και των οποίων η Επιτροπή θέλησε να ρυθμίσει τα δικαιώματα. Αν η απόφαση επηρεάζει τους παραγωγούς αυτούς, αυτό οφείλεται μόνο στις πραγματικές συνέπειες που έχει επί της θέσεώς τους στην αγορά. Η απόφαση τους αφορά όπως ακριβώς και κάθε άλλο πρόσωπο που πωλούσε μαργαρίνη στην αγορά του Βερολίνου κατά την εφαρμογή των εν λόγω μέτρων προωθήσεως και επομένως δεν τους αφορά ατομικά κατά την έννοια του άρθρου 173, παράγραφος 2, της Συνθήκης.

2. Στο πλαίσιο προσφυγής κατά εθνικού μέτρου εκτελέσεως κοινοτικής πράξης, ο προσφεύγων μπορεί να επικαλεστεί την έλλειψη νομιμότητας της εν λόγω κοινοτικής πράξης και να αναγκάσει έτσι το εθνικό δικαστήριο να αποφανθεί επί όλων των αιτιάσεων που διατυπώνονται σχετικώς, ενδεχομένως κατόπιν αιτήσεως στο Δικαστήριο περί ελέγχου του κύρους. Το γεγονός ότι το εθνικό δικαστήριο έχει την εξουσία να προσδιορίζει τα ερωτήματα που υποβάλλει στο Δικαστήριο προσιδιάζει στο σύστημα των μέσων παροχής εννόμου προστασίας που θέλησε να θεσπίσει η Συνθήκη και επομένως δεν αποτελεί επιχείρημα ικανό να δικαιολογήσει, με την ανάγκη παροχής πλήρους ένδικης προστασίας, τη διασταλτική ερμηνεία των προϋποθέσεων του παραδεκτού που προβλέπει το άρθρο 173, παράγραφος 2, της Συνθήκης.

ΕΚΘΕΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠ' ΑΚΡΟΑΤΗΡΙΟΥ ΣΥΖΗΤΗΣΗ

στην υπόθεση 97/85 *

I — Πραγματικά περιστατικά και διαδικασία

Στην κοινοτική αγορά γάλακτος και γαλακτοκομικών προϊόντων σημειώνεται εδώ και χρόνια πλεόνασμα παραγωγής. Τα δημόσια αποθέματα βουτύρου έφτασαν το 1984 ένα εκατομμύριο τόνων. Τα μέτρα που έλαβε η Κοινότητα για να αποκαταστήσει την ισορροπία στην εν λόγω αγορά αποβλέπουν τόσο στη μείωση της παραγωγής όσο και στην αύξηση της κατανάλωσης των σχετικών προϊόντων.

Στη δεύτερη αυτή κατηγορία μέτρων ανήκει η απόφαση την οποία απηύθυνε στις 25 Φεβρουαρίου 1985 η Επιτροπή στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας σχετικά με τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν στην αγορά του (Δυτικού) Βερολίνου για την προώθηση των πωλήσεων βουτύρου.

Η απόφαση αυτή θεσπίστηκε βάσει του άρθρου 4 του κανονισμού 1079/77 του Συμβουλίου, της 17ης Μαΐου 1977, περί εισφοράς συνυπευθυνότητας και μέτρων προς διεύρυνση των αγορών στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/018, σ. 79) που ορίζει ότι:

«1. Μέτρα που ευνοούν τη διεύρυνση των αγορών των γαλακτοκομικών προϊόντων δύνανται να λαμβάνονται κατά τη διαδικασία που αναφέρεται στο άρθρο 6.

2. Ως μέτρα που αναφέρονται στην παράγραφο 1, νοούνται τα μέτρα σχετικά με:

— τη διεύρυνση των αγορών εντός της Κοινότητας,

* Γλώσσα διαδικασίας: η γερμανική.

— τη διεύρυνση των αγορών εκτός της Κοινότητας,

— την ανεύρεση νέων δυνατοτήτων καταναλώσεως και βελτιώσεων προϊόντων. »

Τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν εις εκτέλεση της απόφασης είναι τα ακόλουθα. Επί περίοδο δυόμισι μηνών που προβλέπεται από 15 Απριλίου μέχρι 30 Ιουνίου 1985 οι εμπορικές επιχειρήσεις με τις οποίες θα συνάψει προς τούτο συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου ο οργανισμός παρεμβάσεως της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας (Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung — στο εξής: BALM) θα προσφέρουν δωρεάν στους καταναλωτές, στην αγορά του (Δυτικού) Βερολίνου, ποσότητα 900 τόνων βουτύρου από τα δημόσια αποθέματα. Το βούτυρο αυτό, προοριζόμενο αποκλειστικά για άμεση κατανάλωση, θα είναι συσκευασμένο σε πακέτα καθαρού βάρους 250 γραμμαρίων που θα φέρουν την ένδειξη « δωρεάν βούτυρο ΕΟΚ ». Η διάθεση στο εμπόριο θα γίνει σε ενιαία συσκευασία που θα περιέχει ένα πακέτο από το βούτυρο αυτό καθώς και ένα πακέτο βουτύρου της αγοράς του ίδιου καθαρού βάρους, η δε τιμή και των δύο πακέτων που θα πωλούνται μαζί δεν θα μπορεί να υπερβαίνει την τιμή των 250 γραμμαρίων βουτύρου της αγοράς που ισχύει κατά την περίοδο της εμπορίας. Ένα ανεξάρτητο ινστιτούτο ερευνών θα διεξαγάγει εμπεριστατωμένη μελέτη της αγοράς σε όλα τα επίπεδα, περιλαμβανομένου και του σταδίου της κατανάλωσης, και θα καταμετρήσει το οριακό κόστος και την αποτελεσματικότητα του μέτρου, θα υποβάλει δε στην Επιτροπή εμπεριστατωμένη έκθεση πριν από την 1η Σεπτεμβρίου 1985.

