ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ

VERICA TRSTENJAK

της 3ης Μαρτίου 2009 [1]

1. Η επιβολή συμπληρωματικής εισφοράς επί του γάλακτος οδήγησε, κατά το παρελθόν, τόσο σε κοινοτικό όσο και σε εθνικό επίπεδο, σε πολλές δικαστικές διενέξεις (που είναι γνωστές ως υποθέσεις για τις ποσοστώσεις γάλακτος [2]). Αντικείμενο της παρούσας διαδικασίας εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως είναι τέσσερα προδικαστικά ερωτήματα του Tribunale Ordinario di Padova (στο εξής: αιτούν δικαστήριο) που αφορούν το κύρος του κανονισμού (ΕΚ) 1788/2003 του Συμβουλίου, της 29ης Σεπτεμβρίου 2003, για θέσπιση εισφοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων [3]. Το αιτούν δικαστήριο έχει επιφυλάξεις ως προς το αν ο κανονισμός 1788/2003 συνάδει προς τους στόχους της κοινής γεωργικής πολιτικής (στο εξής: ΚΓΠ), καθώς και προς τις αρχές της ίσης μεταχειρίσεως και της αναλογικότητας.

2. Τα ερωτήματα αυτά ενέκυψαν στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ ορισμένων επιχειρήσεων παραγωγής γάλακτος, οι οποίες είναι οι ενάγουσες της κύριας δίκης (στο εξής: ενάγουσες της κύριας δίκης), και της Cooperativa Milka 2000 (στο εξής: Cooperativa Milka), η οποία είναι η εναγομένη της κύριας δίκης.

3. Οι ενάγουσες της κύριας δίκης παραδίδουν το παραγόμενο από αυτές γάλα στην Cooperativa Milka. Η Cooperativa Milka, στηριζόμενη στον κανονισμό 1788/2003, απαιτεί από τις ενάγουσες της κύριας δίκης τη συμπληρωματική εισφορά επί του γάλακτος. Οι ενάγουσες της κύριας δίκης επικαλούνται το γεγονός ότι ο κανονισμός 1788/2003 είναι παράνομος και, ως εκ τούτου, δεν μπορεί να αποτελέσει νομική βάση για την είσπραξη της συμπληρωματικής εισφοράς.

I — Νομικό πλαίσιο

4. Κατά το άρθρο 5, παράγραφος 3, ΕΚ, η δράση της Κοινότητας δεν υπερβαίνει τα αναγκαία όρια για την επίτευξη των στόχων της Συνθήκης ΕΚ.

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

2 — Επισκόπηση παρέχει ο Priebe, R., Grabitz, E., Hilf, M., *Das Recht der Europäischen Union,* τόμος 1, άρθρο 34, 21η συμπλήρωση, σημείο 61.

3 — ΕΕ L 270, σ. 123.

5. Κατά το άρθρο 33, παράγραφος 1, ΕΚ, σκοπός της ΚΓΠ είναι:

«α) να αυξάνει την παραγωγικότητα της γεωργίας με την ανάπτυξη της τεχνικής προόδου, με την εξασφάλιση της ορθολογικής αναπτύξεως της γεωργικής παραγωγής, καθώς και της αρίστης χρησιμοποιήσεως των συντελεστών παραγωγής, ιδίως του εργατικού δυναμικού

β) να εξασφαλίζει κατ' αυτό τον τρόπο ένα δίκαιο βιοτικό επίπεδο στον γεωργικό πληθυσμό, ιδίως με την αύξηση του ατομικού εισοδήματος των εργαζομένων στη γεωργία

γ) να σταθεροποιεί τις αγορές

δ) να εξασφαλίζει τον εφοδιασμό

ε) να διασφαλίζει λογικές τιμές κατά την προσφορά αγαθών στους καταναλωτές.»

6. Το άρθρο 34, παράγραφος 1, ΕΚ προβλέπει ότι για να επιτευχθούν οι στόχοι του άρθρου 33 ΕΚ δημιουργείται κοινή οργάνωση των γεωργικών αγορών η οποία, ανάλογα με τα προϊόντα, λαμβάνει μια από τις ακόλουθες μορφές:

«α) κοινών κανόνων ανταγωνισμού

β) υποχρεωτικού συντονισμού των διαφόρων εθνικών οργανώσεων αγοράς

γ) ευρωπαϊκής οργανώσεως της αγοράς.»

7. Κατά το άρθρο 34, παράγραφος 2, ΕΚ, η κοινή οργάνωση σε μια από τις μορφές που προβλέπει το άρθρο 34, παράγραφος 1, ΕΚ δύναται να περιλαμβάνει όλα τα αναγκαία μέτρα για την επίτευξη των στόχων του άρθρου 33, ιδίως δε ρυθμίσεις των τιμών, ενισχύσεις τόσο για την παραγωγή όσο και για την εμπορία των διαφόρων προϊόντων, μέτρα αποθηκεύσεως και λογιστικής μεταφοράς, κοινούς μηχανισμούς σταθεροποιή-

σεως των εισαγωγών ή των εξαγωγών. Η κοινή οργάνωση πρέπει να περιορίζεται στην επιδίωξη των στόχων του άρθρου 33 και να αποκλείει κάθε διάκριση μεταξύ παραγωγών ή καταναλωτών εντός της Κοινότητας.

II — Η κοινή οργάνωση της αγοράς γάλακτος και η συμπληρωματική εισφορά

8. Το γάλα αποτελεί αντικείμενο κοινής οργανώσεως αγοράς από το 1964. Από τη δεκαετία του 70, η παραγωγή γάλακτος είναι πλεονασματική σε σχέση με τη ζήτηση. Οι πρόοδοι που επιτεύχθηκαν στον τομέα της παραγωγικότητας είναι μία από τις αιτίες της εξελίξεως αυτής. Μία άλλη αιτία ήταν η διαμόρφωση της κοινής οργανώσεως της αγοράς βάσει της οποίας παρεχόταν στους γαλακτοπαραγωγούς, μέσω προστατευτικών μηχανισμών, η εγγύηση ότι θα μπορούν να πωλήσουν το γάλα ή τα γαλακτοκομικά προϊόντα σε συγκεκριμένη τιμή. Τούτο είχε ως συνέπεια τα γαλακτοκομικά προϊόντα να μην παράγονται πλέον ανάλογα με την πραγματική ζήτηση, αλλά πρωτίστως ανάλογα με τη δυνατότητα πωλήσεως του γάλακτος σε τιμές στηρίξεως. Λόγω του γεγονότος αυτού υπήρξαν σημαντικά διαρθρωτικά πλεονάσματα στην αγορά γάλακτος η προσφορά υπερέβη κατά πολύ τη ζήτηση [4]. Ο κοινοτικός νομοθέτης έλαβε διάφορα μέτρα [5] τα οποία δεν είχαν το αναμενόμενο αποτέλεσμα της σταθεροποιήσεως της αγοράς.

9. Τα μέτρα στηρίξεως της τιμής του γάλακτος χρηματοδοτούνται από τον κοινοτικό προϋπολογισμό. Δεδομένου ότι η αγοραία τιμή του γάλακτος ήταν σαφώς κατώτερη της τιμής στηρίξεως, η πλεονασματική παραγωγή οδήγησε σε σημαντική επιβάρυνση του κοινοτικού προϋπολογισμού. Ο κοινοτικός νομοθέτης έκρινε ότι η επιβάρυνση αυτή θα μπορούσε να θέσει σε κίνδυνο το μέλλον της ΚΓΠ. Εξέτασε δύο μέτρα για την επίλυση του προβλήματος αυτού. Μία εναλλακτική λύση ήταν η μείωση της τιμής στηρίξεως, μία άλλη η εισαγωγή ποσοστώσεων για τον έλεγχο της παραγωγής. Με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 856/84 για την επιβολή συμπληρωματικής εισφοράς επί του γάλακτος προκειμένου να αποκατασταθεί η ισορροπία στην αγορά [6], ο κοινοτικός νομοθέτης επέλεξε τη λύση των ποσοστώσεων.

Α — *Η συμπληρωματική εισφορά*

10. Ο κανονισμός 856/84 καθόρισε ατομικές ποσότητες αναφοράς, εθνικές ποσότητες αναφοράς, καθώς και μία συνολική εγγυημένη ποσότητα γάλακτος για την Κοινότητα. Οι εθνικές ποσότητες αναφοράς αντιστοιχούσαν στην παραγωγή γάλακτος σε ένα κράτος μέλος κατά τη διάρκεια ενός συγκεκριμένου έτους αναφοράς (κατ' επιλογή, 1981, 1982 ή 1983). Δεδομένου ότι οι τιμές

4 — Σε σχέση με την ανωτέρω εξέλιξη στην αγορά γάλακτος, βλ. Trotman, C., *The Development of Milk Quotas in the U.K.*, Sweet & Maxwell, 1996, «Chapter 1, The Creation of Surplus Europe», σ. 1 έως 17.

5 — Βλ. π.χ. κανονισμό (ΕΟΚ) 1079/77 του Συμβουλίου, της 17ης Μαΐου 1977, περί εισφοράς συνυπευθυνότητος και μέτρων προς διεύρυνση των αγορών στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων (ΕΕ ειδ. εκδ. 03/018, σ. 79). Περαιτέρω μέτρα παραθέτει ο Trotman, C., όπ.π., στις σ. 11 επ.

6 — ΕΕ L 90, σ. 10 έως 12.

για τα έτη 1981 και 1982 δεν ήσαν συμφέρουσες για την Ιταλία, καθορίστηκε ως έτος αναφοράς για την Ιταλία το 1983. Οι εθνικές ποσότητες αναφοράς αναπροσαρμόζονταν συν τω χρόνω. Οι ατομικές ποσότητες αναφοράς αντιστοιχούσαν κατ' αρχήν [7] στην ποσότητα γάλακτος την οποία είχαν παραγάγει κατά το έτος αναφοράς οι παραγωγοί γάλακτος ή την οποία είχαν αγοράσει κατά το έτος αναφοράς οι αγοραστές γάλακτος. Η εγγυημένη ποσότητα για την Κοινότητα συνίστατο κατ' αρχήν από τις παραγόμενες ποσότητες στα επιμέρους κράτη μέλη [8].

11. Σε περίπτωση υπερβάσεως της ατομικής ποσότητας αναφοράς επιβαλλόταν συμπληρωματική εισφορά. Η επιβολή της συμπληρωματικής εισφοράς καθιστούσε μη επικερδή για τον οικείο παραγωγό γάλακτος την παραγωγή γάλακτος πέραν της ατομικής ποσότητας αναφοράς.

