ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ

E. SHARPSTON

της 16ης Μαρτίου 2006 [1]

I — Εισαγωγή

1. Με την υπό κρίση προσφυγή βάσει του άρθρου 230 ΕΚ, η Ισπανία βάλλει κατά του νέου κοινοτικού συστήματος στηρίξεως για το βαμβάκι, το οποίο θεσπίσθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) 864/2004 του Συμβουλίου [2] (στο εξής: προσβαλλόμενος κανονισμός) και περιελήφθη στον κύριο «οριζόντιο» κανονισμό, τον κανονισμό (ΕΚ) 1782/2003 του Συμβουλίου [3], ο οποίος προβλέπει τις καλούμενες μεταρρυθμίσεις MacSharry στην κοινή γεωργική πολιτική (στο εξής: ΚΓΠ).

2. Κατ' ουσίαν, η Ισπανία ισχυρίζεται ότι το νέο σύστημα στηρίξεως θα παραγάγει αποτελέσματα τα οποία αντιβαίνουν ευθέως στους δηλωθέντες σκοπούς της υποστηρίξεως της παραγωγής βαμβακιού και της διασφαλίσεως της μη αντικαταστάσεώς του από άλλες καλλιέργειες σ' εκείνες τις περιοχές στις οποίες το βαμβάκι είναι σημαντικό για την αγροτική οικονομία —σκοπούς διαπνέοντες το πρωτόκολλο αριθ. 4 της πράξεως για την προσχώρηση της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα (στο εξής: πρωτόκολλο αριθ. 4) [4], οι οποίοι στη συνέχεια επεκτάθηκαν και ως προς την Ισπανία και την Πορτογαλία, όταν οι δύο αυτές χώρες κατέστησαν κράτη μέλη το 1986 [5], και το προοίμιο του προσβαλλόμενου κανονισμού. Η Ισπανία ισχυρίζεται ότι το νέο σύστημα μπορεί, αντιθέτως, να ενθαρρύνει τους γεωργούς να εγκαταλείψουν την παραγωγή βαμβακιού χάριν ανταγωνιστικών καλλιεργειών, πράγμα το οποίο θα έχει εξαιρετικά επιζήμιες συνέπειες για τις εξαρτώμενες από το βαμβάκι γεωργικές περιοχές.

3. Κατά του προσβαλλομένου κανονισμού προβάλλονται τέσσερις λόγοι ακυρώσεως: 1) παράβαση του πρωτοκόλλου αριθ. 4, 2)

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

2 — Της 29ης Απριλίου 2004, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) 1782/2003 για τη θέσπιση κοινών κανόνων για τα καθεστώτα άμεσης στήριξης στα πλαίσια της κοινής γεωργικής πολιτικής και για τη θέσπιση ορισμένων καθεστώτων στήριξης για τους γεωργούς, και για την προσαρμογή του λόγω της προσχώρησης της Τσεχικής Δημοκρατίας, της Εσθονίας, της Κύπρου, της Λετονίας, της Λιθουανίας, της Ουγγαρίας, της Μάλτας, της Πολωνίας, της Σλοβενίας και της Σλοβακίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ 2004, L 161, σ. 48).

3 — Της 29ης Σεπτεμβρίου 2003, για τη θέσπιση κοινών κανόνων για τα καθεστώτα άμεσης στήριξης στα πλαίσια της κοινής γεωργικής πολιτικής και για τη θέσπιση ορισμένων καθεστώτων στήριξης για τους γεωργούς και για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΟΚ) 2019/93, (ΕΚ) 1452/2001, (ΕΚ) 1453/2001, (ΕΚ) 1454/2001, (ΕΚ) 1868/94, (ΕΚ) 1251/1999, (ΕΚ) 1254/1999, (ΕΚ) 1673/2000, (ΕΟΚ) 2358/71 και (ΕΚ) 2529/2001 (ΕΕ 2003, L 270, σ. 1).

4 — Έγγραφα αφορώντα την προσχώρηση της Ελληνικής Δημοκρατίας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, Πράξη περί των όρων προσχωρήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας και των προσαρμογών των Συνθηκών, πρωτόκολλο αριθ. 4 για το βαμβάκι (ΕΕ 1979, L 291, σ. 174).

5 — Έγγραφα αφορώντα την προσχώρηση του Βασιλείου της Ισπανίας και της Πορτογαλικής Δημοκρατίας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, Πράξη για τους όρους προσχώρησης του Βασιλείου της Ισπανίας και της Πορτογαλικής Δημοκρατίας και για τις προσαρμογές των Συνθηκών, πρωτόκολλο αριθ. 14 για το βαμβάκι (ΕΕ 1985, L 302, σ. 436).

παράβαση ουσιώδους τύπου, λόγω ελλείψεως αιτιολογίας ή ανεπάρκειας αυτής, 3) κατάχρηση εξουσίας και 4) παραβίαση θεμελιωδών αρχών —ειδικότερα, των αρχών της αναλογικότητας και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.

II — Ιστορικό

Α — *Το αρχικό κοινοτικό σύστημα στηρίξεως για το βαμβάκι*

4. Αναγνωρίζοντας τη σπουδαιότητα της παραγωγής βαμβακιού για την ελληνική οικονομία, όταν η Ελλάδα προσχώρησε στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα το 1980, το πρωτόκολλο αριθ. 4 θέσπισε ένα κοινοτικό σύστημα στηρίξεως για το βαμβάκι.

5. Κατά την παράγραφο 2 του πρωτοκόλλου αριθ. 4, το σύστημα στηρίξεως έχει ως σκοπό «ιδίως να υποστηρίζει την παραγωγή βάμβακος στις περιοχές της Κοινότητος όπου είναι σημαντική για τη γεωργική οικονομία, να επιτρέπει δίκαιο εισόδημα [για] τους ενδιαφερομένους παραγωγούς, και να σταθεροποιεί την αγορά διά της βελτιώσεως των δομών στο επίπεδο της προσφοράς και της διαθέσεως».

6. Η παράγραφος 3 του πρωτοκόλλου αριθ. 4 ορίζει ότι το σύστημα αυτό «περιλαμβάνει τη χορήγηση ενισχύσεως στην παραγωγή».

7. Η παράγραφος 11 του πρωτοκόλλου αριθ. 4, όπως ίσχυε αρχικά, επέβαλλε στο Συμβούλιο να εξετάζει τη λειτουργία του συστήματος στηρίξεως για το βαμβάκι και συγχρόνως του παρείχε την εξουσία να τροποποιεί το σύστημα αυτό. Βάσει της παραγράφου αυτής, το Συμβούλιο τροποποίησε μερικές φορές το σύστημα.

