ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πρώτο τμήμα)
της 14ης Οκτωβρίου 2004*

Στην υπόθεση C-173/02,

με αντικείμενο προσφυγή περί ακυρώσεως δυνάμει του άρθρου 230 ΕΚ,

η οποία ασκήθηκε στις 13 Μαΐου 2002,

Βασίλειο της Ισπανίας, εκπροσωπούμενο από τον S. Ortiz Vaamonde, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

προσφεύγον,

κατά

Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενης από τον J. L. Buendía Sierra, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

καθής,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ισπανική.

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πρώτο τμήμα),

συγκείμενο από τους P. Jann (εισηγητή), πρόεδρο τμήματος, A. Rosas και S. von Bahr, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: F. G. Jacobs
γραμματέας: R. Grass

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα ο οποίος ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 22ας Ιανουαρίου 2004,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με το δικόγραφο της προσφυγής, το Βασίλειο της Ισπανίας ζητεί από το Δικαστήριο την ακύρωση της αποφάσεως 2002/411/ΕΚ της Επιτροπής, της 12ης Μαρτίου 2002, σχετικά με την κρατική ενίσχυση που χορήγησε η Ισπανία στους παραγωγούς αγελαδινού γάλακτος, οι οποίοι θεωρούνται ως παραγωγοί προτεραιότητας (ΕΕ L 144, σ. 49, στο εξής: προσβαλλόμενη απόφαση).

Νομικό πλαίσιο

2 Κατά το άρθρο 36 ΕΚ:

«Οι διατάξεις του κεφαλαίου του σχετικού με τους κανόνες του ανταγωνισμού δεν εφαρμόζονται στην παραγωγή και στο εμπόριο των γεωργικών προϊόντων παρά μόνο κατά το μέτρο που ορίζεται από το Συμβούλιο [...]»

3 Το άρθρο 23 του κανονισμού (ΕΟΚ) 804/68 του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1968, περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/003, σ. 82) ορίζει:

«Με την επιφύλαξη αντιθέτων διατάξεων του παρόντος κανονισμού, τα άρθρα 92 έως 94 της συνθήκης [νυν άρθρα 87 έως 89 ΕΚ] εφαρμόζονται στην παραγωγή και στο εμπόριο των προϊόντων που αναφέρονται στο άρθρο 1.»

4 Το άρθρο 5 του κανονισμού (ΕΟΚ) 3950/92 του Συμβουλίου, της 28ης Δεκεμβρίου 1992, για τη θέσπιση συμπληρωματικής εισφοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων (ΕΕ L 405, σ. 1), ορίζει:

«Εντός των ποσοτήτων που αναφέρονται στο άρθρο 3, το κράτος μέλος μπορεί να τροφοδοτεί το εθνικό του απόθεμα, μέσω γραμμικής μείωσης του συνόλου των ατομικών ποσοτήτων αναφοράς προκειμένου να χορηγεί πρόσθετες ή ειδικές ποσότητες σε παραγωγούς που καθορίζονται σύμφωνα με αντικειμενικά κριτήρια τα οποία θεσπίζονται σε συνεννόηση με την Επιτροπή.

Με την επιφύλαξη του άρθρου 6 παράγραφος 1, οι ποσότητες αναφοράς τις οποίες διαθέτουν οι παραγωγοί που δεν έχουν θέσει σε εμπορία γάλα ή άλλα γαλακτοκομικά προϊόντα για περίοδο δώδεκα μηνών, προστίθενται στο εθνικό απόθεμα και μπορούν να ανακατανεμηθούν σύμφωνα με το πρώτο εδάφιο. Όταν ο παραγωγός ξαναρχίζει την παραγωγή γάλακτος ή άλλων γαλακτοκομικών προϊόντων εντός προθεσμίας που καθορίζει το κράτος μέλος, του χορηγείται ποσότητα αναφοράς σύμφωνα με το άρθρο 4 παράγραφος 1, το αργότερο την 1η Απριλίου που έπεται της ημερομηνίας υποβολής της αίτησής του.»

