ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ FRANCESCO CAPOTORTI της 8ης Νοεμβρίου 1979 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Στην παρούσα προδικαστική υπόθεση το Δικαστήριο καλείται να ερμηνεύσει δύο διατάξεις του κανονισμού 1162/76 (ΕΟΚ) του Συμβουλίου, της 17ης Μαΐου 1976 [όπως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό 2776/78 (ΕΟΚ) του Συμβουλίου, της 23ης Νοεμβρίου 1978], ο οποίος θεσπίζει «μέτρα που αποβλέπουν στην προσαρμογή του αμπελουργικού δυναμικού στις ανάγκες της αγοράς». Πρόκειται, ειδικότερα, για τον καθορισμό του περιεχομένου του άρθρου 2, παράγραφος 1, του κανονισμού αυτού, το οποίο απαγόρευσε με το εδάφιο 1, για ορισμένη περίοδο, νέες φυτείες ποικιλιών σταφυλών που κατατάσσονται στην κατηγορία των ποικιλιών σταφυλών για την παραγωγή οίνου, και με την παράγραφο 2 απαγόρευσε στα κράτη μέλη να χορηγούν άδειες νέων φυτειών. Το ενδιαφέρον του ερωτήματος είναι αυξημένο λόγω του ότι το Δικαστήριο καλείται επίσης να εξακριβώσει το κύρος των εν λόγω διατάξεων υπό το πρίσμα της συμφωνίας τους με τις αρχές που διέπουν την κοινοτική έννομη τάξη, ειδικότερα δε με τις αρχές που αφορούν την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου.

Συνοψίζω σύντομα τα πραγματικά περιστατικά της υποθέσεως.

Η Liselotte Hauer, ιδιοκτήτρια γεωργικού κτήματος που κείται στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, ζήτησε από το Ομόσπονδο κράτος της Ρηνανίας-Παλατινάτου την άδεια να προβεί σε νέα φυτεία αμπέλων στο κτήμα αυτό, κατά την έννοια του γερμανικού νόμου της 10ης Μαρτίου 1977, περί μέτρων στο πεδίο της αμπελοοινικής οικονομίας (Weinwirtschaftsgesetz). Το Ομόσπονδο κράτος απέρριψε την αίτηση για το λόγο ότι το κτήμα δεν παρουσίαζε την προϋπόθεση καταλληλότητας για αμπελουργία την οποία απαιτεί η παράγραφος 1, εδάφιο 2, του προαναφερθέντος νόμου, κατόπιν δε αυτού απέρριψε επίσης την ένσταση που άσκησε η Hauer κατά της αρνήσεως αυτής. Η απορριπτική απόφαση αιτιολογείται όχι μόνο λόγω της ακαταλληλότητας του κτήματος, αλλά επίσης ενόψει «της απαγορεύσεως κάθε νέας φυτείας ποικιλιών αμπέλων που κατατάσσονται στην κατηγορία των ποικιλιών σταφυλών για την παραγωγή οίνου» που είχε εν τω μεταξύ θεσπιστεί από τον κανονισμό 1162/76 του Συμβουλίου.

Η Hauer προσέφυγε τότε στο διοικητικό δικαστήριο της Neustadt an der Weinstraße και ενώπιον του δικαστηρίου αυτού το Ομόσπονδο κράτος, καθού στη σχετική δίκη, δήλωσε ότι είναι διατεθειμένο να χορηγήσει την αιτουμένη άδεια μετά τη λήξη της κοινοτικής απαγορεύσεως που δεν επιτρέπει τώρα τη χορήγησή της. Η προσφεύγουσα υποστήριξε ότι η απαγόρευση δεν μπορούσε να εφαρμοστεί σε αιτήσεις χορη-

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ιταλική.

γήσεως αδείας που υποβλήθηκαν πριν από την έναρξη της ισχύος του κανονισμού 1162/76 και σε κάθε περίπτωση ο κανονισμός αυτός ήταν παράνομος διότι δεν συμβιβάζεται με τα άρθρα 12 και 14 του Συντάγματος της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας. Με Διάταξη της 14ης Δεκεμβρίου 1978 παρέπεμψε το εν λόγω διοικητικό δικαστήριο στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1. Ο κανονισμός 1162/76 του Συμβουλίου, της 17ης Μαΐου 1976, όπως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό 2776/78 του Συμβουλίου, της 23ης Νοεμβρίου 1978, πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι το άρθρο 2, παράγραφος 1, εφαρμόζεται επίσης στις αιτήσεις χορηγήσεως αδείας νέων φυτειών αμπέλων υπό τη μορφή αμπελώνων που έχουν ήδη υποβληθεί πριν από την έναρξη της ισχύος του κανονισμού αυτού;

2. Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο πρώτο ερώτημα:

Το άρθρο 2, παράγραφος 1, του κανονισμού 1162/76, πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι η απαγόρευση χορηγήσεως αδειών νέων φυτειών την οποία προβλέπει — ανεξαρτήτως από τις απαλλαγές που προβλέπει το άρθρο 2, παράγραφος 2, του κανονισμού — εφαρμόζεται κατά γενικό τρόπο, δηλαδή, ειδικότερα, ανεξαρτήτως του ζητήματος της ακαταλληλότητας του εδάφους, που ρυθμίζεται από το άρθρο 1, παράγραφος 1, δεύτερη περίοδος, και παράγραφος 2, του Weinwirtschaftsgesetz (γερμανικού νόμου περί μέτρων στον τομέα της αμπελοοινικής οικονομίας);»

2. Θεωρώ χρήσιμο να αρχίσω υπενθυμίζοντας τις πηγές του κοινοτικού δικαίου που έχουν σημασία στην παρούσα υπόθεση, ιδίως διότι βρισκόμαστε προ πηγών οι οποίες διαδέχθηκαν η μία την άλλη με ελαφρές παραλλαγές κατά τα τελευταία αυτά έτη.

Ο κανονισμός 816/70 του Συμβουλίου, της 28ης Απριλίου 1970, «περί συμπληρωματικών διατάξεων για την οργάνωση της κοινής αμπελοοινικής αγοράς» προέβλεπε στο άρθρο 17, παράγραφος 5, ότι όταν η αμπελοοινική παραγωγή «τείνει να υπερβεί τις προβλεπτές χρήσεις και κατά συνέπεια να θέσει σε κίνδυνο το εισόδημα του αμπελουργού, το Συμβούλιο θεσπίζει τις αναγκαίες διατάξεις για νέες φυτείες και για αναφυτεύσεις αμπέλων, για να αποφευχθεί ο σχηματισμός διαρθρωτικών πλεονασμάτων». Το Συμβούλιο θέσπισε, στο δρόμο που χάραξε αυτή η διάταξη, έξι χρόνια αργότερα, τον προαναφερθέντα κανονισμό 1162/76, της 17ης Μαΐου 1976, που προέβλεπε για την περίοδο από 1ης Δεκεμβρίου 1976 ώς 30 Νοεμβρίου 1978 την απαγόρευση νέας φυτείας αμπέλων από αυτές για τις οποίες πρόκειται στην παρούσα δίκη. Ο ίδιος αυτός κανονισμός ορίζει περαιτέρω (στο άρθρο 5) ότι το Συμβούλιο θεσπίζει πριν από την 1η Οκτωβρίου 1978 τα αναγκαία μέτρα για να εξασφαλίσει την προσαρμογή του αμπελουργικού δυναμικού στις ανάγκες της αγοράς, λαμβανομένων υπόψη των φυτειών αμπέλων που υπάρχουν στις διάφορες περιοχές της Κοινότητας και της υπάρξεως σε καθεμιά από τις διάφορες περιοχές αξιόλογων εναλλακτικών δυνατοτήτων γεωργικών καλλιεργειών. Η προβλεπομένη όμως προθεσμία παρήλθε χωρίς να ληφθούν τα μέτρα αυτά, μέτρα τα οποία — διαφορετικά από ό,τι η προσωρινή απαγόρευση νέων φυτειών — θα έπρεπε να επιλύσουν μακροπρόθεσμα το πρόβλημα των διαρθρωτικών πλεονασμάτων στον αμπελοοινικό τομέα. Κατόπιν αυτού, το Συμβούλιο, με τον κανονισμό 2776/78 της 23ης Νοεμβρίου 1978, παρέτεινε το υφιστάμενο καθεστώς μέχρι τις 30 Νοεμβρίου 1979 και όρισε για τη θέσπιση μεγαλύτερης εκτάσεως μέτρων νέα προθεσμία την 1η Οκτω-

βρίου 1979 (η οποία έκτοτε παρήλθε και προφανώς δεν τηρήθηκε).

