όσον αφορά όλες τις οργανώσεις παραγωγών, του ανωτάτου ύψους της ενισχύσεως για την υλοποίηση των προγραμμάτων βελτιώσεως στον τομέα των καρπών με κέλυφος και των χαρουπιών, δεν αφορά ατομικώς τις οργανώσεις παραγωγών των οποίων τα προγράμματα εγκρίθηκαν πριν από την έκδοσή του.

Πράγματι, εφόσον η εν λόγω διάταξη δεν αφορά ειδικώς τις εν λόγω οργανώσεις, δεν εμπεριέχει κανένα συγκεκριμένο στοιχείο από το οποίο να μπορεί να συναχθεί ότι τα μέτρα που εισάγει ελήφθησαν ειδικώς εν όψει των προγραμμάτων τους και προβαίνει σε διάκριση μεταξύ των ήδη εγκριθέντων σχεδίων και αυτών που πρόκειται να εγκριθούν στο μέλλον μόνο για να θεσπίσει μεταβατικά μέτρα ισχύοντα για τα πρώτα, απευθύνεται, κατά τρόπο αφηρημένο και γενικό, σε απροσδιόριστες κατηγορίες προσώπων και εφαρμόζεται σε αντικειμενικώς προσδιοριζόμενες καταστάσεις.

ΕΚΘΕΣΗ ΑΚΡΟΑΤΗΡΙΟΥ
στην υπόθεση C-264/91 *

I — Το πραγματικό και νομοθετικό πλαίσιο

1. Οι Abertal κ.λπ. είναι οργανώσεις Ισπανών παραγωγών του τομέα των καρπών με κέλυφος και των χαρουπιών.

2. Με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 789/89 του Συμβουλίου, της 20ής Μαρτίου 1989, για τη θέσπιση ειδικών μέτρων για τους καρπούς με κέλυφος και τα χαρούπια και για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 1035/72 περί κοινής οργανώσεως της αγοράς στον τομέα των οπωροκηπευτικών (ΕΕ L 85, σ. 3), προστέθηκε ο τίτλος IIα στον εν λόγω κανονισμού 1035/72 της 18ης Μαΐου 1972 (ΕΕ, ειδ. έκδ. 03/07, σ. 250), όπως έχει μεταγενεστέρως τροποποιηθεί.

3. Στον τίτλο IIα του κανονισμού 1035/72 προβλέπονται ορισμένα μέτρα ενισχύσεως στον τομέα των καρπών με κέλυφος και των χαρουπιών μέτρα τα οποία, σύμφωνα με τις αιτιολογικές σκέψεις του προαναφερθέντος κανονισμού 789/89 σκοπούν στη βελτίωση των διαρθρωτικών αδυναμιών της αγοράς των προϊόντων αυτών, δοθέντος ότι η αγορά αυτή παρουσιάζει μεγάλες δυσχέρειες προσαρμογής στις τεχνικές και εμπορικές απαιτήσεις όσον αφορά τις συνθήκες παραγωγής, που χαρακτηρίζονται από το πλήθος των μικρών εκμεταλλεύσεων και από χαμηλή εκμηχάνιση όσο και όσον αφορά τις συνθήκες εμπορίας.

4. Τα προβλεπόμενα μέτρα ενισχύσεων συνίστανται, ιδίως, σε μια κατ' αποκοπήν συμπληρωματική ενίσχυση των οργανώσεων παραγωγών με σκοπό την προώθηση της συστάσεώς τους (άρθρο 14γ του κανονισμού 1035/72), μια ειδική προς τις ίδιες οργανώσεις ενίσχυση για την σύσταση κεφαλαίου κίνησης (άρθρο 14γ του κανονισμού 1035/72) και, τέλος, μια ενίσχυση για την

* Γλώσσα διαδικασίας: η ισπανική.

εκτέλεση προγραμμάτων βελτιώσεως της ποιότητας καθώς και της εμπορίας τα οποία υποβάλλονται από αυτές τις οργανώσεις παραγωγών και εγκρίνονται από τις εθνικές αρχές (άρθρο 14δ του κανονισμού 1035/72).