12. Κατά τον κανονισμό 856/84, η συμπληρωματική εισφορά επί του γάλακτος επιβαλλόταν αρχικά μόνο για περίοδο πέντε ετών. Εντούτοις, επιβλήθηκε εκ νέου αρχικά με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 3950/92 του Συμβουλίου, της 28ης Δεκεμβρίου 1992, **γ**ια τη θέσπιση συμπληρωματικής εισφοράς στον τομέα του γάλακτος [9] και, στη συνέχεια, με τον κανονισμό 1788/03, ο οποίος ισχύει από 1ης Απριλίου 2004 [10]. Οι ρυθμίσεις για τη συμπληρωματική εισφορά αποτελούν μέρος του κανονισμού (ΕΚ) 1234/2007 του Συμβουλίου, της 22ας Οκτωβρίου 2007, για τη θέσπιση κοινής οργάνωσης των γεωργικών αγορών και ειδικών διατάξεων για ορισμένα γεωργικά προϊόντα (ενιαίος κανονισμός ΚΟΑ) [11], ο οποίος άρχισε να ισχύει από 1ης Ιανουαρίου 2008 [12].

Β — *Ο κανονισμός 1788/2003*

13. Κατά το άρθρο 1, παράγραφος 1, του κανονισμού 1788/2003, καθορίζονται κατ' έτος για κάθε κράτος μέλος εθνικές ποσότητες αναφοράς. Οι ποσότητες αυτές περιλαμβάνονται στο παράρτημα Ι του κανονισμού 1788/2003. Κατά το άρθρο 1, παράγραφος 3, του κανονισμού 1788/2003, οι

7 — Τα κράτη μέλη μπορούσαν να χρησιμοποιήσουν επίσης ένα μέρος της εγγυημένης ποσότητάς τους ως εθνικό απόθεμα προκειμένου να έχουν τη δυνατότητα να προσαρμόσουν τις ατομικές ποσότητες αναφοράς ανάλογα με την ιδιαίτερη κατάσταση συγκεκριμένων παραγωγών.

8 — Πλέον 1 %.

9 — ΕΕ L 405, σ. 1 έως 5.

10 — Άρθρο 27 του κανονισμού 1788/2003.

11 — ΕΕ L 299, σ. 1 έως 149.

12 — Βλ. άρθρα 66 επ. του κανονισμού 1234/2007.

εθνικές ποσότητες αναφοράς που καθορίζει το παράρτημα Ι μπορούν να αναθεωρηθούν ανάλογα με τη γενική κατάσταση της αγοράς και των ιδιαίτερων συνθηκών σε ορισμένα κράτη μέλη.

14. Κατ' εφαρμογήν των συνδυασμένων διατάξεων του άρθρου 1, παράγραφος 2, και του άρθρου 6 του κανονισμού 1788/2003, χορηγούνται στους παραγωγούς γάλακτος ατομικές ποσότητες αναφοράς των οποίων το άθροισμα δεν υπερβαίνει την εθνική ποσότητα αναφοράς. Σε περίπτωση υπερβάσεως της εθνικής ποσότητας αναφοράς, το οικείο κράτος μέλος υποχρεούται βάσει του άρθρου 3, παράγραφος 1, του κανονισμού 1788/2003 να καταβάλει στην Κοινότητα αντίστοιχη συμπληρωματική εισφορά. Στην περίπτωση αυτή, η συμπληρωματική εισφορά που πρέπει να καταβληθεί δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 1, του κανονισμού 1788/2003 κατανέμεται καθ' ολοκληρίαν μεταξύ των παραγωγών που έχουν συμβάλει για κάθε μία από τις υπερβάσεις των εθνικών ποσοτήτων αναφοράς. Συναφώς, το άρθρο 11, παράγραφος 1, του κανονισμού 1788/2003 ορίζει ότι ο πρώτος αγοραστής του γάλακτος είναι υπεύθυνος για τη συγκέντρωση των οφειλόμενων από τους παραγωγούς μεριδίων στο πλαίσιο της εισφοράς.

15. Κατά το άρθρο 22 του κανονισμού 1788/2003, η συμπληρωματική εισφορά θεωρείται ότι αποτελεί μέρος των παρεμβάσεων που προορίζονται για τη ρύθμιση των γεωργικών αγορών και διατίθεται για τη χρηματοδότηση των δαπανών του γαλακτοκομικού τομέα.

III — Τα προηγηθέντα της διαφοράς πραγματικά περιστατικά, η κύρια δίκη και τα προδικαστικά ερωτήματα

16. Οι ενάγουσες της κύριας δίκης υπερέβησαν, κατά τις γαλακτοκομικές περιόδους 1995/96 έως 2003/2004 και κατά τις επακολουθήσασες γαλακτοκομικές περιόδους, τις παρασχεθείσες σε αυτές ατομικές ποσότητες αναφοράς για παραδόσεις γάλακτος. Ως πρώτη αγοράστρια των οικείων παραδόσεων γάλακτος, η Cooperativa Milka εισέπραξε τη συμπληρωματική εισφορά από τις ενάγουσες της κύριας δίκης. Οι ενάγουσες της κύριας δίκης βάλλουν κατά της εισπράξεως της αντίστοιχης συμπληρωματικής εισφοράς από την Cooperativa Milka. Από το αιτούν δικαστήριο ζητούν πρωτίστως να διαπιστώσει ότι η Cooperativa Milka δεν έχει το δικαίωμα να απαιτήσει από αυτές τη συμπληρωματική εισφορά. Συναφώς, υποστηρίζουν ότι ο κανονισμός 1788/2003 είναι ανίσχυρος. Δεδομένου ότι το αιτούν δικαστήριο έχει επιφυλάξεις ως προς το κύρος του κανονισμού 1788/2003, υπέβαλε στο Δικαστήριο τα ακόλουθα ερωτήματα για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως:

«1) Συνάδει ο κανονισμός 1788/2003, ο οποίος επιβαρύνει με συμπληρωματική εισφορά την παραγωγή γάλακτος και γαλακτοκομικών προϊόντων που υπερβαίνει τη χορηγηθείσα εθνική ποσόστωση χωρίς να προβλέπει περιοδική αναπροσαρμογή της ποσότητας που κατανέμεται σε κάθε κράτος μέλος κατόπιν εξακριβώσεως in concreto της αντίστοιχης παραγωγής του, με το άρθρο 32 της Συνθήκης και με τον προβλεπόμενο από το εν λόγω άρθρο στόχο της κοινής γεωργικής πολιτικής

που είναι, μεταξύ άλλων, "να αυξάνει την παραγωγικότητα της γεωργίας με την ανάπτυξη της τεχνικής προόδου, με την εξασφάλιση της ορθολογικής αναπτύξεως της γεωργικής παραγωγής, καθώς και της αρίστης χρησιμοποιήσεως των συντελεστών παραγωγής, ιδίως του εργατικού δυναμικού", αφής στιγμής ο μηχανισμός αυτός επιβαρύνει και τους Ιταλούς παραγωγούς γάλακτος και γαλακτοκομικών προϊόντων, δυσχεραίνοντας την επίτευξη δίκαιου βιοτικού επιπέδου ή ανάπτυξης λόγω της μη δίκαιης αμοιβής των συντελεστών παραγωγής, πολύ περισσότερο διότι, στην πραγματικότητα, η Ιταλία είναι ελλειμματική χώρα […] που αναγκάζεται να προσφεύγει στην εισαγωγή πρώτης ύλης για τη στήριξη των βιομηχανιών μεταποιήσεως και εμπορίας ποιοτικών προϊόντων […];

2) Συνάδει ο προαναφερθείς κανονισμός 1788/2003 με το άρθρο 33 ΕΚ, το οποίο προβλέπει την οργάνωση της κοινής αγοράς, συγχρόνως όμως αποκλείει κάθε διάκριση μεταξύ παραγωγών ή καταναλωτών εντός της Κοινότητας, αφής στιγμής η ομοιόμορφη εφαρμογή της συμπληρωματικής εισφοράς χωρίς πραγματική διαφοροποίηση μεταξύ ελλειμματικών και πλεονασματικών παραγωγών καταλήγει σε διάκριση εις βάρος των Ιταλών παραγωγών, των οποίων η χώρα είναι ελλειμματική;

3) Συνάδει ο προαναφερθείς κανονισμός 1788/2003 με το άρθρο 34 ΕΚ, το οποίο προβλέπει ότι η επίτευξη των στόχων του άρθρου 33 ΕΚ πρέπει "να αποκλείει κάθε διάκριση μεταξύ παραγωγών ή καταναλωτών εντός της Κοινότητας", ενώ ο κανονισμός προκαλεί ανάλογη διάκριση προβλέποντας ενιαία συμπληρωματική εισφορά από τους παραγωγούς που ανήκουν τόσο σε πλεονασματικές όσο και σε ελλειμματικές, όπως η Ιταλία, χώρες;

4) Συνάδει ο κανονισμός 1788/2003 […] με την αρχή της αναλογικότητας η οποία αναγνωρίζεται με το άρθρο 5 ΕΚ, που περιορίζει τη δράση της Κοινότητας στα αναγκαία όρια για την επίτευξη των στόχων της παρούσας Συνθήκης, ενώ η ομοιόμορφη εφαρμογή της συμπληρωματικής εισφοράς υπερβαίνει τον σκοπό της κοινής οργανώσεως της αγοράς, διότι διαιωνίζει μια κατάσταση χαμηλής παραγωγικότητας, χαμηλών εισοδημάτων και διαρκούς ανάγκης δημόσιας στηρίξεως εις βάρος του μέσου Ιταλού αγρότη;»

IV — Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

17. Η από 23 Ιανουαρίου 2008 αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως περιήλθε στο Δικαστήριο στις 28 Ιανουαρίου 2008. Στο πλαίσιο της γραπτής διαδικασίας, κατέθεσαν παρατηρήσεις οι ενάγουσες της κύριας δίκης, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στην επ' ακροατηρίου συζήτηση της 15ης Ιανουαρίου 2009, παρέστησαν οι εκπρόσωποι μίας εκ των εναγουσών της κύριας δίκης, του Συμβουλίου και της Επιτροπής και ανέπτυξαν προφορικά τους ισχυρισμούς τους.

V — Επιχειρήματα των μετεχόντων στη διαδικασία

18. Οι *ενάγουσες της κύριας δίκης* υποστηρίζουν ότι η αρχική εθνική ποσότητα αναφοράς για την Ιταλία στηρίχθηκε σε εσφαλμένα στοιχεία. Κατά την άποψή τους, τα στατιστικά στοιχεία δεν εξέφρασαν με ακρίβεια την πραγματική παραγωγή γάλακτος στην Ιταλία. Περαιτέρω, δεν ελήφθη υπόψη το γεγονός ότι η εθνική παραγωγή γάλακτος στην Ιταλία δεν καλύπτει τις εθνικές ανάγκες σε γάλα και, ως εκ τούτου, είναι ελλειμματική, ενώ αντίθετα η εθνική παραγωγή γάλακτος σε άλλα κράτη μέλη υπερβαίνει τις εθνικές ανάγκες σε γάλα. Παρά τις μετέπειτα προσαρμογές της εθνικής ποσότητας αναφοράς για την Ιταλία, τα αρχικά αυτά λάθη εξακολουθούν να έχουν επιπτώσεις έως σήμερα.