Κατά το διάστημα αυτού του έτους το Συμβούλιο προέβη σε διάφορες κωδικοποιήσεις στον τομέα της οργανώσεως της κοινής αμπελοοινικής αγοράς. Έτσι, ο κανονισμός 816/70 καταργήθηκε και αντικαταστάθηκε από τον κανονισμό 337/79, της 5ης Φεβρουαρίου 1979· ειδικότερα, το άρθρο 17, παράγραφος 5, του κανονισμού 816/70, αντικαταστάθηκε από το άρθρο 31, παράγραφος 5, του κανονισμού 337/79. Επρόκειτο όμως για καθαρά τυπική αντικατάσταση, δεδομένου ότι οι δύο διατάξεις έχουν το ίδιο περιεχόμενο. Ωσαύτως, ο κανονισμός 1162/76 καταργήθηκε και αντικαταστάθηκε από τον κανονισμό 348/79, της 5ης Φεβρουαρίου 1979: αλλά και σ' αυτή την περίπτωση επίσης δεν έγινε τροποποίηση των προηγουμένων ουσιαστικών διατάξεων ούτε, κατά συνέπεια, των προθεσμιών που είχαν καθοριστεί για την απαγόρευση νέας φυτείας αμπέλων και για τη θέσπιση διαρθρωτικών μέτρων.

3. Το πρώτο ερώτημα που υποβλήθηκε στο Δικαστήριο από το παραπέμπον δικαστήριο αφορά πρόβλημα μεταβατικού δικαίου. Όπως είδαμε, τίθεται το ερώτημα αν το άρθρο 2, παράγραφος 1, του κανονισμού 1162/76 (που αντιστοιχεί προς το άρθρο 2, παράγραφος 1, του κανονισμού 348/79, που τον αντικατέστησε), εφαρμόζεται επίσης και σε αιτήσεις χορηγήσεως αδείας νέας φυτείας αμπέλων που υποβλήθηκαν στις εθνικές αρχές πριν από την έναρξη της ισχύος του εν λόγω κανονισμού. Σημειώνω εν προκειμένω ότι το ισχύον καθεστώς της κοινής οργανώσεως αγοράς στον αμπελοοινικό τομέα δεν προβλέπει κοινοτική άδεια για νέες φυτείες αμπέλων και δεν υποχρεώνει τα κράτη μέλη να θεσπίσουν στις αντίστοιχες έννομες τάξεις τους τέτοιου είδους άδεια· εντούτοις, ορισμένα κράτη και ειδικότερα η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υποβάλλουν τις νέες φυτείες σε διοικητική άδεια η οποία χορηγείται κατόπιν αιτήσεως των ενδιαφερομένων ιδιωτών και προφανώς ενόψει αυτής της καταστάσεως διατυπώθηκε το πιο πάνω ζήτημα. Πράγματι, από το φάκελο προκύπτει ότι η προσφεύγουσα της κύριας δίκης, Hauer, ζήτησε άδεια από τις γερμανικές αρχές στις 6 Ιουνίου 1975, ημερομηνία κατά την οποία δεν υφίσταντο ακόμη οι δύο κοινοτικές απαγορεύσεις· οι απαγορεύσεις αυτές τέθηκαν σε ισχύ περίπου ένα έτος αργότερα, ειδικότερα δε στις 27 Μαΐου 1976 (βλέπε το άρθρο 6 του κανονισμού 1162), ενώ εκκρεμούσε ακόμη η διοικητική διαδικασία την οποία είχε κινήσει η Hauer στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία για τη χορήγηση της αδείας.

Κατά τη γνώμη μου, οι απαγορεύσεις που προβλέπονται στο άρθρο 2, παράγραφος 1, του προαναφερθέντος κανονισμού 1162/76, εφαρμόζονται επίσης στις περιπτώσεις κατά τις οποίες ο ενδιαφερόμενος κατέθεσε αίτηση αδείας νέας φυτείας προ της ενάρξεως της ισχύος του προαναφερθέντος κανονισμού. Πολλά στοιχεία συνηγορούν υπέρ της ερμηνείας αυτής.

Υπό τις δύο αυτές πτυχές (απαγόρευση νέας φυτείας και νέων αδειών για το σκοπό αυτό) η επίμαχη διάταξη είναι τόσο σαφής και αναμφίλεκτη ώστε να μην επιτρέπει καμιά αμφιβολία. Δεν βλέπω βάσει ποίων επιχειρημάτων θα μπορούσαν οι περιπτώσεις στις οποίες ζήτησαν οι ενδιαφερόμενοι από τις εθνικές αρχές άδεια πριν από την έναρξη της ισχύος του κανονισμού να αποκλειστούν από το πεδίο εφαρμογής αυτών των διατάξεων. Φρονώ ότι το άρθρο 4 του ίδιου κανονισμού επιβεβαιώνει την ακρίβεια της ερμηνείας την οποία υποστηρίζω. Το εν λόγω άρθρο ορίζει ότι «η περίοδος ισχύος των δικαιωμάτων φυτεύσεως ή αναφυτεύσεως που εκτήθησαν βάσει των εθνικών διατάξεων κατά το χρόνο ενάρξεως της ισχύος του παρόντος κανονισμού παρατείνεται επί ισόχρονη διάρκεια» με

αυτήν της απαγορεύσεως και ότι «κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου αναστέλλεται η άσκηση αυτών των δικαιωμάτων». Από το περιεχόμενο αυτής της διατάξεως προκύπτει ότι ο κοινοτικός νομοθέτης έκρινε ως άξια προστασίας την κατάσταση εκείνου ο οποίος είχε αποκτήσει άδεια να προβεί σε νέες φυτείες πριν από την έναρξη της ισχύος της νέας κανονιστικής ρυθμίσεως και δεν την είχε ακόμα χρησιμοποιήσει· αλλά μόνον αυτή την κατάσταση. Στην πραγματικότητα, παρίστατο μεν δικαιολογημένη η προστασία των δικαιούχων δεδομένης νομικής καταστάσεως, αλλά δεν θα ήταν επίσης δικαιολογημένη η θέσπιση των ίδιων διατάξεων υπέρ προσώπων που είχαν περιοριστεί στην υποβολή αιτήσεως χορηγήσεως αδείας στις αρμόδιες εθνικές αρχές. Αφετέρου, η προβλεπόμενη από το προαναφερθέν άρθρο 4 προστασία συνίσταται στην αναστολή των αποτελεσμάτων των χορηγηθεισών αδειών: αυτό σημαίνει ότι η απαγόρευση νέων φυτειών εφαρμόζεται επίσης έναντι εκείνου που έχει ήδη αποκτήσει το δικαίωμα να προβεί στις φυτείες και ότι το μόνο πλεονέκτημα που παρέχεται στα υποκείμενα που βρίσκονται σ' αυτή την κατάσταση έγκειται στο γεγονός ότι απαλλάσσονται από την ανάγκη νέας διαδικασίας χορηγήσεως αδείας όταν λήξει η απαγόρευση.