8. Η έκτη τροποποίηση του συστήματος πραγματοποιήθηκε το 2001 με τον κανονισμό (ΕΚ) 1050/2001 του Συμβουλίου [6]. Εν τω μεταξύ, η Επιτροπή θεώρησε ότι οι νομοθετικές ρυθμίσεις περί του κοινοτικού συστήματος για το βαμβάκι κατέστησαν «ιδιαίτερα περίπλοκ[ες] και, για να απλοποιηθεί [το σύστημα], θα πρέπει να περιοριστούν στις απαραίτητες οι διατάξεις που προβλέπονται στο πρωτόκολλο και να συγκεντρωθούν τα υπόλοιπα νομοθετικά μέτρα σε έναν και τον αυτό κανονισμό του Συμβουλίου» [7]. Έτσι, ο κανονισμός 1050/2001 κατάργησε την παράγραφο 11 του πρωτοκόλλου αριθ. 4 και την αντικατέστησε με μια νέα διάταξη περί εξουσιοδοτήσεως (τη νυν παράγραφο 6

6 — Της 22ας Μαΐου 2001, για έκτη προσαρμογή του καθεστώτος για το βαμβάκι, που καθιερώθηκε με το πρωτόκολλο αριθ. 4 της Πράξης για την προσχώρηση της Ελλάδας (ΕΕ 2001, L 148, σ. 1).

7 — Πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου για έκτη προσαρμογή του καθεστώτος για το βαμβάκι, που καθιερώθηκε με το πρωτόκολλο αριθ. 4 της Πράξης προσχώρησης της Ελλάδας [COM(1999) 492 τελικό, σ. 2]. Η συλλογιστική αυτή αντικατοπτρίζεται και στην αιτιολογική σκέψη 2 του κανονισμού 1050/2001 του Συμβουλίου.

του πρωτοκόλλου αριθ. 4), προβλέπουσα ότι «το Συμβούλιο, με ειδική πλειοψηφία, προτάσει της Επιτροπής και κατόπιν διαβουλεύσεως με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αποφασίζει για τις αναγκαίες προσαρμογές του καθεστώτος που προβλέπεται από το παρόν πρωτόκολλο και θεσπίζει τους αναγκαίους βασικούς κανόνες για την εφαρμογή των διατάξεων που προβλέπονται στο παρόν πρωτόκολλο».

Β — *Το σύστημα στηρίξεως του 2001*

9. Κατά την ίδια ημερομηνία και βάσει της νέας παραγράφου 6 του πρωτοκόλλου αριθ. 4, εκδόθηκε ο κανονισμός (ΕΚ) 1051/2001 [8] (στο εξής: κανονισμός 1051/2001). Ο κανονισμός αυτός θέσπισε το σύστημα στηρίξεως για το βαμβάκι το οποίο λειτούργησε από το 2001 μέχρι την αντικατάστασή του, από 1ης Ιανουαρίου 2006, από το βαλλόμενο σύστημα. Χάριν ευκολίας, θα αναφέρομαι σ' αυτό το σύστημα στηρίξεως ως το «σύστημα στηρίξεως του 2001».

10. Σύμφωνα με το σύστημα στηρίξεως του 2001, η ενίσχυση στην παραγωγή βαμβακιού συνίστατο εξ ολοκλήρου σε «συνδεδεμένη ενίσχυση» —ήτοι ενίσχυση συνδεόμενη προς την πραγματική παραγωγή μη εκκοκκισμένου βαμβακιού (συγκεκριμένης) σταθερής ποιότητας. Ωστόσο, η ενίσχυση δεν καταβαλλόταν απευθείας στους παραγωγούς βαμβακιού. Αντ' αυτών, τον κεντρικό ρόλο στο σύστημα στηρίξεως είχαν τα εκκοκκιστήρια. Τα εκκοκκιστήρια ήσαν οι άμεσοι αποδέκτες της κοινοτικής ενισχύσεως [9].

11. Τα εκκοκκιστήρια προβαίνουν στην πρώτη βιομηχανική επεξεργασία του συγκομισθέντος βαμβακιού, διά του διαχωρισμού των ινών βαμβακιού από την κάψα και τους σπόρους. Οι παραγωγοί βαμβακιού ελάμβαναν ένα σταθερό ποσό ενισχύσεως ανά τόνο μη εκκοκκισμένου βαμβακιού πωλούμενου σε εκκοκκιστήρια, δεδομένου ότι τα εκκοκκιστήρια υποχρεούνταν να καταβάλλουν μια ελάχιστη τιμή προβλεπόμενη από τον κανονισμό. Τα δε εκκοκκιστήρια ελάμβαναν μεταβλητό ποσό ενισχύσεως ανά τόνο, αναλόγως των διακυμάνσεων των τιμών στην παγκόσμια αγορά. Όταν οι τιμές παγκοσμίως ήσαν χαμηλές, η ενίσχυση επί των τιμών αυξανόταν και αντιστρόφως. Πάντως, σε κάθε περίπτωση, τα εκκοκκιστήρια θα ήσαν σε θέση να επιτύχουν τις ίδιες τιμές με αυτές της παγκόσμιας αγοράς. Έτσι, το σύστημα προφύλασσε τους παραγωγούς βαμβακιού της Κοινότητας από τις διακυμάνσεις των τιμών στην παγκόσμια αγορά, ενώ παρείχε στα εκκοκκιστήρια της Κοινότητας τη δυνατότητα να παράγουν βαμβακερές ίνες σε ανταγωνιστικές τιμές και πάλι να πραγματοποιούν κέρδος.

12. Συνεπώς, το σύστημα στηρίξεως του 2001 σκοπούσε στην προστασία τόσο των

8 — Της 22ας Μαΐου 2001, για την ενίσχυση της βαμβακοπαραγωγής (ΕΕ 2001, L 148, σ. 3).

9 — Άρθρα 10 έως 12 του κανονισμού 1051/2001.

παραγωγών βαμβακιού όσο και των εκκοκκιστηρίων. Ο σκοπός αυτός αντικατοπτριζόταν στην αιτιολογική σκέψη 4 του κανονισμού 1051/2001, η οποία επέβαλλε όπως το σύστημα στηρίξεως είναι τέτοιου είδους ώστε «να μπορούν οι "επιχειρηματίες" να καταρτίζουν μεσοπρόθεσμα προγράμματα παραγωγής *και μεταποίησης*» [10].

Γ — *Οι μεταρρυθμίσεις της ΚΓΠ το 2003*

13. Οι μεταρρυθμίσεις MacSharry, τις οποίες συμφώνησαν οι Υπουργοί Γεωργίας της ΕΕ κατά τη συνεδρίαση του Συμβουλίου στο Λουξεμβούργο στις 26 Ιουνίου 2003, προέβλεπαν σημαντική γενική μεταρρύθμιση της ΚΓΠ. Η κατευθυντήρια αρχή συνίστατο στη μετάβαση από μια πολιτική στηρίξεως της παραγωγής και των τιμών συγκεκριμένων καλλιεργειών στην απευθείας στήριξη των εισοδημάτων των γεωργών.