5. Τα μνημονευόμενα από την τελευταία αυτή διάταξη προγράμματα βελτιώσεως έχουν ως στόχο την βελτίωση της ποιότητας της παραγωγής μέσω μετατροπής των ποικιλιών και ενεργητικής βελτιώσεως σε εκτάσεις με ομοιογενή και μη διασκορπισμένη καλλιέργεια καθώς και, επομένως, την βελτίωση της εμπορίας των προϊόντων.

6. Σύμφωνα με το άρθρο 14δ του κανονισμού 1035/72, για την εκτέλεση των εγκρινομένων προγραμμάτων βελτιώσεως χορηγείται κοινοτική ενίσχυση κατά 45 % όταν η χρηματοδότησή τους έχει αναληφθεί κατά 45 % από τις οργανώσεις παραγωγών και κατά 10 % από το οικείο κράτος μέλος. Η κοινοτική ενίσχυση καθώς και η συνδρομή του οικείου κράτους μέλους φθάνουν στο ανώτατο όριό τους καταβάλλονται εντός περιόδου 10 ετών.

7. Το ανώτατο ποσό, ανά εκτάριο, της ενισχύσεως για βελτίωση, το οποίο είχε καθοριστεί από το άρθρο 2 του κανονισμού (ΕΟΚ) 790/89 του Συμβουλίου, της 20ής Μαρτίου 1989 (ΕΕ L 85, σ. 6), σε 300 ECU για τα πέντε πρώτα έτη και σε 210 ECU για τα πέντε επόμενα έτη, τροποποιήθηκε με το άρθρο 1 του προαναφερθέντος κανονισμού (ΕΟΚ) 2145/91 του Συμβουλίου, τροποποίηση που οι προσφεύγουσες, οργανώσεις παραγωγών των οποίων τα προγράμματα βελτιώσεως έχουν εγκριθεί και βρίσκονται στο στάδιο της εκτελέσεως φρονούν ότι πάσχει, ως προς αυτές, από έλλειψη νομιμότητας.

8. Το άρθρο 2 του προαναφερθέντος κανονισμού 790/89, όπως τροποποιήθηκε από το άρθρο 1 του προσβαλλομένου από τις προσφεύγουσες κανονισμού 2145/91, προβλέπει ότι

«το ανώτατο ποσό ανά εκτάριο που αναφέρεται στο άρθρο 14δ, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1035/72 για ένα πρόγραμμα που πραγματοποιείται σε διάστημα 10 ετών αναλύεται ως εξής:

1. Ένα ανώτατο ποσό 475 ECU ετησίως επί πέντε έτη αφορά εργασίες εκρίζωσης που ακολουθούνται από αναφύτευση ή/και μετατροπή ποικιλιών.

Το ανώτατο αυτό ποσό καλύπτει τη χρηματοδότηση των εργασιών που συνδέονται με την εκτέλεση των προαναφερθεισών εργασιών, οι οποίες αφορούν, έκταση το πολύ ίση με το 40 % της συνολικής έκτασης του οπωρώνα που καλύπτεται από το πρόγραμμα, εκ της οποίας 20 % κατ' ανώτατο όριο τα δύο πρώτα έτη εκτέλεσης του προγράμματος και 20 % κατ' ανώτατο όριο τα άλλα τρία έτη.

Για τα υπόλοιπα έτη εκτέλεσης του προγράμματος, το καταβαλλόμενο ανώτατο ποσό για τις εκτάσεις στις οποίες διενεργείται αναφύτευση ή μετατροπή, είναι 200 ECU ετησίως, κατά τη διάρκεια δεκαετούς περιόδου, για τις εργασίες που συνδέονται με την εκτέλεση άλλων εργασιών οι οποίες αφορούν το υπόλοιπο τμήμα του οπωρώνα.»

9. Σύμφωνα με το άρθρο του 3, ο κανονισμός 2145/91, άρχισε να ισχύει από τις 23 Ιουλίου 1991.

Σύμφωνα με το δεύτερο και το τρίτο εδάφιο του άρθρου αυτού, τα νέα ανώτατα ποσά της ενισχύσεως καταβάλλονται αμέσως για τα προγράμματα που ενεκρίθησαν ύστερα από τη θέση σε ισχύ του κανονισμού 2145/91· αντιθέτως, τα ποσά αυτά καταβάλλονται μόνο ύστερα από την 1η Σεπτεμβρίου 1993 για τα προγράμματα που είχαν εγκριθεί πριν από αυτή τη θέση σε ισχύ και καταβάλλονται μόνο για τα έξοδα που οι οργανώσεις παραγωγών είχαν αναλάβει, πριν απ' αυτήν την ημερομηνία θέσεως σε ισχύ, για την εκτέλεση προγραμμάτων που είχαν εγκριθεί πριν από την ημερομηνία αυτή.