Αν ερευνηθούν περαιτέρω οι στόχοι της νέας κανονιστικής ρυθμίσεως, στους στόχους αυτούς απαντάται μια συμπληρωματική επιβεβαίωση της απόψεως που υποστηρίζω. Με τον κανονισμό 1162/76 ο κοινοτικός νομοθέτης θέλησε να προσαρμόσει το αμπελοοινικό δυναμικό στις ανάγκες της αγοράς. Τα μέσα που τέθηκαν αμέσως σε εφαρμογή για να επιτευχθούν αυτά τα αποτελέσματα ήταν η απαγόρευση των νέων φυτειών (υπό την επιφύλαξη των δυνατοτήτων απαλλαγής που προβλέπει το άρθρο 2, παράγραφος 2) και η απαγόρευση που επιβλήθηκε στα κράτη μέλη να χορηγούν νέες άδειες. Επρόκειτο προφανώς για μέτρα προσωρινού χαρακτήρα, που προορίζονταν να αντικατασταθούν μεσοπρόθεσμα από ένα σύνολο επεμβάσεων: είχα ήδη την ευκαιρία να υπογραμμίσω ότι το άρθρο 5 του ίδιου αυτού κανονισμού προέβλεπε τη θέσπιση, πριν από την 1η Οκτωβρίου 1978 (προθεσμία η οποία παρατάθηκε μεταγενεστέρως ώς την 1η Οκτωβρίου 1979), μη προσωρινών μέτρων που θα ελάμβαναν υπόψη τους τις υπάρχουσες φυτείες αμπέλων στις διάφορες περιοχές της Κοινότητας και της υπάρξεως σε καθεμιά από τις περιοχές αυτές αξιόλογων εναλλακτικών δυνατοτήτων γεωργικών καλλιεργειών. Κατά συνέπεια, δεδομένου ότι ο επιδιωκόμενος σκοπός ήταν η άμεση συγκράτηση της παραγωγής εν αναμονή της θεσπίσεως των καταλλήλων διαρθρωτικών μέτρων, ήταν λογικό η απαγόρευση νέων φυτειών να επεκτείνεται στις περιπτώσεις στις οποίες εκκρεμούσε η διαδικασία χορηγήσεως αδείας και ακόμη στις περιπτώσεις εκείνες όπου είχε ήδη χορηγηθεί άδεια αλλά δεν είχε ακόμη χρησιμοποιηθεί (όπως προκύπτει από το προαναφερθέν άρθρο 4). Ο μηχανισμός που απέβλεπε στην παρεμπόδιση της αυξήσεως της παραγωγής επιτραπεζίων οίνων όχι μόνο θα είχε κενά αλλά θα ήταν και αντιφατικός αν αφενός μεν είχε απαγορεύσει τις νέες φυτείες και παγώσει την ενέργεια των ήδη χορηγηθεισών αδειών και αν αφετέρου δε είχε επιτρέψει τη χορήγηση αδειών σε εκείνους που τις είχαν ζητήσει πριν από την έναρξη της ισχύος των νέων διατάξεων. Για το λόγο αυτό ακριβώς το εδάφιο 2 του άρθρου 2, παράγραφος 1, απαγόρευσε στα κράτη μέλη να χορηγούν άδειες νέας φυτείας από της ενάρξεως της ισχύος του κανονισμού. Η απαγόρευση αυτή εμποδίζει κατά τρόπο απόλυτο μια διαδικασία χορηγήσεως αδείας που είχε αρχίσει πριν από την ημερομηνία αυτή να ολοκληρωθεί μετά την εν λόγω ημερομηνία με την αποδοχή της αιτήσεως. Προσθέτω ότι, ενόψει της σαφούς διατυπώσεως της αρνητικής υποχρεώσεως που επιβλήθηκε στα κράτη μέλη, δεν μπορεί να υποτεθεί ότι το σύστημα του παγώματος των αδειών που ήδη έχουν χορηγηθεί, σύμφωνα με το προαναφερθέν άρθρο 4 του κανονισμού, κατέστησε θεμιτή την πρόοδο των εκκρεμών διαδικασιών χορηγήσεως αδειών μέχρις εκδόσεως της αδείας, με μοναδικό περιορισμό την ανα-

στολή της ενεργείας τους. Εξάλλου, αρκεί να επισημανθεί ότι το άρθρο 4 παρέτεινε την περίοδο ισχύος των δικαιωμάτων φυτεύσεως αμπέλων που είχαν αποκτηθεί κατά το χρόνο ενάρξεως της ισχύος του κανονισμού: αυτό συνεπάγεται ότι, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 2, παράγραφος 1, εδάφιο 2, αποκλείστηκε κάθε δυνατότητα κτήσεως τέτοιων δικαιωμάτων μετά την ημερομηνία αυτή.

4. Το δεύτερο ερώτημα που υποβλήθηκε στο Δικαστήριο αφορά τη λίγο-πολύ ευρεία έκταση της απαγορεύσεως χορηγήσεως αδειών νέων φυτειών: το ερώτημα αυτό αποσκοπεί στη διακρίβωση αν η απαγόρευση αφορά όλα τα εδάφη ή μόνον εκείνα που δεν είναι κατάλληλα για την καλλιέργεια σταφυλών για την παραγωγή οίνου.

Τίποτε δεν επιτρέπει να υποτεθεί ότι ο κανονισμός 1162/76 (όπως και ο μεταγενέστερος κανονισμός 348/79) απαγορεύει στα κράτη μέλη να χορηγούν νέες άδειες φυτεύσεως αμπέλων μόνο για τα εδάφη που θεωρούνται ακατάλληλα για την αμπελουργία. Η απαγόρευση έχει προφανή γενική έκταση. Τούτο συνάγεται από τη διατύπωση του άρθρου 2, παράγραφος 1, εδάφιο 2, που ουδόλως αναφέρει την καταλληλότητα των εδαφών για αμπελουργία. Θα ήταν επομένως εντελώς αυθαίρετο να τεθούν όρια ή εξαιρέσεις σε διάταξη που δεν τις περιέχει.

Η ποιότητα των εδαφών αναφέρεται στο άρθρο 5, παράγραφος 1, όπου καθορίζονται τα κριτήρια που πρέπει να διαπνέουν τα μέτρα που προβλέπονται για τη διαρκή αποκατάσταση της ισορροπίας της αγοράς· πράγματι, στο πρώτο εδάφιο ορίζεται ότι τα μέτρα αυτά λαμβάνουν υπόψη τους «την αμπελουργική μορφή των διαφόρων περιοχών της Κοινότητας». Το στοιχείο αυτό αναπτύχθηκε ευρύτερα στο πρόγραμμα δράσεως του 1979-1985 περί της προοδευτικής καθιερώσεως ισορροπίας στην αμπελοοινική αγορά, το οποίο υποβλήθηκε από την Επιτροπή στο Συμβούλιο στις 7 Αυγούστου 1978· στην παράγραφο 9 του προγράμματος αυτού η Επιτροπή προτείνει πράγματι «αντικειμενική κατάταξη των κοινοτικών αμπελώνων επιτραπεζίου οίνου σύμφωνα με τη λίγο-πολύ βεβαιωμένη φυσική αμπελουργική μορφή τους». Βάσει του κριτηρίου αυτού, τα εδάφη θα κατανέμονταν σε τρεις κατηγορίες και οι νέες φυτείες θα επιτρέπονταν μέσα σε ορισμένα όρια και κατόπιν αδείας, μόνο για τους αμπελώνες της πρώτης κατηγορίας (βλέπε το Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, συμπλήρωμα 7/78, σ. 7 και επόμενες). Το στοιχείο του «κατάλληλου χαρακτήρα των εδαφών» αποτελεί επομένως σημαντικό σημείο των διαρθρωτικών μέτρων που προτείνει η Επιτροπή να θεσπιστούν, σύμφωνα με ακριβή δήλωση υπό την έννοια αυτή που περιλαμβάνεται στους κανονισμούς του Συμβουλίου· το στοιχείο όμως αυτό είναι εντελώς ξένο προς τη μεταβατική λογική των απαγορεύσεων που εξαγγέλλει ο κανονισμός 1162 και οι οποίες παρατάθηκαν κατόπιν, ιδίως δε στη λογική της απαγορεύσεως που επιβλήθηκε στα κράτη μέλη ως προς τη χορήγηση νέων αδειών φυτεύσεως αμπέλων.

5. Πέραν των ερωτημάτων που διατύπωσε το παραπέμπον δικαστήριο, το πρόβλημα της νομιμότητας των απαγορεύσεων που προβλέπει ο κανονισμός 1162/76 ανακινήθηκε στη Διάταξη παραπομπής (καίτοι αυτό έγινε με ακατάλληλη διατύπωση διότι αναφέρεται στο γερμανικό συνταγματικό δίκαιο) και συζητήθηκε κατά τη διάρκεια της παρούσας δίκης. Θεωρώ επομένως αναγκαίο να ερευνηθεί αυτό το πρόβλημα, πολύ περισσότερο διότι το δικαστήριο της κύριας δίκης φαίνεται να πιστεύει ότι η ερμηνεία του προαναφερθέντος άρθρου 2, παράγραφος 1, υπό την έννοια που πρότεινα προκαλεί αμφιβολίες ως προς το κύρος της διατάξεως ενόψει θεμελιωδών αρχών. Στη σειρά αυτή των σκέψεων, το πρώτο ζήτημα

που πρέπει να εξεταστεί είναι αν το άρθρο 2, παράγραφος 1, του κανονισμού 1162/76 συμβιβάζεται με την αρχή του σεβασμού των κεκτημένων δικαιωμάτων ή με την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.

