς τις αρχές επί των οποίων βασίζεται ο κανονισμός αυτός.

86. Έχοντας φθάσει στο συμπέρασμα ότι ο κανονισμός 1580/96 δεν είναι καθαυτός ανίσχυρος για κάποιον από τους προβληθέντες από την Eridania λόγους, πρέπει να εξετάσω, όπως ζητεί το εθνικό δικαστήριο, αν ο βασικός κανονισμός δεν είναι καθαυτός ανίσχυρος, καθόσον προβλέπει την κατάτμηση σε περιφέρειες, πράγμα το οποίο προφανέστατα συνεπάγεται έμμεσα το ανίσχυρο του κανονισμού 1580/96 ο οποίος εφαρμόζει την κατάτμηση σε περιφέρειες στην Ιταλική Δημοκρατία για την περίοδο εμπορίας 1996/97.

Επί του κύρους του βασικού κανονισμού

87. Οι επικρίσεις της Eridania κατά του βασικού κανονισμού είναι τριών ειδών:

— πρώτον, ο κανονισμός αυτός αντιβαίνει στην απαγόρευση της δημιουργίας δυσμενούς διακρίσεως μεταξύ παραγωγών ή καταναλωτών σε κοινή οργάνωση αγοράς, την οποία θεσπίζει το άρθρο 40, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ·

— δεύτερον, εισάγει εμπόδια στην ελεύθερη κυκλοφορία της ζάχαρης εντός της Κοινότητας, κατά παράβαση των άρθρων 30 και 34 της Συνθήκης ΕΚ·

— τέλος, εφαρμόζει αδικαιολόγητη ενίσχυση υπέρ των τευτλοπαραγωγών των ελλειμματικών ζωνών.

88. Επί του πρώτου σημείου, η Eridania ισχυρίζεται ότι οι ζαχαροβιομήχανοι των περιοχών στις οποίες ισχύει παράγωγη τιμή παρεμβάσεως υφίστανται δυσμενή διάκριση, διότι πρέπει να πληρώνουν την πρώτη ύλη, δηλαδή τα τεύτλα, σε υψηλότερη τιμή από τους άλλους παραγωγούς, χωρίς να μπορούν να επιτύχουν στην αγορά υψηλότερες τιμές, καθώς εκτίθενται στον ανταγωνισμό των παραγωγών των ελλειμματικών ζωνών.

89. Ομοίως, οι ζαχαροβιομήχανοι δεν μπορούν να μετέχουν επωφελώς στις προσκλήσεις προς υποβολή προσφορών για την εξαγωγή, καθόσον, επειδή η επιστροφή υπολογίζεται από την τιμή παρεμβάσεως των ελλειμματικών ζωνών, δεν μπορούν να είναι ανταγωνιστικοί σε σχέση με τους παραγωγούς των εν λόγω ζωνών.

90. Το Συμβούλιο και η Επιτροπή αρνούνται την ύπαρξη δυσμενούς διακρίσεως απαγορευόμενης από την προαναφερθείσα διάταξη της Συνθήκης. Κατ' αρχάς, ισχυρίζονται ότι, από απόψεως αρχών, η χρήση παραγώγων τιμών παρεμβάσεως στην περίπτωση όπου ορισμένες ζώνες παραγωγής παρουσιάζουν ελλείμματα, ενώ άλλες πλεονάσματα, αναγνωρίστηκε ως νόμιμη ενόψει των κανόνων της Συνθήκης με διάφορες αποφάσεις, μεταξύ των οποίων η απόφαση της 11ης Ιουλίου 1974, 11/74, Union des minotiers de la Champagne [11].

91. Στη συνέχεια, το Συμβούλιο και η Επιτροπή παρατηρούν ότι η παράγωγη τιμή παρεμβάσεως επιβάλλεται ως μέσον έλξεως των πλεονασμάτων άλλων ζωνών προς τις ελλειμματικές ζώνες, παρά τα έξοδα μεταφοράς, και ότι ο καθορισμός της παράγωγης τιμής παρεμβάσεως γίνεται πάντοτε κατά τρόπον ώστε τα πλεονάσματα που κατευθύνονται προς τις ελλειμματικές ζώνες να χρησιμεύουν πράγματι για τον ανεφοδιασμό της αγοράς και να μην εμφανίζονται στην παρέμβαση για να τύχουν της παρα-

11 — Συλλογή τόμος 1974, σ. 417.

γώγου τιμής παρεμβάσεως, η οποία εξ ορισμού είναι υψηλότερη απ' ό,τι στις ελλειμματικές ζώνες.

92. Το Συμβούλιο και η Επιτροπή δέχονται ότι μπορεί να τείνουν προς μια ενιαία τιμή, αλλά φρονούν ότι οι ιδιαιτερότητες της αγοράς ζάχαρης, οι οποίες δικαιολογούν εξάλλου τη διατήρηση του καθεστώτος των ποσοστώσεων [12], είναι τέτοιου είδους που το αποτέλεσμα αυτό δεν μπορεί ακόμη να ληφθεί υπόψη.

93. Σύμφωνα με το Συμβούλιο και την Επιτροπή, δεν μπορεί να υποστηριχθεί με ακρίβεια, ή εν πάση περιπτώσει δεν έχει αποδειχθεί, ότι οι Ιταλοί παραγωγοί δεν μπορούσαν να ασκήσουν τη δραστηριότητά τους υπό το ίδιο αποδοτικές συνθήκες με τους ανταγωνιστές τους των πλεονασματικών ζωνών, εφόσον οι ζαχαροβιομήχανοι χειρίστηκαν το ζήτημα αυτό με μεγάλη αδιαφάνεια.