II — Έγγραφη διαδικασία και αιτήματα των διαδίκων

1. Η προσφυγή που ασκήθηκε από την Abertal SAT Limitada και δεκαοχτώ άλλες οργανώσεις Ισπανών παραγωγών καρπών με κέλυφος και χαρουπιών πρωτοκολήθηκε από τη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 15 Οκτωβρίου 1991.

2. Οι *Abertal* και οι λοιπές προσφεύγουσες ζητούν από το Δικαστήριο:

— να ακυρώσει του άρθρο 1 του κανονισμού (ΕΟΚ) 2145/91·

— να καταδικάσει το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα.

3. Με δικόγραφο που κατέθεσε στη γραμματεία του Δικαστηρίου στις 23 Δεκεμβρίου 1991, το *Συμβούλιο*, καθού, ζητεί, δυνάμει του άρθρου 91, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας, από το Δικαστήριο:

— να απορρίψει την προσφυγή ως απαράδεκτη·

— να καταδικάσει τις προσφεύγουσες στα δικαστικά έξοδα.

4. Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 3 Φεβρουαρίου 1992, οι Abertal κ.λπ. ζητούν από το Δικαστήριο:

— να κάνει τύποις δεκτή την ασκηθείσα όσον αφορά την υπόθεση C-264/91 προσφυγή·

— να καταδικάσει το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα.

5. Με Διάταξη του Προέδρου του Δικαστηρίου της 9ης Μαρτίου 1992, επετράπη στην Επιτροπή να παρέμβη υπέρ του Συμβουλίου.

6. Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 9 Απριλίου 1992, η *Επιτροπή*, παρεμβαίνουσα, ζητεί από το Δικαστήριο:

— να κηρύξει την προσφυγή απαράδεκτη·

— να καταδικάσει τις προσφεύγουσες στα δικαστικά έξοδα, συμπεριλαμβανομένων και αυτών της παρεμβαίνουσας.

7. Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 9 Μαΐου 1992, οι *Abertal* κ.λπ. ζητούν από το Δικαστήριο:

— να κάνει δεκτή την προσφυγή των προσφευγουσών στην υπόθεση C-264/91·

— να καταδικάσει το Συμβούλιο και την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

8. Το Δικαστήριο, κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή και μετ' ακρόαση του γενικού εισαγγελέα, αποφάσισε να προχωρήσεισ την προφορική διαδικασία χωρίς προηγούμενη διεξαγωγή αποδείξεων.

Το Δικαστήριο ζήτησε από τις προσφεύγουσες να επικεντρώσουν τα επιχειρήματά τους επί των συγκεκριμένων περιστάσεων οι οποίες, κατ' αυτές, επιτρέπουν να θεωρηθεί ότι οι προσβαλλόμενες πράξεις τις αφορούν ατομικώς.

III — Λόγοι και κύρια επιχειρήματα των διαδίκων

1. α) Το *Συμβούλιο*, καθού της κύριας δίκης και ενιστάμενο θεωρεί την ασκηθείσα από τις Abertal κ.λπ. προσφυγή ως απαράδεκτη.

Συναφώς, ισχυρίζεται ότι η προϋπόθεση που έχει τεθεί από τη νομολογία του Δικαστηρίου (βλ. τη Διάταξη της 5ης Νοεμβρίου 1986, 117/86, UFADE κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, Συλλογή 1986, σ. 3255 καθώς και την απόφαση της 14ης Ιανουαρίου 1988, 55/86 Arposol κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1988, σ. 13), σύμφωνα με την οποία η ασκηθείσα από μία οργάνωση παραγωγών προσφυγή είναι παραδεκτή μόνο αν η προσβαλλομένη κοινοτική πράξη παράγει έννομα αποτελέσματα χωρίς να απαιτείται να έχει επί πλέον εκδοθεί εθνική απόφαση, δεν συντρέχει εν προκειμένω. Πράγματι, εφόσον οι εθνικές αρχές είναι αυτές που εγκρίνουν τα προγράμματα και χορηγούν την ενίσχυση, η διαφορά σχετικά με το σύστημα αυτό εμπίπτει στην αποκλειστική δικαιοδοσία των εθνικών δικαστηρίων.