Φρονώ ότι στη συγκεκριμένη περίπτωση δεν γεννάται καν ζήτημα προσβολής κεκτημένων δικαιωμάτων. Ο άγραφος κανόνας του σεβασμού των κεκτημένων δικαιωμάτων αποσκοπεί πράγματι, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, στην προστασία καταστάσεων που έχουν γεννηθεί πριν από τη θέσπιση των τροποποιητικών διατάξεων, δηλαδή αφορά καθιερωμένες νομικές καταστάσεις (βλέπε ιδίως την απόφαση που εκδόθηκε στις 18 Μαρτίου 1975 στην υπόθεση 78/74, Deuka, Raccolta 1975, σ. 422). Στην περίπτωσή μας, όμως, η προσφεύγουσα της κύριας δίκης δεν ήταν δικαιούχος καμιάς καθιερωμένης νομικής καταστάσεως κατά το χρόνο ενάρξεως της απαγορεύσεως νέων φυτειών αμπέλων και της απαγορεύσεως χορηγήσεως αδειών προς το σκοπό αυτό· η προσφεύγουσα είχε απλώς υποβάλει αίτηση χορηγήσεως αδείας και πιστεύω ότι πρέπει να αποκλειστεί να προσδίδει στους ιδιώτες η απλή υποβολή αιτήσεως οριστική και άξια προστασίας νομική κατάσταση, επίσης και έναντι των μεταγενεστέρων νομοθετικών μέτρων. Αφετέρου, είναι σημαντικό ότι ο ίδιος αυτός κανονισμός 1162 αναφέρεται, στο ήδη αναφερθέν άρθρο 4, σε κεκτημένα δικαιώματα χορηγήσεως αδείας νέων φυτειών, όταν ορίζει ότι «τα δικαιώματα φυτεύσεως ... που αποκτήθηκαν βάσει των εθνικών νομοθεσιών» κατά το χρόνο ενάρξεως της ισχύος του κανονισμού παρατείνονται κατά τη διάρκεια της απαγορεύσεως, έστω και αν τελούν στο μεταξύ σε αναστολή: τούτο αποδεικνύει ότι ο κοινοτικός νομοθέτης αναγνώρισε ως κεκτημένα δικαιώματα μόνο τις καταστάσεις εκείνων που είχαν ήδη αποκτήσει τις άδειες κατά το χρόνο ενάρξεως της ισχύος των απαγορεύσεων που ερευνούμε.

Στην προκειμένη υπόθεση λείπουν επίσης οι προϋποθέσεις για να μπορεί να γίνει λόγος για δικαιολογημένη εμπιστοσύνη. Κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης μπορεί να επικαλεστεί εκείνος ο οποίος προέβη σε κάποια ενέργεια στηριζόμενος ευλόγως στο γεγονός ότι το κανονιστικό πλαίσιο εντός του οποίου πρόκειται να ασκηθεί αυτή η ενέργεια δεν θα υποστεί τροποποιήσεις. Γνωρίζουμε όμως ότι η προσφεύγουσα της κύριας δίκης περιορίστηκε να υποβάλει αίτηση χορηγήσεως αδείας για να προβεί σε νέες φυτεύσεις αμπέλων και δεν φαίνεται ότι η απλή πρόθεση καλλιεργείας νέων φυτειών είναι άξια προστασίας δυνάμει της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης εφόσον δεν έγινε καμιά αξιόλογη οικονομική δραστηριότητα ή ούτε καν άρχισε τέτοια δραστηριότητα. Η σκέψη αυτή και μόνον αρκεί για να καταστήσει την εν λόγω αιτίαση αλυσιτελή· αλλά μπορώ να προσθέσω και άλλη μια σκέψη. Όπως είχα την ευκαιρία να τονίσω στις προτάσεις μου στην υπόθεση British Beef Company κατά Intervention Board of Agricultural Produce (υπόθεση 146/77, Raccolta 1978, σ. 1361), το θεμελιώδες κριτήριο που προκύπτει από τη νομολογία του Δικαστηρίου σε θέματα δικαιολογημένης εμπιστοσύνης μπορεί να συνοψιστεί στη σκέψη ότι η προαναφερθείσα αρχή δεν μπορεί να προβληθεί εγκύρως «όταν ... είναι λογικά δυνατό να προβλεφθεί ότι η κανονιστική αυτή ρύθμιση κινδυνεύει να τροποποιηθεί». Γνωρίζομε λοιπόν ότι ο κανονισμός 816/70, αφού σημείωσε στην εικοστή τρίτη αιτιολογική σκέψη ότι «η κοινή οργάνωση πρέπει να τείνει στη σταθεροποίηση των αγορών με προσαρμογή των πηγών στις ανάγκες, στηριζόμενη ιδίως στην αναμόρφωση των εδαφών που είναι αφιερωμένα στην αμπελουργία», προέβλεπε στο άρθρο 17, παράγραφος 5, ότι σε περίπτωση πλεονασμάτων παραγωγής θα θεσπίζονταν «οι αναγκαίες διατάξεις για τις νέες φυτείες αμπέλων για να αποφευχθεί ο σχηματισμός διαρθρωτικών πλεονασμάτων». Κατά συνέπεια, η κατοπινή έναρξη της απαγορεύσεως νέων φυτειών υπό τύπον μεταβατικού μέτρου, εν αναμονή σαφέστερα διατυπωμέ-

νων μέτρων, η οποία αποφασίστηκε το 1976 ακριβώς βάσει του άρθρου 17, παράγραφος 5, του προαναφερθέντος κανονισμού 816/70, δεν μπορούσε να αποτελέσει απρόβλεπτη καινοτομία για τους ενδιαφερομένους επιχειρηματίες του αμπελοοινικού τομέα. Επομένως, και υπό το πρίσμα αυτό οι διατάξεις του 1976 παρίστανται σύμφωνες με την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.

6. Μια άλλη αρχή στην οποία αναφέρθηκε κατά τη διάρκεια της προφορικής διαδικασίας η υπεράσπιση της προσφεύγουσας της κύριας δίκης, υποστηρίζοντας ότι προσβλήθηκε από την απαγόρευση εγκρίσεως νέων φυτειών αμπέλων η οποία επιβλήθηκε στα κράτη μέλη, είναι η αρχή της αναλογικότητας. Πράγματι, η απαγόρευση αυτή αποτελεί όχι αναγκαίο περιορισμό και σε κάθε περίπτωση όχι ανάλογο με τους σκοπούς που επιδιώκει ο κανονισμός. Η οικονομία του μέτρου, παρατηρεί η προσφεύγουσα, δεν θα θιγόταν αν είχε επιτραπεί στις εθνικές αρχές να χορηγούν άδειες επίσης κατά τη διάρκεια της εφαρμογής της απαγορεύσεως νέων φυτειών και αν η ρύθμιση είχε περιοριστεί να διατάξει την αναστολή των αποτελεσμάτων των αδειών που χορηγήθηκαν κατά το χρονικό αυτό διάστημα, όπως είχε προβλέψει το άρθρο 4 για τις άδειες που είχαν εκδοθεί πριν από την έναρξη της ισχύος του κανονισμού και δεν είχαν ακόμη χρησιμοποιηθεί.

