καταβολή της ενισχύσεως για την εκτέλεση προγραμμάτων βελτιώσεως στον τομέα των καρπών με κέλυφος και των χαρουπιών, καθώς εξαρτά από αυστηρότερες προϋποθέσεις τις αιτήσεις που υποβάλλονται από τους επιχειρηματίες με σκοπό να πετύχουν την τροποποίηση των προγραμμάτων αυτών, κατά τη διάρκεια της εκτελέσεώς τους, να τύχουν των ετησίων δόσεων της ενισχύσεως και να λάβουν προκαταβολές αυτής δεν αφορά ατομικώς τις οργανώσεις παραγωγών των οποίων τα σχέδια εγκρίθηκαν πριν από την έκδοσή του.

Πράγματι, εφόσον η εν λόγω διάταξη δεν αφορά ειδικώς τις εν λόγω οργανώσεις, δεν εμπεριέχει κανένα συγκεκριμένο στοιχείο από το οποίο να μπορεί να συναχθεί ότι τα μέτρα που εισάγει ελήφθησαν ειδικώς εν όψει των προγραμμάτων τους και εφαρμόζεται ομοιοτρόπως επί όλων των οργανώσεων παραγωγών, ασχέτως ημερομηνίας εγκρίσεως των προγραμμάτων τους, απευθύνεται, κατά τρόπο αφηρημένο και γενικό, σε απροσδιόριστες κατηγορίες προσώπων και εφαρμόζεται σε αντικειμενικώς προσδιοριζόμενες καταστάσεις.

ΕΚΘΕΣΗ ΑΚΡΟΑΤΗΡΙΟΥ
στην υπόθεση C-213/91 *

I — Το πραγματικό και νομοθετικό π λαίσιο

1. Οι Abertal κ.λπ. είναι οργανώσεις Ισπανών παραγωγών του τομέα των καρπών με κέλυφος και των χαρουπιών.

2. Με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 789/89 του Συμβουλίου, της 20ής Μαρτίου 1989, για τη θέσπιση ειδικών μέτρων για τους καρπούς με κέλυφος και τα χαρούπια και για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 1035/72 περί κοινής οργανώσεως της αγοράς στον τομέα των οπωροκηπευτικών (ΕΕ L 85, σ. 3), προστέθηκε ο τίτλος IIα στον εν λόγω κανονισμού 1035/72 της 18ης Μαΐου 1972 (ΕΕ, ειδ. έκδ. 03/07, σ. 250), όπως έχει μεταγενεστέρως τροποποιηθεί.

3. Στον τίτλο IIα του κανονισμού 1035/72 προβλέπονται ορισμένα μέτρα ενισχύσεως στον τομέα των καρπών με κέλυφος και των χαρουπιών, μέτρα τα οποία, σύμφωνα με τις αιτιολογικές σκέψεις του προαναφερθέντος κανονισμού 789/89 σκοπούν στη βελτίωση των διαρθρωτικών αδυναμιών της αγοράς των προϊόντων αυτών, δοθέντος ότι η αγορά αυτή παρουσιάζει μεγάλες δυσχέρειες προσαρμογής στις τεχνικές και εμπορικές απαιτήσεις τόσον όσον αφορά τις συνθήκες παραγωγής, που χαρακτηρίζονται από το πλήθος των μικρών εκμεταλλεύσεων και από την χαμηλή εκμηχάνιση όσο και όσον αφορά τις συνθήκες εμπορίας.

4. Τα προβλεπόμενα μέτρα ενισχύσεων συνίστανται, ιδίως, σε μια κατ' αποκοπήν συμπληρωματική ενίσχυση των οργανώσεων παραγωγών με σκοπό την προώθηση της

* Γλώσσα διαδικασίας: η ισπανική.

συστάσεώς τους (άρθρο 14γ του κανονισμού 1035/72), μια ειδική προς τις ίδιες οργανώσεις ενίσχυση για την σύσταση κεφαλαίου κίνησης (άρθρο 14γ του κανονισμού 1035/72) και, τέλος, μια ενίσχυση για την εκτέλεση προγραμμάτων βελτιώσεως της ποιότητας καθώς και της εμπορίας τα οποία υποβάλλονται από αυτές τις οργανώσεις παραγωγών και εγκρίνονται από τις εθνικές αρχές (άρθρο 14δ του κανονισμού 1035/72).