14. Ο κανονισμός 1782/2003 εφάρμοσε προσηκόντως τη μεταρρύθμιση της ΚΓΠ σε ποικίλα γεωργικά προϊόντα. Από τον Οκτώβριο του 2003, οι ενισχύσεις προς τους παραγωγούς βάσει της ΚΓΠ κατέστησαν στην πλειονότητά τους «αποσυνδεδεμένες»: δηλαδή, οι γεωργοί εισπράττουν ενιαίο ποσό ανά γεωργική εκμετάλλευση, *μη συνδεδεμένο προς* την παραγωγή συγκεκριμένων καρπών. Η συλλογιστική στην οποία βασίζεται η αλλαγή πολιτικής είναι ότι πρέπει να παρασχεθεί στους γεωργούς μεγαλύτερη ελευθερία προκειμένου να αποφασίζουν ποια είναι η πιο αποτελεσματική χρήση για την καλλιεργήσιμη γη τους, εξασφαλίζοντάς τους συγχρόνως ένα ελάχιστο εισόδημα [11]. Οι μεταρρυθμίσεις επιδίωκαν επίσης την αύξηση της ανταγωνιστικότητας, τον καλύτερο προσανατολισμό προς την αγορά, το μεγαλύτερο σεβασμό για το περιβάλλον, τη σταθεροποίηση των εισοδημάτων και τη μεγαλύτερη μέριμνα για την κατάσταση των παραγωγών στις μειονεκτούσες περιοχές [12].

15. Ως εξαίρεση από τη γενική αυτή αρχή, στην περίπτωση ορισμένων καλλιεργειών (μεταξύ των οποίων το βαμβάκι) η αποσυνδεδεμένη ενίσχυση έπρεπε να συμπληρωθεί από ορισμένο ποσό «συνδεδεμένης ενισχύσεως» (δηλαδή ενισχύσεως συνδεόμενης προς την πραγματική παραγωγή του προϊόντος αυτού). Οι συγκεκριμένοι κανόνες που διέπουν το κοινοτικό σύστημα στηρίξεως για τις καλλιέργειες αυτές θεσπίστηκαν, υπό τη μορφή τροποποιήσεων του κανονισμού 1782/2003, με τον προσβαλλόμενο κανονισμό.

10 — Η υπογράμμιση δική μου.

11 — Αιτιολογική σκέψη 28 του κανονισμού 1782/2003.

12 — Βλ. την ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο «Σχετικά με τη δημιουργία αειφόρου γεωργικού προτύπου για την Ευρώπη μέσω της μεταρρυθμισμένης ΚΓΠ — Οι τομείς του καπνού, του ελαιολάδου, του βάμβακος και της ζάχαρης», COM(2003) 554 τελικό, σ. 2.

Δ — Ο κανονισμός 1782/2003, όπως τροποποιήθηκε με τον προσβαλλόμενο κανονισμό

1. Προπαρασκευαστικές εργασίες

16. Για την προσήκουσα εκτίμηση της προσφυγής της Ισπανίας, είναι αναγκαία η σύντομη αναδρομή στις προπαρασκευαστικές εργασίες για την έκδοση του προσβαλλομένου κανονισμού, ο οποίος εκδόθηκε σύμφωνα με το άρθρο 37, παράγραφος 2, ΕΚ και με την παράγραφο 6 του πρωτοκόλλου αριθ. 4, που επιβάλλει την τήρηση της διαδικασίας διαβουλεύσεως.

17. Η πρόταση της Επιτροπής [13] σκοπούσε στη θέση σε εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων της ΚΓΠ, μεταξύ άλλων στον τομέα του βαμβακιού. Ως εκ τούτου, δόθηκε προτεραιότητα «στο εισόδημα των παραγωγών και όχι στη στήριξη της παραγωγής, μέσω της μεταφοράς ενός σημαντικού τμήματος των δαπανών, που σήμερα συνδέονται με την παραγωγή, προς το καθεστώς ενιαίας ενίσχυσης, το οποίο εγκαθιδρύθηκε με τον νέο οριζόντιο κανονισμό [1782/2003]» [14]. Ωστόσο, η πρόταση έλαβε υπόψη της τον δυνητικό αντίκτυπο μιας πλήρους αποσυνδέσεως στον τομέα του βαμβακιού και ειδικότερα τον κίνδυνο εγκαταλείψεως της παραγωγής βαμβακιού. Για τον λόγο αυτόν, η Επιτροπή πρότεινε να παραμείνει μέρος της ενισχύσεως συνδεδεμένο [15].

18. Η Επιτροπή υπολόγισε ότι οι αφορώσες την παραγωγή κοινοτικές δαπάνες κατά την περίοδο αναφοράς 2000-2002, οι οποίες έπρεπε να κατανεμηθούν μεταξύ της ενιαίας ενισχύσεως και της νέας ενισχύσεως στην παραγωγή ανέρχονταν σε 695,8 εκατομμύρια ευρώ [16]. Προκειμένου να διασφαλισθεί ότι οι οικονομικοί όροι θα επέτρεπαν τη συνέχιση των δραστηριοτήτων στον τομέα του βαμβακιού και προκειμένου να καταστεί το βαμβάκι ελκυστικό σε σχέση με άλλες ανταγωνιστικές αρόσιμες καλλιέργειες, η Επιτροπή πρότεινε να διατεθεί 40 % του προϋπολογισμού για τη νέα (συνδεδεμένη) ενίσχυση στην παραγωγή ανά εκτάριο [17]. Η πρόταση καθόρισε επίσης τη μέγιστη επιλέξιμη έκταση ανά κράτος μέλος. Κατόπιν τούτου, ως προς την Ισπανία, η (συνδεδεμένη) ενίσχυση στην παραγωγή ανήλθε σε 898 ευρώ ανά επιλέξιμο εκτάριο. Το υπόλοιπο του προϋπολογισμού, ήτοι 60 %, θα διετίθετο στο σύστημα ενιαίας ενισχύσεως σύμφωνα με τον κανονισμό 1782/2003.

19. Τέλος, προς αντιστάθμιση κάθε συνακόλουθης αναδιαρθρώσεως την οποία μπορεί να επιβάλλει η μεταρρύθμιση, η Επιτροπή πρότεινε τη μεταφορά περίπου 103 εκατομμυρίων ευρώ για την τομεακή αναδιάρθρωση στο πλαίσιο μέτρων αγροτικής αναπτύξεως

13 — Πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) 1782/2003 για τη θέσπιση κοινών κανόνων για τα καθεστώτα άμεσης στήριξης στα πλαίσια της κοινής γεωργικής πολιτικής και για τη θέσπιση ορισμένων καθεστώτων στήριξης για τους γεωργούς, COM(2003) 698 τελικό.

14 — COM(2003) 698 τελικό, σ. 2.

15 — Όπ.π.

16 — Για λεπτομερή επεξήγηση του τρόπου κατά τον οποίο η Επιτροπή υπολόγισε το ποσό αυτό, βλ. COM(2003) 698 τελικό, σ. 2 έως 4.

17 — Όπ.π., σ. 3.

χρηματοδοτουμένων από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ) [18].

20. Το Κοινοβούλιο, με το νομοθετικό του ψήφισμα επί της προτάσεως της Επιτροπής, πρότεινε ουσιώδεις τροποποιήσεις στην προταθείσα κατανομή μεταξύ συνδεδεμένης και αποσυνδεδεμένης ενισχύσεως. Πρότεινε η ενίσχυση «που το κάθε κράτος μέλος έχει τη δυνατότητα να θεσπίσει [να] είναι μέχρι και το 80 %» του εθνικού μεριδίου της ενισχύσεως που καταβαλλόταν άμεσα στους παραγωγούς ως ενίσχυση για συγκεκριμένη καλλιέργεια, δηλαδή ως συνδεδεμένη ενίσχυση. Το υπόλοιπο «20 %» έπρεπε να παραμείνει διαθέσιμο για το σύστημα ενιαίας ενισχύσεως [19].