Οι τέσσερις προσφεύγουσες εταιρίες είναι παραγωγοί μαργαρίνης εγκατεστημένοι στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας που, όπως αναφέρουν, πραγματοποιούν σχεδόν τα δύο τρίτα των πωλήσεων μαργαρίνης στο (Δυτικό) Βερολίνο.

Οι προσφεύγουσες προσέφυγαν αρχικά στα γερμανικά διοικητικά δικαστήρια και ζήτησαν να απαγορευθεί προσωρινώς στον BALM να εκτελέσει το αμφισβητούμενο μέτρο.

Το Μάρτιο του 1985 άσκησαν η κάθε μία αίτηση λήψεως ασφαλιστικών μέτρων ενώπιον του Verwaltungsgericht της Φραγκφούρτης επί του Μάιν. Το εν λόγω δικαστήριο έκρινε εαυτό αρμόδιο να εκδικάσει την αίτηση με το σκεπτικό ότι ο BALM οδηγήθηκε στη θέσπιση μέτρων που υπερβαίνουν την απλή εκτέλεση της απόφασης. Εκτιμώντας ότι η εν λόγω απόφαση παραβιάζει σε διάφορα σημεία το κοινοτικό δίκαιο, η δε εκτέλεσή της προκαλεί ανεπανόρθωτη ζημία στις προσφεύγουσες, το Verwaltungsgericht απαγόρευσε προσωρινώς στον BALM, με Διατάξεις της 20ής Μαρτίου 1985, να προβεί στην εκτέλεση του αμφισβητούμενου μέτρου.

Ο BALM άσκησε έφεση ενώπιον του Hessischer Verwaltungsgerichtshof το οποίο μεταρρύθμισε τις αποφάσεις αυτές με Διατάξεις της 11ης Απριλίου 1985. Το δικαστήριο αυτό παρατήρησε ότι η Επιτροπή καθόρισε η ίδια με την προσβαλλόμενη απόφαση τις λεπτομέρειες της επιχειρήσεως, ότι οι λεπτομέρειες αυτές δέσμευαν τον οργανισμό παρεμβάσεως ο οποίος επομένως χρησιμοποιούσε απλώς μέσα του ιδιωτικού δικαίου για την εκτέλεσή των μέτρων που όφειλε να εφαρμόσει. Το Verwaltungsgerichtshof έκρινε κατά συνέπεια ότι η διαφορά εμπίπτει στην αρμοδιότητα των πολιτικών και όχι των διοικητικών δικαστηρίων.

Η αποτυχία της διαδικασίας ασφαλιστικών μέτρων ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων ανάγκασε τις προσφεύγουσες να κινήσουν μερικές μέρες αργότερα άλλες διαδικασίες.

Πρώτον άσκησαν η κάθε μία προσφυγή ενώπιον του Verwaltungsgericht της Φραγκφούρτης επί του Μάιν ζητώντας και πάλι να απαγορευθεί το αμφισβητούμενο μέτρο. Το δικαστήριο αυτό, χωρίς να αμφισβητήσει την αρμοδιότητά του, εξέδωσε στις 15 Απριλίου 1985 Διατάξεις με τις οποίες υποβάλλει στο Δικαστήριο διάφορα προδικαστικά ερωτήματα που αφορούν συγκεκριμένα το ζήτημα αν συμβιβάζεται η απόφαση της Επιτροπής της

25ης Φεβρουαρίου 1985 προς διάφορες γενικές αρχές και αν υπήρχε έγκυρη εξουσιοδότηση για την έκδοσή της (Rau και λοιποί, συνεκδικαζόμενες υποθέσεις 133 έως 136/85, βλέπε σ. 2289).

Δεύτερον, οι προσφεύγουσες άσκησαν στις 16 Απριλίου 1985 την υπό κρίση προσφυγή ακυρώσεως της από 25 Φεβρουαρίου 1985 απόφασης της Επιτροπής. Συγχρόνως δε υπέβαλαν στο Δικαστήριο αίτηση αναστολής εκτελέσεως της προσβαλλόμενης απόφασης (υπόθεση 97/85 R, Συλλογή 1985, σ. 1331). Με Διάταξη της 3ης Μαΐου 1985 η αίτηση αυτή απορρίφθηκε, με το σκεπτικό ότι δεν υπήρχε άμεση απειλή σοβαρής ζημίας, ενώ η αναβολή της επιχείρησης θα προξενούσε στην Επιτροπή ζημία παρόμοια με τη ζημία που ισχυρίζονται ότι υπέστησαν οι προσφεύγουσες.

Η αμφισβητούμενη επιχείρηση που προβλεπόταν να αρχίσει στις 15 Απριλίου 1985 εγκαινιάστηκε στις 6 Μαΐου 1985 λόγω της από 20 Μαρτίου 1985 Διατάξεως ασφαλιστικών μέτρων του Verwaltungsgericht της Φραγκφούρτης επί του Μάιν με την οποία απαγορεύθηκε η διεξαγωγή της.

Κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή και μετά από ακρόαση του γενικού εισαγγελέα το Δικαστήριο αποφάσισε να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία χωρίς προηγούμενη διεξαγωγή αποδείξεων.

II — Αιτήματα των διαδίκων

Οι *προσφεύγουσες* ζητούν από το Δικαστήριο:

— να ακυρώσει την απόφαση της Επιτροπής της 25ης Φεβρουαρίου 1985 περί των μέτρων προωθήσεως των πωλήσεων βουτύρου στην αγορά του (Δυτικού) Βερολίνου,

— να καταδικάσει την καθής στα δικαστικά έξοδα.

Η *Επιτροπή* ζητεί από το Δικαστήριο:

— κυρίως να απορρίψει την προσφυγή ως απαράδεκτη,

— επικουρικώς να απορρίψει την προσφυγή ως αβάσιμη,

— να καταδικάσει τις προσφεύγουσες στα δικαστικά έξοδα.