5. Τα μνημονευόμενα από την τελευταία αυτή διάταξη προγράμματα βελτιώσεως έχουν ως στόχο την βελτίωση της ποιότητας της παραγωγής μέσω μετατροπής των ποικιλιών και ενεργητικής βελτιώσεως στις εκτάσεις με ομοιογενή και όχι μη διασκορπισμένη καλλιέργεια καθώς και, επομένως, την βελτίωση της εμπορίας των προϊόντων.

6. Σύμφωνα με το άρθρο 14δ του κανονισμού 1035/72, για την εκτέλεση των εγκρινομένων προγραμμάτων βελτιώσεως χορηγείται κοινοτική ενίσχυση κατά 45 % όταν η χρηματοδότησή τους αναλαμβάνεται κατά 45 % από τις οργανώσεις παραγωγών και κατά 10 % από το οικείο κράτος μέλος. Η κοινοτική ενίσχυση καθώς και η συνδρομή του οικείου κράτους μέλους φθάνουν στο ανώτατο όριό τους καταβάλλονται εντός περιόδου 10 ετών.

7. Οι προϋποθέσεις για την έγκριση των προγραμμάτων βελτιώσεως καθώς και, μεταξύ άλλων, οι λεπτομέρειες σχετικά με την καταβολή της ενισχύσεως για την εκτέλεση των προγραμμάτων αυτών έχουν καθοριστεί με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2159/89 του Συμβουλίου, της 18ης Ιουλίου 1989, περί καθορισμού των λεπτομερειών εφαρμογής των ειδικών μέτρων για τους καρπούς με κέλυφος και τα χαρούπια που προβλέπονται στον τίτλο IIα του κανονισμού (ΕΟΚ) 1035/72 (ΕΕ L 207, σ. 19). Ο κανονισμός αυτός της Επιτροπής τροποποιήθηκε, για πρώτη φορά, με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 3403/89 της Επιτροπής, της 13ης Νοεμβρίου 1989 (ΕΕ L 328, σ. 23). Με τον τελευταίο αυτό κανονισμό προβλέφθηκε η δυνατότητα χορηγήσεως προκαταβολών όσον αφορά τις ενισχύσεις σχετικά με την εκτέλεση των προγραμμάτων βελτιώσεως.

8. Με τον προαναφερθέντα κανονισμό (ΕΟΚ) 1304/91 της Επιτροπής, της 17ης Μαΐου 1991, με τον οποίο τροποποιήθηκε για δεύτερη φορά ο κανονισμός (ΕΟΚ) 2159/89, επήλθαν, με το άρθρο του 1, ορισμένες τροποποιήσεις στις διατάξεις του κανονισμού 2159/89, όπως έχει τροποποιηθεί, τροποποιήσεις που οι προσφεύγουσες, ως οργανώσεις παραγωγών με προγράμματα βελτιώσεως που έχουν εγκριθεί και είναι υπό εκτέλεση, φρονούν ότι πάσχουν από έλλειψη νομιμότητας.

9. Πρώτον, με τον επίδικο κανονισμό τροποποιήθηκε το άρθρο 8, παράγραφος 4, του κανονισμού 2159/89, διάταξη σχετική με τις αιτήσεις τροποποιήσεως ήδη εγκριθέντων προγραμμάτων. Οι αιτήσεις αυτές για τροποποίηση, που δικαιολογούνται από τεχνικούς λόγους ή από την επιθυμία αυξήσεως της επιφανείας που καλύπτεται από το πρόγραμμα, ιδίως λόγω της αυξήσεως του αριθμού των συμμετεχόντων παραγωγών, έπρεπε να έχουν αποτελέσει το αντικείμενο αποφάσεως της αρμόδιας εθνικής αρχής σύμφωνα με διαδικασίες όμοιες προς αυτές που ίσχυαν για την αρχική έγκριση του προγράμματος βελτιώσεως. Δυνάμει της τροποποιηθείσας διατάξεως, η αίτηση για τροποποίηση ενός ήδη εγκριθέντος προγράμματος, που αιτιολογείται από την επιθυμία αυξήσεως της επιφανείας που καλύπτεται από το πρόγραμμα, πρέπει να υποβληθεί μία μόνο φορά, ύστερα από το τέταρτο έτος από την έγκριση του προγράμματος. Σύμφωνα με τις αιτιολογικές σκέψεις του επιδίκου κανονισμού, ο λόγος υπάρξεως της προθεσμίας αυτής είναι να καταστεί δυνατή η εκτίμηση της σταθερότητας της εν λόγω οργανώσεως και η κατάρτιση ισοζυγίου όσον αφορά την κατάσταση την οποία

βρίσκεται η πορεία του προγράμματος βελτιώσεώς της.