19. Τούτο είχε ως συνέπεια η εθνική παραγωγή γάλακτος στην Ιταλία να μη μπορεί να καλύψει ούτε το 60 % των εθνικών αναγκών και να απαιτείται η εισαγωγή γάλακτος από άλλα κράτη μέλη. Αντιθέτως, σε άλλα κράτη μέλη, η εθνική παραγωγή γάλακτος υπερβαίνει σαφώς τις εθνικές ανάγκες σε γάλα [13]. Δεδομένου ότι σκοπός της συμπληρωματικής εισφοράς είναι ο περιορισμός της πλεονασματικής παραγωγής γάλακτος, οι ενάγουσες της κύριας δίκης υποστηρίζουν ότι η εισφορά αυτή πρέπει να πλήττει κυρίως τους παραγωγούς γάλακτος οι οποίοι είναι υπεύθυνοι για την πλεονασματική παραγωγή.

20. Η μη συνεκτίμηση της σχέσεως της εθνικής παραγωγής γάλακτος και των εθνικών αναγκών σε γάλα αντιβαίνει κατ' αρχάς στην απαγόρευση των διακρίσεων που κατοχυρώνει το άρθρο 34 ΕΚ. Τούτο έχει ως συνέπεια την ίση μεταχείριση άνισων καταστάσεων. Τούτο δεν δικαιολογείται αντικειμενικά ούτε από την αρχή της κατά τόπον εξειδικεύσεως ούτε από την αλληλεγγύη μεταξύ των παραγωγών γάλακτος. Η συνεκτίμηση των εθνικών αναγκών δεν έρχεται κατ' ανάγκη σε αντίφαση προς τις αρχές αυτές. Μία περαιτέρω δυσμενής διάκριση έγκειται στο γεγονός ότι η εισφορά εμποδίζει συγκεκριμένες επιχειρήσεις να αναπτυχθούν και να προσαρμοστούν στις απαιτήσεις της αγοράς.

13 — Η εθνική παραγωγή γάλακτος υπερβαίνει τις εθνικές ανάγκες σε γάλα στη Γαλλία κατά 125 %, στη Γερμανία κατά 125 %, στην Ιρλανδία περίπου κατά 360 % και στη Δανία κατά 230 %.

21. Περαιτέρω, υπάρχει προσβολή της αρχής της αναλογικότητας. Η συμπληρωματική εισφορά πλήττει τους μικρούς παραγωγούς γάλακτος περισσότερο απ' ό,τι τους μεγάλους παραγωγούς γάλακτος, δεδομένου ότι επηρεάζει εντονότερα την κερδοφορία των μικρών παραγωγών γάλακτος. Οι μικροί παραγωγοί γάλακτος μπορούν να επιβιώσουν μόνο μέσω της αυξήσεως της παραγωγής.

22. Τέλος, η συμπληρωματική εισφορά δεν μπορεί να επιτύχει τους σκοπούς της ΚΓΠ, ήτοι την ορθολογική ανάπτυξη της γεωργικής παραγωγής, την επίτευξη ενός δίκαιου βιοτικού επιπέδου για τον γεωργικό πληθυσμό καθώς και τη διαμόρφωση λογικών τιμών κατά την προσφορά αγαθών στους καταναλωτές. Ο μόνος σκοπός που επιτυγχάνεται με τη συμπληρωματική εισφορά είναι η σταθεροποίηση της αγοράς γάλακτος, πλην όμως εις βάρος των λοιπών σκοπών.

23. Το *Συμβούλιο* επισημαίνει κατ' αρχάς ότι κατά τον καθορισμό της εθνικής ποσότητας αναφοράς για την Ιταλία δεν ελήφθη υπόψη, όπως συνέβη με τα λοιπά κράτη μέλη, το έτος 1981, αλλά το 1983, δεδομένου ότι αυτό ευνοούσε περισσότερο την Ιταλία. Περαιτέρω, υποστηρίζει ότι οι εθνικές ποσότητες αναφοράς προσαρμόζονται στη γενική κατάσταση των αγορών και στις ιδιαίτερες συνθήκες που επικρατούν σε ορισμένα κράτη μέλη.

24. Κατά το Συμβούλιο, δεν συνιστά δυσμενή διάκριση το γεγονός ότι δεν ελήφθη υπόψη η σχέση μεταξύ της παραγωγής γάλακτος στην Ιταλία και των αναγκών σε γάλα στην Ιταλία. Δεδομένου ότι υπάρχει η κοινή οργάνωση της αγοράς γάλακτος, το γεγονός αυτό δεν ασκεί επιρροή.

25. Κατά το Συμβούλιο, ο κανονισμός 1788/2003 συνάδει και με τους σκοπούς της ΚΓΠ. Η αγορά γάλακτος χαρακτηρίζεται από την ύπαρξη σημαντικής πλεονασματικής παραγωγής και, ως εκ τούτου, η σταθεροποίηση της αγοράς είναι πολύ σημαντική. Η εναρμόνιση του σκοπού αυτού με τους λοιπούς σκοπούς της ΚΓΠ αποτελεί μια περίπλοκη διαδικασία στο πλαίσιο της οποίας ο κοινοτικός νομοθέτης διαθέτει ευρεία εξουσία εκτιμήσεως. Βεβαίως, δεν επιτρέπεται η επίτευξη ενός μόνο σκοπού και η ματαίωση των λοιπών σκοπών της ΚΓΠ. Ωστόσο, τα κοινοτικά όργανα μπορούν να δώσουν, για ορισμένο χρονικό διάστημα, προτεραιότητα σε κάποιον από τους σκοπούς αυτούς, εφόσον τούτο επιβάλλεται.

26. Τέλος, δεν παραβιάζεται ούτε η αρχή της αναλογικότητας. Πρώτον, ο κοινοτικός νομοθέτης διαθέτει στον τομέα αυτό ευρεία εξουσία εκτιμήσεως. Η εξουσία αυτή περιλαμβάνει όχι μόνον το είδος και την έκταση των εκδοθησόμενων διατάξεων, αλλά σε ορισμένο βαθμό και τη διαπίστωση των βασικών δεδομένων επί των οποίων στηρίζεται ένα μέτρο. Ως εκ τούτου, ο κοινοτικός νομοθέτης μπορεί να στηριχθεί σε συνολικές διαπιστώσεις. Δεύτερον, το γεγονός ότι η παραγωγή γάλακτος στην Ιταλία είναι σε εθνικό επίπεδο ελλειμματική δεν συνεπάγεται την αντίθεση του κανονισμού 1788/2003 προς την αρχή της αναλογικότητας. Προσβολή της αρχής αυτής μπορεί να θεωρηθεί ότι υπάρχει μόνο στην περίπτωση που οι επιλογές του νομοθέτη είναι προδήλως απρόσφορες για τη σταθεροποίηση των αγορών, πράγμα το οποίο δεν διέλαβε το αιτούν δικαστήριο στο σκεπτικό του.

27. Το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι η διάταξη περί παραπομπής δεν τεκμηριώνει την εκτίμηση του αιτούντος δικαστηρίου ότι ο κανονισμός 1788/2003 έχει ως συνέπεια, σε μόνιμη βάση, για τον μέσο Ιταλό παραγωγό γάλακτος χαμηλή παραγωγικότητα, χαμηλά εισοδήματα και την ανάγκη διαρκούς κρατικής στηρίξεως.

28. Κατά την *Επιτροπή,* ο κανονισμός 1788/2003 συνάδει προς τους σκοπούς της ΚΓΠ. Κατ' αρχάς, το ζήτημα αν υπάρχει ισορροπία μεταξύ προσφοράς και ζητήσεως του γάλακτος σε συγκεκριμένο κράτος μέλος είναι άνευ σημασίας υπό το πρίσμα των σκοπών της ΚΓΠ, δεδομένου ότι για το γάλα υπάρχει ευρωπαϊκή οργάνωση αγοράς. Ως εκ τούτου, τα μέτρα σταθεροποιήσεως του κοινοτικού νομοθέτη αφορούν ολόκληρη την ευρωπαϊκή αγορά και όχι τις εθνικές αγορές. Πέραν τούτου, ο κοινοτικός νομοθέτης έλαβε υπόψη του με τον κανονισμό 1788/2003 τους λοιπούς σκοπούς της ΚΓΠ. Κατά την Επιτροπή, η συμπληρωματική εισφορά επί του γάλακτος είναι το πλέον αποτελεσματικό μέτρο για τη συγκράτηση της πλεονασματικής παραγωγής γάλακτος. Η εναλλακτική λύση της μειώσεως της τιμής παρεμβάσεως θα ήταν ένα πλέον παρεμβατικό μέτρο, δεδομένου ότι θα έθιγε σε πολύ μεγαλύτερο βαθμό το εισόδημα των παραγωγών γάλακτος. Πέραν τούτου, με τη συμπληρωματική εισφορά επιδιώκεται η επίτευξη και άλλων σκοπών της ΚΓΠ πέραν της σταθεροποιήσεως των αγορών. Κατά τα λοιπά, η διάταξη περί παραπομπής δεν παραθέτει αποδεικτικά στοιχεία ως προς το ότι ο κανονισμός 1788/2003 αντιβαίνει στους σκοπούς της ΚΓΠ. Εν πάση περιπτώσει, ο κοινοτικός νομοθέτης μπορεί να προσδώσει προτεραιότητα για ορισμένο χρονικό διάστημα σε κάποιον από τους σκοπούς της ΚΓΠ, εφόσον τούτο δικαιολογείται από τις περιστάσεις και την οικονομική συγκυρία. Κατά την άποψη της Επιτροπής, η μεγάλη ανισορροπία μεταξύ προσφοράς και ζητήσεως στην αγορά γάλακτος δικαιολογούσε και εξακολουθεί να δικαιολογεί την επιβολή της συμπληρωματικής εισφοράς.

