ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ
της 2ας Φεβρουαρίου 1988 *

Στην υπόθεση 61/86,

Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας, εκπροσωπούμενο από τον B. E. McHenry, του Treasury Solicitor's Department, επικουρούμενο από τον Gerald Barling, barrister, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο τη βρετανική πρεσβεία,

προσφεύγον,

κατά

Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενης από τον D. Grant Lawrence, μέλος της νομικής της υπηρεσίας, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον Γεώργιο Κρεμλή, μέλος της νομικής της υπηρεσίας, κτίριο Jean Monnet, Kirchberg,

καθής,

υποστηριζόμενης από τη

Γαλλική Δημοκρατία, εκπροσωπούμενη από τον Gilbert Guillaume, διευθυντή της διευθύνσεως νομικών υποθέσεων του Υπουργείου Εξωτερικών, επικουρούμενο από τον Ronny Abraham, υποδιευθυντή της διευθύνσεως νομικών υποθέσεων του Υπουργείου Εξωτερικών, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο τη γαλλική πρεσβεία,

παρεμβαίνουσα,

που έχει ως αντικείμενο αίτηση με την οποία ζητείται μερική ακύρωση του κανονισμού 3451/85 της Επιτροπής, της 6ης Δεκεμβρίου 1985 (ΕΕ L 328, σ. 23), και του κανονισμού 9/86 της Επιτροπής, της 3ης Ιανουαρίου 1986 (ΕΕ L 2, σ. 14), που τροποποιούν τον κανονισμό 1633/84 της Επιτροπής για τις λεπτομέρειες εφαρμογής της μεταβλητής πριμοδοτήσεως για τη σφαγή των προβατοειδών,

* Γλώσσα διαδικασίας: η αγγλική.

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

συγκείμενο από τους G. Bosco, πρόεδρο τμήματος, προεδρεύοντα, O. Due και G. C. Rodríguez Iglesias, προέδρους τμήματος, T. Koopmans, K. Bahlmann, R. Joliet και F. Schockweiler, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: C. O. Lenz
γραμματέας: D. Louterman, υπάλληλος διοικήσεως

έχοντας υπόψη την έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση και κατόπιν της προφορικής διαδικασίας της 3ης Ιουνίου 1987, κατά τη διάρκεια της οποίας η Γαλλική Δημοκρατία εκπροσωπήθηκε από τον Bernard Botte, ακόλουθο πρεσβείας στην κεντρική διοίκηση του Υπουργείου Εξωτερικών,

αφού άκουσε το γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 21ης Οκτωβρίου 1987,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη γραμματεία του Δικαστηρίου στις 4 Μαρτίου 1986, το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και Βόρειας Ιρλανδίας άσκησε, δυνάμει του άρθρου 173, πρώτη παράγραφος, της Συνθήκης ΕΟΚ, προσφυγή με την οποία ζητεί την ακύρωση του κανονισμού 3451/85 της Επιτροπής, της 6ης Δεκεμβρίου 1985 (ΕΕ L 328, σ. 23), και του κανονισμού 9/86 της Επιτροπής, της 3ης Ιανουαρίου 1986 (ΕΕ L 2, σ. 14), που τροποποιούν τον κανονισμό 1633/84 της Επιτροπής για τις λεπτομέρειες εφαρμογής της μεταβλητής πριμοδοτήσεως για τη σφαγή των προβατοειδών, καθόσον επιβάλλουν κατά την έξοδο από την περιοχή 5 την είσπραξη ενός « clawback » επί των ζώων και των προϊόντων ως προς τα οποία δεν έχει εφαρμοστεί και δεν είναι δυνατό να εφαρμοστεί η μεταβλητή πριμοδότηση για τη σφαγή.

2 Με Διάταξη της 18ης Ιουνίου 1986, το Δικαστήριο επέτρεψε στη Γαλλική Δημοκρατία να παρέμβει προς στήριξη των αιτημάτων της Επιτροπής.