Ο ισχυρισμός αυτός δεν μου φαίνεται βάσιμος. Κατά την οικονομία του κανονισμού 1162/76, η απαγόρευση των νέων φυτειών συνδέεται στην πραγματικότητα στενά με τα μέτρα που είναι συμφυή με τις άδειες και συνίστανται, αφενός μεν, στην απαγόρευση εκδόσεως νέων αδειών, αφετέρου δε, στην αναστολή των αποτελεσμάτων των αδειών που χορηγήθηκαν πριν από την έναρξη της ισχύος του κανονισμού. Για να επιτευχθεί ο στόχος του κανονισμού, δηλαδή για να γίνει κατορθωτός ο ουσιώδης περιορισμός της αμπελουργικής παραγωγής, ήταν πράγματι απαραίτητη η επέμβαση τόσο στο επίπεδο των αδειών όσο και στο επίπεδο των φυτειών και, όσον αφορά τις άδειες, ήταν σκόπιμο να παγώσουν συγχρόνως η έκδοση και η χρήση. Το να επιτραπεί η χορήγηση νέων αδειών, αφήνοντάς τες συγχρόνως σε αναστολή, δεν θα ήταν κατά τη γνώμη μου ούτε πρόσφορο ούτε εύλογο. Δεν θα ήταν πρόσφορο διότι το γεγονός, για την εθνική αρχή, της εγκρίσεως μιας δραστηριότητας η οποία για ορισμένο χρονικό διάστημα δεν θα μπορούσε να ασκηθεί, δεν έχει νόημα. Δεν θα ήταν δε εύλογο διότι δεν θα ήταν σύμφωνο με τις κατευθύνσεις της κοινοτικής πολιτικής στην αμπελουργία. Πράγματι, γνωρίζομε ότι η Επιτροπή προτείνει να συσταθεί σε όλα τα κράτη μια μορφή αδείας νέων φυτειών που να υπόκειται σε μια σειρά προϋποθέσεων (βλέπε το πρόγραμμα δράσεως του 1979-1985 για την προοδευτική καθιέρωση της ισορροπίας στην αμπελοοινική αγορά, στο οποίο έχω ήδη αναφερθεί): θα υπήρχε ο κίνδυνος να διαταραχθεί αυτή η πολιτική γραμμή αφήνοντας τις εθνικές αρχές ελεύθερες να συνεχίζουν να εκδίδουν άδειες που θα παράγουν αποτέλεσμα μετά τη λήξη της απαγορεύσεως των νέων φυτειών.

Η απαγόρευση που επιβλήθηκε στα κράτη μέλη να επιτρέπουν τέτοιες φυτείες εντάσσεται επομένως κατά τρόπο συνεκτικό στο σύνολο του μέτρου και παρίσταται ανάλογο με τους επιδιωκόμενους στόχους. Η θυσία που επιβάλλεται στους ιδιώτες — η οποία, στην προκειμένη περίπτωση, περιορίζεται στην καθυστέρηση στη διαδικασία εκδόσεως της άδειας — βρίσκει πράγματι τη δικαιολογία της στη μεγαλύτερη ορθολογικότητα του συνολικού συστήματος των απαγορεύσεων, ενόψει επίσης των μελλοντικών διαρθρωτικών μέτρων που έχει αναγγείλει το άρθρο 5 του ίδιου κανονισμού 1162.

7. Απομένει προς έρευνα το μείζονος ενδιαφέροντος θέμα που βρίσκεται στο πλαίσιο της εκτιμήσεως της νομιμότητας των επιδίκων διατάξεων. Αναφέρομαι στο ζήτημα του συμβιβαστού των διατάξεων αυτών με τη θεμελιώδη αρχή του σεβασμού της ατομικής ιδιοκτησίας, κοινή αρχή στις έννομες τάξεις των κρατών μελών και καθιερωμένη στο άρθρο 1 του πρώτου πρόσθετου πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου.

Πριν ερευνηθεί η ουσία αυτού του ζητήματος, επιθυμώ να υπομνήσω και να επιμείνω στο γεγονός ότι η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων αποτελεί αναπόσπαστο μέρος των γενικών αρχών του δικαίου, την τήρηση των οποίων εξασφαλίζει το Δικαστήριο (βλέπε υπό την έννοια αυτή τις αποφάσεις που εκδόθηκαν στις 12 Νοεμβρίου 1969 στην υπόθεση 26/69, Stauder, Raccolta 1969, σ. 419, και στις 17 Δεκεμβρίου 1970 στην υπόθεση 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Raccolta 1970, σ. 1125· καθώς και τις αποφάσεις που εκδόθηκαν στις 14 Μαΐου 1974 στην υπόθεση 4/73, Nold, Raccolta 1974, σ. 491· στις 28 Οκτωβρίου 1975 στην υπόθεση 36/75, Rutili, Raccolta 1975, σ. 1219, και στις 15 Ιουνίου 1978 στην υπόθεση 149/77, Defrenne). Κατά συνέπεια, βάσει της νομολογίας αυτής το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να εξασφαλίσει την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων όταν πράξεις των κοινοτικών αρχών μπορούν να έχουν επίπτωση επί των δικαιωμάτων αυτών· η προαναφερθείσα απόφαση Nold δέχθηκε σαφώς ότι αναλαμβάνοντας αυτό το έργο, το Δικαστήριο υποχρεούται να εμπνέεται «από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών» και να λαμβάνει υπόψη του τα στοιχεία που προκύπτουν από τις διεθνείς συνθήκες σχετικά με την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου για τις οποίες συνεργάστηκαν τα κράτη μέλη ή στις οποίες προσχώρησαν. Εντούτοις, πρέπει επίσης να λεχθεί — πάντα κατά την απόφαση Nold — ότι είναι «θεμιτό να επιφυλαχθεί έναντι αυτών των δικαιωμάτων η εφαρμογή ορισμένων ορίων που δικαιολογούνται από τους γενικού ενδιαφέροντος στόχους που επιδιώκει η Κοινότητα, αρκεί να μην προσβάλλεται η ουσία αυτών των δικαιωμάτων».

Βάσει των αρχών αυτών πρέπει να απορριφθεί η σκέψη ότι είναι προτιμότερο να κριθεί το ζήτημα από τα ανώτατα εθνικά δικαστήρια παρά από το Δικαστήριο, για να επιτευχθεί η διαφύλαξη των θεμελιωδών δικαιωμάτων έναντι των Κοινοτήτων, ιδίως στην περίπτωση όπου διαπιστώνονται παραβάσεις από την κοινοτική κανονιστική δραστηριότητα. Στον κοινοτικό δικαστή ανήκει αποκλειστικά η προάσπιση αυτών των δικαιωμάτων μέσα στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του: η ομοιόμορφη εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου και η υπεροχή του σε σχέση με τις έννομες τάξεις των κρατών μελών δεν πρέπει να απειληθούν από την παρεμβολή εθνικών δικαστηρίων όταν πρόκειται να διαπιστωθεί η συμφωνία ή μη των κοινοτικών διατάξεων με τις αρχές που διέπουν τα δικαιώματα του ανθρώπου.

Ως προς την ουσία, πρέπει να διαπιστωθεί υπό ποία έννοια και μέχρι ποίου σημείου προστατεύεται το δικαίωμα της ιδιοκτησίας στην κοινοτική έννομη τάξη. Τα σημεία αναφοράς που επιτρέπουν την επίλυση του προβλήματος αυτού αποτελούνται κυρίως από τις αρχές που έχουν γίνει δεκτές στα δίκαια των κρατών μελών και από την ad hoc διάταξη που περιλαμβάνεται στο πρώτο πρόσθετο πρωτόκολλο της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Ως προς τις κοινοτικές Συνθήκες, φρονώ ότι ο κανόνας που εκφράζεται στο άρθρο 222 της Συνθήκης ΕΟΚ, σύμφωνα με το οποίο η Συνθήκη «δεν προδικάζει με κανένα τρόπο» το καθεστώς της ιδιοκτησίας στα κράτη μέλη, δεν επιτρέπει να γίνει η σκέψη ότι η ατομική ιδιοκτησία προστατεύεται στο κοινοτικό δίκαιο σαφέστερα ή, αντιθέτως, ότι νοείται συσταλτικά: στην πραγματικότητα — πλην των ο-

ρίων που ρητώς τίθενται από ορισμένες διατάξεις των Συνθηκών, ιδίως δε από τη Συνθήκη περί ιδρύσεως της ΕΚΑΕ — το προαναφερθέν άρθρο επιβεβαιώνει ότι οι Συνθήκες δεν θέλησαν να επιβάλουν στα κράτη μέλη ή να εισαγάγουν στην κοινοτική έννομη τάξη κανένα καινούριο νόημα ή ρύθμιση της ιδιοκτησίας.

