ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πρώτο τμήμα)
της 6ης Ιουνίου 1990 *

Στην υπόθεση C-119/88,

AERPO — Associazione emiliano romagnola tra produttori ortofrutticoli, με έδρα τη Μπολώνια (Ιταλία), via Riva di Reno 65, εκπροσωπούμενη από τον πρόεδρό της, Antonio Camerani,

CAPO — Cooperativa agricola fra produttori ortofrutticoli Soc. Coop. SRL, με έδρα το Mordano (BO) (Ιταλία), via Cavallazzi 23/B, εκπροσωπούμενη από τον πρόεδρό της, Gianni Marani — μέλος της AERPO,

ALPO — Associazione laziale produttori ortofrutticoli, με έδρα τη Ρώμη, via Enrico Fermi 161, εκπροσωπούμενη από τον πρόεδρό της, Sergio Ricotta,

COT — Cooperativa centrale ortofrutticoli tarquinia Srl, με έδρα την Tarquinia (VT) (Ιταλία), via Monterozzi Marina, εκπροσωπούμενη από τον πρόεδρό της, Giuseppe Luccioli, μέλος της ALPO,

Ένωση παραγωγών « Hermitage-Basse Isère » — GIE — Ένωση οικονομικού συμφέροντος, με έδρα το Tain (Γαλλία), BP 45 — 26600, εκπροσωπούμενη από τον πρόεδρό της, Jean-Claude Guillermain,

Jean-Claude Guillermain, δενδροκαλλιεργητής, κάτοικος Tain (Γαλλία), 95, avenue du Vercors, πρόεδρος και μέλος της ενώσεως « Hermitage-Basse Isère »,

Groupement « Dauphiné-Vivarais », με έδρα τη Valence, 435, avenue Victor-Hugo, εκπροσωπούμενη από τον πρόεδρό της, Paul Filhol,

Jean Julien, δενδροκαλλιεργητής, κάτοικος Loriol (26270) (Γαλλία), Quartier St. Martin, μέλος της ενώσεως « Dauphiné-Vivarais »,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ιταλική.

εκπροσωπούμενοι και επικουρούμενοι από τους E. Cappelli και P. de Caterini, δικηγόρους Ρώμης, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον δικηγόρο C. Turk, 4, rue Nicolas-Welter,

ενάγοντες,

κατά

Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπουμένης από τους E. de March και P. Oliver, μέλη της νομικής της υπηρεσίας, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον Γεώργιο Κρεμλή, μέλος της νομικής της υπηρεσίας, Centre Wagner, Kirchberg,

εναγομένης,

που έχει ως αντικείμενο να υποχρεωθεί η Κοινότητα να αποκαταστήσει τη ζημία την οποία προκάλεσε στους ενάγοντες με την έκδοση από την Επιτροπή του κανονισμού (ΕΟΚ) 3587/86, της 20ής Νοεμβρίου 1986, για τη θέσπιση των συντελεστών προσαρμογής που εφαρμόζονται στην τιμή αγοράς στον τομέα των οπωροκηπευτικών (ΕΕ L 334, σ. 1),

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πρώτο τμήμα),

συγκείμενο από τους Sir Gordon Slynn, πρόεδρο τμήματος, R. Joliet και G. C. Rodríguez Iglesias, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: F. G. Jacobs
γραμματέας: H. A. Rühl, κύριος υπάλληλος διοικήσεως

