ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ MARCO DARMON της 8ης Μαρτίου 1988 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Όπως και στην υπόθεση 61/87, η διάταξη [1] που υπόκειται στην κρίση του Δικαστηρίου είναι το άρθρο 3, εδάφιο 1, σημείο 3, του κανονισμού 857/84 του Συμβουλίου [2]. Το ζήτημα είναι να καθοριστεί κατά πόσο το κείμενο αυτό το οποίο, υπενθυμίζω, επιτρέπει στους παραγωγούς, σε ορισμένες εξαιρετικές περιπτώσεις, να επιλέξουν, από την περίοδο 1981-1983 ένα άλλο έτος αναφοράς από αυτό που έχει οριστεί στο εθνικό επίπεδο, απαγορεύει κάθε άλλη εναλλακτική λύση όπως την επιλογή ενός θεωρητικού έτους που υπολογίζεται διά συναγωγής ή ενός έτους πριν από την εν λόγω περίοδο.

2. Ο αιτών της κύριας δίκης επικαλείται υπέρ της απόψεώς του την εν προκειμένω εφαρμογή της έννοιας της ανωτέρας βίας. Την άποψη αυτή αντικρούει η Επιτροπή παρατηρώντας ότι οι δυνατότητες που παρέχει η διάταξη αυτή είναι περιοριστικές. Το Συμβούλιο συμμερίζεται αυτή την ανάλυση αλλά παρατηρεί ότι η χορήγηση πρόσθετων ποσοτήτων στον παραγωγό που βρίσκεται σε κατάσταση ανάλογη με την κατάσταση του αιτούντος είναι ενδεχομένως δυνατή βάσει άλλων διατάξεων της κοινοτικής ρύθμισης.

3. Θα παρατηρήσω πρώτα ότι η υπό κρίση διάταξη που προβλέπει ότι « οι παραγωγοί ... επιτυγχάνουν, ύστερα από αίτησή τους να ληφθεί υπόψη ένα άλλο ημερολογιακό έτος αναφοράς μέσα στο χρονικό διάστημα της περιόδου 1981 έως 1983 » δεν γεννά αμφιβολίες. Αποκλείει την επιλογή έτους αναφοράς πριν από τη συγκεκριμένη περίοδο ή τον υπολογισμό διά συναγωγής από την εξέλιξη της παραγωγής του ενδιαφερομένου. Εξάλλου, η διάταξη που εισάγει παρέκκλιση από τους κανόνες καθορισμού των ποσοτήτων αναφοράς, επιδέχεται μόνο συσταλτική ερμηνεία. Δεν νομίζω άλλωστε ότι η έννοια της ανωτέρας βίας επιτρέπει εν προκειμένω αυτό που αποκλείει απερίφραστα η σαφής γραμματική διατύπωση.

4. Πρώτ' απ' όλα, η λύση που υποστηρίζει ο αιτών διαφέρει τεχνητά από τα παραδοσιακά αποτελέσματα της ανωτέρας βίας που είναι η απαλλαγή από τις συνέπειες της μη τηρήσεως της παραβάσεως υποχρεώσεως. Αυτό τόνισε ο γενικός εισαγγελέας Capotorti με τις προτάσεις του στην υπόθεση IFG κατά Επιτροπής [3] στην οποία το Δικαστήριο δέχθηκε την ανάλυσή του [4]:

« Είναι γνωστό ότι, στα εθνικά νομικά συστήματα, η ανωτέρα βία θεωρείται γενικώς ως στοιχείο ικανό να δικαιολογήσει την εκ μέρους του ατόμου μη τήρηση θετικής υποχρεώσεως ή απαγορεύσεως που το δεσμεύει ... »

* Μετάφραση από τα γαλλικά.

1 — Κανονισμός 857/84 του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 1984, περί γενικών κανόνων για την εφαρμογή της εισφοράς που αναφέρεται στο άρθρο 5γ του κανονισμού (ΕΟΚ) 804/68 στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων (ΕΕ L 90 της 1.4.1984, σ. 13).