21. Η γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (στο εξής: ΕΟΚΕ) επέκρινε επίσης σε μεγάλο βαθμό την πρόταση της Επιτροπής, τόσο γενικώς όσο και ως προς το προτεινόμενο σύστημα στηρίξεως για το βαμβάκι. Ζητούσε «να πραγματοποιηθεί» «σειρά ειδικευμένων αναλύσεων ανά τομείς και περιφέρειες σχετικά με τις δυνατές επιπτώσεις των διαφόρων βαθμών αποσύνδεσης των ενισχύσεων (επιπτώσεις στις αγορές, στις γαίες, στην απασχόληση και στο περιβάλλον) πριν να ληφθούν αποφάσεις για την τροποποίηση των υφισταμένων μηχανισμών» [20] και επισήμανε ότι η πρόταση της Επιτροπής δεν συνοδευόταν «από μελέτη επιπτώσεων, όπως έγινε στους τομείς που αναθεωρήθηκαν τον Ιούνιο [του] 2003 και στον τομέα του καπνού» [21].

22. Η Επιτροπή δεν δέχθηκε τις προταθείσες τροποποιήσεις. Ωσαύτως, δεν πραγματοποίησε μελέτη επιπτώσεων. Το Συμβούλιο αναπροσάρμοσε τα ποσοστά της κατανομής μεταξύ αποσυνδεδεμένης και συνδεδεμένης ενισχύσεως από 60 % : 40 % σε 65 % : 35 %. Μείωσε τη συνολική στήριξη της αγροτικής αναπτύξεως για την αναδιάρθρωση που χρηματοδοτείται από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ) από 103 εκατομμύρια ευρώ σε 22 εκατομμύρια ευρώ και τροποποίησε τις επιλέξιμες εκτάσεις ανά κράτος μέλος [22]. Στη συνέχεια, εξέδωσε τον προσβαλλόμενο κανονισμό.

2. Ο προσβαλλόμενος κανονισμός όπως εκδόθηκε

23. Το προοίμιο του προσβαλλομένου κανονισμού επαναλαμβάνει κατ' αρχάς τη

18 — Όπ.π., σ. 5. Η επιπλέον στήριξη ποσού 103 εκατομμυρίων ευρώ έπρεπε να χρησιμοποιηθεί κατά τα προβλεπόμενα από τον κανονισμό (ΕΚ) 1257/1999 του Συμβουλίου, της 17ης Μαΐου 1999, για τη στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ) και για την τροποποίηση και κατάργηση ορισμένων κανονισμών (ΕΕ 1999, L 160, σ. 80).

19 — Νομοθετικό ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου όσον αφορά την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) 1782/2003 για τη θέσπιση κοινών κανόνων για τα καθεστώτα άμεσης στήριξης στα πλαίσια της κοινής γεωργικής πολιτικής και για τη θέσπιση ορισμένων καθεστώτων στήριξης για τους γεωργούς (ΕΕ 2004, C 102 E, σ. 601, σ. 604 και 605).

20 — Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ για την πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου «σχετικά με την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) 1782/2003 για τη θέσπιση κοινών κανόνων για τα καθεστώτα άμεσης στήριξης στα πλαίσια της κοινής γεωργικής πολιτικής και για τη θέσπιση ορισμένων καθεστώτων στήριξης για τους γεωργούς» (ΕΕ 2004, C 110, σ. 116, σημείο 2.10).

21 — Όπ.π., σημείο 5.8. Χάριν ευκολίας, όπως η ΕΟΚΕ, θα αναφέρομαι σ' αυτές τις προκαταρκτικές μελέτες ως «μελέτες επιπτώσεων».

22 — Στην περίπτωση της Ισπανίας, η συνολική επιλέξιμη έκταση μειώθηκε από 85 000 σε 70 000 εκτάρια.

βασική αρχή των μεταρρυθμίσεων της ΚΓΠ, συγκεκριμένα δε ότι η ενίσχυση για το βαμβάκι, το ελαιόλαδο, τον ακατέργαστο καπνό και το λυκίσκο πρέπει, όπως η ενίσχυση για άλλα προϊόντα, να αποσυνδεθεί κατ' αρχήν και να μετατραπεί στην καταβολή ενιαίου ποσού προς στήριξη των εισοδημάτων των γεωργών [23].

24. Ωστόσο, σύμφωνα με τις αιτιολογικές σκέψεις, όσον αφορά το βαμβάκι, «[η] πλήρης ενσωμάτωση του ισχύοντος καθεστώτος στήριξης στον τομέα του βαμβακιού στο καθεστώς ενιαίας ενίσχυσης θα συνεπαγόταν σημαντικό κίνδυνο αποδιοργάνωσης της παραγωγής στις περιοχές βαμβακοκαλλιέργειας της Κοινότητας [και, ω]ς εκ τούτου, ένα μέρος της στήριξης θα πρέπει να εξακολουθήσει να συνδέεται με τη βαμβακοκαλλιέργεια [μέσω της] καταβολ[ής] ποσού ανά επιλέξιμο εκτάριο της συγκεκριμένης καλλιέργειας. Το ποσό της στήριξης θα πρέπει να υπολογίζεται κατά τρόπο τέτοιο που να εξασφαλίζονται οικονομικές συνθήκες οι οποίες, στις περιοχές που είναι πρόσφορες για αυτή την καλλιέργεια, να επιτρέπουν τη συνέχιση των δραστηριοτήτων στον τομέα του βαμβακιού, και να αποφεύγεται η υποκατάσταση του βαμβακιού από άλλες καλλιέργειες» [24].

25. Το προοίμιο εκθέτει ότι, για να επιτευχθεί ο στόχος αυτός, 65 % του εθνικού μεριδίου στην ενίσχυση, το οποίο καταβαλλόταν έμμεσα στους παραγωγούς βάσει του προηγούμενου συστήματος, έπρεπε πλέον να αποσυνδεθεί και να μετατραπεί σε ενιαία ενίσχυση ανά εκμετάλλευση, καταβλητέα σε κάθε παραγωγό ο οποίος τη δικαιούται [25]. Το υπόλοιπο 35 % θα παρέμενε συνδεδεμένο, δηλαδή εξαρτώμενο από την παραγωγή βαμβακιού, αλλά υπολογιζόμενο ως ποσό ανά εκτάριο επιλέξιμης γης [26].

26. Το άρθρο 1, παράγραφος 20, του προσβαλλόμενου κανονισμού προσέθεσε ένα νέο κεφάλαιο 10α, με τον τίτλο «Ειδική ενίσχυση για το βαμβάκι», στον τίτλο IV του κανονισμού 1782/2003. Τα άρθρα 110α έως 110στ του κεφαλαίου αυτού προβλέπουν τις κύριες διατάξεις όσον αφορά το νέο σύστημα στηρίξεως για το βαμβάκι.

