ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ GERHARD REISCHL της 17ης Ιανουαρίου 1980 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Ο Pool, Άγγλος κτηνοτρόφος, άσκησε στην υπό κρίση υπόθεση αγωγή, ισχυριζόμενος ότι η τιμή μετατροπής της αγγλικής λίρας καθορίστηκε πλημμελώς ενόψει της νομοθεσίας περί κοινής γεωργικής πολιτικής, προκαλώντας του έτσι ζημία κατά την πώληση των προϊόντων του.

Αυτά θα αποσαφηνιστούν με την ακόλουθη σύντομη εισαγωγή.

Ο Pool ασχολείται σε έναν τομέα που εμπίπτει στην κοινή οργάνωση της αγοράς βοείου κρέατος (κανονισμός του Συμβουλίου 805/68 της 27ης Ιουνίου 1968, ΕΕ ειδ. έκδ. 03/03 σ. 72). Κατά το άρθρο 3 του κανονισμού αυτού, η τιμή προσανατολισμού για τους μόσχους και η τιμή προσανατολισμού για τα χονδρά βοοειδή καθορίζεται για την περίοδο εμπορίας που αρχίζει το επόμενο έτος. Δεν υπεισέρχομαι σε λεπτομέρειες, αλλά αυτό έχει σημασία για τα μέτρα παρεμβάσεως της Κοινότητας (ενισχύσεις για ιδιωτική αποθήκευση, αγορά από τους οργανισμούς παρέμβασης, πριμοδότηση των τιμών). Αποτελεί εξάλλου στοιχείο κατά τον υπολογισμό των εισφορών κατά τις εισαγωγές από τρίτες χώρες (βλ. κανονισμό 425/77, ΕΕ ειδ. έκδ. 03/017, σ. 192), ώστε μπορεί να λεχθεί ότι η τιμή αγοράς που ισχύει εντός της Κοινότητος επηρεάζεται από την τιμή προσανατολισμού.

Η τιμή προσανατολισμού υπολογίζεται σε λογιστικές μονάδες, οι οποίες πρέπει να μετατραπούν σε εθνικό νόμισμα, εφόσον δεν συνιστούν μέσο πληρωμής. Σχετικώς έχει θεμελιώδη σημασία ο κανονισμός 129 του Συμβουλίου περί της αξίας της λογιστικής μονάδος και των τιμών συναλλάγματος που πρέπει να εφαρμοσθούν στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/001, σ. 66) που τροποποιήθηκε επανειλημμένα, ιδίως με τους κανονισμούς 653/68 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/03, σ. 54) και 2543/73 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/010 σ. 21). Και πάλι δεν χρειάζεται να προχωρήσω σε λεπτομέρειες, εφόσον εκκρεμεί ενώπιον του δικαστηρίου σειρά άλλων υποθέσεων σχετικά με συναλλαγματικά προβλήματα στην κοινή γεωργική αγορά. Το άρθρο 1 του κανονισμού αυτού καθορίζει την αξία της λογιστικής μονάδας που παίζει κάποιο ρόλο στη νομοθεσία περί κοινής γεωργικής πολιτικής και προσδιορίζει πότε και πώς μπορεί να μεταβάλλεται. Το άρθρο 2 ρυθμίζει με ποιον τρόπο πραγματοποιείται η μετατροπή των λογιστικών μονάδων, που έχουν σημασία για τη νομοθεσία περί κοινής γεωργικής πολιτικής, από ένα νόμισμα σε άλλο. Κατ' αρχήν, η μετατροπή πρέπει να πραγματοποιείται σύμφωνα με την ισοτιμία του νομίσματος που έχει δηλωθεί στο Διεθνές Νομισματικό Ταμείο· όταν όμως η πραγματική

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

τιμή συναλλάγματος διαφέρει από την ισοτιμία που έχει δηλωθεί στο Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, θέτοντας έτσι σε κίνδυνο την εφαρμογή των διατάξεων περί γεωργικής πολιτικής, είναι δυνατό, σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, να εφαρμόζονται προσωρινά οι τιμές συναλλάγματος που διαπιστώνονται στην ή στις πλέον αντιπροσωπευτικές αγορές συναλλάγματος. Εξάλλου, το άρθρο 3 του κανονισμού 129, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 2543/73, προβλέπει ότι «όταν νομισματικές πρακτικές εξαιρετικού χαρακτήρα είναι τέτοιας φύσεως, ώστε να θέτουν σε κίνδυνο την εφαρμογή των πράξεων ή διατάξεων που αναφέρονται στο άρθρο 1», το Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία, μετά από πρόταση της Επιτροπής ή η Επιτροπή, στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων της δυνάμει των πράξεων ή των διατάξεων αυτών, αφού διαβουλευθούν με τη Νομισματική Επιτροπή, δύνανται να λαμβάνουν μέτρα «κατά παρέκκλιση» του κανονισμού. Μερικά παραδείγματα «νομισματικών πρακτικών εξαιρετικού χαρακτήρα» εμφανίζονται, όταν ένα κράτος μέλος του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου επιτρέπει διακυμάνσεις της αξίας του νομίσματός του πέραν των ορίων που θεσπίζει το Ταμείο, ή όταν μία χώρα εφαρμόζει ασυνήθεις νομισματικές πρακτικές, όπως κυμαινόμενες ή πολλαπλές τιμές συναλλάγματος.