III — Ισχυρισμοί και επιχειρήματα των διαδίκων

Α — *Επί του παραδεκτού*

1. Οι προσφεύγουσες

Οι προσφεύγουσες φρονούν ότι η απόφαση της Επιτροπής της 25ης Φεβρουαρίου 1985, καίτοι απευθύνεται στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, τις αφορά άμεσα και ατομικά κατά την έννοια του άρθρου 173, παράγραφος 2, της Συνθήκης.

Οι προσφεύγουσες εξηγούν πρώτον κατά τι τις αφορά άμεσα η προσβαλλόμενη απόφαση. Λόγω της σχέσης αμοιβαίας αντικατάστασης μεταξύ του βουτύρου και της μαργαρίνης, η προώθηση των πωλήσεων βουτύρου αποβαίνει αναγκαστικά εις βάρος των πωλήσεων μαργαρίνης. Η προσβαλλόμενη απόφαση ρυθμίζει η ίδια όλες τις λεπτομέρειες της επιχείρησης και επομένως προξενεί άμεση ζημία στις προσφεύγουσες.

Στη συνέχεια οι προσφεύγουσες ισχυρίζονται ότι η προσβαλλόμενη απόφαση τις αφορά ατομικά. Τα πρόσωπα ή οι επιχειρήσεις τις οποίες βλάπτει η απόφαση της Επιτροπής είναι σαφώς καθορισμένες. Συγκεκριμένα υπάρχουν 16 παραγωγοί μαργαρίνης εγκατεστημένοι στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, ο αριθμός δε αυτός δεν ενδέχεται να μεταβληθεί πριν από την εφαρμογή της αμφισβητούμενης απόφασης. Εξάλλου οι εισαγωγές αντιπροσωπεύουν εντελώς αμελητέο ποσοστό της κατα-

νάλωσης μαργαρίνης στην αγορά του (Δυτικού) Βερολίνου. Δεδομένου ότι οι προσφεύγουσες πραγματοποιούν τα δύο τρίτα περίπου των πωλήσεων μαργαρίνης στην αγορά αυτή η προσβαλλόμενη απόφαση τις αφορά ατομικά.

Οι προσφεύγουσες υποστηρίζουν περαιτέρω ότι αν η υπό κρίση προσφυγή κριθεί απαράδεκτη τότε θα στερηθούν εν μέρει της ένδικης προστασίας των δικαιωμάτων τους. Υπογραμμίζουν δε σχετικώς την αποτυχία της διαδικασίας ασφαλιστικών μέτρων που κίνησαν ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων, δεδομένου ότι το Hessischer Verwaltungsgerichtshof έκρινε ότι η διαφορά εμπίπτει στην αρμοδιότητα των πολιτικών δικαστηρίων. Αναφέρουν επίσης ότι η διαδικασία ασφαλιστικών μέτρων που κίνησαν άλλοι παραγωγοί μαργαρίνης ενώπιον του Landgericht και του Oberlandesgericht της Φραγκφούρτης επί του Μάιν απέτυχε και αυτή, δεδομένου ότι το Oberlandesgericht απέρριψε την αίτηση στηριζόμενο στην υπεροχή του κοινοτικού δικαίου. Οι προσφεύγουσες αναφέρουν περαιτέρω ότι προσέφυγαν στο Verwaltungsgericht της Φραγκφούρτης επί του Μάιν που υπέβαλε μεν προδικαστικά ερωτήματα, δυστυχώς όμως περιορισμένης εκτάσεως, δεδομένου ότι δεν αναφέρονται στο ζήτημα της ελλείψεως εξουσίας της Επιτροπής να επιβάλει συμπεριφορά αντίθετη προς το γερμανικό δίκαιο περί αθέμιτου ανταγωνισμού. Η ανάγκη της πραγματικής ένδικης προστασίας των προσώπων και η ανεπάρκεια των εθνικών μέσων παροχής εννόμου προστασίας συνηγορούν υπέρ του παραδεκτού της υπό κρίση προσφυγής.

2. Η Επιτροπή

Η Επιτροπή αμφισβητεί το παραδεκτό της προσφυγής με βάση τα ακόλουθα επιχειρήματα.

Η προσβαλλόμενη απόφαση δεν αφορά άμεσα τις προσφεύγουσες διότι δεν τους επιβάλλει υποχρεώσεις κατά τον έναν ή τον άλλο τρόπο. Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, το γεγονός και μόνο ότι η πράξη ενδέχεται να επηρεάσει τις σχέσεις ανταγωνισμού που επικρατούν στη σχετική αγορά δεν αρκεί ώστε να θεωρηθεί ότι αφορά άμεσα και ατομικά κάθε επιχειρηματία που συνδέεται με κάποια σχέση ανταγωνισμού προς τον αποδέκτη της πράξης (απόφαση της 10ης Δεκεμβρίου 1969, Eridania, 10 και 18/68, Slg. σ. 459, ιδίως σ. 481).

Η επίδικη απόφαση δεν αφορά εξάλλου ούτε ατομικά τις προσφεύγουσες διότι δεν αναφέρεται σ' αυτές κατά τρόπο ανάλογο όπως και στον αποδέκτη της. Υπάρχουν πολλοί άλλοι παραγωγοί και εισαγωγείς μαργαρίνης που πωλούν ή ενδέχεται ανά πάσα στιγμή να αποφασίσουν να πωλήσουν μαργαρίνη στην αγορά του Βερολίνου.