27. Έτσι, επιπλέον προς το ποσό της αποσυνδεδεμένης ενισχύσεως το οποίο δικαιούται, δυνάμει του τίτλου ΙΙΙ του κανονισμού 1782/2003, κάθε γεωργός ο οποίος πληροί τις προϋποθέσεις, το άρθρο 110β προβλέπει τις προϋποθέσεις για την καταβολή της στηρίξεως την οποία αποτελεί η «συνδεδεμένη ενίσχυση», η οποία καταβάλλεται με βάση τα εκτάρια επιλέξιμης γης. Η επιλεξιμότητα βασίζεται στο ότι πρόκειται για «γεωργικές γαίες τις οποίες το κράτος μέλος

23 — Αιτιολογικές σκέψεις 1 και 2.

24 — Αιτιολογική σκέψη 5.

25 — Αιτιολογική σκέψη 6. Τα κριτήρια επιλεξιμότητας και ο μηχανισμός για την εφαρμογή του συστήματος της ενιαίας ενισχύσεως ανά εκμετάλλευση διέπονται από τον τίτλο ΙΙΙ του κανονισμού 1782/2003.

26 — Αιτιολογική σκέψη 5. Με βάση το ποσοστό αυτό προέκυψε το ποσό ενισχύσεως ανά επιλέξιμο εκτάριο, το οποίο προβλέπει το νέο άρθρο 110γ του κανονισμού 1782/2003, όπως προστέθηκε με το άρθρο 1, παράγραφος 20, του προσβαλλομένου κανονισμού.

έχει εγκρίνει για βαμβακοπαραγωγή, [...] έχουν σπαρεί με εγκεκριμένες ποικιλίες και η καλλιέργεια [...] έχει διατηρηθεί μέχρι το άνοιγμα της κάψας[27], υπό κανονικές συνθήκες ανάπτυξης των φυτών».

28. Το άρθρο 110γ, παράγραφος 1, καθορίζει τη συνολική επιφάνεια η οποία είναι επιλέξιμη προς καταβολή ενισχύσεως για καθένα από τα κράτη μέλη παραγωγής (για την Ισπανία, 70 000 εκτάρια συνολικώς). Το άρθρο 110γ, παράγραφος 2, καθορίζει το καταβλητέο ποσό ενισχύσεως ανά επιλέξιμο εκτάριο (στην περίπτωση της Ισπανίας, 1 039 ευρώ).

29. Επιπλέον, όλα τα ποσά πρέπει να καταβάλλονται κατευθείαν στους παραγωγούς βαμβακιού. Δεν καταβάλλονται πλέον μέσω των εκκοκκιστηρίων[28].

30. Τέλος, το άρθρο 1, παράγραφος 22, του προσβαλλομένου κανονισμού προσέθεσε τον τίτλο IVβ στον κανονισμό 1782/2003, τιτλοφορούμενο «Δημοσιονομικές μεταφορές». Ο τίτλος αυτός περιέχει ένα νέο άρθρο 143δ κατά το οποίο «[α]πό το δημοσιονομικό έτος 2007, ποσό 22 εκατομμ[υρίων] ευρώ» διατίθεται, ανά ημερολογιακό έτος, ως πρόσθετη κοινοτική στήριξη για μέτρα υπέρ των περιοχών βαμβακοπαραγωγής, προς αντιστάθμιση κάθε αναδιαρθρώσεως την οποία μπορεί να συνεπάγεται το νέο σύστημα στηρίξεως στις περιοχές αυτές[29].

III — Εκτίμηση

Α — *Πρώτος λόγος ακυρώσεως: παράβαση του πρωτοκόλλου αριθ. 4*

31. Η Ισπανία ισχυρίζεται ότι το νέο άρθρο 110β του κανονισμού 1782/2003, καθορίζοντας το άνοιγμα της κάψας και όχι τη συγκομιδή ως το καθοριστικό σημείο κατά το οποίο η καλλιεργήσιμη γη που έχει σπαρεί με βαμβάκι καθίσταται επιλέξιμη προς καταβολή ενισχύσεως, αντιβαίνει στην παράγραφο 3 του πρωτοκόλλου αριθ. 4. Κατ' ουσίαν, η Ισπανία ισχυρίζεται ότι τόσο η κατά γράμμα όσο και η συστηματική ερμηνεία του πρωτοκόλλου αριθ. 4 οδηγούν στο συμπέρασμα ότι, προκειμένου ένα σύστημα στηρίξεως να μπορεί να χαρακτηρισθεί ως «ενίσχυση στην παραγωγή βαμβακιού», υπό την έννοια της παραγράφου 3, το βαμβάκι πρέπει να συγκομισθεί.

27 — Το άνοιγμα της κάψας αναφέρεται στη στιγμή κατά την οποία η κάψουλα (ή κάψα) η οποία περιέχει τους σπόρους ανοίγει και οι ίνες βαμβακιού που φυτρώνουν γύρω από τους σπόρους καθίστανται ορατές.

28 — Νέα άρθρα 110α και 110στ του κανονισμού 1782/2003, όπως προστέθηκαν με το άρθρο 1, παράγραφος 20, του προσβαλλομένου κανονισμού.

29 — Βλ. την αιτιολογική σκέψη 22 του προσβαλλομένου κανονισμού. Αυτή η πρόσθετη στήριξη πρέπει να χρησιμοποιείται όπως προβλέπει ο κανονισμός 1257/1999, προπαρατεθείς στην υποσημείωση 18.

32. Τα επιχειρήματα της Ισπανίας στο πλαίσιο του λόγου αυτού μπορούν να συνοψισθούν ως εξής. Η βασική επιταγή της παραγράφου 3 του πρωτοκόλλου αριθ. 4 είναι ότι το κοινοτικό σύστημα στηρίξεως για το βαμβάκι πρέπει να περιλαμβάνει «ενίσχυση στην παραγωγή». Ο όρος παραγωγή υπονοεί ότι το βαμβάκι δεν πρέπει απλώς να φθάσει στο άνοιγμα της κάψας. Επιπλέον, πρέπει όντως να συγκομισθεί. Διαφορετικά, δεν υπάρχει «παραγωγή» βαμβακιού υπό στενή έννοια.

33. Η ανάλυση αυτή ενισχύεται από το γεγονός ότι το προοίμιο του πρωτοκόλλου αριθ. 4 αναφέρεται στη σπουδαιότητα του βαμβακιού ως πρώτης ύλης. Μόνον το συγκομισθέν βαμβάκι μπορεί να υποβληθεί σε βιομηχανική επεξεργασία. Επομένως, μόνον το συγκομισθέν βαμβάκι μπορεί να θεωρηθεί πρώτη ύλη.

34. Επιπλέον, η παράγραφος 1 του πρωτοκόλλου αριθ. 4 [30] ορίζει ότι το πρωτόκολλο «αφορά το βαμβάκι, μη λαναρισμένο ούτε χτενισμένο, που υπάγεται στην κλάση 5201 00 της Συνδυασμένης Ονοματολογίας». Τούτο έχει νόημα μόνον αν το πρωτόκολλο αναφέρεται στο συγκομισθέν βαμβάκι.