3 Προς στήριξη της προσφυγής του, το Ηνωμένο Βασίλειο επικαλείται:

— αναρμοδιότητα της Επιτροπής, καθόσον το άρθρο 9, παράγραφος 3, του κανονισμού 1837/80 του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1980, περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα προβείου και αιγείου κρέατος (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/029, σ. 150), όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 871/84, της 31ης Μαρτίου 1984 (ΕΕ L 90, σ. 35), εξουσιοδοτεί την Επιτροπή μόνο να προβλέπει την είσπραξη λόγω εξαγωγής ενός ποσού που αντιστοιχεί ακριβώς σ' αυτό της μεταβλητής πριμοδοτήσεως, η οποία πράγματι έχει εφαρμοστεί επί του εξαγόμενου ζώου·

— κατάχρηση εξουσίας, που συνίσταται στο ότι η Επιτροπή θέλησε, υπό το πρόσχημα εξουδετερώσεως των επιπτώσεων της μεταβλητής πριμοδοτήσεως για τη σφαγή που χορηγήθηκε για τους αμνούς, να περιορίσει σε ορισμένο επίπεδο τις εξαγωγές προβείου κρέατος από το Ηνωμένο Βασίλειο προς τη Γαλλία·

— παραβίαση των θεμελιωδών αρχών που αφορούν την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, καθόσον η επιβολή εισπράξεως κατά την εξαγωγή, στο βαθμό που υπερβαίνει την απλή ανάκτηση μιας προηγουμένως καταβληθείσας πριμοδότησης, συνιστά επιβάρυνση ισοδυνάμου αποτελέσματος προς δασμούς και έχει ως πρακτική συνέπεια να ενεργεί ως ποσοτικός περιορισμός των εξαγωγών·

— ανεπαρκή αιτιολογία, καθόσον η Επιτροπή δεν εξήγησε τους λόγους που δικαιολογούν από οικονομική άποψη τα ληφθέντα μέτρα.

4 Με τον πρώτο λόγο ακυρώσεως, το Ηνωμένο Βασίλειο προβάλλει ότι το άρθρο 9, παράγραφος 4, του κανονισμού 1837/80, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 871/84, επιτρέπει στην Επιτροπή μόνο να λαμβάνει τα μέτρα που προβλέπονται στο πλαίσιο της παραγράφου 3 του ίδιου άρθρου, με την οποία ανατίθεται στην Επιτροπή να θεσπίζει τα αναγκαία μέτρα, ώστε να εισπράττεται κατά την έξοδο από την περιοχή 5 « ένα ποσό ισοδύναμο με εκείνο της πριμοδοτήσεως που πράγματι χορηγήθηκε ». Σύμφωνα με τη διατύπωσή της, η εν λόγω διάταξη παρέχει αρμοδιότητα στην Επιτροπή μόνο για να επιβάλει επί των ζώων, ως προς τα οποία έχει εφαρμοστεί η μεταβλητή πριμοδότηση για τη σφαγή, την είσπραξη κατά την εξαγωγή ενός ποσού που αντιστοιχεί ακριβώς στο ποσό της πριμοδοτήσεως που πράγματι καταβλήθηκε για τα εν λόγω ζώα. Ορίζοντας την είσπραξη κατά την εξαγωγή ενός ποσού βάσει της

μεταβλητής πριμοδοτήσεως, σε περίπτωση εξαγωγής ζώων για τα οποία η εν λόγω πριμοδότηση δεν έχει καταβληθεί, η Επιτροπή υπερέβη τα όρια της εξουσιοδοτήσεώς της.

5 Αντιθέτως, η Επιτροπή θεωρεί ότι η εν λόγω διάταξη της επιτρέπει να επιβάλει την είσπραξη εφ' όλων των προβατοειδών, με σκοπό την κατάλληλη αντιστάθμιση όλων των επιπτώσεων της πριμοδοτήσεως, οι οποίες επηρεάζουν επίσης την τιμή των ζώων στα οποία η εν λόγω πριμοδότηση δεν εφαρμόστηκε απευθείας. Προς τούτο, η Επιτροπή στηρίζεται στο σημείο της παραγράφου 3 που αναφέρεται στην είσπραξη ως προς όλα « τα προϊόντα που αναφέρονται στο άρθρο 1, στοιχεία α) και γ) ».

6 Στην έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση αναπτύσσονται διεξοδικώς τα πραγματικά περιστατικά, η διαδικασία, οι ισχυρισμοί και τα επιχειρήματα των διαδίκων. Τα στοιχεία αυτά του φακέλου δεν επαναλαμβάνονται πιο κάτω παρά μόνο καθόσον απαιτείται για να σχηματίσει κρίση το Δικαστήριο.