Έπεται ότι αρχικά η μετατροπή σε εθνικό νόμισμα γινόταν σύμφωνα με τις ισοτιμίες που είχαν δηλωθεί στο Διεθνές Νομισματικό Ταμείο. Οι γνωστές διαταραχές στον τομέα των συναλλαγματικών ισοτιμιών, ιδίως μετά το 1971, οπότε εγκαταλείφθηκε το σύστημα του Bretton Woods, δημιούργησαν την ανάγκη εισαγωγής νομισματικών εξισωτικών ποσών με τον κανονισμό 974/71 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/006, σ. 192), ο οποίος τροποποιήθηκε επανειλημμένα, ιδίως με τους κανονισμούς 2746/72 (ABL L 148 της 28ης Δεκεμβρίου 1972, σ. 148), 509/73 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/009, σ. 48) και 1112/73 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/09, σ. 160). Επειδή, μετά την προσχώρηση το 1973 τριών νέων κρατών μελών, υπήρχε η επιθυμία να αποφευχθούν νομισματικά εξισωτικά ποσά πέραν των εξισωτικών ποσών λόγω προσχωρήσεως, καθορίστηκαν για το πρώτο διάστημα ειδικοί συντελεστές μετατροπής, κατά παρέκκλιση από το άρθρο 2 του κανονισμού 129, οι οποίοι, στην περίπτωση της Ιρλανδίας και του Ηνωμένου Βασιλείου, αντιστοιχούσαν στην αντιπροσωπευτική τιμή συναλλάγματος και των δύο αυτών κρατών μελών (κανονισμός 222/73, ABL L 27 της 1ης Φεβρουαρίου 1973, σ. 4). Παρά το ότι αρχικά αυτές οι τιμές μετατροπής ήσαν ενιαίες για το Ηνωμένο Βασίλειο και την Ιρλανδία, η ισοτιμία αυτή εγκαταλείφθηκε από τις 7 Οκτωβρίου 1974 με τον κανονισμό 2498/74 (ABL L 268 της 3ης Οκτωβρίου 1974, σ. 6) και αυτό εξακολούθησε έκτοτε να τηρείται με διαφορετικούς τρόπους.

Όσον αφορά τα αρχικά κράτη μέλη, ειδικές τιμές μετατροπής θεσπίστηκαν για πρώτη φορά το 1973 για το ολλανδικό φιορίνι και την ιταλική λιρέττα (κανονισμός 2544/73, ABL L 263 της 19ης Σεπτεμβρίου 1973, σ. 2 και κανονισμός 2958/73, ABL L 303 της 1ης Νοεμβρίου 1973, σ. 1). Η ρύθμιση αυτή επεκτάθηκε ακολούθως γενικά και, μετά τον κανονισμό 475/75 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/011, σ. 232), αντιπροσωπευτικές ισοτιμίες ίσχυσαν ως τιμές μετατροπής για όλα τα κράτη μέλη.

Ο Pool, ενάγων στην υπό κρίση υπόθεση, πιστεύει ότι, όταν το Συμβούλιο θέσπισε αυτές τις τιμές μετατροπής, δεν ενήργησε ορθά. Κύρια αιτίασή του αποτελεί το ότι, παρά το γεγονός ότι μέχρι τις αρχές του 1979 το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ιρλανδία ανήκαν σε ενιαία περιοχή συναλλάγματος, θεσπίστηκαν για τις δύο χώρες αντιπροσωπευτικές ισοτιμίες σε διαφορετικά επίπεδα, ώστε η ιρλανδική λίρα φαινόταν να έχει υποστεί μεγαλύτερη υποτίμηση. Αυτό είχε ως συνέπεια, οι παραγωγοί του Ηνωμένου Βασιλείου να εισπράττουν λιγότερα σε εθνικό νόμισμα από τους παραγωγούς των

άλλων κρατών μελών, συμπεριλαμβανομένης της Ιρλανδίας. Ο Pool ισχυρίζεται ότι η κατάσταση αυτή δεν είναι σύμφωνη με τις θεμελιώδεις αρχές της κοινής αγοράς,ιδίως με την απαγόρευση των διακρίσεων του άρθρου 40. Για το λόγο αυτό ο ενάγων άσκησε αγωγή αποζημιώσεως κατά του Συμβουλίου, για τη ζημία που υπέστη με τον τρόπο αυτό. Επειδή θεωρεί την αντιπροσωπευτική τιμή της ιρλανδικής λίρας πλησιέστερη προς την πραγματικότητα, υπολογίζει το μέγεθος της ζημίας, λαμβάνοντας ως βάση την τιμή αυτή, η οποία αποτελεί ευνοϊκότερη τιμή μετατροπής για παραγωγούς, όσον αφορά και την αγγλική αγορά και τις πωλήσεις που πραγματοποιούν οι παραγωγοί στην αγορά αυτή. Αφήνοντας κατά μέρος την περίοδο από 7 Οκτωβρίου 1974 μέχρι 10 Οκτωβρίου 1976, κατά την οποία η διαφορά μεταξύ των τιμών συναλλάγματος ήταν κάτω του 10%, καταλήγει έτσι σε ζημία ύψους 9 504 αγγλικών λιρών, για την περίοδο από 11 Οκτωβρίου 1976 μέχρι του Φεβρουαρίου 1979. Ισχυρίζεται ότι το Συμβούλιο πρέπει να υποχρεωθεί, σύμφωνα με την αγωγή του, να του καταβάλει το ποσό αυτό δυνάμει του άρθρου 178 και της παραγράφου 2 του άρθρου 215 της Συνθήκης ΕΟΚ.

Το Συμβούλιο αντίθετα ζητεί να απορριφθεί η αγωγή ως αβάσιμη.

Κατά τη γνώμη μου, πρέπει να γίνουν επί της υποθέσεως οι ακόλουθες παρατηρήσεις:

1. Τα σφάλματα που επικαλείται ο προσφεύγων — δηλαδή εσφαλμένος καθορισμός της πράσινης λίρας για το Ηνωμένο Βασίλειο — αφορούν διατάξεις που περιέχονται σε σειρά κανονισμών, τους οποίους δεν χρειάζεται να απαριθμήσω εδώ αναλυτικά. Πρόκειται αναμφισβήτητα για γνήσια νομοθετικά μέτρα, εφόσον όλα αφορούν απροσδιόριστο αριθμό συναλλαγών και προσώπων.