λαμβάνοντας υπόψη την έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση και κατόπιν της προφορικής διαδικασίας της 7ης Μαρτίου 1990,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 29ης Μαρτίου 1990,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με δικόγραφο που κατέθεσαν στη γραμματεία του Δικαστηρίου στις 18 Απριλίου 1988, η AERPO (Associazione emiliano romagnola tra produttori ortofrutticoli), η ALPO (Associazione laziale produttori ortofrutticoli), η ένωση παραγωγών « Hermitage-Basse Isère » και η ένωση « Dauphiné-Vivarais », οργανώσεις παραγωγών οπωροκηπευτικών με έδρες, αντίστοιχα, στην Ιταλία και τη Γαλλία, η CAPO (Cooperativa agricola fra produttori ortofrutticoli), η COT (Cooperativa centrale ortofrutticoli Tarquinia SRL), και οι Jean-Claude Guillermain και Jean Julien, παραγωγοί οπωροκηπευτικών εγκατεστημένοι, αντιστοίχως, στην Ιταλία και τη Γαλλία, άσκησαν αγωγή δυνάμει των άρθρων 178 και 215, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΟΚ, ζητώντας την αποκατάσταση της ζημίας που υπέστησαν λόγω της εκδόσεως από την Επιτροπή του κανονισμού (ΕΟΚ) 3587/86, της 20ής Νοεμβρίου 1986, για τη θέσπιση των συντελεστών προσαρμογής που εφαρμόζονται στην τιμή αγοράς στον τομέα των οπωροκηπευτικών (ΕΕ L 334, σ. 1, στο εξής: επίδικος κανονισμός).

2 Το Συμβούλιο, με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1035/72, της 18ης Μαΐου 1972 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/007, σ. 250, στο εξής: βασικός κανονισμός), θέσπισε κοινή οργάνωση αγοράς στον τομέα των οπωροκηπευτικών.

3 Στο πλαίσιο αυτό, ανατέθηκε στις οργανώσεις παραγωγών σημαντικός ρόλος στη διαχείριση της αγοράς. Έτσι, για να σταθεροποιηθούν οι τιμές, οι οργανώσεις αυτές μπορούν να παρεμβαίνουν στην αγορά αγοράζοντας τα προϊόντα που διαθέτουν τα μέλη τους προς πώληση στη λεγόμενη τιμή αποσύρσεως, όταν οι τιμές είναι κατώτερες της τιμής αυτής.

4 Εξάλλου, κατά το άρθρο 16, παράγραφος 1, του βασικού κανονισμού, το Συμβούλιο καθορίζει ετησίως, για ορισμένα προϊόντα που απαριθμούνται στο παράρτημα II του ίδιου κανονισμού, τιμή βάσεως και τιμή αγοράς.

5 Η τιμή βάσεως καθορίζεται σε συνάρτηση με την εξέλιξη του μέσου όρου των τιμών που διαπιστώνονται, κατά τα τρία τελευταία έτη, στις πιο αντιπροσωπευτικές αγορές παραγωγής της Κοινότητας, για προϊόν καθορισμένο κατά τα εμπορικά του χαρακτηριστικά, όπως η ποικιλία ή ο τύπος, η ποιοτική κατηγορία, το μέγεθος και η συσκευασία (στο εξής: προϊόν πιλότος).

6 Η τιμή αγοράς είναι η τιμή στην οποία οι δημόσιοι οργανισμοί παρεμβάσεως υποχρεούνται να αγοράζουν τα οπωροκηπευτικά που τους προσφέρονται. Η παρέμβαση αυτή έχει, εντούτοις, εξαιρετικό χαρακτήρα: πράγματι, δεν μπορεί να λάβει χώρα παρά μόνον όταν η Επιτροπή έχει διαπιστώσει ότι η αγορά του εν λόγω προϊόντος ευρίσκεται σε κατάσταση σοβαρής κρίσεως. Η τιμή αγοράς καθορίζεται, αναλόγως του προϊόντος, σε επίπεδο που κυμαίνεται μεταξύ 40 και 70 % της τιμής βάσεως.