35. Η Ισπανία ισχυρίζεται περαιτέρω ότι αποτελεί γενική αρχή του αστικού δικαίου κοινή σε πλείονα κράτη μέλη [31] ότι οι φυσικοί καρποί δεν μπορούν να θεωρούνται «προϊόντα» μέχρι τον αποχωρισμό τους από το φυτό στο οποίο μεγαλώνουν, δηλαδή μέχρι τη συγκομιδή τους. Το ίδιο ισχύει και για το βαμβάκι.

36. Τέλος, η Ισπανία προβάλλει ένα γλωσσικό επιχείρημα, βασιζόμενο στο κείμενο του προσβαλλομένου κανονισμού στα ισπανικά. Η αιτιολογική σκέψη 5 επιβάλλει «ένα μέρος της στήριξης [...] να εξακολουθήσει να συνδέεται με τη *βαμβακοκαλλιέργεια*», (υπογραμμισμένο στο δικόγραφο της προσφυγής της Ισπανίας)· ομοίως, το κεφάλαιο 10α του τίτλου IV τιτλοφορείται (στο ισπανικό κείμενο) «ειδική ενίσχυση στην καλλιέργεια» (και όχι στην «παραγωγή») του βαμβακιού. Η Ισπανία ισχυρίζεται ότι η παραγωγή και η καλλιέργεια δεν είναι συνώνυμα. Ενώ η παραγωγή μπορεί να εξομοιωθεί προς τη συγκομιδή, ουδέποτε μπορεί να εξομοιωθεί προς την καλλιέργεια. Συνεπώς, ο προσβαλλόμενος κανονισμός αντιβαίνει στο πρωτόκολλο αριθ. 4.

37. Δεν συμμερίζομαι την εκ μέρους της Ισπανίας ερμηνεία του πρωτοκόλλου αριθ. 4.

38. Όπως ορθώς επισημαίνει το Συμβούλιο, η παράγραφος 3 του πρωτοκόλλου αριθ. 4

30 — Όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 4006/87 της Επιτροπής, της 23ης Δεκεμβρίου 1987, που τροποποιεί το πρωτόκολλο αριθ. 4 που αφορά το βαμβάκι (ΕΕ 1987, L 377, σ. 49), προκειμένου να εναρμονίσει τις περιγραφές προϊόντων και τις δασμολογικές κλάσεις τις οποίες αναφέρει το πρωτόκολλο αριθ. 4 με τη Συνδυασμένη Ονοματολογία των προϊόντων, η οποία βασίζεται στο εναρμονισμένο σύστημα που θέσπισε ο κανονισμός (ΕΟΚ) 2658/87 (ΕΕ 1987, L 256, σ. 1), όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 3985/87 (ΕΕ 1987, L 376, σ. 1).

31 — Η Ισπανία αναφέρεται στον ισπανικό, στον ιταλικό, στον βελγικό και στον γαλλικό Αστικό Κώδικα.

όπως έχει σήμερα απλώς προβλέπει, χωρίς περαιτέρω διευκρίνιση, ότι το σύστημα στηρίξεως «περιλαμβάνει τη χορήγηση ενισχύσεως στην παραγωγή». Το πρωτόκολλο αριθ. 4 δεν περιέχει ρητή επιταγή από την οποία να μπορεί να συναχθεί ότι το σύστημα στηρίξεως και η αντίστοιχη ενίσχυση στην παραγωγή εξαρτώνται από την πραγματική συγκομιδή του βαμβακιού. Περαιτέρω, η νέα παράγραφος 6 του πρωτοκόλλου αριθ. 4, η οποία θεσπίστηκε με τον κανονισμό 1050/2001, παρέσχε στο Συμβούλιο την εξουσία να αποφασίζει για τις αναγκαίες προσαρμογές και να θεσπίζει τους αναγκαίους *βασικούς* κανόνες για την εφαρμογή των διατάξεων του πρωτοκόλλου. Έτσι, παρασχέθηκε ρητώς στο Συμβούλιο ευρεία διακριτική ευχέρεια ως προς τον τρόπο οργανώσεως της ενισχύσεως στην «παραγωγή βαμβακιού». Ο μόνος περιορισμός στην άσκηση της εξουσίας αυτής ο οποίος απορρέει από το πρωτόκολλο αριθ. 4 είναι ο προφανής: οι θεσπιζόμενοι κανόνες πρέπει να είναι κατάλληλοι για την επίτευξη των σκοπών της παραγράφου 2.

39. Αφού το πρωτόκολλο αριθ. 4 δεν προβλέπει ότι παραγωγή βαμβακιού σημαίνει συγκομισθέν βαμβάκι, δεν βρίσκω πειστική την περιοριστική ερμηνεία της έννοιας της «παραγωγής» εκ μέρους της Ισπανίας. Υπό οικονομική έννοια, η «παραγωγή» αναφέρεται τόσο στο τελικό αποτέλεσμα μιας διαδικασίας παραγωγής, βιομηχανικής, βιοτεχνικής ή γεωργικής όσο και στη διαδικασία παραγωγής καθεαυτή [32]. Όπως αναγνωρίζει η Ισπανία, η διαδικασία της παραγωγής απαρτίζεται από πλείονα αλληλένδετα στάδια. Κατά την άποψή μου, η ενίσχυση στην παραγωγή μπορεί να συνίσταται σε ενίσχυση χορηγούμενη προς υποστήριξη της «καλλιέργειας», ακόμη και αν η χορήγηση της ενισχύσεως αυτής δεν έχει εξαρτηθεί από την απόκτηση πρώτης ύλης προς πώληση στην αγορά.

40. Δεδομένου ότι η έννοια της ενισχύσεως στην παραγωγή, κατά το πρωτόκολλο αριθ. 4, καλύπτει την ενίσχυση που χορηγείται για την υποστήριξη οποιουδήποτε σταδίου της καλλιέργειας και, συνεπώς, της παραγωγής βαμβακιού, το γεγονός ότι από πλευράς αστικού δικαίου ένας «καρπός» δεν αποκτά νομική υπόσταση μέχρι τον αποχωρισμό από το φυτό του δεν αποδυναμώνει τη συλλογιστική αυτή.

41. Ωσαύτως δεν δέχομαι ότι η αναφορά, στο προοίμιο του πρωτοκόλλου αριθ. 4, στη «σημασία του βάμβακος ως πρώτης ύλης» υπονοεί οπωσδήποτε ότι το πρωτόκολλο αριθ. 4 αφορά μόνον το συγκομισθέν βαμβάκι. Η αιτιολογική σκέψη στην οποία βασίζεται η Ισπανία, παρατιθέμενη ολόκληρη, έχει ως εξής: «αναγνωρίζοντας ότι, λόγω της σημασίας του βάμβακος ως πρώτης ύλης, δεν πρέπει να θιγεί το καθεστώς των συναλλαγών με τις τρίτες χώρες». Εξεταζόμενη εντός του νοηματικού της πλαισίου, η αναφορά στη σπουδαιότητα του βαμβακιού ως πρώτης ύλης τονίζει κατά τη γνώμη μου ότι οποιοδήποτε σύστημα στηρίξεως επιλέγεται δεν πρέπει να έχει επιπτώσεις στο εμπόριο με τις τρίτες χώρες. Δεν μπορώ να αντιληφθώ πώς μπορεί

32 — Σύμφωνα με το *Shorter Oxford English Dictionary*, «production» («παραγωγή») σημαίνει τόσο «action or an act of producing, making or causing something» («την ενέργεια ή πράξη της παραγωγής, δημιουργίας ή προκλήσεως κάποιου πράγματος») όσο και «something which is produced by an action, process» («κάτι το οποίο παράγεται από μια πράξη, διαδικασία»). Το ίδιο ισχύει στα ισπανικά. Σύμφωνα με το *Diccionario de la Real Academia de la Lengua*, «producción» σημαίνει τόσο «acción de producir» όσο και «la cosa producida».