5 Σύμφωνα με την προτελευταία αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 3950/92, ο σκοπός της περαιτέρω προωθήσεως της αναδιαρθρώσεως της γαλακτοκομικής παραγωγής και της βελτιώσεως του περιβάλλοντος, επιβάλλει, μεταξύ άλλων, να επιτραπεί στα κράτη μέλη να διατηρήσουν τη δυνατότητα εφαρμογής εθνικών προγραμμάτων αναδιαρθρώσεως και να οργανώσουν κάποιο βαθμό κινητικότητας των ποσοτήτων αναφοράς στο εσωτερικό ενός συγκεκριμένου γεωγραφικού πλαισίου και βάσει αντικειμενικών κριτηρίων.

6 Προς τούτο, το άρθρο 8 του κανονισμού 3950/92 ορίζει:

«Προκειμένου να επιτευχθεί η αναδιάρθρωση της γαλακτοκομικής παραγωγής σε εθνικό ή περιφερειακό επίπεδο ή στο επίπεδο των ζωνών συγκέντρωσης, ή να βελτιωθεί το περιβάλλον, τα κράτη μέλη μπορούν να εφαρμόζουν μία ή περισσότερες από τις ακόλουθες διατάξεις, σύμφωνα με διαδικασίες που καθορίζουν λαμβάνοντας υπόψη τα νόμιμα συμφέροντα των μερών:

— να παρέχουν στους παραγωγούς, που αναλαμβάνουν τη δέσμευση να εγκαταλείψουν οριστικά μέρος ή το σύνολο της γαλακτοκομικής τους παραγωγής, αποζημίωση, καταβαλλόμενη σε μία ή περισσότερες ετήσιες δόσεις, και να τροφοδοτούν το εθνικό απόθεμα με τις ποσότητες αναφοράς που αποδεσμεύονται με τον τρόπο αυτό,

— να ορίζουν, με βάση αντικειμενικά κριτήρια, τους όρους υπό τους οποίους μπορούν, έναντι προηγούμενης πληρωμής, οι παραγωγοί να επιτυγχάνουν, κατά την έναρξη δωδεκάμηνης περιόδου, την ανακατανομή από την αρμόδια αρχή, ή από οργανισμό που έχει ορίσει, ποσοτήτων αναφοράς που αποδεσμεύθηκαν οριστικά κατά το τέλος της προηγούμενης δωδεκάμηνης περιόδου από άλλους παραγωγούς έναντι καταβολής, σε μία ή περισσότερες ετήσιες δόσεις, αποζημίωσης ίσης με την προαναφερόμενη πληρωμή,

[...]»

Τα πραγματικά περιστατικά, η προσβαλλόμενη απόφαση και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

7 Κατά τη γαλακτοκομική περίοδο 1998/1999, οι αρμόδιες αρχές της Αυτόνομης Κοινότητας των Αστούριας έθεσαν σε εφαρμογή ενίσχυση για την αγορά ποσοστώσεων γάλακτος (στο εξής: επίμαχη ενίσχυση). Στόχος της ενισχύσεως ήταν να διευκολυνθούν, για την αγορά ποσοτήτων αναφοράς, οι παραγωγοί γάλακτος οι οποίοι είχαν χαρακτηριστεί ως παραγωγοί προτεραιότητας σε σχέση με άλλους παραγωγούς, δυνάμει του βασιλικού διατάγματος 1888/91, της 30ής Δεκεμβρίου 1991 (BOE αριθ. 2, της 2ας Ιανουαρίου 1992, σ. 84). Η ενίσχυση συνίστατο στη μείωση του επιτοκίου των δανείων για την αγορά των ποσοστώσεων.