2 — Το προδικαστικό ερώτημα αναφέρεται επίσης στο άρθρο 3 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1371/84· ωστόσο η διάταξη αυτή απλώς συμπληρώνει τον πίνακα των καταστάσεων στις οποίες μπορεί να ληφθεί υπόψη ένα άλλο έτος αναφοράς. Έτσι, δεν φαίνεται να χρήζει ερμηνείας.

3 — Απόφαση της 14ης Φεβρουαρίου 1978, 68/77, Rec. σ. 353.

4 — Σκέψη 11 της απόφασης, προαναφερθείσας.

Το ζήτημα όμως εν προκειμένω δεν είναι να δικαιολογηθεί η μη εκτέλεση μιας υποχρέωσης αλλά να αναγνωριστεί ένα έτος αναφοράς διαφορετικό αυτού που προκύπτει από το μηχανισμό τον οποίο προβλέπει η κανονιστική ρύθμιση.

5. Πρέπει να τονίσω ότι ο αιτών της κύριας δίκης δεν ζητεί την ανάλογη εφαρμογή της σχετικής διάταξης αλλά την εξεύρεση μιας λύσεως ικανής να λάβει υπόψη τις ιδιαιτερότητες της περίπτωσής του. Κατά κάποιο τρόπο δηλαδή ζητείται από το Δικαστήριο να « επινοήσει » μια διάταξη ανεξάρτητη από τη ρητή βούληση του νομοθέτη.

6. Όποια μέθοδος ερμηνείας και αν γίνει δεκτή, δεν συμφωνώ με την προτεινόμενη λύση. Ο κανόνας δικαίου είναι μεν ελαστικός, η ελαστικότητά του όμως δεν επιτρέπει αυτή την ερμηνεία, η οποία εξηγείται αλλά δεν δικαιολογείται από λόγους δικαιοσύνης.

7. Κατά την έγγραφη διαδικασία και κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση αναφέρθηκαν διάφορες διατάξεις από τα άρθρα 3 και 4 του κανονισμού 857/84 που επιτρέπουν τη χορήγηση συμπληρωματικών ή ειδικών ποσοτήτων αναφοράς καθώς και το συμψηφισμό μεταξύ περιοχών που προβλέπει το άρθρο 4α.

8. Δεν παραβλέπω την πρακτική σημασία που εμφανίζουν οι δυνατότητες αυτές σε περιπτώσεις ανάλογες με του αιτούντος της κύριας δίκης, καθόσον μαρτυρούν την πρόθεση του Συμβουλίου να « ληφθεί υπόψη η ιδιαίτερη κατάσταση ορισμένων παραγωγών » [5] μάλιστα δε να μετριαστεί η αυστηρότητα των κοινοτικών μηχανισμών » [6]. Βεβαίως το Δικαστήριο δεν είναι αρμόδιο να εξετάσει αν πληρούνται στο πρόσωπο του ενδιαφερομένου οι προϋποθέσεις εφαρμογής των διατάξεων αυτών. Εν πάση περιπτώσει η εξέταση αυτή για την οποία είναι αρμόδιος ο εθνικός δικαστής πρέπει να γίνει υπό το φως της αποφάσεως του Δικαστηρίου Klensch [7] με την οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι όταν τα κράτη μέλη έχουν κατά την εφαρμογή της σχετικής ρύθμισης τη δυνατότητα επιλογής μεταξύ διαφόρων τρόπων εφαρμογής, οφείλουν να σέβονται την αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων. Βεβαίως στην υπόθεση εκείνη επρόκειτο για ένα μέτρο γενικού χαρακτήρα, δηλαδή την επιλογή του έτους αναφοράς. Η λύση όμως δεν μπορεί να είναι διαφορετική όταν πρόκειται για ατομικά μέτρα. Με την απόφαση Eridania [8] το Δικαστήριο έκρινε σχετικώς ότι « κάθε αρχή που έχει την ευθύνη της εφαρμογής των κοινοτικών κανονισμών οφείλει να σέβεται τις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου ». Συμφωνώ λοιπόν με την παρατήρηση του Συμβουλίου ότι η δυνατότητα επιλογής μεταξύ διαφόρων τρόπων εφαρμογής των ατομικών ποσοστώσεων που έχουν τα κράτη μέλη δεν τα απαλλάσσει από την τήρηση της αρχής της απαγορεύσεως των διακρίσεων. Κατά την άποψή μου δε ο παραπέμπων δικαστής είναι αρμόδιος να εφαρμόσει ενδεχομένως την αρχή αυτή.