Όπως ακούσαμε, ο επικρινόμενος καθορισμός έλαβε χώρα βάσει του άρθρου 3 του κανονισμού 129, στο οποίο αναφέρθηκα προηγουμένως. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, απαραίτητη προϋπόθεση είναι οι νομισματικές πρακτικές εξαιρετικού χαρακτήρα να είναι ικανές να θέσουν σε κίνδυνο την εφαρμογή των πράξεων και διατάξεων που προβλέπονται στο άρθρο 1, δηλαδή πράξεων και διατάξεων σχετικών με την κοινή γεωργική πολιτική. Ποια μέτρα είναι δυνατά, δεν καθορίζεται λεπτομερώς από τη διάταξη αυτή, αλλά περιφραστικά μόνο με το γενικό όρο «παρεκκλίσεις». Καθίσταται όμως σαφές από το περιεχόμενο του νομοθετήματος ότι, αντικείμενο των μέτρων πρέπει να είναι ανάσχεση όλων των δυσκολιών, δηλαδή η ικανοποιητική εφαρμογή της κοινής γεωργικής πολιτικής. Αυτό συνεπάγεται ευρύ πλαίσιο διακριτικής εξουσίας, όπως συνηθίζεται στην περίπτωση διατάξεων για την εφαρμογή της κοινής γεωργικής πολιτικής.

Όταν, στις περιπτώσεις αυτές — νομοθετικές διατάξεις συνεπαγόμενες επιλογές οικονομικής πολιτικής που απορρέουν από ευρύ πεδίο διακριτικής εξουσίας — ασκηθούν κατά θεσμικού οργάνου αγωγές αποζημιώσεως, δεν αρκεί ως βασική προϋπόθεση ασκήσεως τέτοιας αγωγής μόνον η έλλειψη νομιμότητας· αντίθετα, όπως κατέστη πλέον σαφές από εκτενή σχετική νομολογία, πρέπει να αποδειχτεί ότι υπάρχει επαρκώς κατάφωρη παραβίαση υπερτέρου κανόνα δικαίου για την προστασία των ιδιωτών [βλ. απόφαση της 2ας Δεκεμβρίου 1971 στην υπόθεση 5/71, Zuckerfabrik Schöppenstedt κατά Συμβουλίου (1971) Slg. σ. 984].

Ο κανόνας αυτός εξάλλου διευκρινίστηκε σταδιακά. Έμφαση δόθηκε κατ' αρχήν στο ότι, ευθύνη βασιζόμενη σε κανόνες δικαίου συνεπαγόμενους επιλογές οικονομικής πολιτικής ανακύπτει μόνον σε ειδικές και εξαιρετικές περιστάσεις. Η αναγκαία προϋ-

πόθεση, όπως τονίστηκε με τις αποφάσεις που εκδόθηκαν πρόσφατα στις συνεδικασθείσες υποθέσεις 83 και 94/76 (απόφαση της 25ης Μαΐου 1978, Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GMBH & Co. και λοιποί κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, Slg 1978 σ. 1209) είναι ότι σε περίπτωση διακριτικής εξουσίας, πρέπει να έχει γίνει πρόδηλη και αισθητή υπέρβαση των ορίων της. Όπως κατέστη πρόσφατα σαφές με την απόφαση στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 116, 124 και 143/77 (απόφαση της 5ης Δεκεμβρίου 1979, G.R. Amylum N.V. και λοιποί κατά Συμβουλίου και Επιτροπής) δεν αρκεί ούτε η διαπίστωση προδήλως ανεπιεικούς επιβαρύνσεως που συνιστά παραβίαση της απαγορεύσεως των διακρίσεων. Στις προτάσεις μου στην υπόθεση αυτή τόνισα ότι πρέπει να εξετάζονται όλες οι πλευρές μιας υποθέσεως και όχι μόνο μία, όπως η εισαγωγή διακρίσεων, και ότι πρέπει να αποδειχθεί υπέρβαση διακριτικής εξουσίας που να προσεγγίζει την αυθαιρεσία ή, με άλλα λόγια, η πλήρης έλλειψη αντικειμενικών εκτιμήσεων. Ακολουθώντας την άποψη αυτή, το Δικαστήριο έκρινε, με την απόφασή του, ότι πρέπει να αποδεικνύεται τόσο βαρεία πλάνη, ώστε η προσβαλλόμενη πράξη να προσεγγίζει τα όρια της αυθαιρεσίας. Στην περίπτωση εκείνη διαπίστωσε ότι δεν συνέβαινε κάτι τέτοιο, τουλάχιστον όχι από άποψη τυπικών εκτιμήσεως γεωργικής πολιτικής.

Επομένως και η παρούσα υπόθεση πρέπει να κριθεί ακολουθώντας τις ίδιες αρχές.

2. Προς στήριξη της αγωγής του ο προσφεύγων πρόβαλε σειρά παραβάσεων, τις οποίες φέρεται να διέπραξε το Συμβούλιο.