8 Κατόπιν καταγγελίας σχετικής με την ενίσχυση αυτή, η Επιτροπή εξέδωσε, στις 12 Μαρτίου 2002, την προσβαλλόμενη απόφαση, με την οποία απαγόρευσε τη χορήγηση της ενισχύσεως, με το αιτιολογικό ότι είναι ασύμβατη προς την κοινή αγορά. Κατά την προσβαλλόμενη απόφαση, αφενός η επίμαχη ενίσχυση αντιβαίνει στις διατάξεις του κανονισμού 3950/92 και, αφετέρου, δεν έχουν εφαρμογή οι παράγραφοι 2 και 3 του άρθρου 87, ΕΚ.

9 Με την προσφυγή του, το Βασίλειο της Ισπανίας ζητεί από το Δικαστήριο να ακυρώσει την προσβαλλόμενη απόφαση και να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

10 Η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να απορρίψει την προσφυγή ως αβάσιμη και να καταδικάσει το Βασίλειο της Ισπανίας στα δικαστικά έξοδα.

Επί της προσφυγής

11 Προς στήριξη της προσφυγής της, η Ισπανική Κυβέρνηση προβάλλει δύο λόγους ακυρώσεως.

Επί του πρώτου λόγου ακυρώσεως

Επιχειρήματα των διαδίκων

12 Με τον πρώτο λόγο ακυρώσεως, η Ισπανική Κυβέρνηση προβάλλει ότι η προσβαλλόμενη απόφαση είναι αντίθετη προς τον κανονισμό 3950/92, διότι απαγορεύει ενίσχυση συμβατή προς τους σκοπούς του εν λόγω κανονισμού, καθώς και προς τους κανόνες και τις θεμελιώδεις αρχές του κοινοτικού δικαίου.

13 Πράγματι, για την εκτίμηση της συμβατότητας της ενισχύσεως προς τον κανονισμό 3950/92, δεν είναι απαραίτητο να αποδειχθεί ότι αυτή επιτρέπεται ρητώς από τον κανονισμό. Αρκεί να αποδειχθεί ότι συνάδει προς τους σκοπούς που αυτός επιδιώκει και ότι δεν παραβιάζει κανένα κανόνα ή θεμελιώδη αρχή του κοινοτικού δικαίου (αποφάσεις της 26ης Ιουνίου 1979, 177/78, McCarren, Συλλογή 1979, μόνο σε ξενόγλωσσες εκδόσεις, σ. 2161, σκέψη 14, της 23ης Φεβρουαρίου 1988, 216/84, Επιτροπή κατά Γαλλίας, Συλλογή 1988, σ. 793, σκέψεις 18 και 19, της 14ης Ιουλίου 1988, 90/86, Zoni, Συλλογή 1988, σ. 4285, σκέψη 26, και της 6ης Νοεμβρίου 1990, C-86/89, Ιταλία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1990, σ. I-3891, σκέψη 19). Η επίμαχη ενίσχυση πληροί τις προϋποθέσεις αυτές.

14 Σε κάθε περίπτωση, τα κράτη μέλη διαθέτουν εξουσία εκτιμήσεως, στο πλαίσιο της οποίας δύνανται να συμπληρώνουν τις επιλογές που παρέχει το άρθρο 8 του ως άνω κανονισμού.

15 Η Επιτροπή απαντά ότι η νομολογία του Δικαστηρίου δεν περιέχει κανένα στοιχείο ικανό να στηρίξει την άποψη της Ισπανικής Κυβερνήσεως, ότι η ενίσχυση την οποία αφορά η προσβαλλομένη απόφαση είναι συμβατή προς τον κανονισμό 3950/92, έστω και αν δεν προβλέπεται ρητώς από αυτόν.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

16 Όπως επισημαίνεται στην προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Γαλλίας, σκέψη 18, τα γαλακτοκομικά προϊόντα υπόκεινται σε κοινή οργάνωση της αγοράς.

17 Όσον αφορά τις ενισχύσεις στον τομέα αυτόν, από το άρθρο 23 του κανονισμού 804/68, σε συνδυασμό με το άρθρο 36 ΕΚ, συνάγεται ότι οι διατάξεις των άρθρων 87 ΕΚ, 88 ΕΚ και 89 ΕΚ εφαρμόζονται στην παραγωγή και στο εμπόριο των προϊόντων μόνον κατά το μέτρο που η εφαρμογή τους προβλέπεται από την καθιερώσασα την κοινή οργάνωση της αγοράς κανονιστική ρύθμιση.