Το επιχείρημα των προσφευγουσών ότι το απαράδεκτο της προσφυγής θα ισοδυναμούσε με αρνησιδικία στερείται ερείσματος. Συγκεκριμένα οι προσφεύγουσες είχαν ήδη μερική επιτυχία στην κύρια διαδικασία ενώπιον του Verwaltungsgericht της Φραγκφούρτης επί του Μάιν, το οποίο υπέβαλε στο Δικαστήριο διάφορα προδικαστικά ερωτήματα ως προς το κύρος της προσβαλλόμενης απόφασης. Αν οι προσφεύγουσες είχαν προσφύγει στα πολιτικά δικαστήρια όπως και άλλοι παραγωγοί μαργαρίνης θα είχαν ίσως επιτύχει την υποβολή προδικαστικού ερωτήματος ως προς τις σχέσεις μεταξύ της προσβαλλόμενης απόφασης και του γερμανικού δικαίου περί αθέμιτου ανταγωνισμού. Εξάλλου οι προσφεύγουσες μπορούν να ασκήσουν αγωγή αποζημιώσεως κατά της Επιτροπής βάσει του άρθρου 215, παράγραφος 2, της Συνθήκης.

Τέλος, η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι η επίδικη επιχείρηση θα περατωθεί προφανώς πριν από

την έκδοση αποφάσεως στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας. Επομένως οι προσφεύγουσες δεν έχουν συμφέρον στη διατήρηση της προσφυγής η οποία και γι' αυτό το λόγο πρέπει να κριθεί απαράδεκτη.

Β — *Επί της ουσίας*

1. Παραβίαση της γενικής αρχής του δικαιώματος της ελεύθερης άσκησης των επαγγελματικών δραστηριοτήτων

Οι *προσφεύγουσες* φρονούν ότι η προσβαλλόμενη απόφαση παραβιάζει τη γενική αρχή του δικαιώματος της ελεύθερης άσκησης των επαγγελματικών δραστηριοτήτων. Η αρχή αυτή καθιερώθηκε στο κοινοτικό δίκαιο με τις αποφάσεις της 14ης Μαΐου 1974 (Nold, 4/73, Slg. σ. 491) και της 13ης Δεκεμβρίου 1979 (Hauer, 44/79, Slg. σ. 3727). Το δικαίωμα αυτό δεν μπορεί να περιοριστεί παρά μόνο υπό την πίεση υπέρτερων αρχών γενικού συμφέροντος και επί σαφών νομικών βάσεων, προϋποθέσεις οι οποίες ελλείπουν εν προκειμένω. Εξάλλου οι προσφεύγουσες παρατηρούν ότι το Δικαστήριο εμπνέεται από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών προκειμένου να οριοθετήσει την έκταση των γενικών αρχών της κοινοτικής έννομης τάξης. Οι προσφεύγουσες υπογραμμίζουν ότι μια επιχείρηση όπως αυτή που προβλέπει η προσβαλλόμενη απόφαση αντιβαίνει, κατά το γερμανικό δίκαιο, σε πολλές διατάξεις του θεμελιώδους νόμου (στο άρθρο 12, παράγραφος 1, του θεμελιώδους νόμου που θεσπίζει το δικαίωμα ελεύθερης άσκησης των επαγγελματικών δραστηριοτήτων· στο άρθρο 2, παράγραφος 1, του θεμελιώδους νόμου που καθιερώνει την αρχή της γενικής ελευθερίας ανταγωνισμού· στο άρθρο 3, παράγραφος 1, του θεμελιώδους νόμου που θεσπίζει την αρχή της ισότητας). Λόγω της πολύπλευρης αυτής αντίθεσης προς το γερμανικό θεμελιώδη νόμο η αμφισβητούμενη επιχείρηση πρέπει εξάλλου να κριθεί αντίθετη και προς τις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου.

Η *Επιτροπή* ισχυρίζεται ότι η αμφισβητούμενη απόφαση βρίσκει νομικό έρεισμα στο άρθρο 4 του προαναφερθέντος κανονισμού 1079/77 του Συμβουλίου, το οποίο επιτρέπει ρητά τη λήψη μέτρων με σκοπό τη διεύρυνση των αγορών γαλακτοκομικών προϊόντων και την ανεύρεση νέων δυνατοτήτων καταναλώσεως. Εξάλλου η επιχείρηση δικαιολογείται από επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος. Τέλος οι παραγωγοί μαργαρίνης συνέχισαν να ασκούν το επάγγελμά τους χωρίς το παραμικρό εμπόδιο, αν δε το αμφισβητούμενο μέτρο συνεπάγεται δυσχέρειες γι' αυτούς, οφείλουν να υποστούν, όπως και κάθε άτομο, τις συνέπειες της δράσης των δημόσιων αρχών.

2. Παραβίαση της αρχής της σταθεροποίησης των αγορών

Οι *προσφεύγουσες* επικαλούνται παραβίαση της αρχής της σταθεροποίησης των αγορών που διατυπώνεται στο άρθρο 39, παράγραφος 1, στοιχείο γ), της Συνθήκης και επαναλαμβάνεται στο άρθρο 6, παράγραφος 3, του κανονισμού 804/68 του Συμβουλίου της 27ης Ιουνίου 1968 περί κοινής οργάνωσης αγοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/003, σ. 82), καθώς και στις αιτιολογικές σκέψεις του προαναφερθέντος κανονισμού 1079/77 του Συμβουλίου. Η σταθεροποίηση της αγοράς προϋποθέτει την προσαρμογή της παραγωγής προς την ενδοκοινοτική ζήτηση. Αντιθέτως με το αμφισβητούμενο μέτρο επιδιώκεται η διατήρηση των τιμών της αγοράς σε τεχνητά υψηλό επίπεδο με σημαντική εισφορά δημοσίων κονδυλίων. Έτσι το μέτρο αντιβαίνει στην αρχή της σταθεροποίησης των αγορών. Εξάλλου η αμφισβητούμενη δράση παραβιάζει τους κανόνες του θεμιτού ανταγωνισμού καθόσον συνίσταται στη μαζική προσφορά ενός προϊόντος χάρη σε δημόσια κονδύλια με σκοπό τον παραγκωνισμό του ανταγωνιστή. Η παραβίαση αυτή των κανόνων του θεμιτού ανταγωνισμού ισοδυναμεί και αυτή με παραβίαση της αρχής της σταθεροποίησης των αγορών.