(α) Όσον αφορά την παράβαση της απαγόρευσης των διακρίσεων, η οποία δεν εμφανίζεται μόνο στο άρθρο 40, παράγραφος 3, της Συνθήκης ΕΟΚ, αλλά πρέπει να θεωρείται ως γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου, δεν βλέπω να υπάρχει πρόβλημα· επανειλημμένα η νομολογία δέχτηκε ότι, αποτελεί κανόνα που προστατεύει τους ιδιώτες βάσει της νομοθεσίας περί της εξωσυμβατικής ευθύνης της διοικήσεως (βλ. απόφαση στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 83/76 και 94/76). Η αγωγή του ενάγοντος πρέπει να κριθεί κυρίως από τη σκοπιά αυτή που προέχει για τον ενάγοντα. Μπορώ λοιπόν να πω ότι το πρόβλημα στρέφεται μόνο γύρω από το αν επιτρέπεται να καθορίζονται διαφορετικές «πράσινες τιμές συναλλάγματος» για ενιαία συναλλαγματική περιοχή, όπως αυτή που υφίστατο για το Ηνωμένο Βασίλειο και την Ιρλανδία μέχρι την αρχή του 1979. Όταν ο ενάγων κάνει λόγο, μάλλον παρεμπιπτόντως, για δυσμενή διάκριση σε βάρος των Βρετανών παραγωγών, σε σύγκριση με τους αγρότες των άλλων κρατών μελών, τόνισε ότι, συνεπεία των αντιπροσωπευτικών ισοτιμιών, ισχύει στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας 40% υψηλότερο επίπεδο τιμών από ό,τι στο Ηνωμένο Βασίλειο και ότι, παρά τη σοβαρή υποτίμηση της ιταλικής λιρέττας, το χάσμα των τιμών μεταξύ της Ιταλίας και των άλλων κρατών μελών δεν είναι τόσο μεγάλο όσο στο Ηνωμένο Βασίλειο. Όπως όμως ο ίδιος ομολογεί, αυτό είναι χωρίς περαιτέρω σημασία για την υπόθεση, εφόσον δεν ήταν σε θέση να προσκομίσει τα απαραίτητα συγκριτικά στοιχεία.

(β) Όσον αφορά τις άλλες παραβιάσεις κανόνων δικαίου που αναφέρει ο ενάγων στο υπόμνημά του, δεν αποδεικνύονται στην υπό κρίση υπόθεση, δεδομένου ότι ο ενάγων δεν μπόρεσε να αποδείξει ότι πρόκειται περί κανόνων δικαίου για την προστασία των ιδιωτών, βάσει της νομοθεσίας περί εξωσυμβατικής ευθύνης της διοικήσεως, ούτε καν ότι υπάρχει προφανής και επαρκώς σοβαρή παραβίαση.

(αα) Κατά τη γνώμη μου, είναι ορθός ο ισχυρισμός του ότι το Συμβούλιο δεν καθόρισε επί του παρόντος κοινές τιμές, αλλά

μέσω ειδικών ισοτιμιών, καθόρισε εθνικές τιμές που δεν συμβιβάζονται με τις διατάξεις του άρθρου 40 — «μία ενδεχόμενη πολιτική τιμών πρέπει να βασίζεται επί κοινών κριτηρίων και ενιαίων μεθόδων υπολογισμού». Αυτό ισχύει επίσης για την αιτίαση, που πρέπει να αναφερθεί εδώ, ότι, εν πάση περιπτώσει το Συμβούλιο δεν κατέβαλε αρκετές προσπάθειες για να θεσπίσει πραγματικές κοινές τιμές, πλησιάζοντας τις αντιπροσωπευτικές τιμές περισσότερο στη νομισματική πραγματικότητα.

Πρέπει εδώ να τονιστεί ότι, σε καμιά περίπτωση, το άρθρο 40 δεν επιβάλλει υποχρεωτικές κοινές τιμές για την Κοινότητα, αλλά επιτρέπει μορφές οργανώσεως με διαφοροποίηση των τιμών κατά περιφέρεια. Δεν μπορεί, περαιτέρω, να αμφισβητηθεί ότι οι ισχύουσες κοινές τιμές έχουν καθοριστεί σε λογιστικές μονάδες που βρίσκονται σε αμοιβαία σχέση μεταξύ τους και απαρτίζουν σύστημα κοινών σημείων αναφοράς με έντονα συντονισμένο αποτέλεσμα. Συγχρόνως όμως είναι προφανές ότι, συνεπεία της παρατηρουμένης από το 1971 διαφοράς στη νομισματική εξέλιξη στα κράτη μέλη, η οποία, όπως η γεωργική πολιτική, είναι θέμα των κρατών μελών, κατέστη αδύνατον να διατηρήσουν όλοι οι παραγωγοί το ίδιο επίπεδο τιμών σε εθνικό νόμισμα. Αυτό θα απαιτούσε αισθητή μείωση τιμών, στις χώρες που προέβησαν σε ανατίμηση, το βάρος της οποίας δεν θα μπορούσαν να φέρουν οι παραγωγοί και, αφετέρου, αύξηση τιμών για τους καταναλωτές στις χώρες που προέβησαν σε υποτίμηση, πράγμα που κατ' ανάγκη φαίνεται αφόρητο από άποψη γενικής οικονομικής εξέλιξης. Το Συμβούλιο έπρεπε κατά τον προσδιορισμό των τιμών μετατροπής να λάβει υπόψη του τις σκέψεις αυτές και, κατ' αρχήν δεν μπορεί να επικρίνεται γι' αυτό.

Ναι μεν ο ενάγων, συνειδητοποιώντας ότι αυτή η εξέλιξη είναι κατά βάση αναπόφευκτη, αιτιάται κυρίως την έκταση της διαπιστωθείσας διαφοράς και το ότι το Συμβούλιο δεν κατέβαλε σοβαρές προσπάθειες για να πλησιάσει το ιδανικό που επιδιώκει η Συνθήκη, πρέπει όμως να δεχτεί ότι δεν απέδειξε ότι αυτό μπορούσε να συμβεί σε οποιαδήποτε σημαντική έκταση, χωρίς να διακυβευθούν ουσιώδη συμφέροντα, και ότι, ως εκ τούτου, δεν μπορεί να τεθεί θέμα τουλάχιστον προφανούς και σοβαρής καταπάτησης σημαντικών αρχών της Συνθήκης.

(ββ) Το ίδιο ισχύει για τα σχόλια του ενάγοντος, σχετικά με την ορθή εφαρμογή του κανονισμού 129 και ιδίως του άρθρου 3, από άλλη άποψη από εκείνη της δυσμενούς διακρίσεως.