29. Κατά την Επιτροπή, δεν υπάρχει προσβολή της αρχής της απαγορεύσεως των δυσμενών διακρίσεων. Στο πλαίσιο μιας ευρωπαϊκής οργανώσεως της αγοράς δεν έχει σημασία αν υπάρχει πλεόνασμα ή έλλειμμα σε εθνικό επίπεδο. Σε κάθε περίπτωση, η Ιταλία έτυχε, κατά τον καθορισμό της εθνικής ποσότητάς της αναφοράς, ιδιαίτερα ευνοϊκής μεταχειρίσεως. Κατά το

χρονικό διάστημα μεταξύ της γαλακτοκομικής περιόδου 1984/85 και της γαλακτοκομικής περιόδου 2006/07, οι εθνικές ποσότητες αναφοράς μειώθηκαν για τα δέκα κράτη μέλη κατά μέσον όρο κατά 2 %, ενώ αντιθέτως η εθνική ποσότητα αναφοράς για την Ιταλία αυξήθηκε κατά 6 %. Εντούτοις, η αύξηση αυτή δεν οφείλεται στις αυξημένες εθνικές ανάγκες σε γάλα, αλλά σε ιδιαίτερες περιστάσεις. Περαιτέρω, το γεγονός ότι η τιμή αναφοράς συνδέεται με το επίπεδο παραγωγής συγκεκριμένου έτους αποτελεί έκφραση της αρχής της κατά τόπον εξειδικεύσεως. Η αρχή αυτή αποτελεί θεμελιώδη αρχή της κοινής αγοράς βάσει της οποίας η παραγωγή πρέπει να πραγματοποιείται στον τόπο όπου τούτο είναι πιο ενδεδειγμένο από οικονομικής απόψεως. Στην αρχή αυτή αντιβαίνει το να συνεκτιμάται η σχέση μεταξύ της παραγωγής και των αναγκών σε γάλα σε εθνικό επίπεδο. Περαιτέρω, πρέπει να τονιστεί ότι η οργάνωση αγοράς για το γάλα χαρακτηρίζεται από την καταβολή ενισχύσεων παραγωγής στους γεωργούς και από την ύπαρξη πλεονασματικής παραγωγής. Υπό τις περιστάσεις αυτές, πρέπει να απαιτηθεί μία κοινή προσπάθεια απ' όλους τους παραγωγούς εντός της Κοινότητας. Τέλος, το γεγονός ότι η συμπληρωματική εισφορά επηρεάζει ποικιλοτρόπως συγκεκριμένους παραγωγούς ή συγκεκριμένα κράτη μέλη δεν συνιστά δυσμενή διάκριση. Οι ποσότητες αναφοράς στηρίζονταν σε αντικειμενικά κριτήρια τα οποία είναι προσαρμοσμένα στον σκοπό που πρέπει να επιτευχθεί. Με το κριτήριο της παραγωγής εντός ενός έτους αναφοράς ελήφθη υπόψη, σε δεδομένη χρονική στιγμή, η οικονομική σημασία των παραγωγών γάλακτος και των πλεονεκτημάτων που τους χορηγούνται. Συναφώς, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι ο κοινοτικός νομοθέτης διαθέτει, στον τομέα της γεωργικής πολιτικής, ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως το οποίο δεν περιλαμβάνει μόνον το είδος και την έκταση των εκδοθησόμενων διατάξεων, αλλά και τη διαπίστωση των βασικών δεδομένων στα οποία στηρίζεται ένα μέτρο. Ως εκ τούτου, ο κοινοτικός νομοθέτης μπορεί να στηριχθεί και σε συνολικές διαπιστώσεις.

30. Κατά την Επιτροπή, δεν υπάρχει ούτε προσβολή της αρχής της αναλογικότητας. Ο κοινοτικός νομοθέτης διαθέτει, λόγω των περίπλοκων εκτιμήσεων πολιτικού, οικονομικού και κοινωνικού χαρακτήρα στις οποίες είναι υποχρεωμένος να προβαίνει, ευρεία εξουσία εκτιμήσεως. Ως εκ τούτου, ένα μέτρο του κοινοτικού νομοθέτη είναι παράνομο μόνο στην περίπτωση που είναι προδήλως απρόσφορο να επιτύχει τον επιδιωκόμενο σκοπό. Πάντως, η συμπληρωματική εισφορά δεν είναι απρόσφορη για την επίτευξη της σταθεροποιήσεως των αγορών δια του περιορισμού της πλεονασματικής παραγωγής. Εναλλακτικά μέτρα δεν θα ήσαν εξίσου αποτελεσματικά.

VI — Απαντήσεις επί των προδικαστικών ερωτημάτων

31. Με τα τέσσερα ερωτήματά του, το αιτούν δικαστήριο ερωτά αν ο κανονισμός 1788/2003 [14] είναι νόμιμος και αν, ως εκ τούτου, μπορεί να αποτελέσει νομική βάση για τις αξιώσεις που προβάλλει η Cooperativa Milka κατά των εναγουσών της κύριας δίκης. Το αιτούν δικαστήριο έχει επιφυλάξεις ως προς τη συμβατότητα του κανονισμού 1788/2003 προς τους σκοπούς της ΚΓΠ, την αρχή της απαγορεύσεως των δυσμενών διακρίσεων και την αρχή της αναλογικότητας. Ουσιώδες στοιχείο αυτών των νομικών επιφυλάξεων είναι το γεγονός ότι κατά τον καθορισμό της εθνικής ποσότητας

14 — Τα ερωτήματα του αιτούντος δικαστηρίου αφορούν μόνον τον κανονισμό 1788/2003. Ως εκ τούτου, θα περιοριστώ σε αυτόν τον κανονισμό. Πάντως, φρονώ ότι οι συναφείς διατάξεις του κανονισμού 3950/92 και του κανονισμού 1234/2007 είναι, κατά τα ουσιώδη, παρεμφερείς προς αυτές του κανονισμού 1788/2003.

αναφοράς για τα κράτη μέλη βάσει του κανονισμού 1788/2003 δεν ελήφθη υπόψη η σχέση μεταξύ της παραγωγής γάλακτος και των αναγκών σε γάλα εντός κάθε κράτους μέλους.

34. Με την επιβολή της συμπληρωματικής εισφοράς σκοπείται πρωτίστως η άρση των διαρθρωτικών πλεονασμάτων στην αγορά γάλακτος προκειμένου να περιοριστεί η ανισορροπία μεταξύ προσφοράς και ζητήσεως και, με τον τρόπο αυτόν, να επιτευχθεί καλύτερη ισορροπία στην αγορά [15]. Συνεπώς, η επιβολή της συμπληρωματικής εισφοράς εξυπηρετεί πρωτίστως τη σταθεροποίηση των αγορών και, ως εκ τούτου, την ευόδωση ενός σκοπού της ΚΓΠ.

Α — *Το πρώτο προδικαστικό ερώτημα*

— Η συμβατότητα της επιβολής της συμπληρωματικής εισφοράς προς τους σκοπούς της ΚΓΠ

32. Με το πρώτο ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ερωτά αν ο κανονισμός 1788/2003 συνάδει προς τους σκοπούς της ΚΓΠ. Το αιτούν δικαστήριο παραπέμπει συναφώς στο άρθρο 32 ΕΚ. Πάντως, οι σκοποί της ΚΓΠ, των οποίων κάνει μνεία το αιτούν δικαστήριο, δεν παρατίθενται στο άρθρο 32 ΕΚ, αλλά στο άρθρο 33 ΕΚ. Συνεπώς, το πρώτο ερώτημα του αιτούντος δικαστηρίου πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι αφορά τη συμβατότητα του κανονισμού 1788/2003 προς τους σκοπούς της ΚΓΠ του άρθρου 33 ΕΚ.

35. Η κριτική αυτή είναι αβάσιμη στον βαθμό που θέτει εν αμφιβόλω τη συμβατότητα του κανονισμού 1788/2003 προς τους σκοπούς της ΚΓΠ, λόγω του ότι έχει ως αποκλειστικό σκοπό του τη σταθεροποίηση των αγορών και δη εις βάρος των λοιπών σκοπών της ΚΓΠ.

33. Όπως προκύπτει από το άρθρο 33, παράγραφος 1, ΕΚ, οι σκοποί της ΚΓΠ είναι πολλαπλοί. Περιλαμβάνουν την αύξηση της παραγωγικότητας της γεωργίας, τη διασφάλιση ενός δίκαιου βιοτικού επιπέδου στον γεωργικό πληθυσμό, τη σταθεροποίηση των αγορών, την εξασφάλιση του εφοδιασμού και της προσφοράς αγαθών στους καταναλωτές με λογικές τιμές.

36. Κατά την εκτίμηση των σκοπών τους οποίους επιδιώκει η συμπληρωματική εισφορά πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ότι η επιβολή της συνδέεται στενά με περαιτέρω μέτρα παρεμβάσεως στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως αγοράς για το γάλα. Όπως προελέχθη [16], η τιμή του γάλακτος στηρίζεται με μέτρα παρεμβάσεως. Με τον τρόπο αυτόν

15 — Βλ. τρίτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 1788/2003. Σε σχέση με τον προϊσχύσαντα κανονισμό 857/84, βλ., επίσης, απόφαση της 17ης Μαΐου 1988, 84/87, Erpelding (Συλλογή 1988, σ. 2647, σκέψη 26).

16 — Βλ. σημείο 8 των ανά χείρας προτάσεων.

και με άλλα μέτρα σκοπείται η εξασφάλιση ενός δίκαιου βιοτικού επιπέδου στον γεωργικό πληθυσμό. Αν η παραγωγή γάλακτος δεν λαμβάνει υπόψη την πραγματική ζήτηση, αλλά μόνον τη δυνατότητα πωλήσεώς του σε τιμή στηρίξεως, υπάρχει —όπως έδειξε η εμπειρία πριν από την επιβολή της συμπληρωματικής εισφοράς— ο κίνδυνος να οδηγηθεί ο κοινοτικός προϋπολογισμός στα όριά του δια της παραγωγής ποταμών γάλακτος και βουνών βουτύρου. Συνεπώς, η σταθεροποίηση των αγορών, στην οποία σκοπεί η συμπληρωματική εισφορά [17], έχει επίσης ως σκοπό να διασφαλίσει τη δυνατότητα χρηματοδοτήσεως των μέτρων στηρίξεως των τιμών [18]. Συνεπώς, σκοπεί επίσης να παράσχει τη δυνατότητα στους παραγωγούς γάλακτος να έχουν ένα δίκαιο βιοτικό επίπεδο στο πλαίσιο μίας ανεκτής επιβαρύνσεως του κοινοτικού προϋπολογισμού. Πέραν τούτου, η σταθεροποίηση των αγορών εξυπηρετεί τον εξορθολογισμό της παραγωγής γάλακτος [19]. Συνεπώς, με τη συμπληρωματική εισφορά δεν επιδιώκεται μόνον η σταθεροποίηση της αγοράς γάλακτος.