Επικουρικώς το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου (απόφαση της 17ης Μαρτίου 1987, 333/85, Mannesmann κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1987, σ. 1381), η νομική φύση της επίδικης πράξεως εξαρτάται από την φύση των πράξεων τις οποίες τροποποιεί και με τις οποίες συνδέεται, εν προκειμένω του κανονισμού 790/89, με τον οποίο καθορίστηκε το ανώτατο ποσό της ενισχύσεως, και του κανονισμού 789/89, ο οποίος αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της νομοθεσίας σχετικά με την κοινή οργάνωση των αγορών στον οικείο τομέα. Όμως, είναι αναμφισβήτητο ότι οι κανονισμοί αυτοί είναι γενικού περιεχόμενου.

Επιπλέον, το Συμβούλιο ισχυρίζεται έτι, επικουρικότερα, ότι από την πρώτη αιτιολογική σκέψη του επιδίκου κανονισμού καταδεικνύεται ότι τούτος εφαρμόζεται βάσει μιας νομικώς και πραγματικώς αντικειμενικής καταστάσεως την οποία και προσδιορίζει και τούτο σε σχέση με τον σκοπό του, με αποτέλεσμα το επιχείρημα των προσφευγουσών ότι αυτές αποτελούν ένα κλειστό κύκλο επιχειρηματιών, συγκείμενο από συγκεκριμένο και εξακριβώσιμο αριθμό προσώπων, στερείται οποιασδήποτε σημασίας.

Τέλος, το Συμβούλιο επισημαίνει, όλως επικουρικώς, ότι οι προσφεύγουσες είναι δεκαεννέα τον αριθμό, ενώ στο παράρτημα V του δικογράφου της προσφυγής γίνεται μνεία για περισσότερες των τριάντα πέντε οργανώσεων Ισπανών παραγωγών. Επιπλέον, ο επίμαχος κανονισμός δεν αφορά μόνο τις ισπανικές οργανώσεις, δοθέντος ότι και οργανώσεις παραγωγών από τη Γαλλία και την Ισπανία πρόκειται οσονούπω να ζητήσουν την αναγνώρισή τους. Υπό τις συνθήκες αυτές, οι προσφεύγουσες δεν μπορούν να υποστηρίζουν ότι αντιπροσωπεύουν ένα κλειστό κύκλο επιχειρηματιών.

β)Η *Επιτροπή*, η οποία έχει παρέμβει υπέρ του Συμβουλίου, ισχυρίζεται, πρώτον, ότι οι προσφεύγουσες δεν έχουν έννομο συμφέρον προς άσκηση της προσφυγής, και τούτο εφόσον η κατάστασή τους δεν έχει επιδεινωθεί λόγω της εκδόσεως του προσβαλλομένου κανονισμού του Συμβουλίου, ενόψει, ιδίως, των λεπτομερειών σχετικά με την καταβολή του νέου ανωτάτου ποσού της ενισχύσεως που η Επιτροπή καθόρισε στη συνέχεια.

Δεύτερον, το εν λόγω κοινοτικό όργανο ισχυρίζεται ακόμα, ότι το Δικαστήριο δεν είναι αρμόδιο να εκδικάσει την προσφυγή, δοθέντος ότι οι εκτελεστικές του εν λόγω κανονισμού πράξεις, που εκδίδονται από τις αρχές των κρατών μελών, πρέπει να προσβάλλονται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων.