7 Κατά το άρθρο 18 του βασικού κανονισμού, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2474/72 του Συμβουλίου, της 21ης Νοεμβρίου 1972 (GU L 266, σ. 1), τα κράτη μέλη χορηγούν χρηματική αντιστάθμιση στις οργανώσεις παραγωγών που πραγματοποιούν παρεμβάσεις στο πλαίσιο των διατάξεων του άρθρου 15 του κανονισμού αυτού, υπό τον όρον ότι η τιμή αποσύρσεως δεν υπερβαίνει ορισμένο επίπεδο που υπολογίζεται σε συνάρτηση με την τιμή αγοράς. Η αξία της χρηματικής αντισταθμίσεως είναι ίση με τις αποζημιώσεις που καταβάλλονται από τις οργανώσεις παραγωγών στα μέλη τους, μειωμένες κατά τις καθαρές εισπράξεις που πραγματοποιούνται από τη μεταπώληση των προϊόντων που αποσύρονται από την αγορά.

8 Όταν τα προϊόντα που προσφέρουν οι παραγωγοί παρουσιάζουν εμπορικά χαρακτηριστικά διαφορετικά από αυτά του προϊόντος πιλότου, η τιμή αποσύρσεως στην οποία το προϊόν αγοράζεται από τις οργανώσεις παραγωγών υπολογίζεται πολλαπλασιάζοντας την τιμή αγοράς του προϊόντος πιλότου επί ένα συντελεστή προσαρμογής. Οι συντελεστές προσαρμογής καθορίζονται από την Επιτροπή κατά τη διαδικασία της επιτροπής διαχειρίσεως.

9 Με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1203/73, της 4ης Μαΐου 1973 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/009, σ. 162), η Επιτροπή καθόρισε τους συντελεστές προσαρμογής που εφαρμόζονται από την περίοδο εμπορίας 1973/74. Ο κανονισμός αυτός αντικαταστάθηκε από τον επίδικο κανονισμό που καθορίζει τους συντελεστές προσαρμογής από την περίοδο 1987/88.

10 Οι ενάγοντες υποστηρίζουν ότι υπέστησαν δύο διαφορετικές ζημίες λόγω της εφαρμογής των συντελεστών προσαρμογής που καθιέρωσε ο επίδικος κανονισμός. Αφενός, σε περίπτωση αποσύρσεως των προϊόντων από την αγορά, οι αποζημιώσεις που λαμβάνουν οι παραγωγοί και οι χρηματικές αντισταθμίσεις που καταβάλλονται στις οργανώσεις παραγωγών είναι, κατόπιν της εφαρμογής των νέων συντελεστών, κατώτερες από αυτές που θα καθορίζονταν δυνάμει των παλαιών συντελεστών. Αφετέρου, η θέσπιση των νέων συντελεστών, μειώνοντας το επίπεδο παρεμβάσεως, επέφερε γενική κάμψη των τιμών των οπωροκηπευτικών και προκάλεσε ζημία για το σύνολο των παραγωγών.

11 Στην έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση αναπτύσσονται διεξοδικώς τα πραγματικά περιστατικά, η διαδικασία, η βάση της αγωγής και τα επιχειρήματα των διαδίκων. Τα στοιχεία αυτά της δικογραφίας δεν επαναλαμβάνονται κατωτέρω παρά μόνο καθόσον απαιτείται για τη συλλογιστική του Δικαστηρίου.

Επί του παραδεκτού

12 Η Επιτροπή θεωρεί την αγωγή απαράδεκτη. Κατά την άποψή της, οι ενάγοντες μπορούσαν να επιτύχουν αποκατάσταση της πρώτης ζημίας που υποστηρίζουν ότι υπέστησαν προσφεύγοντας ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων αμφισβητώντας το ποσό των χρηματικών αντισταθμίσεων που τους καταβάλλουν τα κράτη μέλη και προκαλώντας προδικαστική παραπομπή προς εκτίμηση του κύρους.

13 Πρέπει σχετικά να επισημανθεί καταρχάς ότι η αγωγή είναι παραδεκτή στο μέτρο που αποσκοπεί στην αποκατάσταση της δεύτερης προβαλλομένης ζημίας, δηλαδή της ζημίας που απορρέει από ενδεχόμενη κάμψη των τιμών λόγω της εκδόσεως του επιδίκου κανονισμού. Πράγματι, οι ενάγοντες δεν μπορούν να επιτύχουν αποκατάσταση της ζημίας αυτής ασκώντας αγωγή ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων.