Ως προς αυτό το σημείο, προβλήθηκε ο ισχυρισμός ότι ο κανονισμός που έχει πολύ γενική διατύπωση θα χρειαζόταν κατά βάση προηγουμένως μεγαλύτερη διευκρίνιση, στην πράξη όμως χρειαζόταν τουλάχιστον ορισμένα ενιαία κριτήρια. Δεδομένου ότι οι νομισματικές επιδράσεις εξουδετερώνονται μετά από ορισμένο χρόνο, η προσαρμογή στην πραγματική νομισματική κατάσταση θα έπρεπε να πραγματοποιείται μέσα σε ορισμένη ενιαία περίοδο. Όταν καθορίζονται οι αντιπροσωπευτικές τιμές, πρέπει να επιδιώκεται να πλησιάζουν όσο το δυνατόν περισσότερο τη χρηματαγορά και τη νομισματική κατάσταση. Ο καθορισμός πρέπει, εν πάση περιπτώσει, να γίνεται όσο το δυνατόν κατ' ουδέτερο τρόπο — εξού και η ανάμειξη της Νομισματικής επιτροπής — με κριτήριο, δηλαδή, τη νομισματική πρακτική εξαιρετικού χαρακτήρα, σχετικά με την οποία δίνει τρία παραδείγματα το άρθρο 3 του κανονισμού 129. Αυτό εξάλλου δεν πρέπει να οδηγεί σε εθνικούς χειρισμούς επί των τιμών, διότι κάθε πρόβλημα διαρθρωτικής πολιτικής δεν πρέπει να επιλύεται με αυτόν τον τρόπο, αλλά — καθόσον δεν το επιτρέπουν οι δυνάμεις της αγοράς — ενδεχομένως με σύστημα ενισχύσεων.

Κατά τη γνώμη μου, μπορούν στην παρούσα αλληλουχία να διατυπωθούν σοβαρές αμφιβολίες για το αν οι διατάξεις, τις οποίες αναφέρει ο ενάγων, πρέπει να θεωρούνται κανόνες δικαίου για την προστασία των ιδιωτών που έχουν σημασία στο πλαίσιο αγωγών σχετικά με την εξωσυμβατική ευθύνη των διοικητικών οργάνων. Ούτε νομίζω ότι αποδείχτηκε, ότι οι προϋποθέσεις, τις οποίες ανέφερα, προκύπτουν τόσο σαφώς από τον κανονισμό 129. Είναι πραγματικά δύσκολο να φανταστεί κανείς ότι σ' αυτόν τον πολύπλοκο τομέα με τις ποικίλες και ταχύτατα εναλλασσόμενες εξελίξεις — αμέσως έρχονται στο νου οι βίαιες βραχυπρόθεσμες διακυμάνσεις της αγγλικής λίρας — μπορούν ποτέ να ισχύσουν άκαμπτοι κανόνες σχετικά — για παράδειγμα — με μεταβατικές περιόδους ή οποιονδήποτε άλλο αυτόματο μηχανισμό. Ακόμη και ο Gildsdorf, ειδικός στον κλάδο αυτό του δικαίου, κάνει λόγο στην αναφερθείσα κατά τη διαδικασία πραγματεία του περί νομισματικής εξισώσεως από νομική άποψη (τεύχος 21 του Schriftenreihe des Instituts für Landwirtschaftsprecht του Πανεπιστημίου του Göttingen) για το πόσο εξαιρετικά δύσκολο είναι να αποκρυσταλλωθούν συγκεκριμένα νομικά κριτήρια για την εφαρμογή του άρθρου 3 του κανονισμού 129. Δεν πρέπει εδώ να αγνοείται ότι ο κανονισμός 129 και οι κανονισμοί που τον τροποποίησαν εκδόθηκαν βάσει του άρθρου 43 της Συνθήκης ΕΟΚ. Αποτελούν επομένως σημαντικό μέσο για την εφαρμογή της *γεωργικής πολιτικής* και, κατά συνέπεια, όταν εφαρμόζονται, είναι αδιανόητο να μην αναγνωρίζονται οι συλλογισμοί που αφορούν ειδικά τη γεωργική πολιτική· αυτή είναι η ερμηνεία την οποία φαίνεται να θεωρεί ως ορθή ο ενάγων.

Συνεπώς, το Συμβούλιο δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να κατηγορηθεί για σοβαρή κατάχρηση διακριτικής εξουσίας που να πλησιάζει την αυθαιρεσία, επειδή κατά την εφαρμογή του κανονισμού 129 έλαβε υπόψη τους συλλογισμούς όχι μόνο νομισματικής αλλά και γεωργικής πολιτικής.

3. Πριν στραφεί η προσοχή στην αιτίαση σχετικά με τη *δυσμενή διάκριση*, η οποία φέρεται να προκλήθηκε σε βάρος των Βρετανών παραγωγών σε σύγκριση με τους Ιρλανδούς, εξαιτίας της θεσπίσεως διαφορετικών τιμών μετατροπής της πράσινης αγγλικής λίρας, πρέπει πρώτα να υπομνηστεί ότι ο ενάγων στηρίζει την αιτίαση αυτή στο γεγονός ότι, αφενός, οι δύο χώρες αποτελούσαν ενιαία συναλλαγματική περιοχή κατά την κρίσιμη περίοδο, και ότι, αφετέρου, οι γεωργικοί παραγωγοί των δύο χωρών βρέθηκαν ακριβώς στην ίδια θέση, όσον αφορά την αύξηση των τιμών που οφειλόταν στην υποτίμηση της αγγλικής λίρας, ώστε ο διαφορετικός υπολογισμός της τιμής μετατροπής για την πράσινη αγγλική λίρα, που επηρέασε άμεσα το εισοδηματικό επίπεδο και οδήγησε σε στρέβλωση του ανταγωνισμού, δεν μπορεί να δικαιολογηθεί καθόλου.