7 Όσον αφορά το γράμμα της προαναφερθείσας διάταξης του άρθρου 9, παράγραφος 3, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι οι χρησιμοποιούμενοι όροι δεν είναι εντελώς σαφείς όσον αφορά το περιεχόμενο της εξουσιοδοτήσεως που παρέχεται στην Επιτροπή. Εξάλλου, η Επιτροπή έχει δεχτεί ότι το τμήμα της φράσεως που επικαλείται προς στήριξη της απόψεώς της δεν πρέπει να ληφθεί κατά γράμμα, δεδομένου ότι κατά κανένα τρόπο δεν προτίθεται να επιβάλει ένα « clawback » εφ' όλων των προϊόντων που αναφέρονται στο άρθρο 1, στοιχεία α) και γ). Έτσι, αφού από το κείμενο δεν προκύπτει σαφώς πρόθεση παροχής στην Επιτροπή ευρείας εξουσίας εκτιμήσεως για να καθορίζει τα ζώα ως προς τα οποία πρέπει να εισπραχτεί το « clawback », είναι απαραίτητο, προκειμένου να αποσαφηνιστεί η έννοια και το περιεχόμενό του, να ληφθούν υπόψη οι βασικοί στόχοι τους οποίους επιδιώκει κάθε κοινή οργάνωση αγοράς, καθώς και οι απαιτήσεις και οι ειδικές ανάγκες της συγκεκριμένης οργανώσεως για την οποία πρόκειται.

8 Προς το σκοπό αυτό, πρέπει καταρχάς να υπομνηστεί ότι, σύμφωνα με το άρθρο 43, παράγραφος 3, στοιχείο β), της Συνθήκης, κάθε κοινή οργάνωση αγοράς « εξασφαλίζει στις συναλλαγές στο εσωτερικό της Κοινότητας όρους ανάλογους με εκείνους που υπάρχουν σε μία εθνική αγορά ».

9 Για την επίτευξη του στόχου αυτού, κάθε κοινή οργάνωση αγοράς πρέπει ουσιαστικά να υλοποιήσει την ελεύθερη κυκλοφορία των προϊόντων, η οποία πρέπει να συνεπάγεται την κατάργηση κάθε εμποδίου που μπορεί να την εμποδίσει. Πράγματι, όπως έκρινε το Δικαστήριο ιδίως με την απόφαση της 20ής Απριλίου 1978 (Les commissionnaires réunis και Les fils de Henri Ramel, 80 και 81/77, ECR 1978, σ. 927, σκέψη 24), η κατάργηση μεταξύ των κρατών μελών των δασμών και των επιβαρύνσεων ισοδυνάμου αποτελέσματος συνιστά θεμελιώδη αρχή της κοινής αγοράς, η οποία εφαρμόζεται εφ' όλων των προϊόντων και εμπορευμάτων, ώστε κάθε εξαίρεση, βάσει στενής, εξάλλου, ερμηνείας, πρέπει να προβλέπεται σαφώς και οι εκτεταμένες αρμοδιότητες, που μπορούν να αναγνωριστούν στην Επιτροπή ενόψει της διευθύνσεως της κοινής γεωργικής πολιτικής, πρέπει να ασκούνται με την προοπτική της ενιαίας αγοράς, αποκλειομένων όλων των μέτρων που εμποδίζουν την κατάργηση μεταξύ των κρατών μελών των δασμών και των ποσοτικών περιορισμών ή των επιβαρύνσεων ή μέτρων ισοδυνάμου αποτελέσματος (προαναφερθείσα απόφαση, σκέψη 35).

10 Επιβάλλεται η διαπίστωση ότι κάθε είσπραξη χρηματικού ποσού κατά την εξαγωγή προς άλλο κράτος μέλος, για οποιονδήποτε λόγο και αν γίνεται, συνιστά, καταρχήν, εμπόδιο στην ελεύθερη κυκλοφορία των προϊόντων εντός της κοινής αγοράς.