10. Δεύτερον, με τον επίδικο κανονισμό τροποποιήθηκε το άρθρο 19 του κανονισμού 2159/89, σχετικά με την καταβολή της κοινοτικής ενισχύσεως για τα προγράμματα βελτιώσεως. Για τη λήψη της ενισχύσεως αυτής, οι ενδιαφερόμενες οργανώσεις υποβάλλουν, μετά το πέρας κάθε ετησίας περιόδου εκτελέσεως του προγράμματος, αίτηση προς τις επιφορτισμένες με την καταβολή της ενισχύσεως εθνικές αρχές. Οι αιτήσεις για ενίσχυση πρέπει να συνοδεύονται από τιμολόγια και παντός είδους δικαιολογητικά των εργασιών που έχουν εκτελεσθεί. Με την επενεχθείσα τροποποίηση διευκρινίζεται ότι οι αιτήσεις για ενίσχυση πρέπει να περιλαμβάνουν όλα τα στοιχεία που είναι αναγκαία για την γεωγραφική εξακρίβωση του τμήματος του οπωρώνα που έχει σχέση με κάθε τύπο εργασίας από αυτές που πραγματοποιούνται καθώς και ότι τα τιμολόγια και τα δικαιολογητικά πρέπει να περιλαμβάνουν ακριβή αναφορά του τμήματος του οπωρώνα επί του οποίου έχουν πραγματοποιηθεί οι εν λόγω εργασίες. Σύμφωνα με τις αιτιολογικές σκέψεις του επίδικου κανονισμού, οι διευκρινήσεις αυτές πρέπει να καθιστούν δυνατή την παρακολούθηση και τον έλεγχο της προόδου της εκτελέσεως των εργασιών επί της συνολικής επιφανείας του οπωρώνα που αποτελεί το αντικείμενο του προγράμματος βελτιώσεως.

11. Τρίτον, με τον επίδικο κανονισμό τροποποιήθηκε το άρθρο 22α, παράγραφος 3, του κανονισμού 2159/89, διάταξη η οποία αφορά τις προκαταβολές της ετησίας ενισχύσεως σχετικά με την εκτέλεση των προγραμμάτων βελτιώσεως. Το ανώτατο ποσό της προκαταβολής το οποίο είχε ορισθεί στο 80 % της συνολικής χρηματοδοτικής συμμετοχής του κράτους μέλους και της Επιτροπής στο εκτιμηθέν ετήσιο κόστος εκτελέσεως, μειώθηκε στο 50 % της ετήσιας χρηματοδοτικής συμμετοχής της Κοινότητας, και τούτο για τον λόγο ότι η χορήγηση της προκαταβολής εξαρτάται από την πραγματική καταβολή του 50 % της συνεισφοράς του κράτους μέλους. Για την λήψη της προκαταβολής, οι ενδιαφερόμενες οργανώσεις οφείλουν να αποδείξουν ότι έχει αρχίσει το ετήσιο τμήμα εκτελέσεως του προγράμματος. Η απόδειξη αυτή πρέπει να αφορά τουλάχιστον το 20 % του εκτιμωμένου ετησίου κόστους, πλην όμως ο επίδικος κανονισμός αυξάνει το ποσοστό αυτό στο 50 % τουλάχιστον. Τέλος, σύμφωνα με την τροποποιηθείσα διάταξη, δεν μπορεί να χορηγηθεί καμιά προκαταβολή εφόσον δεν έχουν γίνει όλες οι καταβολές που αφορούν το προηγούμενο ετήσιο τμήμα σύμφωνα με τις προβλεπόμενες προϋποθέσεις, ιδίως, αυτές του προαναφερθέντος άρθρου 19 του κανονισμού 2159/89 όπως έχει τροποποιηθεί. Οι κατ' αυτόν τον τρόπο επελθούσες τροποποιήσεις όσον αφορά τις λεπτομέρειες χορηγήσεως των προκαταβολών σκοπούν, σύμφωνα με τις αιτιολογικές σκέψεις του επιδίκου κανονισμού, στην διασφάλιση της χρησιμοποιήσεως των κοινοτικών κεφαλαίων.