Τρίτον, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι ο προσβαλλόμενος κανονισμός δεν αποτελεί μια δέσμη αποφάσεων οι οποίες αφορούν ατομικώς τις προσφεύγουσες, και τούτο λόγο του ότι η επίμαχη πράξη τις επηρεάζει αποκλειστικώς και μόνο λόγω της αντικειμενικής τους ιδιότητας ως οργανώσεων παραγωγών στον οικείο τομέα, όπως ακριβώς θα συνέβαινε και με οποιονδήποτε άλλον επιχειρηματία ο οποίος θα βρισκόταν, πραγματικώς ή δυνητικώς, στην ίδια κατάσταση. Εξάλλου, ουδεμία υφίσταται αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της καταστάσεως των προσφευγουσών και των θεσπισθέντων μέτρων, εφόσον τα επίμαχα μέτρα ελήφθησαν όχι για τη μείωση του σχετικού κόστους, αλλά για τον αναπροσανατολισμό των ενισχύσεων προς τον κύριο σκοπό τους, ο οποίος είναι να ευνοηθούν πρωτίστως οι εργασίες εκριζώσεως που ακολουθούνται από αναφύτευση και/ή μετατροπή ποικιλιών, ενώ από το πρώτο έτος της εφαρμογής του συστήματος κατεδείχθη ότι το μεγαλύτερο μέρος των προγραμμάτων αφορούσε, κατ' ουσίαν, εργασίες άλλες εκτός της μετατροπής ποικιλιών ή της βελτιώσεως των εδαφών.

2. Οι *Abertal κ.λπ.* θεωρούν, αντιθέτως, ότι η προσφυγή είναι παραδεκτή.

Οι προσφεύγουσες αντικρούουν τα επιχειρήματα του Συμβουλίου και της Επιτροπής υποστηρίζοντας, κατ' αρχάς, ότι έχουν έννομο συμφέρον για την άσκηση προσφυγής εφόσον ο προσβαλλόμενος κανονισμός τις θίγει λόγω της μειώσεως των ανωτάτων συνολικών ποσών της ενισχύσεως που συνεπάγεται.

Στη συνέχεια, οι προσφεύγουσες υπογραμμίζουν ότι οι επίδικες τροποποιήσεις τις αφορούν άμεσα, δεδομένου ότι καμιά εθνική απόφαση δεν είναι, εν προκειμένω, αναγκαία και ότι μόνο το Δικαστήριο είναι αρμόδιο για την εκδίκαση της διαφοράς.

Οι Abertal κ.λπ. ισχυρίζονται ακόμη ότι, έστω και αν ο προσβαλλόμενος κανονισμός είναι γενικός και αφηρημένος για τις οργανώσεις παραγωγών των οποίων τα προγράμματα εγκρίθηκαν μετά την θέση του σε ισχύ, παρόλα αυτά τις αφορά ατομικά κατά το μέτρο που αυτές είχαν συμπληρώσει πριν από μια δεδομένη ημερομηνία, μια συγκεκριμένη διατύπωση, δηλαδή την υποβολή προγραμμάτων βελτιώσεως τα οποία είχαν εγκριθεί, και ότι η τροποποίηση των ανωτάτων ποσών της ενισχύσεως για τα ήδη εγκριθέντα προγράμματα έγινε λόγω του ύψους των ενισχύσεων που ζητήθηκαν από τις προσφεύγουσες, ποσό το οποίο υπερέβη τις προβλέψεις του κοινοτικού προϋπολογισμού.

Εξάλλου, σύμφωνα με τις προσφεύγουσες, η σχετική με τις οργανώσεις παραγωγών νομολογία που προβάλλει το Συμβούλιο σημαίνει ότι μια προσφυγή είναι απαράδεκτη όταν η προσβαλλομένη διάταξη θίγει μόνο τα συμφέροντα των μελών της οικείας ενώσεως, αποκλειομένων των συμφερόντων της ίδιας της ενώσεως. Όμως, ο επίδικος κανονισμός θίγει, εν προκειμένω, τα συμφέροντα των ίδιων των οργανώσεων παραγωγών που είναι και οι αποδέκτες των ενισχύσεων.

Τέλος, οι Abertal κ.λπ. επισημαίνουν ότι η (προαναφερθείσα) απόφαση Mannesmann δεν ασκεί εν προκειμένω επιρροή, και ότι, εν πάση περιπτώσει, το γενικής ή ατομικής φύσεως περιεχόμενο μιας διατάξεως δεν εξαρτάται από τους κανόνες που αυτή τροποποιεί ή με τους οποίους συνδέεται αλλά από το δικό της αντικείμενο και περιεχόμενο.

F. A. Schockweiler
εισηγητής δικαστής