Η έρευνα των ισχυουσών διατάξεων στα νομικά συστήματα των κρατών μελών (σχεδόν πάντοτε στο συνταγματικό επίπεδο) αποδεικνύει ότι, πέραν των πολύ διαφορετικών διατυπώσεων λόγω της ορολογίας τους και της εκτάσεώς τους, το δικαίωμα της ιδιοκτησίας αποτελεί αντικείμενο τριών θεμελιωδών διατάξεων: εκείνη η οποία αναγνωρίζει την ατομική ιδιοκτησία την οποία εγγυάται έναντι κάθε μορφής αυθαιρέτου αφαιρέσεως (βλέπε παραδείγματος χάρη το άρθρο 14, εδάφιο 1, του Συντάγματος της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, το άρθρο 42, εδάφιο 2, του ιταλικού Συντάγματος, το 2 της γαλλικής Διακηρύξεως των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Πολίτη του 1789, το άρθρο 43, παράγραφος 1, του ιρλανδικού Συντάγματος)· εκείνη που επιτρέπει την απαλλοτρίωση χάρη του γενικού συμφέροντος και αντί αποζημιώσεως (βλέπε παραδείγματος χάρη το άρθρο 14, τελευταίο εδάφιο, του Συντάγματος της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, το άρθρο 42, εδάφιο 3, του ιταλικού Συντάγματος, το άρθρο 17 της γαλλικής Διακηρύξεως των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Πολίτη, το άρθρο 11 του βελγικού Συντάγματος, το άρθρο 16 του Συντάγματος του Λουξεμβούργου, το άρθρο 165 του ολλανδικού Συντάγματος, το άρθρο 73 του δανικού Συντάγματος) και τέλος εκείνη που αναθέτει στο νόμο τον καθορισμό των ορίων της χρήσεως της ιδιοκτησίας (βλέπε παραδείγματος χάρη το άρθρο 14, εδάφιο 1, του Συντάγματος της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, το άρθρο 42, εδάφιο 2, και το άρθρο 44 του ιταλικού Συντάγματος, το άρθρο 43, παράγραφος 2, του ιρλανδικού Συντάγματος). Συγκεφαλαιωτική σύνθεση των τριών αυτών θεμελιωδών διατάξεων βρίσκεται στο άρθρο 1 του προσθέτου πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών. Αξίζει να παρατεθεί το άρθρο αυτό ολόκληρο: «Παν φυσικόν ή νομικόν πρόσωπον δικαιούται ειρηνικής απολαύσεως των αγαθών του. Ουδείς δύναται να στερηθεί των αγαθών αυτού ειμή διά λόγους δημοσίας ωφελείας και υπό τους προβλεπομένους υπό του νόμου και των γενικών αρχών του διεθνούς δικαίου όρους. Αι προαναφερόμεναι διατάξεις ουδαμώς θίγουσι το δικαίωμα παντός κράτους όπως εφαρμόση νόμους ους ήθελε κρίνει αναγκαίους προς έλεγχον της χρήσεως της ιδιοκτησίας συμφώνως προς το γενικόν συμφέρον ή προς εξασφάλισιν της καταβολής φόρων ή άλλων εισφορών ή προστίμων.»

Το συμπέρασμα που μπορεί να συναχθεί από τη βραχεία αυτή ανάλυση είναι ότι οι τρεις κανόνες που αναγνωρίστηκαν από το άρθρο 1 του πρώτου προσθέτου πρωτοκόλλου, το οποίο συμπίπτει με την κυριαρχούσα τάση στα νομικά συστήματα των κρατών μελών, πρέπει να θεωρηθούν ότι έχουν γίνει αποδεκτοί στην κοινοτική έννομη τάξη. Στην πραγματικότητα, η σύμπτωση δεν είναι βεβαία σε ένα σημαντικό σημείο, δηλαδή στο δικαίωμα αποζημιώσεως εκείνου που υφίσταται απαλλοτρίωση, δεδομένου ότι το δικαίωμα αυτό δεν προβλέπεται ρητώς από το άρθρο 1 του πρώτου προσθέτου πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως. Η διατύπωση της διατάξεως αυτής η οποία παραπέμπει, όπως είδαμε, στους όρους που προβλέπονται από τις εθνικές νομοθεσίες και τις γενικές αρχές του διεθνούς δικαίου (το οποίο κατά παράδοση εφαρμόζεται μόνον υπέρ των αλλοδαπών), μπορεί να προκαλέσει αμφιβολίες για το ότι, για να είναι νόμιμη από την άποψη του ευρωπαϊκού συστήματος προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, η απαλλοτρίωση πρέπει σε κάθε περίπτωση να συνοδεύεται με την πληρωμή αποζημιώσεως. Η νομολογία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής των Δι-

καιωμάτων του Ανθρώπου έχει στο θέμα αυτό δύο αντίθετες απόψεις: αρχίζει από τη ρητή άρνηση της πάγιας ανάγκης αποζημιώσεως των ημεδαπών (βλέπε την απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 1965 στην υπόθεση Χ κατά Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, προσφυγή 1870/63), φθάνοντας στη διαπίστωση ότι η διατύπωση «παν φυσικόν ή νομικόν πρόσωπον δικαιούται ειρηνικής απολαύσεως των αγαθών του» προστατεύει κατά τον ίδιο τρόπο τους ημεδαπούς και τους αλλοδαπούς με συνέπεια να πρέπει να αναγνωρίζεται επίσης και στους ημεδαπούς το δικαίωμα αποζημιώσεως (έκθεση της 30ής Σεπτεμβρίου 1975 επί της υποθέσεως Handyside — προσφυγή 5493/72 — παράγραφοι 158 και επόμενες). Κατά τη γνώμη μου, ο προσανατολισμός της πιο πρόσφατης υποθέσεως αποκαλύπτει σημαντική εξέλιξη της νομολογίας· σε κάθε περίπτωση, στο κοινοτικό επίπεδο, η υποχρέωση καταβολής στο άτομο που υφίσταται την απαλλοτρίωση δικαίας αποζημιώσεως πρέπει να αναγνωριστεί ως σύμφωνη με την τάση που συμμερίζονται ευρέως οι έννομες τάξεις των κρατών μελών.

8. Στην παρούσα υπόθεση προέχει καταρχάς ο χαρακτηρισμός της απαγορεύσεως νέων φυτειών αμπέλων (και της συναφούς απαγορεύσεως που έχει επιβληθεί στα κράτη μέλη να εγκρίνουν νέες φυτείες) ως μέτρου απαλλοτριώσεως ή ως απλού περιορισμού του δικαιώματος της ιδιοκτησίας. Κατά τη γνώμη μου, η απάντηση δεν είναι δυσχερής. Η πρώτη σκέψη που επιβάλλεται είναι η εξής: τα πρόσωπα στα οποία απευθύνεται αυτή η απαγόρευση ασφαλώς δεν στερήθηκαν το δικαίωμά τους ιδιοκτησίας, το οποίο είναι ελεύθεροι να διατηρήσουν για τον εαυτό τους ή να το μεταβιβάσουν σε άλλους και το περιεχόμενο του οποίου παρίσταται απλώς περιορισμένο κατά το μέτρο που οι απαγορεύσεις έχουν δεσμεύσει προσωρινά την ιδιαίτερη δυνατότητα εκμεταλλεύσεως του κτήματος με τη φυτεία αμπέλων. Ο προσωρινός χαρακτήρας του μέτρου έχει σημασία για την εκλογή μεταξύ του ενός ή του άλλου χαρακτηρισμού των απαγορεύσεων διότι, και αν ακόμη γίνει δεκτή η έννοια της περιορισμένης απαλλοτριώσεως ως προς μία μόνον από τις χρήσεις του ακινήτου (έννοια αμφίβολη, κατά τη γνώμη μου, και σε τελική ανάλυση ανακριβή), θα πρέπει τουλάχιστον να πρόκειται για οριστική στέρηση αυτής της χρήσεως. Επιθυμώ να διευκρινίσω ότι αυτό δεν σημαίνει για μένα ότι κάθε οριστική στέρηση συγκεκριμένης χρήσεως ενός ακινήτου εμπίπτει στην κατηγορία των απαλλοτριώσεων· περιορίζομαι να επισημάνω ότι αν επρόκειτο για απαλλοτρίωση, θα έπρεπε να είναι οριστικής φύσεως.