37. Συμπληρωματικώς, πρέπει να τονιστεί ότι, ακόμη και αν επιδιωκόταν μόνον ο σκοπός της σταθεροποιήσεως των αγορών, τούτο δεν θα αποτελούσε κατ' ανάγκην παράβαση του άρθρου 33 ΕΚ. Ο κοινοτικός νομοθέτης διαθέτει, στο πλαίσιο εφαρμογής της ΚΓΠ, ευρεία εξουσία εκτιμήσεως. Η εξουσία αυτή αντιστοιχεί στην πολιτική ευθύνη την οποία φέρει δυνάμει των άρθρων 32 επ. ΕΚ για τη διαμόρφωση της ΚΓΠ [20]. Βεβαίως, στο πλαίσιο αυτής της εξουσίας εκτιμήσεως, υποχρεούται να εναρμονίζει τους (ενίοτε αντιφατικούς) σκοπούς της ΚΓΠ [21]. Ωστόσο, ο κοινοτικός νομοθέτης μπορεί συναφώς να δώσει προτεραιότητα, για ορισμένο χρονικό διάστημα, στον έναν ή στον άλλο σκοπό της ΚΓΠ, εφόσον αυτό επιβάλλουν η οικονομική συγκυρία και οι περιστάσεις [22]. Ως εκ τούτου, υπέρβαση των άκρων ορίων της διακριτικής εξουσίας υπάρχει μόνο στην περίπτωση που ο κοινοτικός νομοθέτης επιδιώκει ένα μόνον από τους σκοπούς της ΚΓΠ κατά τρόπο ο οποίος να καθιστά ανέφικτη (σε μόνιμη βάση) την πραγματοποίηση των λοιπών σκοπών.

38. Λόγω της υπερπαραγωγής και των διαρθρωτικών πλεονασμάτων στην αγορά γάλακτος, η επιβολή της συμπληρωματικής εισφοράς για τη σταθεροποίηση των αγορών είναι δικαιολογημένη. Το ότι ο σκοπός αυτός δεν επιδιώκεται δια του αποκλεισμού, σε μόνιμη βάση, των λοιπών σκοπών της ΚΓΠ καταφαίνεται από τον χρονικό περιορισμό της ισχύος του κανονισμού 1788/2003 [23]. Ο προσωρινός χαρακτήρας της συμπληρωματικής εισφοράς επιβεβαιώνεται και από το γεγονός ότι το Συμβούλιο εξέτασε, στις 20 Νοεμβρίου 2008, το ενδεχόμενο της ολοσχερούς καταργήσεώς του το 2015.

17 — Βλ. απόφαση του Δικαστηρίου της 19ης Μαρτίου 1992, C-311/90, Hierl (Συλλογή 1992, σ. I-2061, σκέψη 10).

18 — Απόφαση Erpelding (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 15, σκέψη 26).

19 — Απόφαση Erpelding (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 15, σκέψη 26), απόφαση του Πρωτοδικείου της 13ης Ιουλίου 1995, T-466/93, O'Dwyer κ.λπ. (Συλλογή 1995, σ. II-2071, σκέψη 82).

20 — O Priebe, R., όπ.π., άρθρο 33, σημείο 2, τονίζει ότι σε σχέση με άλλες πολιτικές της Κοινότητας δεν απαντά αυτή η ευρεία διατύπωση των διατάξεων του άρθρου 33 ΕΚ που ορίζουν τους επιδιωκόμενους σκοπούς.

21 — Αποφάσεις Hierl (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 17, σκέψη 13), της 11ης Μαρτίου 1987, 279/84, 280/84, 285/84 και 286/84, Rau Lebensmittelwerke κ.λπ. κατά Επιτροπής (Συλλογή 1987, σ. 1069, σκέψη 21), και O'Dwyer κ.λπ. (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 19, σκέψη 80).

22 — Αποφάσεις Rau Lebensmittelwerke κ.λπ. κατά Επιτροπής (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 21, σκέψη 21), της 20ής Σεπτεμβρίου 1988, 203/86, Ισπανία κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1988, σ. 4563, σκέψη 10).

23 — Βλ. άρθρο 1, παράγραφος 1, του κανονισμού 1788/2003. O Priebe, R., όπ.π., άρθρο 33, σημείο 3, επισημαίνει ορθώς ότι μπορούν να τεθούν και μακροπρόθεσμες προτεραιότητες εφόσον τούτο απαιτεί η οικονομική κατάσταση.

— Συμβατότητα των εθνικών ποσοτήτων αναφοράς προς τους σκοπούς της ΚΓΠ

39. Οι επιφυλάξεις του αιτούντος δικαστηρίου σχετικά με τη συμβατότητα του κανονισμού 1788/2003 προς τους σκοπούς της ΚΓΠ στηρίζονται ουσιαστικά στο γεγονός ότι η εθνική ποσότητα αναφοράς για την Ιταλία στηρίχθηκε σε εσφαλμένα δεδομένα και ότι τα σφάλματα αυτά εξακολουθούν να παράγουν συνέπειες μέχρι σήμερα. Φρονώ ότι και οι επιφυλάξεις αυτές δεν είναι βάσιμες.

40. Κατά την άποψή μου, το κριτήριο της παραγωγής εντός μιας περιόδου αναφοράς δεν είναι αντίθετο προς τους σκοπούς της ΚΓΠ.

41. Το κριτήριο της παραγωγής η οποία πραγματοποιείται κατά τη διάρκεια μιας περιόδου αναφοράς παρέχει τη δυνατότητα να ληφθεί υπόψη η αρχή της εξειδικεύσεως της παραγωγής στην κοινοτική εσωτερική αγορά. Βάσει της αρχής αυτής, ένα από τα οικονομικά πλεονεκτήματα μιας εσωτερικής αγοράς είναι ότι η παραγωγή ενός προϊόντος πραγματοποιείται στον πλέον ενδεδειγμένο, από οικονομικής απόψεως, τόπο. Οι ενάγουσες της κύριας δίκης αντιτάσσουν ότι το ύψος της παραγωγής γάλακτος στα επιμέρους κράτη μέλη δεν αποτελεί κατ' ανάγκην ένδειξη ως προς τον τόπο στον οποίον η παραγωγή πραγματοποιείται με τον πλέον αποτελεσματικό τρόπο. Βεβαίως, η παραγωγή γάλακτος δεν αποτελεί ασφαλώς έναν τομέα στον οποίον οι οικονομικές δυνάμεις της αγοράς ασκούνται με απόλυτη ελευθερία, πλην όμως η κατά τόπους κατανομή της παραγωγής γάλακτος εντός της Κοινότητας σε μία περίοδο αναφοράς αποτελεί αξιόπιστο σημείο αναφοράς, το οποίο λαμβάνει υπόψη όχι μόνον την εδαφική εξειδίκευση, αλλά και άλλες παραμέτρους που πρέπει να συνεκτιμώνται στο πλαίσιο της ΚΓΠ.

42. Συγκεκριμένα, το κριτήριο το οποίο στηρίζεται στα έτη αναφοράς λαμβάνει υπόψη την οικονομική δύναμη των παραγωγών γάλακτος καθώς και τα πλεονεκτήματα τα οποία οι παραγωγοί γάλακτος και τα κράτη μέλη άντλησαν από το σύστημα σε συγκεκριμένη χρονική στιγμή. Ως εκ τούτου, το κριτήριο το οποίο στηρίζεται στο γάλα το οποίο παρήχθη κατά τη διάρκεια ενός έτους αναφοράς διασφαλίζει ότι, δια της επιβολής της συμπληρωματικής εισφοράς, οι παραγωγοί γάλακτος στα διάφορα κράτη μέλη δεν θα στερηθούν αυτή τη βάση για ένα δίκαιο βιοτικό επίπεδο.

43. Πέραν τούτου, με τον τρόπο αυτόν λαμβάνεται επίσης υπόψη η αρχή της αλληλεγγύης μεταξύ των παραγωγών γάλακτος. Οι παραγωγοί γάλακτος λαμβάνουν ενισχύσεις από τον κοινοτικό προϋπολογισμό. Έτσι

λαμβάνεται επίσης υπόψη και η αρχή της αλληλεγγύης μεταξύ των παραγωγών γάλακτος. Οι παραγωγοί γάλακτος λαμβάνουν ενισχύσεις από τον κοινοτικό προϋπολογισμό. Αν σκοπός της συμπληρωματικής εισφοράς είναι ο περιορισμός της πλεονασματικής παραγωγής στην αγορά γάλακτος και η συγκράτηση εντός ανεκτών ορίων της επιβαρύνσεως που δέχεται ο κοινοτικός προϋπολογισμός, η συνεκτίμηση της εθνικής και της ατομικής παραγωγής στο πλαίσιο μιας περιόδου αναφοράς ή η αύξηση ή η μείωση στην ίδια αναλογία των κατανεμημένων ποσοτήτων αναφοράς αποτελεί την έκφραση της προσπάθειας αλληλεγγύης απ' όλους τους παραγωγούς γάλακτος εντός της Κοινότητας [24].

44. Περαιτέρω, φρονώ ότι η σχέση μεταξύ της παραγωγής γάλακτος και των αναγκών σε γάλα στην Ιταλία δεν αποτελεί στοιχείο που ο κοινοτικός νομοθέτης έπρεπε υποχρεωτικά να λάβει υπόψη του κατά την έκδοση του κανονισμού 1788/2003.

45. Βεβαίως, ο κοινοτικός νομοθέτης μπορεί και στο πλαίσιο μιας ευρωπαϊκής οργανώσεως της αγοράς να προβεί σε διαφοροποίηση κατά τόπους, στον βαθμό που τούτο επιβάλλεται λόγω του οικείου προϊόντος, της δομής της αγοράς, ή από άλλους αντικειμενικούς λόγους που έχουν ιδιαίτερη σημασία για την εφαρμογή της ΚΓΠ. Συναφώς, φρονώ ότι δεν αποκλείεται κατ' αρχήν ακόμη και η τυχόν διαφοροποίηση ανάλογα με τα εδάφη των κρατών μελών, έστω και αν τούτο, όπως είναι φυσικό, θα ερχόταν σε αντίθεση προς την κοινή οργάνωση αγοράς [25].

46. Ωστόσο, η συνεκτίμηση της ζητήσεως ενός προϊόντος που υπάρχει σε ένα κράτος μέλος δεν αποτελεί λόγο ο οποίος πρέπει να λαμβάνεται υπόψη στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως της αγοράς. Αντιθέτως, η συνεκτίμηση της ζητήσεως που υπάρχει σε ένα κράτος μέλος αντιβαίνει στην αρχή της εξειδικεύσεως της παραγωγής εντός της ευρωπαϊκής εσωτερικής αγοράς [26]. Πράγματι, το ποιες είναι οι ανάγκες σε γάλα εντός ενός κράτους μέλους καθώς και το αν οι ανάγκες αυτές αυξάνονται ή μειώνονται δεν οδηγεί σε κάποιο συμπέρασμα ως προς το αν το γάλα σε αυτό το κράτος μέλος μπορεί να παραχθεί υπό ιδιαίτερα ευνοϊκές συνθήκες. Συνεπώς, σε περίπτωση που θα λαμβάνονταν υπόψη οι εθνικές ανάγκες θα υπήρχε κίνδυνος να περιοριστούν τα πλεονεκτήματα τα οποία συνεπάγεται η εξειδίκευση σε μία εσωτερική αγορά.