14 Εφόσον το Δικαστήριο πρέπει, σε κάθε περίπτωση, να εκδώσει απόφαση επί της αγωγής, στο μέτρο που αυτή αφορά τη δεύτερη ζημία, και εφόσον οι ενάγοντες προβάλλουν τα ίδια επιχειρήματα για να στηρίξουν τα δύο τους αιτήματα, πρέπει να εξεταστεί το βάσιμο των επιχειρημάτων αυτών χωρίς να είναι απαραίτητο να ληφθεί απόφαση επί των ενστάσεων που προβάλλει η Επιτροπή ως προς το παραδεκτό της αγωγής, όσον αφορά την πρώτη προβαλλόμενη ζημία.

Επί της ουσίας

15 Οι ενάγοντες υποστηρίζουν ότι ο επίδικος κανονισμός αποτελεί διοικητική πράξη και ότι επομένως η ευθύνη της Κοινότητας δεν εξαρτάται από επαρκώς διακεκριμένη παραβίαση υπέρτερου κανόνα δικαίου που προστατεύει τους ιδιώτες.

16 Προσθέτουν ότι, ακόμα κι αν υποτεθεί ότι ο επίδικος κανονισμός αποτελεί κανονιστική πράξη, πάσχει ελαττώμματα που αποτελούν διακεκριμένες παραβιάσεις υπέρτερου κανόνα δικαίου που προστατεύει τους ιδιώτες. Καταρχάς η Επιτροπή ενήργησε κατά κατάχρηση εξουσίας, διότι οι νέοι συντελεστές προσαρμογής έχουν ως αποτέλεσμα τη μείωση των τιμών αγοράς από τις οποίες εξαρτώνται οι τιμές αποσύρσεως, ενώ μόνο το Συμβούλιο είναι αρμόδιο για τον καθορισμό του επιπέδου παρεμβάσεως. Εκτός αυτού, οι διατάξεις του επίδικου κανονισμού παραβιάζουν τις βασικές αρχές της κοινής οργανώσεως των αγορών στον τομέα των οπωροκηπευτικών, διότι οι συντελεστές προσαρμογής μεταβάλλουν τις επιπτώσεις των τιμών αγοράς που καθόρισε το Συμβούλιο επί της εξελίξεως της αγοράς. Τέλος, η αιτιολογία του επίδικου κανονισμού είναι ανεπαρκής.

17 Πρέπει σχετικά να παρατηρηθεί, καταρχάς, ότι ο επίδικος κανονισμός αποτελεί κανονιστική πράξη που προϋποθέτει επιλογές οικονομικής πολιτικής. Αφενός, πρόκειται για κανονιστική πράξη διότι αφορά το σύνολο των επιχειρηματιών που ασκούν εμπορική δραστηριότητα στον τομέα των οπωροκηπευτικών. Αφετέρου, προϋποθέτει επιλογές οικονομικής πολιτικής. Πράγματι, οι συντελεστές προσαρμογής έχουν ως σκοπό τον καθορισμό της τιμής αγοράς των προϊόντων που παρουσιάζουν χαρακτηριστικά διαφορετικά από αυτά του οικείου προϊόντος πιλότου. Κατά τον καθορισμό όμως της τιμής αγοράς του προϊόντος πιλότου το Συμβούλιο υποχρεούται, κατά το άρθρο 16, παράγραφος 3, του βασικού κανονισμού, να λαμβάνει υπόψη τα χαρακτηριστικά της αγοράς και ιδίως το εύρος διακυμάνσεως των τιμών. Από αυτό προκύπτει ότι η Επιτροπή πρέπει να εφαρμόζει αντίστοιχα κριτήρια κατά τον καθορισμό των συντελεστών προσαρμογής που εφαρμόζονται στα προϊόντα που εμφανίζουν χαρακτηριστικά διαφορετικά από αυτά των προϊόντων πιλότων.