18 Ο κανονισμός 3950/92 ορίζει συναφώς, ιδίως στα άρθρα 5 και 8, ότι τα κράτη μέλη μπορούν, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, να χορηγούν ενισχύσεις στους παραγωγούς γαλακτοκομικών προϊόντων.

19 Κατά πάγια νομολογία, όταν η Κοινότητα καθιερώνει κοινή οργάνωση της αγοράς σε συγκεκριμένο τομέα, απόκειται σ' αυτή να αναζητήσει τις λύσεις στα προβλήματα που ανακύπτουν στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής. Επομένως, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να μη λαμβάνουν μονομερώς κανένα μέτρο στον τομέα αυτόν, ακόμη και αν το μέτρο αυτό αποβλέπει στη στήριξη της κοινής πολιτικής της Κοινότητας (βλ. τις προπαρατεθείσες αποφάσεις Επιτροπή κατά Γαλλίας, σκέψη 18, κατά Επιτροπής Ιταλία σκέψη 19, και Zoni, σκέψη 26).

20 Στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως της αγοράς των γαλακτοκομικών προϊόντων, νόμιμες είναι μόνον οι κρατικές ενισχύσεις που προβλέπονται ρητά από τον κανονισμό 3950/92 και, ιδίως, τα άρθρα 5 και 8.

21 Επομένως, δεν μπορεί να γίνει δεκτό το επιχείρημα της Ισπανικής Κυβερνήσεως ότι από την απόφαση της 20ής Ιουνίου 2002, C-313/99, Mulligan κ.λπ. (Συλλογή 2002, σ. I-5719), προκύπτει ότι δεν είναι απαραίτητο η ενίσχυση να επιτρέπεται ρητώς από τον κανονισμό 3950/92. Όπως ορθώς επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας, στο σημείο 40 των προτάσεών του, το Δικαστήριο στην υπόθεση αυτή έκρινε ότι το επίμαχο ιρλανδικό σύστημα ήταν νόμιμο για τον λόγο και μόνον ότι περιλαμβάνεται στα μέτρα που επιτρέπει το άρθρο 7, παράγραφος 1, του κανονισμού 3950/92 (βλ. την προπαρατεθείσα απόφαση Mulligan κ.λπ., σκέψη 29).

22 Εν προκειμένω, η επίμαχη ενίσχυση, η οποία συνίσταται στη μείωση του επιτοκίου των δανείων για την αγορά των ποσοτήτων αναφοράς από άλλους παραγωγούς, δεν επιτρέπεται ρητώς ούτε από το άρθρο 5 ούτε από το άρθρο 8 του κανονισμού 3950/92.

23 Πράγματι, οι ποσότητες αναφοράς, για την αγορά των οποίων χορηγήθηκε η ενίσχυση, δεν προέρχονται από το εθνικό απόθεμα ούτε ελευθερώθηκαν λόγω γραμμικής μειώσεως του συνόλου των ατομικών ποσοτήτων αναφοράς και δεν αντιστοιχούν στις ποσότητες αναφοράς των παραγωγών που δεν διέθεσαν γάλα ή άλλα γαλακτοκομικά προϊόντα στο εμπόριο για διάστημα δώδεκα μηνών, κατά την έννοια του άρθρου 5 του κανονισμού 3950/92.

24 Επιπλέον, η επίμαχη ενίσχυση δεν συνιστά αποζημίωση κατά την έννοια του άρθρου 8, πρώτη περίπτωση, του κανονισμού 3950/92, αφού πρόκειται για μείωση επιτοκίου.