Η *Επιτροπή* ισχυρίζεται ότι η αμφισβητούμενη δράση θα συνέβαλλε αντιθέτως στην αποκατάσταση της ισορροπίας στην αγορά βουτύρου. Η αγορά αυτή, λόγω των πλεονασμάτων που τη διακρίνουν, δεν μπορεί να σταθεροποιηθεί παρά μόνο με τη μείωση της παραγωγής ή με την αύξηση της ζητήσεως. Η αμφισβητούμενη δράση αποτελεί ακριβώς ένα πείραμα προς αυτή τη δεύτερη κατεύθυνση, δεδομένου ότι έχει ως αντικείμενο να προσδιοριστεί κατά πόσο και με ποιο κόστος είναι δυνατό να αυξηθεί η κατανάλωση βουτύρου. Το επιχείρημα των προσφευγουσών, ότι δηλαδή η δράση αυτή αποσταθεροποιεί την αγορά, στερείται ερείσματος διότι προτρέχει των αποτελεσμάτων της έρευνας. Εξάλλου η σταθεροποίηση των αγορών αποτελεί ένα μόνο από τους στόχους του άρθρου 39 της Συνθήκης, για την εξισορρόπηση των οποίων οφείλουν να φροντίζουν τα όργανα της Κοινότητας (απόφαση της 6ης Δεκεμβρίου 1984, Biovilac, 59/83, Συλλογή σ. 4057). Μεταξύ άλλων στόχων, το άρθρο 39 της Συνθήκης αναφέρει την εξασφάλιση δίκαιου βιοτικού επιπέδου στο γεωργικό πληθυσμό. Το αμφισβητούμενο μέτρο συμβάλλει στην επίτευξη του στόχου αυτού και επομένως δεν είναι επιλήψιμο.

3. Παραβίαση της αρχής της απαγορεύσεως των διακρίσεων

Οι *προσφεύγουσες* φρονούν ότι παραβιάστηκε η αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων που θέτει το άρθρο 40, παράγραφος 3, της Συνθήκης. Οι προσφεύγουσες φρονούν συγκεκριμένα ότι υπέστησαν δυσμενή διάκριση γενικώς έναντι των παραγωγών γάλακτος των οποίων τα προϊόντα πωλούνται σε μειωμένες τιμές χάρη σε κρατικές επιχορηγήσεις, είναι δε εξασφαλισμένη η διάθεσή τους. Η Επιτροπή δεν μπορεί να δικαιολογήσει τις επιχορηγήσεις μέσω των οποίων προκαλεί μείωση της τιμής του βουτύρου με τη σκέψη ότι οι τιμές αυτές παρίστανται ως αντιστάθμισμα για το χαμηλότερο κόστος των πρώτων υλών που χρησιμοποιούν οι παραγωγοί μαργαρίνης. Στην πραγματικότητα η οργάνωση των αντίστοιχων αγορών στις οποίες ανήκουν το βούτυρο και η μαργαρίνη ευνοεί το βούτυρο όπως αποδεικνύουν οι διακυμάνσεις που σημειώθηκαν κατά τις τρεις τελευταίες δεκαετίες στην παραγωγή, την κατανάλωση και τις τιμές. Οι προσφεύγουσες προσάπτουν ιδίως στην προσβαλλόμενη απόφαση ότι εισάγει στις εν λόγω οργανώσεις αγορών, αναμφισβήτητα δυσμενείς για τις προσφεύγουσες αλλά σταθερές εδώ και πολλά χρόνια, ένα μέτρο που διαφέρει ριζικά από την πολιτική την οποία ακολουθούσε μέχρι τότε η Επιτροπή.

Η *Επιτροπή* φρονεί ότι η κατάσταση των προσφευγουσών ως παραγωγών μαργαρίνης είναι τελείως διαφορετική της καταστάσεως των παραγωγών γαλακτοκομικών προϊόντων, επομένως δε ελλείπει η απαραίτητη βάση συγκρίσεως προκειμένου να ερευνηθεί αν υπάρχει άνιση μεταχείριση. Πράγματι οι παραγωγοί μαργαρίνης μπορούν να αγοράσουν τις πρώτες ύλες που χρησιμοποιούν στην τιμή της διεθνούς αγοράς. Οι παραγωγοί που χρησιμοποιούν γαλακτοκομικά προϊόντα οφείλουν να τα αγοράσουν σε τιμή προσαυξημένη αναλόγως των εισφορών που εισπράττονται επί των εισαγωγών από τρίτες χώρες. Στο επίπεδο της κατανάλωσης το αποτέλεσμα είναι μια διαφορά τιμής που αποβαίνει υπέρ της μαργαρίνης και εις βάρος του βουτύρου. Επομένως οι προσφεύγουσες δεν νομιμοποιούνται να επικρίνουν τη σχεδιαζόμενη επιχείρηση η οποία απλώς αντισταθμίζει τα αποτελέσματα της παραπάνω κατάστασης για περιορισμένο χρόνο και σε περιορισμένο μέτρο.

4. Παραβίαση της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης

Οι *προσφεύγουσες* παρατηρούν ότι έχουν προσαρμόσει την οργάνωσή τους με γνώμονα την οργάνωση αγορών που ισχύει εδώ και πολλά χρόνια. Η δωρεάν διανομή βουτύρου συνιστά παραβίαση της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης διότι διαφέρει ριζικά από την πολιτική που ακολουθούσε μέχρι τότε η Επιτροπή. Αντίθετα με τις επιχειρήσεις που πραγματοποιήθηκαν κατά το παρελθόν η προκειμένη συνίσταται για πρώτη φορά στη δωρεάν διανομή βουτύρου. Εξάλλου η επιχείρηση του Βερολίνου παρίσταται ως « σχέδιο-πιλότος », πράγμα που δείχνει ότι η Επιτροπή έχει την πρόθεση να επεκτείνει το μέτρο, αν αποδειχθεί αποτελεσματικό, σε ολόκληρη την Κοινότητα.