18 Στη συνέχεια πρέπει να υπενθυμιστεί ότι το Δικαστήριο, με την απόφαση της 2ας Δεκεμβρίου 1971, Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt κατά Συμβουλίου, σκέψη 11 (5/71, Racc. 1971, σ. 975), έκρινε ότι η ευθύνη της Κοινότητας για τη ζημία που υπέστησαν οι ιδιώτες από τα αποτελέσματα πράξεως που προϋποθέτει επιλογές οικονομικής πολιτικής γεννάται, βάσει της διατάξεως του άρθρου 215, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης, μόνο σε περίπτωση επαρκώς διακεκριμένης παραβάσεως υπέρτερου κανόνα δικαίου που προστατεύει τους ιδιώτες.

19 Πρέπει σχετικά να παρατηρηθεί ότι δεν υπήρξε, εκ μέρους της Επιτροπής, επαρκώς διακεκριμένη παράβαση υπέρτερου κανόνα δικαίου που προστατεύει τους ιδιώτες. Πράγματι, όσον αφορά τις αιτιάσεις που προέβαλαν οι ενάγοντες τις σχετικές με την

κατάχρηση εξουσίας και την παραβίαση των βασικών αρχών οργανώσεως της αγοράς, πρέπει να υπενθυμιστεί ότι, στο πλαίσιο της κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ Συμβουλίου και Επιτροπής βάσει του βασικού κανονισμού, εναπόκειται στην Επιτροπή να καθορίζει, έπειτα από γνώμη της επιτροπής διαχειρίσεως, τους συντελεστές προσαρμογής. Δεν υπάρχει επομένως ανάμειξη της Επιτροπής στις αρμοδιότητες του Συμβουλίου, εφόσον η Επιτροπή ασκεί αρμοδιότητες που της ανατέθηκαν στο πλαίσιο της οργανώσεως της αγοράς. Εξάλλου, η τροποποίηση των τιμών αγοράς για ορισμένα προϊόντα, λόγω της θεσπίσεως νέων συντελεστών, αποτελεί συνέπεια των μηχανισμών ρυθμίσεως της αγοράς που προβλέπει ο βασικός κανονισμός.

20 Όσον αφορά τέλος την αιτίαση που στηρίζεται στην ανεπάρκεια της αιτιολογίας του επίδικου κανονισμού, κατά πάγια νομολογία (απόφαση της 15ης Σεπτεμβρίου 1982, Kind κατά Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, 106/81, Συλλογή 1982, σ. 2885, σκέψη 14), ενδεχόμενες ελλείψεις της αιτιολογίας μιας κανονιστικής πράξεως δεν μπορούν να γεννήσουν ευθύνη της Κοινότητος.

21 Χωρίς να χρειάζεται να εξεταστεί αν πληρούνται οι υπόλοιπες προϋποθέσεις από τις οποίες εξαρτάται η ευθύνη της Κοινότητας, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι οι ενάγοντες δεν προέβαλαν επιχειρήματα, ούτε προσκόμισαν στοιχεία ικανά να θέσουν εν αμφιβόλω τη νομιμότητα του επιδίκου κανονισμού. Υπό τις συνθήκες αυτές πρέπει να απορριφθεί η αγωγή ως αβάσιμη.

Επί των δικαστικών εξόδων

22 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του κανονισμού διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα.

23 Δεδομένου ότι οι ενάγοντες ηττήθηκαν, πρέπει να καταδικαστούν στα δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πρώτο τμήμα)

αποφασίζει:

1) Απορρίπτει την αγωγή ως αβάσιμη.

2) Καταδικάζει τους ενάγοντες στα δικαστικά έξοδα.

Slynn Joliet Rodríguez Iglesias

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 6 Ιουνίου 1990.

Ο γραμματέας

J.-G. Giraud

Ο πρόεδρος του πρώτου τμήματος

Gordon Slynn