ευλόγως να θεωρηθεί ότι υπονοεί ότι μόνον το συγκομισθέν βαμβάκι καλύπτεται από το πρωτόκολλο αριθ. 4 [33].

42. Ομοίως, το γεγονός ότι η Ισπανία βασίζεται στην αυστηρή κατά γράμμα ερμηνεία της αναφοράς στο «βαμβάκι, μη λαναρισμένο ούτε χτενισμένο, που υπάγεται στην κλάση 5201 00 της Συνδυασμένης Ονοματολογίας» στην παράγραφο 1 του πρωτοκόλλου αριθ. 4 δεν ενισχύει περαιτέρω το επιχείρημά της. Η αναφορά αυτή δεν αποκλείει οπωσδήποτε το μη συγκομισθέν βαμβάκι από το πεδίο εφαρμογής του πρωτοκόλλου αριθ. 4. Το χτένισμα και το λανάρισμα είναι οι διαδικασίες οι οποίες εφαρμόζονται στο συγκομισθέν βαμβάκι προκειμένου να καθαριστούν τα ξένα σώματα και τα μικρότερα νήματα των ινών βαμβακιού που βγαίνουν από τον σπόρο. Το βαμβάκι κατά το στάδιο του ανοίγματος της κάψας είναι (εξ ορισμού) «μη λαναρισμένο ούτε χτενισμένο». Έτσι, εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της παραγράφου 1.

43. Σημειωτέον εν προκειμένω ότι το βαλλόμενο σύστημα δεν εμποδίζει τους γεωργούς να προβαίνουν σε συγκομιδή. Αντ' αυτού, τους αφήνει να επιλέξουν αν θα το πράξουν. Τούτο βασίζεται στην υπόθεση ότι θα είναι οικονομικώς εύλογο γι' αυτούς να προβούν στη συγκομιδή αν ο καρπός έχει φθάσει στο στάδιο του ανοίγματος της κάψας «υπό κανονικές συνθήκες ανάπτυξης των φυτών» και υπό καλές γεωργικές και περιβαλλοντικές συνθήκες. Θα εξετάσω αν αυτή η απλή υπόθεση ευσταθεί, κατά την εξέταση του τετάρτου λόγου ακυρώσεως.

44. Το επιχείρημα της Ισπανίας όσον αφορά την αιτιολογική σκέψη 5 του προσβαλλομένου κανονισμού μπορεί να απορριφθεί κατόπιν σύντομης εξετάσεως. Αν η καλλιέργεια μπορεί να θεωρηθεί στάδιο της διαδικασίας παραγωγής, όπως δέχθηκα προηγουμένως, η ενίσχυση στην «καλλιέργεια» μπορεί να εξισωθεί προς ενίσχυση στην παραγωγή.

45. Το γλωσσικό επιχείρημα που βασίζεται στο γεγονός ότι στο κείμενο του προσβαλλομένου κανονισμού στα ισπανικά το κεφάλαιο 10α τιτλοφορείται «ειδική ενίσχυση στην καλλιέργεια» είναι εσφαλμένο για διαφορετικό λόγο. Αρκεί να σημειωθεί ότι η ορολογία του ισπανικού κειμένου έρχεται σε αντίθεση με τα κείμενα σε πλείονες γλώσσες. Το ίδιο κεφάλαιο τιτλοφορείται, για παράδειγμα, «Crop specific payment for cotton» (στα αγγλικά), «Pagamento específico para o algodão» (στα πορτογαλικά), «Kulturspezifische Zahlung für Baumwolle» (στα γερμανικά), «Aide spécifique au coton» (στα γαλλικά) και «Pagamento specifico per il cotone» (στα ιταλικά). Το Δικαστήριο έχει προτιμήσει κατά το παρελθόν τη διατύπωση που προκύπτει από την πλειονότητα των γλωσσών, οσάκις η ερμηνεία που απορρέει από αυτήν είναι περισσό-

33 — Πράγματι, νομίζω ότι το σύστημα του 2001, το οποίο λειτουργούσε μέσω των εκκοκκιστηρίων, ισοδυναμούσε κατ' ουσίαν με επιχορήγηση προς τις τιμές, επιτρέπουσα στο παραγόμενο εντός της ΕΕ βαμβάκι να είναι ανταγωνιστικό σε παγκόσμιες τιμές στην παγκόσμια αγορά. Τούτο θα μπορούσε να είχε σημαντικά μεγαλύτερο εν δυνάμει αποτέλεσμα επί του εμπορίου με τις τρίτες χώρες απ' ό,τι το νέο σύστημα στηρίξεως που θέσπισε ο προσβαλλόμενος κανονισμός.

τερο σύμφωνη με τους σκοπούς του κανονισμού [34]. Τούτο συμβαίνει εν προκειμένω. Δεδομένου ότι, κατά την άποψή μου, η ενίσχυση στην καλλιέργεια μπορεί να χαρακτηρισθεί ως ενίσχυση στην παραγωγή, ο όρος «καλλιέργεια» στο ισπανικό κείμενο δεν αποδεικνύει ότι το νέο σύστημα αντιβαίνει στο πρωτόκολλο αριθ. 4.

46. Ακόμη σπουδαιότερο, νομίζω ότι ο κοινοτικός νομοθέτης είχε ως σκοπό να καταστεί δυνατή η εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων MacSharry στην ΚΓΠ εντός του πλαισίου των υφισταμένων διατάξεων και πρωτοκόλλων της Συνθήκης, περιλαμβανομένου του πρωτοκόλλου αριθ. 4. Το όλο πνεύμα των μεταρρυθμίσεων αυτών, με την έμφαση που αυτές προσδίδουν στη χρήση αποσυνδεδεμένης (και όχι συνδεδεμένης) ενισχύσεως, είναι αντίθετο στην τόσο περιοριστική ερμηνεία του πρωτοκόλλου αριθ. 4 ώστε *οποιαδήποτε* αποσύνδεση να καταργεί την απαιτούμενη σχέση μεταξύ της χορηγούμενης ενισχύσεως και της «παραγωγής» βαμβακιού [35].

47. Συνεπώς, ο πρώτος λόγος ακυρώσεως τον οποίο προβάλλει η Ισπανία είναι αβάσιμος.

34 — Αποφάσεις της 7ης Ιουλίου 1988, 55/87, Moksel (Συλλογή 1988, σ. 3845, σκέψεις 16 επ.), και της 17ης Οκτωβρίου 1996, C-64/95, Lubella (Συλλογή 1996, σ. I-5105, σκέψη 18). Για την ανάλυση της νομολογίας επί της ερμηνείας αποκλινόντων κειμένων σε διάφορες γλώσσες, βλ. τις προτάσεις της γενικής εισαγγελέα C. Stix-Hackl στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση της 12ης Απριλίου 2005, C-265/03, Simutenkov (Συλλογή 2005, σ. I-2579).