Η *Επιτροπή* με την έκθεση των πραγματικών περιστατικών που υπέβαλε υποστήριξε ότι η αμφισβητούμενη επιχείρηση δεν αποτελεί δωρεάν προσφορά βουτύρου αλλά προσφορά δύο πακέτων στην τιμή του ενός, δηλαδή στη μισή τιμή. Η μνεία « δωρεάν βούτυρο ΕΟΚ » την οποία προβλέπει το άρθρο 3, παράγραφος 2, της προσβαλλόμενης απόφασης για το ένα από τα δύο πακέτα βουτύρου έχει το πολύ πολύ διαφημιστική λειτουργία. Ακόμη και μια μεγαλύτερη μείωση της τιμής θα ήταν θεμιτή διότι δεν υπάρχει κεκτημένο δικαίωμα διατηρήσεως των πλεονεκτημάτων που προκύπτουν από την εφαρμογή συγκεκριμένου συστήματος κοινής οργάνωσης αγοράς. Εξάλλου, η γνωστή στον τομέα του βουτύρου πλεονασματική κατάσταση καθώς και τα μέτρα που προβλέπει ο προαναφερθείς κανονισμός 1079/77 διαγράφουν την προοπτική νέων μέτρων προωθήσεως των πωλήσεων βουτύρου.

5. Παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας

Οι *προσφεύγουσες* υπενθυμίζουν όσα εξέθεσαν σχετικά με τις υποθέσεις « βούτυρο των Χριστουγέννων » (279, 280, 285 και 286/84), ότι δηλαδή η πώληση βουτύρου σε μειωμένη τιμή γίνεται κυρίως εις βάρος της πωλήσεως νωπού βουτύρου που πρέπει με τη σειρά του να αποθηκευθεί. Οι αναλύσεις που έγιναν σχετικά με τις επιχειρήσεις « βούτυρο των Χριστουγέννων », ιδίως η ειδική έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 13ης Απριλίου 1982 (ΕΕ C 143, σ. 1), δείχνουν ότι μόνο η εξαγωγή βουτύρου αποτελεί αποτελεσματικό μέτρο για τη μείωση των αποθεμάτων. Το συμπέρασμα αυτό ισχύει και για την προκειμένη δωρεάν διανομή βουτύρου. Πράγματι, καίτοι η δωρεάν διανομή βουτύρου μπορεί να αποβεί επιτυχέστερη στους καταναλωτές από την πώληση σε μειωμένη τιμή, το αισθητά μεγαλύτερο κόστος αυτής της ενέργειας αίρει την αποτελεσματικότητά της. Εξάλλου, οι υπό ανάπτυξη χώρες έχουν μεγάλες ανάγκες γαλακτοκομικών προϊόντων και συγκεκριμένα βουτυρελαίου. Η Κοινότητα θα έπρεπε να εξετάσει περισσότερο τις δυνατότητες διαθέσεως που προσφέρει η επισιτιστική βοήθεια, το κόστος της οποίας είναι το ίδιο με το κόστος της δωρεάν διανομής βουτύρου εντός της Κοινότητας.

Η *Επιτροπή* φρονεί ότι οι αιτιάσεις αυτές είναι προφανές ότι δεν αφορούν τις προσφεύγουσες ως προς τα ατομικά τους δικαιώματα. Το δικαίωμα για κριτικό έλεγχο της σχέσεως κόστους-χρησιμότητας της ενέργειας ανήκει αποκλειστικά στο Ελεγκτικό Συνέδριο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο πλαίσιο του ετήσιου ελέγχου και της απαλλαγής που δίνεται στην Επιτροπή. Εξάλλου ήταν αναγκαίο να γίνει μια πειραματική επιχείρηση με στόχο νέες κατηγορίες καταναλωτών, δεδομένου ότι τα μέτρα που είχαν ληφθεί μέχρι τότε δεν εμπόδισαν την ανησυχητική αύξηση των αποθεμάτων βουτύρου. Μόνο η δράση επί της τιμής θα ήταν ικανή να προκαλέσει αύξηση της κατανάλωσης βουτύρου. Η μείωση της τιμής κατά το ήμισυ, στην οποία καταλήγει η αμφισβητούμενη επιχείρηση, συμπίπτει άλλωστε με τη μείωση που προβλέπεται στο πλαίσιο της δράσης « βούτυρο των Χριστουγέννων » 1984/85.

6. Η Επιτροπή δεν είχε την εξουσία να επιβάλλει συμπεριφορά αντίθετη προς το γερμανικό δίκαιο περί αθέμιτου ανταγωνισμού

Οι *προσφεύγουσες* εκθέτουν, πρώτον, κατά τι η προσβαλλόμενη απόφαση επιβάλλει στις εμπορικές επιχειρήσεις συμπεριφορά αντίθετη προς το γερμανικό δίκαιο περί αθέμιτου ανταγωνισμού. Υποστηρίζουν δε πρώτον ότι η αμφισβητούμενη επιχείρηση συνιστά παραβίαση του άρθρου 1 του γερμανικού νόμου περί αθέμιτου ανταγωνισμού. Συγκεκριμένα η δωρεάν διάθεση προϊόντων στο εμπόριο δεν απαγορεύεται γενικώς, πλην όμως είναι αθέμιτη εφόσον αποσκοπεί, όπως εν προκειμένω, να προσελκύσει τον πελάτη αδιαφορώντας για τον πραγματικό ανταγωνισμό που στηρίζεται στην ποιότητα των παροχών και καταλήγει στην παρενόχληση των ανταγω-