Ως προς το θέμα του προσωρινού χαρακτήρα των εξετασθέντων στην προκειμένη υπόθεση μέτρων, δεν νομίζω ότι το γεγονός ότι η απαγόρευση νέων φυτειών, που θεσπίστηκε αρχικά για διάρκεια δύο ετών, παρατάθηκε στη συνέχεια για άλλο ένα έτος, με δυνατότητα σήμερα περαιτέρω παρατάσεως — όπως διαβεβαίωσε ο ίδιος ο εκπρόσωπος της Επιτροπής —, μπορεί να έχει αποφασιστική σημασία. Πράγματι, πρέπει να παρατηρηθεί ότι το εν λόγω μέτρο είναι συγκυριακό, υπό την έννοια ότι θεσπίστηκε ως προσωρινό μέσο για να προληφθεί πλεόνασμα παραγωγής που θα καθίστατο διαρθρωτικό, και ότι τα κράτη μέλη διαπραγματεύονται ήδη στο Συμβούλιο για να θεραπεύσουν κατά τρόπο διαρκή την ανισορροπία της παραγωγής και της αγοράς στον αμπελοοινικό τομέα με τη θέσπιση σειράς καλώς διαρθρωμένων μέτρων ευρείας εκτάσεως. Αλλά η θέσπιση ενός συνόλου τέτοιων μέτρων απαιτεί ευλόγως χρόνο για να μπορέσουν να πλησιάσουν οι θέσεις των ενδιαφερομένων μερών και να συγκλίνουν στη διαμόρφωση μιας πιο σύνθετης και επίσης πιο ολοκληρωμένης κοινής οργανώσεως της αμπελοοινικής αγοράς απ' ό,τι είναι η σημερινή οργάνωση. Είναι προφανές ότι, μέχρις ότου γίνουν αυτές οι ευρύτερες επεμβάσεις, είναι αναγκαίο να γίνει εν τω μεταξύ χρήση μέσων προσωρινού χαρακτήρα για να αποφευχθεί η περαιτέρω επιδείνωση της γενικής καταστάσεως. Μ' αυτή την έννοια,

φρονώ ότι η διατήρηση, για περίοδο τριών ετών, της απαγορεύσεως νέων φυτειών καθώς και η προοπτική ακόμη και νέας παρατάσεως αυτής της απαγορεύσεως δικαιολογούνται πλήρως, διατηρούν δε το χαρακτήρα των μεταβατικών μέτρων ενόψει της πιο ολοκληρωμένης διαμορφώσεως της αγοράς και επομένως δεν έχουν το χαρακτήρα απωλείας του δικαιώματος της ιδιοκτησίας.

Ένα άλλο στοιχείο που μπορεί να έχει σημασία για να κριθεί αν ένα περιοριστικό μέτρο της ιδιοκτησίας έχει ή όχι το χαρακτήρα απαλλοτριώσεως, είναι το στοιχείο της σημασίας της οικονομικής θυσίας που επιβάλλεται γι' αυτόν που προορίζεται το μέτρο. Κατά γενικό τρόπο είναι σπάνιο να μπορεί να γίνεται γεωργική χρήση ενός εδάφους με μια μόνο συγκεκριμένη καλλιέργεια, πράγμα που έχει ως συνέπεια ότι αν αποκλειστεί αυτή η καλλιέργεια το κτήμα θα έχανε αξιόλογη οικονομική αξία. Η πείρα αποδεικνύει ότι ένα γεωργικό κτήμα χρησιμοποιείται συνήθως για διάφορες καλλιέργειες, ακόμη κι αν δεν εμφανίζουν όλες την ίδια απόδοση (τούτο δε, εξαιρουμένης της περιπτώσεως της μετατροπής του για σκοπούς μη γεωργικής χρήσεως). Αφετέρου, στην παρούσα υπόθεση ένας τέτοιος ισχυρισμός θα ήταν ακόμη πιο ασύστατος, δεδομένου ότι το κτήμα της Hauer δεν προοριζόταν προηγουμένως για αμπελουργία έτσι ώστε να μπορεί ευλόγως να υποτεθεί ότι είχε διαφορετική γεωργική χρήση. Το γεγονός δε ότι οι κοινοτικές απαγορεύσεις εμποδίζουν μια συμφερότερη χρησιμοποίηση έχει μικρή σημασία αφού αρκεί, για να αποκλειστεί η έννοια της απαλλοτριώσεως από την κοινοτική επέμβαση, ότι το κτήμα διατηρεί παρά την επέμβαση αυτή σημαντική οικονομική αξία.

Οι σκέψεις που αναφέρονται στον τύπο και οι συλλογισμοί που αφορούν την ουσία με οδηγούν επομένως να αποκλείσω την ιδέα ότι εδώ πρόκειται για μέτρο απαλλοτριώσεως. Κατά συνέπεια, δεν χρειάζεται να ερευνηθεί το ζήτημα της ελλείψεως αποζημιώσεως: στην πραγματικότητα, οι προϋποθέσεις που θα επέτρεπαν στην ενδιαφερομένη να αξιώσει αποζημίωση δεν συνέτρεχαν.

9. Στο πεδίο της επιβολής περιορισμών στη χρήση των ακινήτων, είδαμε ότι το άρθρο 1 του πρώτου προσθέτου Πρωτοκόλλου στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου απαιτεί δύο προϋποθέσεις: δηλαδή τα όρια να καθορίζονται από το νόμο και η ρύθμιση να είναι σύμφωνη με το γενικό συμφέρον. Θα πρέπει πάντως να παρατηρηθεί επίσης ότι η διάταξη αυτή αναγνωρίζει στα κράτη σημαντική διακριτική εξουσία μιλώντας για νόμους «ους ήθελε κρίνει αναγκαίους» για να διέπουν τη χρήση της ιδιοκτησίας. Βεβαίως, αν οι κοινοτικές αρχές βρεθούν στη θέση των εθνικών αρχών, η προϋπόθεση της προσφυγής στο νόμο αντιστοιχεί με την προϋπόθεση της εφαρμογής του κανονισμού· αυτό γίνεται στην προκειμένη περίπτωση. Απομένει το πρόβλημα αν συμβιβάζεται με το γενικό συμφέρον για την εκτίμηση του οποίου οι κοινοτικές αρχές διαθέτουν, ασφαλώς, την ίδια διακριτική εξουσία με αυτή που αναγνωρίζεται στα κράτη.

Στην προκειμένη υπόθεση, ο περιορισμός που επιβλήθηκε στους ιδιοκτήτες κτημάτων με τη γενικευμένη απαγόρευση νέων φυτειών αμπέλων βρίσκει αναμφισβητήτως δικαιολογία στους λόγους γενικού συμφέροντος που συνδέονται με το κοινοτικό σύστημα. Είδαμε ήδη ότι το εν λόγω περιοριστικό μέτρο, το οποίο επινοήθηκε από τον κανονισμό 816/70 ως ενδεχόμενη μορφή παρεμβάσεως, θεσπίστηκε το 1976 για να συγκρατήσει την παραγωγή και να αποκαταστήσει την ισορροπία στην αγορά. Το μέτρο αυτό ήταν ασφαλώς αναγκαίο για να

επιτευχθούν στον αμπελοοινικό τομέα οι στόχοι της γεωργικής πολιτικής που ορίζονται στο άρθρο 39 της Συνθήκης, ειδικότερα δε, για να διασφαλιστεί η σταθεροποίηση της αγοράς (θέμα που αναφέρεται στην παράγραφο 1, περίπτωση γ, του προαναφερθέντος άρθρου 39). Υφίστατο πράγματι κατάσταση υπερπαραγωγής, όπως αποκαλύπτει σαφώς η έκθεση που συνοδεύει το πρόγραμμα δράσεως της Επιτροπής για την περίοδο 1979-1985 για την προοδευτική αποκατάσταση ισορροπίας στην αμπελοοινική αγορά (Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, συμπλήρωμα 7/78, ιδίως σελίδες 19 και επόμενες). Αφετέρου, επρόκειτο για μεταβατικό μέτρο που συνδεόταν, πρέπει να υπομνηστεί αυτό, με τη διαρθρωτική αναμόρφωση της κοινής οργανώσεως της αμπελοοινικής αγοράς και η οποία αφορά μόνο τις νέες φυτείες, δηλαδή μέτρο που επιβλήθηκε μόνο σ' αυτούς τους ιδιοκτήτες που δεν είχαν ακόμη φυτεύσει αμπέλους.