9. Πάντως, λαμβανομένης υπόψη της απάντησης που αρμόζει στην αυστηρή διατύπωση του πρώτου ερωτήματος, θα προχωρήσω στην εξέταση του κύρους της διάταξης από τη σκοπιά του άρθρου 39, στοιχεία α) και β), της Συνθήκης. Οι αποφάσεις του Δικαστηρίου Balkan [9] και Roquette κατά Γαλλίας [10] διατυπώνουν τις αρχές βάσει των οποίων πρέπει να γίνεται η σχετική εκτίμηση:

5 — Τρίτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 857/84.

6 — Δεύτερη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 590/85, της 26ης Φεβρουαρίου 1985, περί τροποποιήσεως του κανονισμού 857/84 (ΕΕ L 68 της 8.3.1985, σ. 1).

7 — Απόφαση της 25ης Νοεμβρίου 1986, 201 και 202/85, συνεκδικασθείσες υποθέσεις Συλλογή σ. 3477.

8 — Απόφαση της 27ης Σεπτεμβρίου 1979, 230/78, Rec. σ. 2749.

9 — Απόφαση της 24ης Οκτωβρίου 1973, 5/73, Rec. σ. 1091, σκέψη 24.

10 — Απόφαση της 20ής Οκτωβρίου 1977, 29/77, Rec. σ. 1835, σκέψεις 29 και 30.

« Το άρθρο 39 της Συνθήκης απαριθμεί διάφορους στόχους της κοινής γεωργικής πολιτικής·

κατά την επιδίωξή τους τα κοινοτικά όργανα οφείλουν να εξασφαλίζουν τη διαρκή εξισορρόπηση που απαιτούν οι ενδεχόμενες αντιφάσεις μεταξύ των στόχων αυτών μεμονωμένως λαμβανομένων και, αν παρίσταται σκόπιμο, να αναγνωρίζουν προσωρινά στον ένα ή στον άλλο την υπεροχή που υπαγορεύουν ο οικονομικές περιστάσεις και οι παράγοντες βάσει των οποίων λαμβάνουν τις αποφάσεις τους. »

10. Βεβαίως το σύστημα της συμπληρωματικής εισφοράς που σκοπεί την αποκατάσταση της ισορροπίας μεταξύ προσφοράς και ζητήσεως στην αγορά γαλακτοκομικών προϊόντων στηρίζεται στον περιορισμό της παραγωγής που συνεπάγεται σταθεροποίηση του εισοδήματος του συγκεκριμένου γεωργικού πληθυσμού. Είναι όμως εξίσου προφανές ότι εν προκειμένω επιδιώκονται στόχοι ορθολογικής ανάπτυξης της γαλακτοκομικής παραγωγής, μάλιστα δε και διατήρηση ενός δίκαιου βιοτικού επιπέδου για το γεωργικό πληθυσμό. Η επίδικη διάταξη πρέπει να εκτιμηθεί μέσα σε ολόκληρη αυτή την αλληλουχία και θα ήταν άτοπο να θεωρηθεί ανίσχυρη τη στιγμή ακριβώς που εισάγει προς όφελος των παραγωγών μια μεγαλύτερη ελαστικότητα ως προς τον καθορισμό του έτους αναφοράς.

11. Ο αιτών επικαλέστηκε παραβίαση των αρχών της αναλογικότητας και της απαγορεύσεως των διακρίσεων καίτοι το παραπέμπον δικαστήριο δεν μνημονεύει ρητά τις αρχές αυτές. Η Επιτροπή προτείνει να εξεταστεί η επίδικη διάταξη από τη σκοπιά του άρθρου 40, παράγραφος 3, της Συνθήκης, το συμπέρασμά της δε από την εξέταση αυτή είναι ότι ο κανονισμός είναι έγκυρος.