Το Συμβούλιο, εξάλλου, θεωρεί ότι υπήρχαν αντικειμενικοί λόγοι για διαφοροποίηση, οι οποίοι τουλάχιστον, καταρρίπτουν την κατηγορία περί αυθαιρέτων μέτρων. Το Συμβούλιο πιστεύει ότι, εφόσον επρόκειτο για πράξεις στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής, έπρεπε να ληφθούν υπόψη οι στόχοι του άρθρου 39. Για να γίνει αυτό, έπρεπε να δοθεί προσωρινά προτεραιότητα στον ένα ή τον άλλο στόχο — όπως τονίστηκε επανειλημμένα από τη νομολογία — σταθμίζοντας την όλη κατάσταση της γεωργίας. Εφόσον υπάρχει σαφώς μεγάλη διαφορά στη σημασία που έχει για το Ηνωμένο Βασίλειο και την Ιρλανδία η γεωργία και ειδικότερα η εκτροφή βοοειδών, πρέπει κατά τον καθορισμό της τιμής μετατροπής για την Ιρλανδία να θεωρείται θεμιτό το να εξασφαλίζεται δίκαιο εισόδημα στους γεωργικούς παραγωγούς από το να διασφαλίζονται λογικές τιμές για τους καταναλωτές στο Ηνωμένο Βασίλειο.

Ο ενάγων αντιτάσσει σ' αυτά ότι η δήθεν απαραίτητη στάθμιση των συμφερόντων —

γεωργικό εισόδημα, αφενός, και τιμές για τον καταναλωτή, αφετέρου — μπορεί να επιχειρείται μόνον αν οι κοινές τιμές καθορίζονται σε *λογιστικές μονάδες*· όταν όμως μετατρέπονται σε εθνικό νόμισμα δεν επιτρέπεται να λαμβάνονται επιπλέον υπόψη και εδαφικές ιδιομορφίες. Διαφορετικά, αν έπρεπε πραγματικά να ληφθεί υπόψη η οικονομική κατάσταση σε μια χώρα και μαζί με αυτή η εθνική οικονομική πολιτική της, θα δινόταν αφορμή για διαταραχές και αποτελέσματα αντίθετα με τις αρχές του άρθρου 40 — πολιτική τιμών επί τη βάσει κοινών κριτηρίων και ενιαίων μεθόδων υπολογισμού. Αν όμως δεν θεωρηθεί εκ προοιμίου ως απαράδεκτος ο τρόπος σκέψης του Συμβουλίου, πρέπει κανείς να σκεφτεί στην περίπτωση αυτή ότι οι περιστάσεις, στις οποίες αναφέρεται, υφίσταντο ανέκαθεν, ενώ μόνο από ορισμένη ημερομηνία και μετά ίσχυσαν διαφορετικές τιμές μετατροπής και σε σχετικά διαφορετικό βαθμό, με συνέπεια οι γεωργικές τιμές μεταξύ Ηνωμένου Βασιλείου και Ιρλανδίας να διαφέρουν κατά 15% στην περίοδο εμπορίας 1976-77, το επόμενο έτος κατά 18%, στη δε περίοδο εμπορίας 1978-79 υπήρχε μάλιστα διαφορά 20%. Είναι εξάλλου τουλάχιστον επιθυμητό και πρέπει να αποδεικνύεται ότι, οι ενδεχόμενες διαφορές ανταποκρίνονται ακριβώς σε ό,τι πρέπει να θεωρείται ουσιώδες από άποψη των παραγόντων που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη (όπως διαφορές στην ποσότητα παραγωγής).

(α) Όσον αφορά αυτό το επιχείρημα, μπαίνει κανείς στον πειρασμό να αντιπαραθέσει στο συλλογισμό του ενάγοντος την απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση 138/78 (απόφαση της 21ης Φεβρουαρίου 1979, Hans-Markus Stölting κατά Hauptzollamt Hamburg-Jonas, Slg. 1979 σ. 713). Όπως είναι γνωστό στο Δικαστήριο, με την απόφαση αυτή κρίθηκε ότι η πράσινη ισοτιμία δικαιολογείται από τις απαιτήσεις της κοινής γεωργικής πολιτικής. Η θέσπιση γεωργικών τιμών συναλλάγματος ενδέχεται να συνεπάγεται πλεονεκτήματα ή μειονεκτήματα που μπορεί να εμφανίζονται ως δυσμενής διάκριση. Παραμένει ωστόσο αληθές ότι η πράσινη τιμή συναλλάγματος χρησίμευσε ως μέσο αντιμετώπισης νομισματικών καταστάσεων, οι οποίες, ελλείψει κοινοτικών μέτρων, θα οδηγούσαν σε πολύ σοβαρότερη και γενικευμένη διάκριση. Αυτό ίσως μπορεί να γίνει αντιληπτό υπό την έννοια ότι, όταν καθορίζονται πράσινες τιμές, φαίνεται εύλογο να δημιουργείται κάποια δυσμενής διάκριση, αρκεί να παραμένει πιο περιορισμένη από εκείνη που θα επήρχετο διαφορετικά ως αποτέλεσμα χαώδους νομισματικής εξελίξεως.

Ενόψει του ότι κανονισμοί, όπως αυτός που μας ενδιαφέρει στην παρούσα διαδικασία, εκδίδονται μόνο ομόφωνα και ότι οι πράσινες τιμές δεν μπορούν να πλησιάσουν περισσότερο τη νομισματική πραγματικότητα εναντίον της επιθυμίας της ενδιαφερομένης κυβερνήσεως, πρέπει να αναλογιστεί κανείς σχετικά ότι δύσκολα θα γινόταν ανεκτή η καταβολή στους Βρετανούς παραγωγούς, από τους κοινοτικούς πόρους, αντισταθμίσματος, λόγω αποζημιώσεως εξ εξωσυμβατικής ευθύνης της διοικήσεως, με τη μορφή «deficiency payment» με σκοπό η Βρετανική Κυβέρνηση να θεσπίσει σε κοινοτικό επίπεδο τιμές μετατροπής, οι οποίες, μέσα στο πλαίσιο της οικονομικής πολιτικής, να λαμβάνουν περισσότερο υπόψη το συμφέρον των καταναλωτών παρά των παραγωγών.