47. Τέλος, δεν μπορώ να διακρίνω (πέραν της αδίκως επικρινόμενης μη συνεκτιμήσεως των εθνικών αναγκών) κάποιο περαιτέρω στοιχείο από το οποίο να προκύπτει ότι οι ποσότητες αναφοράς, τις οποίες ορίζει ο κανονισμός 1788/2003 σε σχέση με την Ιταλία, στηρίζονται σε εσφαλμένα δεδομένα.

24 — Βλ., συναφώς, αποφάσεις της 9ης Ιουλίου 1985, 179/84, Bozzetti κατά Invernizzi (Συλλογή 1985, σ. 2301, σκέψη 32), Ισπανία κατά Συμβουλίου (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 22, σκέψη 29).

25 — Βλ. σημεία 41 έως 43 των ανά χείρας προτάσεων.

26 — Βλ., συναφώς, απόφαση Ισπανία κατά Συμβουλίου (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 22, σκέψη 25), καθώς και O'Dwyver (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 17, σκέψη 113).

Συναφώς, το Συμβούλιο και η Επιτροπή τόνισαν ότι για την Ιταλία επελέγη το 1983 ως έτος αναφοράς, δεδομένου ότι αποδείχθηκε ότι τα δεδομένα για το 1981 δεν ήσαν ευνοϊκά. Δεν υπάρχουν στοιχεία ως προς το ότι τα βασικά δεδομένα, επί των οποίων στηρίχθηκε ο κανονισμός 1788/2003, ήσαν εσφαλμένα. Το γεγονός ότι ο κοινοτικός νομοθέτης στηρίζεται σε στατιστικά δεδομένα δεν συνιστά κακή άσκηση της εξουσίας του εκτιμήσεως. Κατά πάγια νομολογία, η εκτίμηση του κοινοτικού νομοθέτη στον τομέα της ΚΓΠ εκτείνεται όχι μόνο στο είδος και στο περιεχόμενο των διατάξεων που πρέπει να θεσπιστούν, αλλά, ως έναν ορισμένο βαθμό, και στη διαπίστωση των βασικών δεδομένων [27].

— Συμπέρασμα

48. Εν κατακλείδι, φρονώ ότι ούτε η επιβολή της συμπληρωματικής εισφοράς καθ' εαυτήν ούτε η μη συνεκτίμηση της σχέσεως μεταξύ της παραγωγής γάλακτος και των αναγκών σε γάλα εντός ενός κράτους μέλους κατά τον καθορισμό των εθνικών ποσοτήτων αναφοράς αντιβαίνουν στους σκοπούς της ΚΓΠ του άρθρου 33 ΕΚ.

27 — Απόφαση της 29ης Οκτωβρίου 1980, 138/79, Roquette Frères κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1980, σ. 3333, σκέψη 25).

Β — *Το δεύτερο και το τρίτο ερώτημα*

49. Με το *δεύτερο ερώτημά* του, το αιτούν δικαστήριο ερωτά αν ο κανονισμός 1788/2003 συνάδει προς την αρχή της ίσης μεταχειρίσεως. Συναφώς, το αιτούν δικαστήριο παραπέμπει στο άρθρο 33 ΕΚ. Ωστόσο, η αρχή της ίσης μεταχειρίσεως ρυθμίζεται στο άρθρο 34, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ. Συνεπώς, το δεύτερο ερώτημα του αιτούντος δικαστηρίου πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι αφορά τη συμβατότητα του κανονισμού 1788/2003 προς την αρχή της ίσης μεταχειρίσεως που κατοχυρώνει το άρθρο 34, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ [28]. Με το *τρίτο ερώτημά* του, το αιτούν δικαστήριο ερωτά αν ο κανονισμός 1788/2003 αντιβαίνει στην αρχή της απαγορεύσεως των δυσμενών διακρίσεων του άρθρου 34, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ, διότι απαιτεί μία ενιαία εισφορά από τους παραγωγούς είτε αυτοί ανήκουν σε κράτη μέλη με πλεονασματική παραγωγή είτε σε κράτη μέλη με ελλειμματική παραγωγή. Συνεπώς, το δεύτερο και το τρίτο ερώτημα αφορούν τη συμβατότητα του κανονισμού 1788/2003 με την αρχή της ίσης μεταχειρίσεως του άρθρου 34, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ. Ως εκ τούτου, θα εξετάσω από κοινού τα δύο αυτά ερωτήματα.

28 — Στον βαθμό που η μνεία από το αιτούν δικαστήριο της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως στο πλαίσιο του δευτέρου ερωτήματος μπορεί να θεωρηθεί ως παραπομπή στη γενική αρχή της ίσης μεταχειρίσεως, πρέπει να τονιστεί ότι η απαγόρευση των δυσμενών διακρίσεων του άρθρου 34, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ, αποτελεί μόνο μία ειδική έκφανση της γενικής αρχής της ίσης μεταχειρίσεως, βλ. απόφαση της 25ης Νοεμβρίου 1986, 201/85, Klensch κ.λπ. (Συλλογή 1986, σ. 3477, σκέψη 9).

50. Κατά το αιτούν δικαστήριο, η δυσμενής διάκριση εις βάρος των Ιταλών παραγωγών γάλακτος έγκειται στο γεγονός ότι κατά τον καθορισμό της εθνικής ποσότητας γάλακτος δεν ελήφθη υπόψη η σχέση μεταξύ της παραγωγής γάλακτος και των αναγκών σε γάλα εντός ενός κράτους μέλους. Δεν μπορώ να αντιληφθώ σε τι έγκειται η προσβολή της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως.

51. Κατά την αρχή της ίσης μεταχειρίσεως που κατοχυρώνει το άρθρο 34, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ, απαγορεύεται κάθε διάκριση μεταξύ παραγωγών ή καταναλωτών εντός της Κοινότητας. Συνεπώς, η αρχή αυτή απαγορεύει να τυγχάνουν διαφορετικής μεταχειρίσεως παρεμφερείς καταστάσεις και ίσης μεταχειρίσεως διαφορετικές καταστάσεις, εκτός και αν τούτο δικαιολογείται από αντικειμενικούς λόγους [29].

52. Ανέπτυξα ανωτέρω [30] το γεγονός ότι ο κοινοτικός νομοθέτης διαθέτει, στο πλαίσιο της ΚΓΠ, ευρεία εξουσία εκτιμήσεως η οποία αντιστοιχεί στην πολιτική ευθύνη την οποία του αναθέτουν τα άρθρα 32 επ. ΕΚ. Αυτή η εξουσία εκτιμήσεως πρέπει να λαμβάνεται υπόψη και στο πλαίσιο του άρθρου 34, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ [31].

53. Κατ' αρχάς, έχω ορισμένες επιφυλάξεις ως προς το αν το γεγονός ότι δεν ελήφθη υπόψη η σχέση μεταξύ της παραγωγής γάλακτος και των αναγκών σε γάλα εντός ενός κράτους μέλους κατά τον καθορισμό των εθνικών ποσοτήτων αναφοράς αποτελεί ίση μεταχείριση διαφορετικών καταστάσεων κατά την έννοια του άρθρου 34, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ.

54. Κατά την άποψή μου, το γεγονός ότι δύο διαφορετικές καταστάσεις αντιμετωπίζονται με τον ίδιο τρόπο δεν σημαίνει ότι υπάρχει πεδίο εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως. Αντιθέτως, μπορεί να θεωρηθεί ότι υπάρχει ίση μεταχείριση διαφορετικών καταστάσεων μόνο στην περίπτωση που το στοιχείο που είναι διαφορετικό στις δύο αυτές καταστάσεις είναι σημαντικό σε σχέση με τους κρίσιμους κανόνες του κοινοτικού δικαίου και τους επιδιωκόμενους με αυτούς σκοπούς [32]. Ως εκ τούτου, φρονώ ότι ζήτημα της ίσης μεταχειρίσεως διαφορετικών καταστάσεων κατά την έννοια του άρθρου 34, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ δεν τίθεται στην περίπτωση που η σχέση μεταξύ της παραγωγής γάλακτος και των αναγκών σε γάλα στα επιμέρους κράτη μέλη στο πλαίσιο των άρθρων 32 επ. ΕΚ δεν είναι κρίσιμη. Τούτο κρίνεται, μεταξύ άλλων, βάσει των σκοπών της ΚΓΠ.

29 — Αποφάσεις Hierl (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 17, σκέψη 18) και Ισπανία κατά Συμβουλίου (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 22, σκέψη 25).

30 — Βλ. σημείο 37 των ανά χείρας προτάσεων.

31 — Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 21ης Φεβρουαρίου 1990, C-267/88 έως C-285/88, Wuidart κ.λπ. (Συλλογή 1990, σ. I-435, σκέψη 14).

32 — O Hernu, R., *Principe d'égalité et principe de non-discrimination dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, LGDJ, 2003, σ. 357, φρονεί ότι δεν υπάρχει ομοιότητα ή ιδιαιτερότητα των καταστάσεων καθ' εαυτήν, αλλά μόνο σε συνάρτηση με το αντικείμενο και τον σκοπό της διατάξεως.

55. Όπως προελέχθη [33], η συνεκτίμηση της σχέσεως μεταξύ της εθνικής παραγωγής σε γάλα και των εθνικών αναγκών σε γάλα δεν αποτελεί στοιχείο που πρέπει υποχρεωτικά να λαμβάνεται υπόψη στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως της αγοράς για το γάλα, αλλά αντιθέτως περίσταση η οποία αντιβαίνει στην αρχή της κατά τόπον εξειδικεύσεως και, ως εκ τούτου, δεν πρέπει να λαμβάνεται υπόψη στο πλαίσιο μιας κοινής οργανώσεως αγοράς. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίον φρονώ ότι δεν υπάρχει ίση μεταχείριση διαφορετικών καταστάσεων κατά την έννοια του άρθρου 34, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ.

56. Ακόμη και αν η μη συνεκτίμηση της σχέσεως μεταξύ της εθνικής παραγωγής σε γάλα και των εθνικών αναγκών σε γάλα μπορούσε να θεωρηθεί ως ίση μεταχείριση διαφορετικών καταστάσεων κατά την έννοια του άρθρου 34, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ, η ίση αυτή μεταχείριση θα ήταν αντικειμενικά δικαιολογημένη για τους προαναφερθέντες λόγους.

57. Συνεπώς, ο κανονισμός 1788/2003 συνάδει και προς την αρχή της ίσης μεταχειρίσεως του άρθρου 34, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ [34].

Γ — *Το τέταρτο προδικαστικό ερώτημα*

58. Με το τέταρτο προδικαστικό ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ερωτά αν ο κανονισμός 1788/2003 συνάδει προς την αρχή της αναλογικότητας του άρθρου 5, τρίτο εδάφιο, ΕΚ.