στών και στη διατάραξη της αγοράς. Περαιτέρω η αμφισβητούμενη επιχείρηση συνιστά παράβαση του άρθρου 1, παράγραφος 3, του γερμανικού διατάγματος περί δώρων, καθόσον η προσβαλλόμενη απόφαση προβλέπει ότι τα πακέτα του βουτύρου παρεμβάσεως θα φέρουν την ένδειξη « δωρεάν βούτυρο ΕΟΚ ». Συγκεκριμένα το εν λόγω άρθρο απαγορεύει το χαρακτηρισμό ελευθεριότητας ως δωρεάν παρεχομένης και μάλιστα ακόμη και αν επιτρέπεται η προσφορά ή αγγελία δώρων. Τέλος, συντρέχει παράβαση του άρθρου 7 του γερμανικού νόμου περί εκπτώσεων που επιτρέπει τις μαζικές εκπτώσεις μόνο εφόσον είναι σύμφωνες προς τις εμπορικές συνήθειες ως προς τη φύση και την έκταση. Αυτό δεν συμβαίνει εν προκειμένω δεδομένου ότι η δωρεάν προσφορά ενός πακέτου βουτύρου με την αγορά ενός δεύτερου δεν μπορεί να θεωρηθεί ως σύμφωνη προς τις εμπορικές συνήθειες στη Γερμανία. Από τα παραπάνω προκύπτει ότι η προσβαλλόμενη απόφαση παρακινεί μάλλον την ωφελούμενη εμπορική επιχείρηση να τηρήσει συμπεριφορά παράνομη η οποία εξάλλου τιμωρείται στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ως παράβαση (άρθρο 3, παράγραφος 1, αριθ. 2, του γερμανικού διατάγματος περί δώρων). Δυνάμει του άρθρου 44, παράγραφος 2, αριθ. 5, του γερμανικού νόμου περί διοικητικής διαδικασίας η διοικητική πράξη που επιβάλλει τέτοιου είδους παράνομη ενέργεια πάσχει ακυρότητα.

Στη συνέχεια οι προσφεύγουσες υποστηρίζουν ότι οι αποφάσεις της Επιτροπής δεν μπορούν να έχουν ως αποτέλεσμα να καταστήσουν ανεφάρμοστο το γερμανικό δίκαιο περί αθέμιτου ανταγωνισμού. Βεβαίως οι κανονισμοί και, σε ορισμένες περιπτώσεις, οι οδηγίες έχουν απευθείας εφαρμογή στα κράτη μέλη και υπερισχύουν καταρχήν των αντιθέτων διατάξεων του εθνικού δικαίου. Δεν ισχύει όμως το ίδιο στην περίπτωση της επίδικης απόφασης η οποία ρυθμίζει οριοθετημένη τοπικά και χρονικά κατάσταση. Η αντίθετη λύση προσκρούει εξάλλου σε επιφυλάξεις όχι μόνο από τη σκοπιά των σχέσεων μεταξύ των οργάνων της Κοινότητας αλλά κυρίως μεταξύ των οργάνων αυτών και των κρατών μελών.

Τέλος, ένας κανόνας κοινοτικού δικαίου, ανεξαρτήτως του τύπου τον οποίο περιβάλλεται, δεν μπορεί να παραγκωνίσει το δίκαιο του αθέμιτου ανταγωνισμού ενός κράτους μέλους. Η αρμοδιότητα στον τομέα αυτό δεν μεταβιβάστηκε στα όργανα της Κοινότητας και επομένως τα κράτη μέλη διατηρούν την αυτόνομη εξουσία τους. Εξάλλου το γερμανικό δίκαιο του αθέμιτου ανταγωνισμού έχει εν προκειμένω θεμελιώδη σημασία στην εσωτερική έννομη τάξη διότι στηρίζεται σε παλαιά νομική παράδοση και αν παραγκωνιστεί από το αμφισβητούμενο μέτρο θα επηρεαστεί αισθητά το δίκαιο στη συνείδηση των γερμανών επιχειρηματιών.

Η *Επιτροπή* υποστηρίζει ότι δεν αποδείχθηκαν οι παραβάσεις του γερμανικού δικαίου περί αθέμιτου ανταγωνισμού που συνεπάγεται, κατά τις προσφεύγουσες, η εκτέλεση της απόφασης. Εν πάση περιπτώσει, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου το κοινοτικό δίκαιο προήλθε από αυτόνομη πηγή δικαίου, το δε κύρος του εκτιμάται μόνο στο πλαίσιο της κοινοτική έννομης τάξης. Η υπεροχή του κοινοτικού δικαίου έναντι του εθνικού δικαιολογείται όχι από την ανάγκη της ενιαίας εφαρμογής του σε όλα τα κράτη μέλη όπως υποστηρίζουν οι προσφεύγουσες, αλλά από την ανάγκη της αποτελεσματικότητάς του. Η υπεροχή αυτή ισχύει έναντι του εθνικού δικαίου οιασδήποτε τάξεως έστω και συνταγματικού. Κατά μείζονα λόγο ισχύει έναντι του γερμανικού δικαίου περί αθέμιτου ανταγωνισμού, σχετικά με το οποίο ουδόλως αποδεικνύεται ότι καθιερώνει γενικές αρχές που οφείλει να σέβεται το κοινοτικό δίκαιο.

Η υπεροχή αυτή του κοινοτικού δικαίου καλύπτει και τις αποφάσεις, όπως προκύπτει από τις αποφάσεις του Δικαστηρίου της 21ης Οκτωβρίου 1970, τις γνωστές ως αποφάσεις « Leberpfennig« (Grad, 9/70, Lesage, 20/70, Haselhorst, 23/70, Slg. σσ. 825, 861 και 881). Πράγματι οι αποφάσεις έχουν δεσμευτική

ισχύ για τους αποδέκτες που ορίζουν, ο δε δεσμευτικός χαρακτήρας της απόφασης δεν εξασφαλίζεται παρά μόνο αν η απόφαση τηρείται ανεξαρτήτως του ενδεχομένως αντιθέτου εθνικού δικαίου. Η Επιτροπή παρατηρεί περαιτέρω ότι έλαβε την προσβαλλόμενη απόφαση με τη διαδικασία της επιτροπής διαχειρίσεως που προβλέπει το άρθρο 4, παράγραφος 1, του κανονισμού 1079/77, δηλαδή σύμφωνα με τους κανόνες που θα εφαρμόζονταν για την έκδοση κανονισμού.