Δεν μπορώ πάντως να δεχτώ ότι οι δύο αυτοί συλλογισμοί καθαυτοί μπορούν να δώσουν ικανοποιητική λύση στην υπό κρίση υπόθεση.

(β) Αν εξετάσει κανείς από πιο κοντά την επιχειρηματολογία του ενάγοντος, τότε εύλογα θέτει υπό αμφισβήτηση τη συνάφειά της προς την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων, διότι δικαιολογείται η αμφιβο-

λία κατά πόσον οι Άγγλοι και οι Ιρλανδοί παραγωγοί βρίσκονται σε θέση *δεκτική συγκρίσεως*.

Υπενθυμίζω εδώ τα όσα ανέπτυξε το Συμβούλιο — χωρίς να αμφισβητηθούν από τον ενάγοντα — ως προς τη διαφορετική εισοδηματική κατάσταση, αφενός, των Άγγλων και, αφετέρου, των Ιρλανδών γεωργών που οφείλεται προφανώς σε διαφορετικές υποδομές. Εξάλλου, όταν ο ενάγων ισχυρίζεται ότι, λόγω της πραγματικής υποτίμησης της αγγλικής λίρας, επηρεάστηκε, δηλαδή αυξήθηκε, κατά κάποιο τρόπο το κόστος, δεν πρέπει να λησμονείται ότι οι διαφορετικές πράσινες ισοτιμίες εξασφαλίζουν και κάποιο αντιστάθμισμα. Στην πραγματικότητα, η μικρότερη υποτίμηση στο Ηνωμένο Βασίλειο έχει ως συνέπεια να είναι χαμηλότερες οι τιμές και άλλων γεωργικών προϊόντων και, καθόσον οι τιμές αυτές πρέπει να θεωρούνται ως συντελεστές κόστους, οι κτηνοτρόφοι του Ηνωμένου Βασίλειου βρίσκονται σε ευνοϊκότερη θέση από τους κτηνοτρόφους της Ιρλανδίας.

(γ) Εχουν όμως μεγαλύτερη σημασία οι παρατηρήσεις, που στην πραγματικότητα βαίνουν πέρα από την απαγόρευση των διακρίσεων, καθώς και το ζήτημα μέχρι ποιο βαθμό επιτρέπεται σχετικά η διαφοροποίηση βάσει αντικειμενικών γεγονότων, χωρίς να παραβιάζεται πραγματικά η αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων.

Πραγματικά επί αγωγής αποζημιώσεως λόγω εξωσυμβατικής ευθύνης, όπως η προκείμενη, η ανάπτυξη δεν μπορεί να περιοριστεί στην προαναφερθείσα αρχή της προστασίας των ιδιωτών. Πρέπει αντίθετα να τεθεί το ερώτημα, μήπως—ακόμη κι αν διαπιστώνεται πραγματικά κάποια δυσμενής διάκριση — συνδέονται με τη διαφορετική μεταχείριση κάποιοι αντικειμενικοί συλλογισμοί, οι οποίοι εν πάση περιπτώσει αποκλείουν οποιαδήποτε προφανή και βαρεία υπέρβαση των ορίων της διακριτικής εξουσίας, προσεγγίζουσα τα όρια της αυθαιρεσίας. Αυτό καθίσταται ιδιαίτερα σαφές από τις πρόσφατες αποφάσεις επί της εισφοράς στην ισογλυκόζη (116/77 124/77 και 143/77). Στις υποθέσεις αυτές είχε ήδη καταστεί σαφές, μετά την προδικαστική απόφαση στις υποθέσεις 103/77 και 145/77, ότι οι αμφισβητούμενες εισφορές στην παραγωγή ήσαν προφανώς άδικες κατά την έννοια της απαγορεύσεως των διακρίσεων. Υποστηρίχθηκε πάντως — και δεν ήταν μικρή η αποφασιστική σημασία των συλλογισμών γεωργικής πολιτικής — ότι δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις ασκήσεως αγωγής αποζημιώσεως λόγω εξωσυμβατικής ευθύνης εκ παρανόμων κανονιστικών πράξεων, εφόσον η συνολική εκτίμηση της υποθέσεως οδηγούσε στο συμπέρασμα ότι δεν παρατηρήθηκαν τόσο σοβαρά σφάλματα που να εμφανίζουν ως αυθαίρετη τη μεταχείριση των παραγωγών ισογλυκόζης.

Αν υιοθετήσει κανείς αυτή την άποψη, δύσκολα θα αρνηθεί ότι το Συμβούλιο στήριξε απολύτως τα μέτρα που θέσπισε σε αντικειμενικούς συλλογισμούς με κάποια βαρύτητα. Όπως προανέφερα, τα μέτρα που θεσπίσθηκαν κατά το άρθρο 3 του κανονισμού 129 έχουν χαρακτήρα αποφάσεων γεωργικής πολιτικής και, για το λόγο αυτό, πρέπει η επεξεργασία τους να γίνεται σύμφωνα με τη διαδικασία που είναι χαρακτηριστική για τέτοιες αποφάσεις. Το άρθρο 39, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΟΚ δίνει ένα παράδειγμα σύμφωνα με το οποίο, κατά την εκπόνηση της γεωργικής πολιτικής πρέπει να λαμβάνεται υπόψη το γεγονός ότι στα κράτη μέλη η γεωργία αποτελεί έναν τομέα στενά συνδεδεμένο με το σύνολο της οικονομίας. Αυτό σημαίνει ότι πρέπει να λαμβάνεται υπόψη το σύνολο της οικονομικής καταστάσεως· αυτό που έχει, επομένως, σημασία είναι ο συνδυασμός της καταστάσεως τόσο των παραγωγών όσο και των καταναλωτών και όχι μόνο η ατομική κατάσταση μερικών μόνο από τα μέλη της μιας ή της άλλης κατηγορίας. Δι-