12. Σύμφωνα με το άρθρο 2 του κανονισμού 1304/91, οι τροποποιήσεις αυτές άρχισαν να ισχύουν από τις 21 Μαΐου 1991.

II — Έγγραφη διαδικασία και αιτήματα των διαδίκων

1. Η προσφυγή που ασκήθηκε από την Abertal SAT Limitada και δεκαοχτώ άλλες οργανώσεις Ισπανών παραγωγών καρπών με κέλυφος και χαρουπιών πρωτοκολήθηκε από τη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 10 Αυγούστου 1991.

2. Με χωριστό δικόγραφο που κατέθεσαν στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 12 Αυγούστου 1991, οι προσφεύγουσες υπέβαλαν αίτηση λήψεως ασφαλιστικών μέτρων ζητώντας την αναστολή εφαρμογής του άρθρου 1 του προαναφερθέντος κανονισμού 1304/91, έως ότου το Δικαστήριο αποφανθεί επί της ουσίας της υποθέσεως.

Η αίτηση αυτή απορρίφθηκε με Διάταξη του Προέδρου του Δικαστηρίου της 18ης Οκτωβρίου 1991.

3. Με επιστολή που κατέθεσε στην Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 2 Δεκεμβρίου 1991, η Agrupación de Productores de Almendra del Mediterraneo, Sociedad Cooperativa, μια από τις προσφεύγουσες, γνωστοποίησε στο Δικαστήριο ότι παραιτείται της προσφυγής της.

Με διάταξη της 17ης Ιανουαρίου 1992, ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου διέταξε τη διαγραφή του ονόματος της Agrupación de Productores de Almendra del Mediterraneo, Sociedad Cooperativa, από τον κατάλογο των προσφευγουσών στην υπόθεση C-213/91 και την επιβάρυνση της Agrupación de Productores de Almendra del Mediterraneo με τα έξοδα που αντιστοιχούν στην υπ' αυτής ασκηθείσα προσφυγή.

4. Οι Abertal κ.λπ., προσφεύγουσες, ζητούν από το Δικαστήριο:

— να ακυρώσει το άρθρο 1 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1304/91·

— να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

5. Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 23 Οκτωβρίου 1991, η *Επιτροπή*, καθής, ζητεί, δυνάμει του άρθρου 91, παράγραφος 1, του κανονισμού διαδικασίας, από το Δικαστήριο:

— να κηρύξει την υπό κρίση προσφυγή απαράδεκτη·

— να καταδικάσει τις προσφεύγουσες στα δικαστικά έξοδα.

6. Με δικόγραφο που κατέθεσαν στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 2 Δεκεμβρίου 1991, οι *Abertal κ.λπ.* ζητούν από το Δικαστήριο:

— να κάνει τύποις δεκτή την προσφυγή τους στην υπόθεση C-213/91·

— να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

7. Το Δικαστήριο, κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή και μετ' ακρόαση του γενικού εισαγγελέα αποφάσισε να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία χωρίς προηγούμενη διεξαγωγή αποδείξεων.

Το Δικαστήριο ζήτησε από τις προσφεύγουσες να επικεντρώσουν τις προφορικές τους παρατηρήσεις επί των συγκεκριμένων γεγονότων που, κατ' αυτές, επιτρέπουν να θεωρηθεί ότι οι προσβαλλόμενες πράξεις τις αφορούν ατομικώς.

III — Λόγοι και επιχειρήματα των διαδίκων

1. Η *Επιτροπή* καθής της κύριας δίκης και ενιστάμενη, ισχυρίζεται ότι η ασκηθείσα από τις Abertal κ.λπ. προσφυγή είναι απαράδεκτη για το λόγο ότι ο εκδοθείς κανονισμός δεν αφορά ούτε άμεσα ούτε ατομικώς τις προσφεύγουσες.