— Κριτήριο ελέγχου

59. Κατά το άρθρο 5, τρίτο εδάφιο, ΕΚ, η δράση της Κοινότητας δεν υπερβαίνει τα αναγκαία όρια για την επίτευξη των στόχων της Συνθήκης ΕΚ. Η επιταγή της αναλογικότητας του άρθρου 5, τρίτο εδάφιο, ΕΚ έχει εφαρμογή στις επεμβάσεις των κοινοτικών οργάνων στα θεμελιώδη δικαιώματα του ατόμου [35] ή στα συμφέροντα των κρατών μελών [36].

33 — Βλ. σημεία 44 έως 46 των ανά χείρας προτάσεων.

34 — Το γεγονός ότι η επιβολή της συμπληρωματικής εισφοράς έχει αρνητικές συνέπειες για ορισμένους παραγωγούς γάλακτος δεν αποτελεί δυσμενή διάκριση κατά την έννοια του άρθρου 34, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ. Πάντως, τούτο ενδέχεται να έχει κάποια σημασία στο πλαίσιο της αναλογικότητας. Σε σχέση με την αναλογικότητα, βλ. σημεία 58 έως 72 των ανά χείρας προτάσεων.

35 — Απόφαση του Δικαστηρίου της 5ης Οκτωβρίου 1994, C-404/92 P, X κατά Επιτροπής (Συλλογή 1994, σ. I-4737, σκέψη 18).

36 — Priebe, R., όπ.π., άρθρο 37, σημείο 26b.

60. Η συμβατότητα προς την αρχή της αναλογικότητας ενός μέτρου που λαμβάνει ένα κοινοτικό όργανο εξαρτάται από το αν το μέτρο είναι πρόσφορο για την πραγματοποίηση των νομίμως επιδιωκόμενων στόχων, αναγκαίο και ενδεδειγμένο σε σχέση με την επέμβαση στα δικαιώματα του ατόμου ή με τα συμφέροντα των κρατών μελών [37]. Πάντως, κατά τον έλεγχο της αναλογικότητας των μέτρων που λαμβάνονται στο πλαίσιο της ΚΓΠ, το Δικαστήριο έχει περιοριστεί εν μέρει [38] στον έλεγχο ως προς το αν το μέτρο που λαμβάνεται προς επίτευξη του επιδιωκόμενου από τον κοινοτικό νομοθέτη σκοπό δεν είναι προδήλως απρόσφορο. Το Δικαστήριο έχει αιτιολογήσει αυτόν τον περιορισμένο έλεγχο της αναλογικότητας βάσει της ευρείας εξουσίας εκτιμήσεως που διαθέτει ο κοινοτικός νομοθέτης στον τομέα της ΚΓΠ [39].

61. Η ανωτέρω προσέγγιση δεν είναι πειστική. Όπως υποστήριξε με πειστικά επιχειρήματα η γενική εισαγγελέας E. Sharpston με τις προτάσεις της τής 14ης Ιουνίου 2007 επί της υποθέσεως Zuckerfabrik Jülich, ο δικαστικός έλεγχος ενός μέτρου του κοινοτικού νομοθέτη δεν αποκλείεται λόγω της ευρείας εξουσίας εκτιμήσεως που αυτός διαθέτει [40]. Συμμερίζομαι την άποψή της και θα ήθελα συμπληρωματικώς να επισημάνω τα ακόλουθα σημεία.

62. Κατ' αρχάς, δεν μπορώ να αντιληφθώ για ποιο λόγο η ευρεία εξουσία εκτιμήσεως του κοινοτικού νομοθέτη στον τομέα της ΚΓΠ πρέπει κατ' ανάγκην να έχει ως αποτέλεσμα τον περιορισμό του τριπλού ελέγχου της αναλογικότητας (έλεγχος ως προς το αν το μέτρο είναι πρόσφορο, αναγκαίο και μη δυσανάλογο) στον έλεγχο και μόνον του πρόσφορου χαρακτήρα του μέτρου. Βεβαίως, μπορώ να αντιληφθώ τις επιφυλάξεις οι οποίες προβάλλονται κατά ενός διευρυμένου ελέγχου των νομικών πράξεων του κοινοτικού νομοθέτη από το Δικαστήριο. Δεν είναι ο ρόλος του Δικαστηρίου να υποκαθιστά τον κοινοτικό νομοθέτη στις

37 — Αποφάσεις της 11ης Ιουλίου 1989, 265/87, Schräder HS Kraftfutter (Συλλογή 1989, σ. 2237, σκέψη 21), και O'Dwyer (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 19, σκέψη 107). Έτσι ερμηνεύεται και το άρθρο 5, τρίτο εδάφιο, ΕΚ ακόμη και στην περίπτωση που η απαίτηση περί συμβατότητας του μέτρου προς την αρχή της αναλογικότητας δεν απορρέει άνευ ετέρου από το γράμμα της διατάξεως, βλ. Schima, B., Mayer, H., *Kommentar zum EU- und EG-Vertrag*, άρθρο 5, πεντηκοστό ενημερωτικό συμπλήρωμα, σημείο 44.

38 — Ωστόσο, το Δικαστήριο εφάρμοσε σε ορισμένες άλλες υποθέσεις ένα αυστηρότερο κριτήριο ελέγχου, όπως π.χ. στις υποθέσεις επί των οποίων εκδόθηκαν οι αποφάσεις της 27ης Ιουνίου 1990, C-118/89, Lingenfelser (Συλλογή 1990, σ. I-2637, σκέψεις 12 έως 14), της 21ης Ιανουαρίου 1992, C-319/90, Pressler (Συλλογή 1992, σ. I-203, σκέψεις 12 έως 17), και της 6ης Ιουλίου 2000, C-356/97, Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen (Συλλογή 2000, σ. I-5461, σκέψεις 35 και 36).

39 — Βλ., π.χ., αποφάσεις Schräder HS Kraftfutter (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 37, σκέψη 22), της 13ης Νοεμβρίου 1990, 331/88, Fedesa (Συλλογή 1990, σ. I-4023, σκέψεις 13 επ.), και O'Dwyer (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 19, σκέψη 107).

40 — Σημείο 65: «[…] Το γεγονός όμως αυτό δεν παρέχει απεριόριστες δυνατότητες στον κοινοτικό νομοθέτη στον τομέα της γεωργικής πολιτικής. Το Δικαστήριο δεν αποκλείει τον δικαστικό έλεγχο της εκ μέρους των οργάνων άσκησης της ευρείας διακριτικής τους ευχέρειας. Προκειμένου ο έλεγχος αυτός να έχει πρακτική αποτελεσματικότητα, πρέπει το Δικαστήριο να μπορεί να παρεμβαίνει οσάκις, όπως στην προκειμένη περίπτωση, η μέθοδος υπολογισμού της εισφοράς επί της παραγωγής, η οποία αποτελεί μέσο ούτως ώστε οι παραγωγοί να επιβαρύνονται με το κόστος της Κοινότητας για τη διάθεση των πλεονασμάτων της παραγωγής, καταλήγει προδήλως στην είσπραξη υπερβολικών ποσών, επιβάλλοντας έτσι ένα δυσανάλογο βάρος στους παραγωγούς» (απόφαση της 8ης Μαΐου 2008, C-5/06 και C-23/06 έως C-36/06, Συλλογή 2008, σ. I-3231).

κοινωνικές, οικονομικές ή πολιτικές αποφάσεις [41]. Πάντως, σε σχέση με τις επιφυλάξεις αυτές μπορεί να αντιταχθεί ότι ο έλεγχος περιορίζεται στο αν τα οικεία μέτρα *προδήλως* δεν είναι αναγκαία ή πρόσφορα, καθώς και ότι στο πλαίσιο αυτού του ελέγχου λαμβάνονται υπόψη τα προνόμια εκτιμήσεως των πραγματικών περιστατικών και η ευρεία εξουσία εκτιμήσεως του κοινοτικού νομοθέτη [42]. Έτσι, μπορεί να διασφαλιστεί ο σεβασμός του περιθωρίου πολιτικών χειρισμών που διαθέτει ο κοινοτικός νομοθέτης.

63. Αντιθέτως, επιχείρημα κατά του περιορισμού του ελέγχου της αρχής της αναλογικότητας στο κατά πόσον ένα μέτρο είναι προδήλως απρόσφορο αποτελεί το γεγονός ότι οι προϋποθέσεις που αφορούν τον πρόσφορο, αναγκαίο και μη δυσανάλογο χαρακτήρα ενός μέτρου δεν αποτελούν την έκφραση των βαθμίδων μιας και της αυτής εννοίας της οποίας το περιεχόμενο μπορεί να περιορίζεται ή να διευρύνεται ανάλογα με την ένταση του δικαστικού ελέγχου. Αντιθέτως, ο έλεγχος του αναγκαίου και μη δυσανάλογου χαρακτήρα ενός μέτρου σε σχέση προς τον πρόσφορο χαρακτήρα του έχει αυτοτελή και ουσιώδη σημασία για την προστασία του ατόμου. Μόνο στο πλαίσιο του ελέγχου του αναγκαίου και μη δυσανάλογου χαρακτήρα του μέτρου μπορούν να «συσχετιστούν» ο σκοπός που επιδιώκει ο κοινοτικός νομοθέτης με τα θιγόμενα δικαιώματα του ατόμου. Στην περίπτωση που αντικείμενο του ελέγχου είναι μόνον ο πρόσφορος χαρακτήρας ενός μέτρου, τότε δεν υπάρχει έλεγχος της αναλογικότητας, αλλά απλώς ένας αντικειμενικός έλεγχος εκτιμήσεως χωρίς κανένα στοιχείο το οποίο να αφορά την προστασία του ατόμου [43]. Δεδομένου ότι η επιβολή συμπληρωματικής εισφοράς μπορεί να θίξει τα δικαιώματα των παραγωγών γάλακτος, φρονώ ότι είναι σημαντικό στον τομέα αυτόν ο έλεγχος της αναλογικότητας να μην περιορίζεται σε έναν αντικειμενικό έλεγχο της ασκήσεως της εξουσίας εκτιμήσεως.