Νομίζω ότι η άποψη την οποία υποστηρίζω δεν έρχεται σε αντίθεση με τη γραμμή που εξέφρασε το συνταγματικό δικαστήριο της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας στην απόφαση που εξέδωσε στις 14 Φεβρουαρίου 1967, που επανειλημμένως αναφέρθηκε στις παρατηρήσεις των διαδίκων. Θα μπορούσα να περιοριστώ να επισημάνω ότι οι διαπιστώσεις των εθνικών δικαστηρίων δεν ασκούν εδώ καμιά επίδραση· η παρατήρηση όμως αυτή συνοδεύεται, στην προκειμένη περίπτωση, με τη διαπίστωση ότι η απόφαση του γερμανικού συνταγματικού δικαστηρίου κακώς αναφέρθηκε. Πράγματι, η απόφαση αυτή δέχθηκε ότι η απαγόρευση νέων φυτειών αμπέλων σε εδάφη αντικειμενικά ακατάλληλα για την παραγωγή οίνου αποτελεί κατάλληλο μέσο για την προστασία των Γερμανών αμπελουργών μέσω της διατηρήσεως της ποιότητας του οίνου. Θελήθηκε να συναχθεί από αυτή τη σκέψη ότι θα ήταν παράνομη κατά το γερμανικό Σύνταγμα η απεριόριστη απαγόρευση στα ακατάλληλα για παραγωγή εδάφη, σαν αυτή που περιλαμβάνεται στον εν λόγω κοινοτικό κανονισμό. Αλλά είναι σαφές ότι το ζήτημα του αν συμβιβάζεται με τις συνταγματικές αρχές ένα περιοριστικό μέτρο πρέπει να κριθεί σε σχέση με τους σκοπούς που επιδιώκει αυτό το μέτρο. Στην περίπτωσή μας, όπως γνωρίζομε, η απαγόρευση νέων φυτειών χρησιμεύει στη σταθεροποίηση της αγοράς μέχρις ότου εκδοθούν καλύτερα διατυπωμένα διαρθρωτικά μέτρα: τέτοιου είδους στόχος συμβιβάζεται ασφαλώς με το δικαίωμα της ιδιοκτησίας ακόμη κι αν δεν λαμβάνει υπόψη του την καταλληλότητα ή ακαταλληλότητα των εδαφών για την αμπελουργία. Πρόκειται πράγματι για μορφή επεμβάσεως που είναι αρκετά δριμεία αλλά προσωρινή και σε κάθε περίπτωση συνδέεται με πρόγραμμα αναδιαρθρώσεως της αμπελοοινικής αγοράς η οποία — όπως είδαμε — έπρεπε να λάβει υπόψη της ακριβώς τη διαφορετική ποιότητα των εδαφών. Αντιστρόφως, η εθνική νομοθεσία στην οποία στηρίχθηκε το γερμανικό συνταγματικό δικαστήριο στην προαναφερθείσα απόφαση, αποβλέπει σε διαφορετικό στόχο και από ορισμένη έννοια πιο περιορισμένο, στόχο που το δικαστήριο αυτό σαφώς προσδιόρισε και ο οποίος είναι ακριβώς ο σκοπός της διασφαλίσεως της ποιότητας του οίνου που παράγεται στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία. Οι δύο στόχοι δεν είναι επομένως όμοιοι: πράγματι, η σταθεροποίηση αγοράς που χαρακτηρίζεται από σημαντικά πλεονάσματα παραγωγής δεν ισοδυναμεί με την εγγύηση ορισμένης ποιότητας ενός προϊόντος. Γι' αυτό το λόγο δεν μου φαίνεται εύλογο να συναχθεί από την απόφαση του γερμανικού συνταγματικού δικαστηρίου ένδειξη υπό την έννοια ότι η γενικευμένη απαγόρευση νέων φυτειών είναι ασυμβίβαστη με τις συνταγματικές αρχές που διέπουν την ιδιοκτησία.

10. Η νομιμότητα των εν λόγω κοινοτικών διατάξεων αμφισβητήθηκε επίσης και από την άποψη ενός άλλου θεμελιώδους δικαιώματος, του δικαιώματος της ελευθέρας ασκήσεως των επαγγελμάτων ή (ακριβέ-

στερα) της ελευθερίας οικονομικής πρωτοβουλίας.

Το δικαίωμα αυτό περιλαμβάνεται μεταξύ εκείνων που προστατεύονται στην κοινοτική έννομη τάξη, σύμφωνα με τον κοινό προσανατολισμό των νομικών συστημάτων των κρατών μελών. Καθιερώθηκε δε στη νομολογία του Δικαστηρίου (βλέπε την προαναφερθείσα απόφαση Nold), η οποία αναγνώρισε φυσικά επίσης τη δυνατότητα υποβολής του δικαιώματος αυτού σε περιορισμούς υπέρ των γενικών κοινοτικών συμφερόντων. Κατά τη γνώμη μου, όμως, δεν τίθεται ζήτημα στην παρούσα υπόθεση επικλήσεως της ελευθερίας της οικονομικής πρωτοβουλίας. Στην πραγματικότητα βρισκόμαστε προ ενός μέτρου — περισσότερο από ανάμιξη, έστω και νόμιμη, στην εκλογή του επαγγέλματος ή της δραστηριότητας του επιχειρηματία —, το οποίο επεμβαίνει επί των οικονομικών προϋποθέσεων ασκήσεως, στο πλαίσιο συγκεκριμένων όρων, ενός επαγγέλματος. Είναι αληθές ότι απαγορεύοντας τις νέες φυτείες αμπέλων, εμποδίζεται ο ιδιοκτήτης του κτήματος να ασκήσει αμπελοοινική δραστηριότητα χρησιμοποιώντας τους πόρους των εδαφών του που δεν καλλιεργούνταν μέχρι τότε με αμπέλους, παραμένει όμως στον ίδιο ιδιοκτήτη η δυνατότητα ασκήσεως της αμπελουργίας σε άλλα εδάφη που του ανήκουν ή ανήκουν σε τρίτους, επί των οποίων υφίστανται ήδη αμπελώνες. Ο επιβληθείς περιορισμός πλήττει επομένως την άσκηση του δικαιώματος της ιδιοκτησίας και όχι την άσκηση του δικαιώματος αναλήψεως οικονομικών πρωτοβουλιών, η οποία δεν εξασφαλίζεται όσον αφορά συγκεκριμένο πεδίο ασκήσεως.

11. Καταλήγοντας, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει ως εξής στα δύο ερωτήματα που του υποβλήθηκαν από το διοικητικό δικαστήριο της Neustadt an der Weinstraße με Διάταξη της 14ης Δεκεμβρίου 1978:

«Οι απαγορεύσεις που απαγγέλλει το άρθρο 2, παράγραφος 1, του κανονισμού 1162/76 (ΕΟΚ) του Συμβουλίου, της 17ης Μαΐου 1976, εφαρμόζονται επίσης στις περιπτώσεις όπου έχουν υποβληθεί αιτήσεις χορηγήσεως αδείας νέων φυτειών αμπέλων στις εθνικές αρχές προ της ενάρξεως ισχύος του προαναφερθέντος κανονισμού. Η απαγόρευση που έχει επιβληθεί με την πιο πάνω διάταξη στα κράτη μέλη να χορηγούν νέες άδειες φυτεύσεως αμπέλων εκτείνεται σ' όλες τις κατηγορίες εδαφών, είτε είναι κατάλληλα είτε ακατάλληλα για την αμπελουργία.»

Εξάλλου, αν κρίνει το Δικαστήριο ότι πρέπει να λάβει θέση στο διατακτικό της αποφάσεώς του επί του προβλήματος της νομιμότητας των επιδίκων απαγορεύσεων, θα μπορούσε να προσθέσει ότι:

«Το άρθρο 2, παράγραφος 1, του κανονισμού 1162/76 (ΕΟΚ) του Συμβουλίου, δεν αντίκειται σε καμιά από τις αρχές του κοινοτικού δικαίου που αποβλέπουν στην προστασία των ιδιωτών· ιδίως, δεν προσβάλλει το θεμελιώδες δικαίωμα του σεβασμού της ατομικής ιδιοκτησίας, που αναγνωρίζεται στο κοινοτικό δίκαιο τόσο βάσει των εσωτερικών εννόμων τάξεων των κρατών μελών όσο και δυνάμει του άρθρου 1 του πρώτου προσθέτου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.»