Συναφώς, η Επιτροπή διατείνεται, πρώτον, ότι το Δικαστήριο δεν είναι αρμόδιο να εκδικάσει την υπό κρίση προσφυγή ακυρώ-

σεως, δοθέντος ότι το εν λόγω σύστημα ενισχύσεων βρίσκεται υπό την διαχείριση των κρατών μελών και ο βαλλόμενος κανονισμός δεν μπορεί να θίξει τις προσφεύγουσες παρά μόνον κατά το μέτρο που έχει αποτελέσει το αντικείμενο ατομικών εκτελεστικών πράξεων των οικείων εθνικών αρχών, πράξεων οι οποίες πρέπει, όπως είναι επόμενο, να αμφισβητηθούν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων.

Στη συνέχεια, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι ο εκδοθείς κανονισμός δεν αφορά ατομικώς τις προσφεύγουσες, αλλά, αντιθέτως, έχει γενικό περιεχόμενο εφόσον εφαρμόζεται βάσει αντικειμενικών κριτηρίων σε κατηγορίες προσώπων λαμβανόμενες υπόψη κατά τρόπο αφηρημένο. Πράγματι, ο κανονισμός αυτός ισχύει για όλες τις αναγνωρισμένες οργανώσεις παραγωγών των οποίων τα προγράμματα είχαν ήδη εγκριθεί καθώς και για οργανώσεις που θ' αναγνωρισθούν και των οποίων τα προγράμματα θα εγκριθούν στο μέλλον, και τούτο αποκλειστικώς και μόνο λόγω της αντικειμενικής τους ιδιότητας ως οργανώσεων παραγωγών πληρουσών τις προϋποθέσεις που ορίζονται από την κοινοτική νομοθεσία. Εξάλλου, δεν υφίστανται εν προκειμένω κανένας αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της καταστάσεως των προβαλλομένων ως αποδεκτών της πράξεως και των επιδίκων μέτρων, δοθέντος ότι τα εν λόγω μέτρα θεσπίστηκαν με μοναδικό σκοπό την βελτίωση της διαχειρίσεως του συστήματος των ενισχύσεων και την συμπλήρωση των κενών που είχαν επισημανθεί στην πράξη.

2. Αντιθέτως, οι *Abertal κ.λπ.* υποστηρίζουν, αφενός, ότι ο προσβαλλόμενος κανονισμός αφορά άμεσα την κατάστασή τους, δοθέντος ότι οι εθνικές αρχές δεν διαθέτουν κανένα περιθώριο εκτιμήσεως κατά την εφαρμογή των επιδίκων διατάξεων.

Αφετέρου, οι προσφεύγουσες υποστηρίζουν ότι ο εκδοθείς κανονισμός τις αφορά ατομικά. Πράγματι, οι οργανώσεις παραγωγών συστήθηκαν ειδικώς για την εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας. Επιπλέον, οι προσφεύγουσες, ως διαθέτουσες προγράμματα που είχαν εγκριθεί πριν από την έκδοση του προσβαλλομένου κανονισμού, είχαν προβεί σε συγκεκριμένες εργασίες πριν από μια ορισμένη ημερομηνία, πράγμα που τις εξατομικεύει σε σχέση με οποιοδήποτε άλλο πρόσωπο. Κατ' αυτόν τον τρόπο, αποτελούν ένα κλειστό κύκλο επιχειρηματιών των οποίων η ταυτότητα ήταν γνωστή στις κοινοτικές αρχές λόγω της υποβολής των προγραμμάτων. Εξάλλου, οι βελτιώσεις που επήλθαν από την επίδικη νομοθεσία στο σύστημα των ενισχύσεων, βελτιώσεις οι οποίες, άλλωστε, αναλύονται σε μια μονομερή εκ μέρους της Επιτροπής τροποποίηση της συμβάσεως που είχε συναφθεί με τις προσφεύγουσες σύμφωνα με την προγενέστερη νομοθεσία, αιτιολογήθηκαν από την κατάσταση των προσφευγουσών, δοθέντος ότι η Επιτροπή θέλησε να μειώσει το κόστος της σχετικής διαδικασίας λόγω του αριθμού των συσταθεισών οργανώσεων παραγωγών και του ύψους των ζητηθεισών ενισχύσεων. Υπό τις συνθήκες αυτές, ο προαναφερθείς κανονισμός 1304/91 έχει ως αντικείμενο και ως αποτέλεσμα να αφορά ατομικώς τις προσφεύγουσες οργανώσεις.

F. A. Schockweiler
εισηγητής δικαστής