64. Εν κατακλείδι, φρονώ ότι δεν είναι ορθό ο έλεγχος της αναλογικότητας ενός μέτρου στον τομέα της ΚΓΠ να περιορίζεται στον έλεγχο του αν το μέτρο είναι προδήλως απρόσφορο. Ως εκ τούτου, θα εξετάσω στη συνέχεια αν η επιβολή συμπληρωματικής εισφοράς και ο καθορισμός των ποσοτήτων αναφοράς σε σχέση με τους επιδιωκόμενους από τον κοινοτικό νομοθέτη σκοπούς είναι προδήλως απρόσφορη, προδήλως μη αναγκαία ή προδήλως δυσανάλογη, στο

41 — Σχετικά με τις επιφυλάξεις αυτές, ιδίως από απόψεως Common Law, βλ. Jacobs, F., «Recent Developments in the Principle of Proportionality in European Community Law», Ellis, E., *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe,* Hart, 1999, σ. 1 επ., 20, ο οποίος πάντως επισημαίνει ότι υπάρχουν ορισμένοι λόγοι υπέρ του περιορισμένου δικαστικού ελέγχου του νομοθέτη σε εθνικό επίπεδο που συνδέονται με τη διαμόρφωση και την ιστορική εξέλιξη των εθνικών έννομων τάξεων και, ως εκ τούτου, δεν πρέπει να μεταφερθούν κατ' ανάγκη στο επίπεδο του κοινοτικού δικαίου. Βλ., επίσης, Schima, B., όπ.π., σημείο 48, ο οποίος επισημαίνει ότι ο κοινοτικός νομοθέτης φέρει πρωτίστως την ευθύνη για την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας, το δε Δικαστήριο δεν μπορεί, άνευ ετέρου, να υποκαταστήσει την άποψη του νομοθέτη με τη δική του εκτίμηση.

42 — Βλ., συναφώς, Rivers, J., «Proportionality and discretion in international and European law», *Transnational constitutionalism,* Cambridge University Press 2007, σ. 114 επ. και σ. 120 επ., ο οποίος διακρίνει ιδίως μεταξύ «policy-choice discretion» και «evidential discretion».

43 — Βλ., συναφώς, και von Danwitz, T., «Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Gemeinschaftsrecht», *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht,* 2003, σ. 396, ο οποίος επισημαίνει ότι ένας τέτοιος τρόπος θεωρήσεως των πραγμάτων συρρικνώνει την αρχή της αναλογικότητας σε έναν έλεγχο εκτιμήσεως.

πλαίσιο δε αυτών των επιμέρους σταδίων ελέγχου θα συνεκτιμήσω αντιστοίχως το προνόμιο εκτιμήσεως των πραγματικών περιστατικών και την ευρεία εξουσία εκτιμήσεως του κοινοτικού νομοθέτη.

— Έλεγχος της συμβατότητας προς την αρχή της αναλογικότητας

65. Από τους προαναφερθέντες λόγους συνάγεται ότι τόσο η επιβολή της συμπληρωματικής εισφοράς καθ' εαυτήν [44] όσο και ο καθορισμός των εθνικών ποσοτήτων αναφοράς [45] δεν αποτελούν προδήλως απρόσφορα μέτρα για την επίτευξη των σκοπών της ΚΓΠ.

66. Περαιτέρω, δεν μπορώ να εντοπίσω στοιχεία από τα οποία να συνάγεται ότι η επιβολή της συμπληρωματικής εισφοράς και ο καθορισμός των εθνικών ποσοτήτων αναφοράς συνιστούν προδήλως μη αναγκαία μέτρα. Ένα μέτρο είναι αναγκαίο όταν μεταξύ πλειόνων μέτρων που είναι πρόσφορα για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού είναι το λιγότερο επαχθές για το συμφέρον ή το έννομο αγαθό το οποίο αφορά [46].

67. Όπως τόνισαν το Συμβούλιο και η Επιτροπή, ο κοινοτικός νομοθέτης στάθμισε, μεταξύ άλλων, τη μείωση της τιμής στηρίξεως ως εναλλακτική λύση της επιβολής συμπληρωματικής εισφοράς. Ωστόσο, επέλεξε την επιβολή συμπληρωματικής εισφοράς, δεδομένου ότι τυχόν μείωση της τιμής στηρίξεως θα επηρέαζε, κατά την εκτίμησή του, σε πολύ μεγαλύτερο βαθμό το εισόδημα των παραγωγών γάλακτος απ' ό,τι η επιβολή συμπληρωματικής εισφοράς.

68. Ως προς τον καθορισμό της εθνικής ποσότητας αναφοράς δεν θα μπορούσε να εφαρμοστεί μία μέθοδος η οποία θα ελάμβανε υπόψη της τη σχέση μεταξύ της παραγωγής γάλακτος και των αναγκών σε γάλα εντός κάθε κράτους μέλους, ως ηπιότερο μέσο, δεδομένου ότι για τους προαναφερθέντες λόγους [47] δεν θα μπορούσε να λάβει υπόψη, μεταξύ άλλων, την αρχή της κατά τόπον εξειδικεύσεως και την αρχή της αλληλεγγύης μεταξύ των παραγωγών γάλακτος.

69. Τέλος, η σχέση μεταξύ των επιδιωκόμενων σκοπών και των συνακόλουθων μειονεκτημάτων δεν τελούν σε πρόδηλη δυσαναλογία.

70. Κατ' αρχάς, πρέπει να τονιστεί ότι ο κοινοτικός προϋπολογισμός λόγω της πλεονασματικής παραγωγής γάλακτος, η οποία δεν οφείλεται στην πραγματική ζήτηση, αλλά στη δυνατότητα πωλήσεως του γάλακτος σε τιμές στηρίξεως, είχε φθάσει σε οριακό σημείο πριν την επιβολή της συμπληρωματικής εισφοράς. Σκοπός του κανονισμού 1788/2003 είναι, μεταξύ άλλων, να κρατήσει

44 — Βλ. σημεία 35 έως 38 των ανά χείρας προτάσεων.

45 — Βλ. σημεία 39 έως 47 των ανά χείρας προτάσεων.

46 — Αποφάσεις Schräder HS Kraftfutter (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 37, σκέψη 21) και O'Dwyer (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 19, σκέψη 107).

47 — Σημεία 39 έως 46 των ανά χείρας προτάσεων.

τις δαπάνες για τα προστατευτικά μέτρα εντός ανεκτών από οικονομικής απόψεως ορίων. Στον βαθμό που περιορίστηκαν οι δυνατότητες κέρδους των παραγωγών γάλακτος λόγω αυτών των διορθωτικών μέτρων, οι παραγωγοί γάλακτος πρέπει κατ' αρχήν να ανεχτούν τη συνέπεια αυτή λόγω, αφενός, του δημόσιου συμφέροντος για τον έλεγχο της εντός ορισμένων ορίων παραγωγής τροφίμων και, αφετέρου, λόγω του δημόσιου συμφέροντος σχετικά με τη δυνατότητα χρηματοδοτήσεως του ελέγχου αυτού [48].

71. Στον βαθμό που το εθνικό δικαστήριο επισημαίνει ότι οι μικροί παραγωγοί γάλακτος στην Ιταλία δεν θα μπορέσουν να επιβιώσουν χωρίς την αύξηση της παραγωγής τους ή θα είναι διαρκώς υποχρεωμένοι να μειώνουν την παραγωγικότητα και να χάνουν έσοδα και να εξαρτώνται από τη διαρκή παροχή δημόσιας στηρίξεως, πρέπει να τονιστούν τα εξής. Σκοπός της επιβολής της συμπληρωματικής εισφοράς είναι μεταξύ άλλων και η διατήρηση των μέτρων στηρίξεως των τιμών εντός ενός ανεκτού από οικονομικής απόψεως πλαισίου, βάσει των οποίων θα εξασφαλίζεται στους παραγωγούς γάλακτος ένα δίκαιο βιοτικό επίπεδο. Κατά το εθνικό δικαστήριο, χωρίς τον μηχανισμό στηρίξεως είναι πιθανόν ο ανταγωνισμός μεταξύ παραγωγών, στην περίπτωση ενός ομογενούς σε μεγάλη έκταση μαζικού προϊόντος όπως είναι το γάλα, να επηρεάσει πρωτίστως την τιμή. Δεδομένου ότι, από απόψεως δυνατοτήτων, οι μικροί παραγωγοί γάλακτος μπορούν να πραγματοποιήσουν σε μικρότερο βαθμό οικονομίες κλίμακος απ' ό,τι οι μεγάλοι παραγωγοί γάλακτος, τυχόν κατάργηση των ατομικών ποσοτήτων αναφοράς θα ευνοούσε ως επί το πλείστον τους μεγάλους παραγωγούς. Ως εκ τούτου, με την επιβολή της συμπληρωματικής εισφοράς διασφαλίζεται η λειτουργία ενός συστήματος το οποίο παρέχει τη δυνατότητα ενός δίκαιου βιοτικού επιπέδου και στους μικρότερους παραγωγούς γάλακτος. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίον ο καθορισμός της ποσότητας αναφοράς δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι συνιστά προδήλως δυσανάλογη επιβάρυνση των μικρών παραγωγών γάλακτος. Συμπληρωματικώς, πρέπει να τονιστεί ότι σκοπός των διατάξεων του πρωτογενούς δικαίου σχετικά με την ΚΓΠ δεν είναι να ευνοούνται οι λιγότερο κερδοφόρες επιχειρήσεις.

— Συμπέρασμα

72. Ως εκ τούτου, φρονώ ότι ο κανονισμός 1788/2003 δεν προσβάλλει κατά τρόπο αντίθετο προς την αρχή της αναλογικότητας τα δικαιώματα ή τα συμφέροντα των παραγωγών γάλακτος και, ως εκ τούτου, είναι σύμφωνος προς το άρθρο 5, τρίτο εδάφιο, ΕΚ [49].

Δ — *Σύνοψη*

73. Εν συνόψει, καταλήγω ότι ο κανονισμός 1788/2003 δεν αντιβαίνει ούτε στους σκοπούς της ΚΓΠ ούτε στην αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων ούτε στην αρχή της αναλογικότητας.

48 — Απόφαση O'Dwyer (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 19, σκέψη 89).

49 — Βλ., επίσης, απόφαση της 25ης Μαρτίου 2004, C-231/00, C-303/00 και C-451/00, Cooperativa Lattepiù κ.λπ. (Συλλογή 2004, σ. I-2869, σκέψη 73), η οποία αφορά τον κανονισμό 3950/92.

VII — Πρόταση

74. Βάσει των ανωτέρω, φρονώ ότι στα ερωτήματα που υπέβαλε το εθνικό δικαστήριο προσήκει η ακόλουθη απάντηση:

«Ο κανονισμός (ΕΚ) 1788/2003 του Συμβουλίου, της 29ης Σεπτεμβρίου 2003, για θέσπιση εισφοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων συνάδει προς τους σκοπούς της κοινής γεωργικής πολιτικής του άρθρου 33 ΕΚ, προς την αρχή της ίσης μεταχειρίσεως του άρθρου 34, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ και προς την αρχή της αναλογικότητας, ακόμη και στην περίπτωση που οι εθνικές ποσότητες αναφοράς δεν έχουν αναπροσαρμοστεί προκειμένου να ληφθεί υπόψη η σχέση μεταξύ της παραγωγής γάλακτος και των αναγκών σε γάλα εντός ενός κράτους μέλους.»