καιολογείται, επομένως, πλήρως, κατά τη θέσπιση των εξαιρετικών μέτρων κατά το άρθρο 3 του κανονισμού 129, πέρα και υπεράνω από τη στάθμιση των συμφερόντων παραγωγών και καταναλωτών, που απαιτείται από το άρθρο 39 και η οποία ανεπαρκώς μόνο μπορεί να επιτευχθεί με τον καθορισμό κοινών τιμών, να δίνεται προτεραιότητα σε διαφορετικά συμφέροντα, ανάλογα με το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος. Είναι σαφές ότι το Συμβούλιο ενήργησε σε τέτοια βάση. Δεν μπορεί να αμφισβητηθεί ότι οι παρατηρήσεις του, ως προς τη θέση της γεωργίας στο σύνολο της οικονομίας και ιδίως ως προς την εκτροφή βοοειδών στην Ιρλανδία, αφενός, και στο Ηνωμένο Βασίλειο, αφετέρου, είναι εντυπωσιακές. Δεν θα τις ανακεφαλαιώσω τώρα εδώ, αλλά παραπέμπω στη σελίδα 10 της απαντήσεώς του και στα συνημμένα στο υπόμνημα αυτό. Σύμφωνα με αυτά, σημασία έχει ότι η Ιρλανδία είναι κυρίως παραγωγική και εξαγωγική χώρα, ενώ το Ηνωμένο Βασίλειο πρέπει να ενταχθεί στις καταναλωτικές χώρες. Αυτό πρέπει κανείς να το έχει υπόψη του μαζί με το γεγονός οτι το Ηνωμένο Βασίλειο, πριν από την προσχώρηση, ακολουθούσε πολιτική χαμηλών τιμών κατανάλωσης, η απαιτούμενη από τη Συνθήκη αλλαγή της οποίας δυσχεράνθηκε σημαντικά από τις οικονομικές δυσκολίες των ετών 1973 μέχρι 1977. Δεν μπορεί συνεπώς να θεωρείται ως εσφαλμένο ή προφανώς ανεφάρμοστο το ότι, κατά τον καθορισμό των πράσινων ισοτιμιών για το Ηνωμένο Βασίλειο, δόθηκε μεγαλύτερο βάρος στα συμφέροντα του καταναλωτή. Κατά τη γνώμη μου δεν επιτρέπεται ο ισχυρισμός ότι είναι αυθαίρετη η τιμή μετατροπής που προέκυψε, αφού ελήφθησαν υπόψη, όχι μόνο σοβαρά εθνικά συμφέροντα στο πλαίσιο της επιδοκιμαζόμενης από την Κοινότητα οικονομικής πολιτικής και πολιτικής καταπολεμήσεως του πληθωρισμού, αλλά και τα συμφέροντα της κοινής γεωργικής πολιτικής, επηρεάζοντας τον όγκο της παραγωγής στο Ηνωμένο Βασίλειο. Αν αυτό είναι βασικά σωστό, η αναφορά του ενάγοντος στην ανομοιογενή εξέλιξη των πράσινων ισοτιμιών και η άποψή του ότι οι διαφορές πρέπει να αντικατοπτρίζουν τουλάχιστον την έκταση των διαφορών που διαπιστώνονται στους κρίσιμους παράγοντες (όπως το έλλειμμα της παραγωγής στο Ηνωμένο Βασίλειο), δεν μπορεί να οδηγήσει σε άλλο συμπέρασμα. Απλώς δεν υπάρχουν επαρκείς αποδείξεις σχετικά για οποιονδήποτε προδήλως ακατάλληλο χειρισμό. Στην πραγματικότητα, ο ενάγων δεν απέδειξε ότι τα μέτρα της Κοινότητας, για τον καθορισμό των τιμών μετατροπής, υπερέβαιναν σαφώς τις ανάγκες της επίμαχης καταστάσεως ούτε κατέστησε σαφές ότι η εξέλιξη της οικονομικής καταστάσεως δεν στάθηκε η αιτία για τις κατά καιρούς διαφοροποιήσεις μεταξύ των πράσινων αγγλικών λιρών.

4. Συνοψίζοντας διαπιστώνω τα εξής: ίσως είναι δύσκολο να καταπνίξει κανείς κάποιο αίσθημα ανησυχίας και ίσως δικαιολογούνται κάποιες επιφυλάξεις· για το λόγο αυτό οι προσπάθειες της Επιτροπής να πετύχει λύσεις προσφορότερες για την κοινή αγορά δεν μπορούν να τύχουν βαθειάς επιδοκιμασίας, ούτε μπορεί αντίστοιχα να ενθαρρύνεται πολύ το Συμβούλιο στο να κλείνει τ' αυτιά σε τέτοιου είδους προτάσεις υπέρ της διαφυλάξεως μιας γνήσιας κοινής αγοράς· έτσι, στην υπό κρίση υπόθεση, απομένει μόνο το συμπέρασμα ότι δεν πληρούνται οι εξαιρετικά αυστηρές προϋποθέσεις που έχουν αποκρυσταλλωθεί από τη νομολογία για την αγωγή λόγω εξωσυμβατικής ευθύνης εκ μη νομίμων κανονιστικών πράξεων. Παρά τα όσα ελέχθησαν, δεν συντρέχει στην υπό κρίση υπόθεση επαρκώς κατάφωρη παραβίαση υπερτέρου κανόνα δικαίου για την προστασία των ιδιωτών· επομένως, παρέλκει οποιοδήποτε περαιτέρω σχόλιο ως προς την έκταση της φερομένης ζημίας ή ως προς τον αιτιώδη σύνδεσμο.

5. Για το λόγο αυτό προτείνω να απορριφθεί η αγωγή ως αβάσιμη.