11 Εντούτοις, παρόμοια είσπραξη μπορεί να δικαιολογηθεί στο πλαίσιο οργανώσεως αγοράς που δεν έχει ακόμη ενοποιηθεί πλήρως, όταν προορίζεται για την αντιστάθμιση των ανισοτήτων που απορρέουν από την κατάσταση της ατελούς πραγματοποιήσεως της κοινής οργανώσεως αγοράς, με σκοπό να καταστεί δυνατό, για τα προϊόντα που καλύπτονται από αυτή, να κυκλοφορούν υπό ίσους όρους, χωρίς ο ανταγωνισμός μεταξύ παραγωγών διαφορετικών περιοχών να νοθεύεται τεχνητώς. Αυτό δέχτηκε το Δικαστήριο με την απόφαση της 15ης Σεπτεμβρίου 1982 (Kind κατά ΕΟΚ, 106/81, Συλλογή 1982, σ. 2885), κρίνοντας ότι η είσπραξη ποσού κατά τις εξαγωγές που προβλέπεται από το άρθρο 9, παράγραφος 3, του κανονισμού 1837/80 δεν πρέπει να θεωρηθεί ως επιβάρυνση ισοδυνάμου αποτελέσματος προς δασμούς, καθόσον δεν μπορεί να διαχωριστεί από το σύστημα παρεμβάσεως που συνίσταται στην καταβολή της μεταβλητής πριμοδοτήσεως για τη σφαγή και έχει ως στόχο να αντισταθμίζει ακριβώς τις επιπτώσεις της εν λόγω πριμοδοτήσεως και έτσι να καθιστά δυνατή για τα προϊόντα των κρατών ή περιοχών, όπου καταβάλλεται η εν λόγω πριμοδότηση, την εξαγωγή προς τα λοιπά κράτη μέλη χωρίς να διαταράσσονται οι αγορές τους.

12 Με την κοινή οργάνωση αγοράς στον τομέα του προβείου κρέατος, που θεσπίστηκε με τον κανονισμό 1837/80, δεν έχει ακόμη πραγματοποιηθεί η πλήρης ολοκλήρωση των διαφόρων περιφερειακών αγορών, εξακολουθεί δε να τη χαρακτηρίζει μια κατάσταση προοδευτικής εξελίξεως προς μία ενιαία αγορά. Μπορεί μεν ο κανονισμός 871/84 να

κατάργησε την ύπαρξη της τιμής αναφοράς για καθεμία από τις έξι περιοχές που αναγνωρίζει η εν λόγω κοινή οργάνωση αγοράς, πλην όμως επί του παρόντος υφίστανται ακόμη διαφορές μεταξύ των διαφορετικών αυτών περιοχών, η σπουδαιότερη από τις οποίες έγκειται στο γεγονός ότι, μεταξύ των μέτρων στηρίξεως της αγοράς, η μεταβλητή πριμοδότηση για τη σφαγή επιφυλλάσσεται σε μία μόνο περιοχή, την περιοχή 5, δηλαδή τη Μεγάλη Βρετανία. Στην περιοχή αυτή, η εν λόγω πριμοδότηση υφίσταται παράλληλα με την ετήσια πριμοδότηση που προβλέπεται σε όλες τις περιοχές για να αντισταθμίζεται η απώλεια του εισοδήματος των παραγωγών πρόβειου κρέατος κατά τη διάρκεια μιας περιόδου εμπορίας. Εντούτοις, πρέπει να σημειωθεί ότι η μεταβλητή πριμοδότηση δεν προστίθεται στην ετήσια πριμοδότηση που καταβάλλεται στο τέλος του έτους, αλλ' ότι, σύμφωνα με ορισμένες ρυθμίσεις, αφαιρείται από αυτήν, ώστε να μπορεί να θεωρηθεί ως ένα είδος προκαταβολής που εισπράττεται κατά το χρόνο της σφαγής του ζώου έναντι της γενικής πριμοδοτήσεως που καταβάλλεται μετά το τέλος του έτους.

13 Μπορεί μεν αρχικά να εναπέκειτο στο Ηνωμένο Βασίλειο να καθορίζει τα ζώα ως προς τα οποία μπορούσε να εφαρμοστεί η μεταβλητή πριμοδότηση και, υπό το σύστημα αυτό, να χορηγήθηκε ως προς την πλειονότητα των προβατοειδών, η Επιτροπή όμως, με τους κανονισμούς 3451/85 και 9/86, στην πραγματικότητα περιόρισε τη δυνατότητα χορηγήσεως της πριμοδοτήσεως μόνο στους αμνούς που ανταποκρίνονται σε ορισμένους κανόνες.

14 Η ατελής αυτή κοινή οργάνωση αγοράς, που προκύπτει ιδίως από το γεγονός ότι επιφυλλάσσεται ένα μέτρο ενισχύσεως στους παραγωγούς ορισμένης περιφέρειας, το οποίο μπορεί να βελτιώσει την ανταγωνιστική θέση της εν λόγω περιφέρειας, μπορεί να προκαλέσει τη λήψη διορθωτικών μέτρων προκειμένου να αποκατασταθεί η ισότητα της ανταγωνιστικής θέσεως μεταξύ των παραγωγών όλων των περιφερειών. Αυτά τα μέτρα, καθόσον συνιστούν εμπόδια στην ελεύθερη κυκλοφορία των προϊόντων, προς την οποία πρέπει να τείνει κάθε κοινή οργάνωση αγοράς, είναι κατ' ανάγκη εξαιρετικού χαρακτήρα και η έκτασή τους πρέπει να περιορίζεται αυστηρά στον ειδικό τους σκοπό που συνίσταται στην πραγματοποίηση συνθηκών αγοράς που να προσεγγίζουν όσο το δυνατό περισσότερο τις συνθήκες εσωτερικής αγοράς.