94. Τέλος, όσον αφορά τα μειονεκτήματα που θα υποστούν οι παραγωγοί των ελλειμματικών ζωνών σε θέματα εξαγωγών, είτε προς τα άλλα κράτη μέλη, είτε προς τρίτες χώρες, το Συμβούλιο και η Επιτροπή ισχυρίζονται ότι δεν είναι καθόλου ασύνηθες οι εν λόγω παραγωγοί να ενθαρρύνονται για τον ανεφοδιασμό της δικής τους αγοράς αντί να εξάγουν και να δημιουργείται το έλλειμμα ενόψει της ζητήσεως στη φυσική τους αγορά, και ότι το ποσό των επιστροφών που είναι λιγότερο ελκυστικό γι' αυτούς, αντισταθμίζεται σε επίπεδο εισφοράς στην παραγωγή.

12 — Βλ., μεταξύ άλλων, την προαναφερθείσα απόφαση Eridania κ.λπ.

95. Μου φαίνονται εντελώς πειστικά τα διάφορα επιχειρήματα των θεσμικών οργάνων, που είναι συναφή με την, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, αρχή ότι μια διαφορετική μεταχείριση δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως δημιουργούσα δυσμενείς διακρίσεις όταν εφαρμόζεται σε διαφορετικές καταστάσεις, καθόσον δεν υφίσταται προσβολή της αρχής της αναλογικότητας.

96. Ομοίως για τα επιχειρήματα που προβάλλουν για να αμφισβητήσουν κάθε παράβαση των άρθρων 30 και 34 της Συνθήκης. Είναι σαφές, όπως δέχονται το Συμβούλιο και η Επιτροπή, ότι η κατάτμηση σε περιφέρειες έχει επιπτώσεις στην κυκλοφορία της ζάχαρης εντός της Κοινότητας, αλλά είναι επίσης σαφές ότι, όταν τα αποτελέσματα αυτά δεν προκύπτουν από εθνικά αλλά από κοινοτικά μέτρα, πρέπει να γίνονται δεκτά, εφόσον πρόκειται για την επίτευξη στόχου που θεσπίζεται με το άρθρο 39 της Συνθήκης στην κοινή γεωργική πολιτική, δηλαδή την εξασφάλιση του εφοδιασμού.

97. Στους ζαχαροβιομήχανους των ελλειμματικών ζωνών δεν απαγορεύεται να εξάγουν προς τα άλλα κράτη μέλη, απλώς δεν ενθαρρύνονται προς τούτο, δεδομένου ότι η προσδοκία τους, ενόψει ακριβώς του ελλείμματος του εφοδιασμού που χαρακτηρίζει την εγχώρια αγορά, είναι πριν απ' όλα ο ανεφοδιασμός της εν λόγω αγοράς, επί της οποίας η τιμή παρεμβάσεως έχει καθοριστεί ενόψει του στόχου αυτού.

98. Όσον αφορά την αιτίαση της Eridania που αφορά τη θέσπιση ενισχύσεως υπέρ των

καλλιεργητών τεύτλων των ελλειμματικών ζωνών, σε αποκλειστικό βάρος των ζαχαροβιομηχάνων των ιδίων αυτών ζωνών, αδυνατώ, ενόψει της εντελώς συνοπτικής αναπτύξεως της Eridania στις γραπτές της παρατηρήσεις, να εννοήσω πώς μπορεί να αντικρούσει το επιχείρημα που της αντιτάσσει το Συμβούλιο, δηλαδή ότι η επαύξηση της ελάχιστης τιμής αγοράς των τεύτλων είναι μόνον η μετάθεση, σε άλλο στάδιο της παραγωγής ζάχαρης, της επαυξημένης τιμής παρεμβάσεως της οποίας απολαύει η ζάχαρη, τιμή για την οποία έχω ήδη δεχθεί, προηγουμένως, ότι δεν μπορεί να αναλυθεί ως παρανομία, ενόψει των στόχων της κοινής αγροτικής πολιτικής.

Πρόταση

99. Αφού διέτρεξα, κατά τον τρόπο αυτό, τα διάφορα επιχειρήματα της Eridania κατά του κύρους του κανονισμού 1580/96 και του βασικού κανονισμού οι οποίοι πρέπει, σύμφωνα με το αιτούν δικαστήριο, να εξεταστούν από το Δικαστήριο, καταλήγω στο ότι πρέπει να προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα προδικαστικά ερωτήματα που του υπέβαλε ο Giudice di Pace di Genova ως εξής:

«Από την εξέταση των υποβληθέντων ερωτημάτων δεν προέκυψε κανένα στοιχείο ικανό να θίξει το κύρος των κανονισμών (ΕΚ) 1580/96 του Συμβουλίου, της 30ής Ιουλίου 1996, για τον καθορισμό, για την περίοδο εμπορίας 1996/97, των παραγώγων τιμών παρεμβάσεως της λευκής ζάχαρης, της τιμής παρεμβάσεως της ακατέργαστης ζάχαρης, των ελαχίστων τιμών τεύτλων Α και τεύτλων Β, καθώς και του ποσού της επιστροφής για την αντιστάθμιση των εξόδων αποθεματοποιήσεως, και (ΕΟΚ) 1785/81 του Συμβουλίου, της 30ής Ιουνίου 1981, περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα της ζάχαρης.»