25 Τέλος, δεν εμπίπτει ούτε στο πεδίο εφαρμογής της δεύτερης περιπτώσεως του άρθρου 8, διότι οι ποσότητες αναφοράς για την αγορά των οποίων χορηγείται δεν προέρχονται από το εθνικό απόθεμα.

26 Περαιτέρω, όπως ορθώς επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 44 των προτάσεών του, η αναφορά σε «μία ή περισσότερες από τις ακόλουθες διατάξεις» του άρθρου 8 του κανονισμού 3950/92 επιτρέπει μεν στα κράτη μέλη να λαμβάνουν οποιοδήποτε, ή και κανένα, από τα απαριθμούμενα μέτρα, είτε μεμονωμένα είτε συνδυαζόμενα, αλλά δεν τους επιτρέπεται να θεσπίζουν νέες μορφές ρυθμίσεων. Ομοίως, οι «λεπτομερείς κανόνες», τους οποίους τα κράτη μέλη επιτρέπεται να θεσπίζουν, πρέπει να αποσκοπούν στην εφαρμογή ενός ή περισσοτέρων από τα απαριθμούμενα μέτρα.

27 Από τις προηγηθείσες σκέψεις προκύπτει ότι ο πρώτος λόγος ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί.

Δεύτερος λόγος ακυρώσεως

Επιχειρήματα των διαδίκων

28 Με τον δεύτερο λόγο ακυρώσεως, η Ισπανική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η προσβαλλόμενη απόφαση είναι αντίθετη προς τον κανονισμό 3950/92, διότι απαγορεύει ενίσχυση η οποία δεν επιφέρει νόθευση των κανόνων λειτουργίας της αγοράς του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων.

29 Κατά την Ισπανική Κυβέρνηση, μία ενίσχυση που δεν νοθεύει τους κανόνες λειτουργίας της αγοράς του γάλακτος είναι συμβατή προς την κοινή αγορά και, ως εκ τούτου, δεν μπορεί να απαγορευθεί.

30 Σε περίπτωση που το Δικαστήριο κρίνει ότι ο κανονισμός 3950/92 δεν απαγορεύει τη λήψη μέτρων αναδιαρθρώσεως άλλων από αυτά που ρητώς προβλέπει, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η επίμαχη ενίσχυση ενδέχεται να προκαλέσει σημαντικές στρεβλώσεις στην αγορά και, ως εκ τούτου, είναι ασύμβατη με την κοινή ρύθμιση της αγοράς.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

31 Όπως επισημάνθηκε με τη σκέψη 20 της παρούσας αποφάσεως, νόμιμες είναι μόνον οι ενισχύσεις που ρητώς προβλέπει ο κανονισμός 3950/92. Ο νόμιμος χαρακτήρας τους δεν εξαρτάται από τις ενδεχόμενες συνέπειές τους για τη λειτουργία της αγοράς του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων. Επομένως, μία τέτοια ενίσχυση, εφόσον δεν επιτρέπεται ρητώς από τον κανονισμό, είναι παράνομη ακόμη και αν δεν είναι ικανή να προκαλέσει στρεβλώσεις στη λειτουργία της εν λόγω αγοράς.

32 Εν προκειμένω, η επίμαχη ενίσχυση δεν επιτρέπεται ρητώς από τον κανονισμό 3950/92.

33 Από τις προηγηθείσες σκέψεις προκύπτει ότι και ο δεύτερος λόγος ακυρώσεως είναι απορριπτέος.

34 Από το σύνολο των σκέψεων αυτών προκύπτει ότι η προσφυγή πρέπει να απορριφθεί.

Επί των δικαστικών εξόδων

35 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπήρξε σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Επειδή η Επιτροπή ζήτησε την καταδίκη του Βασιλείου της Ισπανίας και αυτό ηττήθηκε ως προς τους λόγους ακυρώσεως που προέβαλε, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (πρώτο τμήμα) αποφασίζει:

1) Απορρίπτει την προσφυγή.

2) Καταδικάζει το Βασίλειο της Ισπανίας στα δικαστικά έξοδα.

(υπογραφές)