12. Για να δοθεί λυσιτελής απάντηση στο σημείο αυτό, λαμβανομένης υπόψη της συλλογιστικής στην οποία θεμελιώνονται τα προδικαστικά ερωτήματα, προτείνω στο Δικαστήριο να παραβάλει την υπό κρίση διάταξη με το άρθρο 40, παράγραφος 3, της Συνθήκης. Η διάταξη αυτή όπως γνωρίζουμε απαγορεύει κάθε διάκριση μεταξύ παραγωγών της Κοινότητας και προβλέπει τη λήψη των αναγκαίων μέτρων για την πραγματοποίηση των στόχων της κοινής γεωργικής πολιτικής παραγωγής, θεωρείται δε ότι διατυπώνει την αρχή της αναλογικότητας στο σχετικό τομέα.

13. Σχετικά με την αρχή αυτή πρέπει προπάντων να τονιστεί ότι το Συμβούλιο, θεσπίζοντας την υπό κρίση διάταξη, θέλησε ακριβώς να αποφύγει την αδικαιολόγητη αυστηρότητα ενός μηχανισμού που δεν θα επέτρεπε σε καμιά περίπτωση την επιλογή άλλου έτους αναφοράς. Το σημείο αυτό θεωρείται ότι αποτελεί την έκφραση της αρχής της αναλογικότητας. Υπήρχε βεβαίως η δυνατότητα και άλλων λύσεων. Αυτό μαρτυρεί η πρόταση που διατύπωσε κάποια στιγμή η Επιτροπή, να διευρυνθεί δηλαδή η περίοδος επιλογής των παραγωγών μέχρι το έτος 1980. Δεν πρέπει όμως να λησμονείται ότι κάθε επέκταση της επιλογής των ενδιαφερομένων συνεπάγεται σοβαρά μειονεκτήματα. Υπάρχει συγκεκριμένα ο κίνδυνος να επιλέξουν οι παραγωγοί ένα έτος αναφοράς το οποίο δεν είναι πλέον απλώς αντιπροσωπευτικό αλλά σε τελευταία ανάλυση εξαιρετικής απόδοσης. Με κριτήριο τον αριθμό των κοινοτικών παραγωγών η συνέπεια αυτή δεν μπορεί να θεωρηθεί ως αμελητέα.

14. Ο κοινοτικός νομοθέτης πρέπει να εξισορροπήσει τα διακυβευόμενα συμφέροντα. Η ειδική περίπτωση ενός παραγωγού δεν μπορεί άνευ ετέρου να επηρεάσει το κύρος της υπό κρίση διάταξης, η οποία μάλιστα σκοπεί ακριβώς την εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας. Υπενθυμίζω ότι το Δικαστήριο έκρινε με την απόφαση Balkan Import [11] ότι

11 — 5/73, προαναφερθείσα.

« τα όργανα οφείλουν μεν να φροντίζουν, κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, ώστε οι επιβαρύνσεις που επιβάλλονται στους επιχειρηματίες να μην υπερβαίνουν το μέτρο του αναγκαίου για την επίτευξη των στόχων που οφείλει να υλοποιήσει η αρχή, πλην όμως αυτό δεν σημαίνει ότι η υποχρέωση αυτή πρέπει να εκτιμάται με κριτήριο την *ιδιαίτερη κατάσταση ορισμένης ομάδας επιχειρηματιών* »[12].

15. Εξάλλου η ενδεχόμενη παράβαση της αρχής της απαγορεύσεως των διακρίσεων προϋποθέτει διαφορετική μεταχείριση με αυθαίρετα κριτήρια. Το Συμβούλιο, δίνοντας τη δυνατότητα στους παραγωγούς να επιλέξουν από την περίοδο 1981-1983, έκρινε ότι η δυνατότητα αυτή ήταν στατιστικώς ικανή να τους εξασφαλίσει μια αντιπροσωπευτική ποσότητα. Εν πάση περιπτώσει η δυνατότητα αυτή δεν υπερβαίνει τα πλαίσια που χάραξε το Δικαστήριο με την απόφαση Roquette κατά Συμβουλίου[13], κρίνοντας ότι:

« Όταν η εφαρμογή από το Συμβούλιο της γεωργικής πολιτικής της Κοινότητας ενέχει την ανάγκη εκτιμήσεως πολύπλοκης οικονομικής κατάστασης, η διακριτική ευχέρεια που διαθέτει το όργανο αυτό δεν καλύπτει μόνο τη φύση και την έκταση των ληπτέων μέτρων αλλά και, μέχρις ορισμένου σημείου, τη διαπίστωση των βασικών δεδομένων κατά την έννοια, ιδίως, ότι το Συμβούλιο έχει τη δυνατότητα να στηριχτεί, ενδεχομένως, σε γενικές διαπιστώσεις. »

Το Δικαστήριο έκρινε επίσης ότι στον έλεγχό του υπόκεινται μόνο οι περιπτώσεις προφανούς πλάνης, καταχρήσεως εξουσίας ή προφανούς υπερβάσεως των ορίων της εξουσίας εκτιμήσεως.

16. Υπό το φως των ενδείξεων αυτών μπορεί να θεωρηθεί ότι ο κοινοτικός νομοθέτης βαρύνεται με την υποχρέωση αποτελέσματος να λάβει υπόψη όλα τα τυχηρά γεγονότα και όλες τις ειδικές περιπτώσεις. Αυτή είναι εξάλλου η έννοια της αποφάσεως του Δικαστηρίου στην υπόθεση Maizena[14] στην οποία, ενώ ο προσφεύγων επικαλέστηκε δυσμενή διάκριση κατά τον καθορισμό των ποσοστώσεων οι οποίες αγνοούσαν τους περιορισμούς των επενδύσεων που δέχθηκαν αυτοβούλως ορισμένοι παραγωγοί ισογλυκόζης, το Δικαστήριο έκρινε:

« ... το Συμβούλιο δεν μπορεί να κατηγορηθεί ότι δεν έλαβε υπόψη τις εμπορικές επιλογές και την εσωτερική πολιτική κάθε επιμέρους επιχείρησης όταν θεσπίζει μέτρα γενικού ενδιαφέροντος με σκοπό να μην κινδυνεύσει η πολιτική της Κοινότητας στον τομέα της ζάχαρης από την ανεξέλεγκτη παραγωγή ισογλυκόζης. »

Ανάλογη λύση προτείνω και για την υπό κρίση υπόθεση και συντάσσομαι στο σημείο αυτό με τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Roemer στην υπόθεση Oehlmann[15]:

« ... θα παρατηρήσω προπάντων ότι καμιά αρχή του δικαίου δεν επιβάλλει στη δημόσια εξουσία να θεσπίζει ρύθμιση δυνάμει της οποίας οι ενδιαφερόμενοι θα βρίσκονται πάντα στην ίδια κατάσταση ως εάν δεν είχε επέλθει περίπτωση ανωτέρας βίας. »

12 — Σκέψη 22, υπογράμμιση δική μου.

13 — Απόφαση της 29ης Οκτωβρίου 1980, 138/78, Rec. σ. 3333, σκέψη 25.

14 — Απόφαση της 29ης Οκτωβρίου 1980, 139/79, Συλλογή σ. 3393, σκέψη 30.

15 — Απόφαση της 24ης Ιουνίου 1970, 73/69, Rec. σ. 467.

17. Προτείνω, κατά συνέπεια, στο Δικαστήριο να κρίνει ότι:

« Το άρθρο 3, εδάφιο 1, σημείο 3, του κανονισμού 857/84 δεν επιτρέπει να λαμβάνεται υπόψη υπέρ του παραγωγού, η παραγωγή του οποίου επηρεάστηκε αισθητά καθ' όλη την περίοδο 1981-1983 από εξαιρετική κατάσταση, η παραγωγή παλαιοτέρου έτους ή μια θεωρητική παραγωγή υπολογιζόμενη διά συναγωγής· η λύση αυτή δεν αποκλείει τη δυνατότητα να εξεταστεί η ιδιαίτερη κατάσταση του ενδιαφερομένου κατά τις διατάξεις εκείνες της κοινοτικής ρύθμισης, των οποίων πληροί τις προϋποθέσεις εφαρμογής.

Από τον έλεγχο της προαναφερθείσας διάταξης δεν προκύπτει κανένα στοιχείο ικανό να επηρεάσει το κύρος της. »