15 Συνεπώς, διάταξη προβλέπουσα, στο πλαίσιο αυτής της καταστάσεως, την είσπραξη ποσού λόγω εξαγωγής, πρέπει να ερμηνευτεί περιοριστικά. Ελλείψει αντίθετης πρόθεσης που να προκύπτει σαφώς από το κείμενο ή τις αιτιολογικές σκέψεις που το δικαιολογούν, το προαναφερθέν άρθρο 9, παράγραφος 3, δεν μπορεί έτσι να ερμηνευτεί ευρέως όπως διατείνεται η Επιτροπή και πρέπει να γίνει αντιληπτό υπό την έννοια ότι προβλέπει απλώς την ανάκτηση του ποσού μιας πριμοδοτήσεως που πράγματι καταβλήθηκε για κάποιο ζώο σε περίπτωση εξόδου αυτού από την περιοχή εντός της οποίας χορηγήθηκε η πριμοδότηση.

16 Από αυτό προκύπτει ότι η Επιτροπή, επιβάλλοντας, με τους κανονισμούς της 3451/85 και 9/86, επί των σφαγίων προβατοειδών που προέρχονται από ζώα πλην αυτών που μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο της μεταβλητής πριμοδοτήσεως για τη σφαγή, την είσπραξη κατά την έξοδο από την περιοχή 5 ενός ποσού που αντιστοιχεί σε τμήμα της εν λόγω πριμοδοτήσεως που χορηγήθηκε για τους αμνούς ως προς τους οποίους δικαιολογείται η καταβολή της, υπερέβη τα όρια της εξουσιοδοτήσεως που της παρέχει το άρθρο 9, παράγραφος 3.

17 Συνεπώς, χωρίς να είναι αναγκαίο να εξεταστούν οι λοιποί λόγοι ακυρώσεως, πρέπει να γίνει δεκτή η προσφυγή του Ηνωμένου Βασιλείου και να ακυρωθούν οι δύο προσβαλλόμενοι κανονισμοί ως προς τις διατάξεις τους που προβλέπουν κατά την εξαγωγή προς άλλο κράτος μέλος την είσπραξη ποσού επί των προβατοειδών και των προϊόντων τους, ως προς τα οποία δεν έχει καταβληθεί και δεν είναι δυνατόν να καταβληθεί η μεταβλητή πριμοδότηση για τη σφαγή.

Επί των δικαστικών εξόδων

18 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του κανονισμού διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα. Επειδή η Επιτροπή ηττήθηκε, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα, πλην των εξόδων της Γαλλικής Δημοκρατίας, τα οποία φέρει η ίδια.

Για τους λόγους αυτούς

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

αποφασίζει:

1) Ο κανονισμός 3451/85 της Επιτροπής, της 6ης Δεκεμβρίου 1985, και ο κανονισμός 9/86 της Επιτροπής, της 3ης Ιανουαρίου 1986, που αμφότεροι τροποποιούν τον κανονισμό 1633/84 της Επιτροπής για τις λεπτομέρειες εφαρμογής της μεταβλητής πριμοδοτήσεως για τη σφαγή των προβατοειδών, ακυρώνονται καθόσον επιβάλλουν, κατά

την έξοδο από την περιοχή 5, την είσπραξη ενός « clawback » επί των προβατοειδών και των προϊόντων του προβείου είδους, ως προς τα οποία δεν έχει καταβληθεί και δεν είναι δυνατόν να καταβληθεί η μεταβλητή πριμοδότηση για τη σφαγή.

2) Καταδικάζει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα, πλην των εξόδων της Γαλλικής Δημοκρατίας, τα οποία φέρει η ίδια.

Bosco Due Rodríguez Iglesias

Koopmans Bahlmann Joliet Schockweiler

Δημοσιεύτηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 2 Φεβρουαρίου 1988.

Ο γραμματέας

P. Heim

Ο πρόεδρος

A. J. Mackenzie Stuart