7. Έλλειψη εξουσιοδοτήσεως

Κατά τις *προσφεύγουσες*, η επίδικη επιχείρηση δεν ανταποκρίνεται σε κανέναν από τους τρεις στόχους του άρθρου 4, παράγραφος 2, του κανονισμού 1079/77, που μνημονεύει η επίδικη απόφαση ως εξουσιοδοτικό έρεισμα. Ένας από τους τρεις αυτούς στόχους, η διεύρυνση των αγορών εκτός της Κοινότητας, αποκλείεται άνευ ετέρου. Αν ο επιδιωκόμενος σκοπός είναι η διεύρυνση των αγορών εντός της Κοινότητας, η απόφαση αντιβαίνει στο άρθρο 6, παράγραφος 3, του κανονισμού 804/68 του Συμβουλίου που ορίζει ότι η διάθεση προϊόντων παρεμβάσεως γίνεται « με τέτοιους όρους ώστε να μην απειλείται η ισορροπία της αγοράς και να εξασφαλίζεται η ισότητα προσβάσεως στα προϊόντα προς πώληση καθώς και η ίση μεταχείριση των αγοραστών », πράγμα που δεν ισχύει εν προκειμένω. Εξάλλου η πραγματοποίηση του στόχου της ανεύρεσης νέων δυνατοτήτων καταναλώσεως δεν απαιτούσε να θυσιαστεί μια τόσο μεγάλη ποσότητα βουτύρου.

Η *Επιτροπή* απαντά ότι ο σκοπός της αμφισβητούμενης επιχείρησης είναι η ανεύρεση νέων δυνατοτήτων καταναλώσεως, όπως προκύπτει από το άρθρο 7 της προσβαλλόμενης απόφασης σύμφωνα με το οποίο θα πραγματοποιηθεί εμπεριστατωμένη μελέτη της αγοράς και θα υποβληθεί στην Επιτροπή έκθεση μετά την πραγματοποίηση της προσβαλλόμενης επιχείρησης. Εξάλλου η ποσότητα των 900 τόνων είναι εντελώς ασήμαντη αν συγκριθεί με την ποσότητα των 72 000 τόνων την οποία αφορούσε η μικρότερης κλίμακας επιχείρηση « βούτυρο των Χριστουγέννων ». Τέλος η παραπομπή στο άρθρο 6, παράγραφος 3, του κανονισμού 804/68 δεν είναι λυσιτελής διότι παρέκκλιση από το άρθρο αυτό εισάγει το άρθρο 12 του ίδιου κανονισμού καθώς και ο κανονισμός 1079/77, στον οποίο στηρίζεται η προσβαλλόμενη απόφαση.

8. Παράβαση ουσιώδους τύπου

Οι *προσφεύγουσες* ισχυρίζονται ότι, αντίθετα με όσα ορίζει το άρθρο 4, παράγραφος 3, του κανονισμού 1079/77, η Επιτροπή δεν γνωστοποίησε προηγουμένως στο Συμβούλιο την πρόθεσή της να προβεί στην αμφισβητούμενη επιχείρηση. Ο κανόνας αυτός είναι σημαντικός διότι επιτρέπει στα κράτη μέλη να ενημερωθούν, μέσω των αντιπροσώπων τους στο Συμβούλιο, για τα σχεδιαζόμενα μέτρα. Κατ' αυτόν τον τρόπο τα κράτη μέλη γνωρίζουν το θέμα και είναι σε θέση να δώσουν εντολές στους αντιπροσώπους τους στην επιτροπή διαχειρίσεως του άρθρου 30 του κανονισμού 804/68, που λαμβάνει μέρος κατά τη διαδικασία θεσπίσεως της προσβαλλόμενης απόφασης. Η Επιτροπή δεν μπορεί να ισχυριστεί ότι εκπλήρωσε την υποχρέωση αυτή με την « έναται ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο σχετικά με το πρόγραμμα χρησιμοποιήσεως κονδυλίων που προέρχονται από την εισφορά συνυπευθυνότητας στον τομέα του γάλακτος για τη γαλακτοκομική περίοδο 1985/86 », της 4ης Δεκεμβρίου 1984 [COM (84) 675 τελικό]. Η ανακοίνωση αυτή προτείνει μόνο τη διάθεση ορισμένου ποσού για την εκτίμηση της αποτελεσματικότητας των μέτρων προωθήσεως των πωλήσεων, δεν αναφέρει όμως εντελώς νέα μέτρα όπως αυτά που προβλέπει η προσβαλλόμενη απόφαση.

Η *Επιτροπή* υποστηρίζει την άποψη ότι η υποχρέωση υποβολής προγράμματος στο

Συμβούλιο είναι υποχρέωση παροχής πληροφοριών και όχι διαδικαστικός κανόνας που πρέπει να τηρείται κατά τη θέσπιση των μέτρων. Πράγματι το Συμβούλιο δεν έχει εξουσία να συμμετέχει στην εκπόνηση των μέτρων του άρθρου 4 του κανονισμού 1079/77. Εν πάση περιπτώσει η Επιτροπή ενημέρωσε δεόντως το Συμβούλιο με την προαναφερθείσα « ένατη ανακοίνωση » της 4ης Δεκεμβρίου 1984, που εξέδωσε. Εξάλλου η ανακοίνωση αυτή συζητήθηκε λεπτομερώς στις 30 Ιανουαρίου 1985 στο πλαίσιο της ομάδας εργασίας « Γάλα » του Συμβουλίου. Με την ευκαιρία αυτή η μελετώμενη εκστρατεία « βούτυρο του Βερολίνου » εξηγήθηκε σαφώς και χωρίς επιφυλάξεις, πράγμα που η Επιτροπή προσφέρεται να αποδείξει διά της μαρτυρικής καταθέσεως ενός των υπαλλήλων της.

R. Joliet
εισηγητής δικαστής