35 — Είναι αληθές ότι το επιχείρημα της Ισπανίας κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση δεν ήταν ότι *οποιαδήποτε* αποσύνδεση είναι παράνομη. Η Ισπανία ισχυρίστηκε μάλλον ότι η αποσυνδεδεμένη ενίσχυση μπορεί να θεσπισθεί υπό την προϋπόθεση ότι το σύστημα ως όλο, και, ειδικότερα, το ποσό της έτι παρεχομένης συνδεδεμένης ενισχύσεως, καθιστά δυνατή τη συνέχιση της παραγωγής βαμβακιού σ' εκείνες τις περιοχές στις οποίες είναι σημαντική για την τοπική οικονομία, κάτι που, κατά την Ισπανία, δεν επιτυγχάνει το νέο σύστημα στηρίξεως.

Β — *Δεύτερος λόγος ακυρώσεως: παράβαση ουσιώδους τύπου (έλλειψη αιτιολογίας ή ανεπαρκής αιτιολογία)*

48. Η Ισπανία ισχυρίζεται ότι το Συμβούλιο παρέλειψε να εκθέσει τους λόγους στους οποίους βασίζεται ο προσβαλλόμενος κανονισμός. Ειδικότερα, το Συμβούλιο δεν έχει εξηγήσει επαρκώς γιατί το νέο σύστημα εγκατέλειψε την έμμεση καταβολή ενισχύσεως στους παραγωγούς μέσω των εκκοκκιστηρίων υπέρ της άμεσης καταβολής ενισχύσεως στους παραγωγούς. Ωσαύτως, το Συμβούλιο δεν δικαιολόγησε την επιλογή του σταδίου ανοίγματος της κάψας, αντί άλλου σταδίου στη διαδικασία παραγωγής, ως το καθοριστικό σημείο για να κριθεί πότε οι παραγωγοί δικαιούνται συνδεδεμένη ενίσχυση.

49. Κατά παγία νομολογία, «η έκταση της υποχρεώσεως αιτιολογήσεως εξαρτάται από τη φύση της οικείας πράξεως και, προκειμένου για πράξεις που προορίζονται να τύχουν γενικής εφαρμογής, η αιτιολογία μπορεί να περιορίζεται στο να αναφέρει, αφενός, την όλη κατάσταση που οδήγησε στην έκδοσή της και, αφετέρου, τους γενικούς στόχους που επιδιώκει» [36]. Επιπλέον, «αν η αμφισβητούμενη πράξη αποκαλύπτει το ουσιώδες του επιδιωκόμενου από το κοινοτικό όργανο

36 — Αποφάσεις της 19ης Νοεμβρίου 1998, C-284/94, Ισπανία κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1998, σ. I-7309, σκέψη 28, και της 13ης Μαρτίου 1968, 5/67, Beus (Συλλογή τόμος 1965-1968, σ. 705). Βλ., πιο πρόσφατα, την απόφαση της 17ης Σεπτεμβρίου 1998, C-372/96, Pontillo (Συλλογή 1998, σ. I-5091, σκέψη 36).

σκοπού, θα ήταν υπερβολικό να απαιτηθεί ειδική αιτιολογία για καθεμία από τις τεχνικές επιλογές στις οποίες προέβη» [37].

50. Το Δικαστήριο έχει επίσης δεχθεί ότι «το ζήτημα αν η αιτιολογία μιας πράξεως ικανοποιεί τις απαιτήσεις του άρθρου [235 ΕΚ] πρέπει να εκτιμάται όχι μόνο βάσει της διατυπώσεώς της αλλά και του πλαισίου στο οποίο εντάσσεται καθώς και του συνόλου των κανόνων δικαίου που διέπουν το σχετικό θέμα» [38].

51. Κατά την άποψή μου, ο προσβαλλόμενος κανονισμός, εξεταζόμενος στο πλαίσιο αυτό και με βάση όλους τους νομικούς κανόνες που διέπουν το σχετικό ζήτημα, πληροί αρκούντως τις προϋποθέσεις αυτές.

52. Το εκτενές προοίμιο του κανονισμού 1782/2003 εξηγεί σαφώς τους λόγους πολιτικής για την τροποποίηση του όλου συστήματος στηρίξεως των γεωργών στο πλαίσιο της ΚΓΠ. Οι αιτιολογικές σκέψεις 24 και 28 εκθέτουν σαφώς και ευκρινώς ότι σκοπός των τροποποιήσεων είναι η πραγματοποίηση της μεταβάσεως από ένα σύστημα στηρίξεως της παραγωγής σε ένα σύστημα άμεσης στηρίξεως των εισοδημάτων των γεωργών. Αυτή η επιλογή πολιτικής σκοπεί στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας του ευρωπαϊκού γεωργικού τομέα, στη βελτίωση των προτύπων για τα τρόφιμα και το περιβάλλον και στην προώθηση της προσανατολισμένης προς τις αγορές παραγωγής. Οι σκοποί αυτοί πρέπει να εξετάζονται υπό το πρίσμα της μεσοπρόθεσμης έως μακροπρόθεσμης πολιτικής που συνίσταται στη μείωση της στηρίξεως της Κοινότητας προς τον γεωργικό τομέα. Υπό το πρίσμα των σκοπών αυτών, το προοίμιο καθιστά επίσης σαφές ότι το νέο σύστημα έχει ως σκοπό να παράσχει στους γεωργούς μεγαλύτερη ελευθερία κατά την επιλογή των καλλιεργειών τους, διασφαλίζοντάς τους συγχρόνως ένα δίκαιο εισόδημα.

53. Όσον αφορά την ειδική στήριξη της παραγωγής βαμβακιού, οι αιτιολογικές σκέψεις 4 έως 6 του προσβαλλομένου κανονισμού εξηγούν σαφώς και ευκρινώς γιατί η παραγωγή βαμβακιού, μαζί με ορισμένες άλλες καλλιέργειες, πρέπει να εξακολουθήσει να τυγχάνει της συνδεδεμένης ενισχύσεως ως συμπληρώματος της αποσυνδεδεμένης ενισχύσεως στο πλαίσιο της μεταρρυθμίσεως της ΚΓΠ [39].

54. Είναι αληθές ότι το προοίμιο του προσβαλλομένου κανονισμού δεν εξηγεί λεπτομερώς γιατί η αναλογία μεταξύ συνδεδεμένης και αποσυνδεδεμένης ενισχύσεως ορίζεται σε 35 % : 65 %. Ωστόσο, δεν θεωρώ ότι τούτο αποτελεί έλλειψη αιτιολογίας.

55. Ο καθορισμός της αναλογίας μεταξύ συνδεδεμένης και αποσυνδεδεμένης ενισχύσεως αποτελεί τεχνική επιλογή και τα κοινοτικά όργανα δεν υποχρεούνται να

37 — Απόφαση Ισπανία κατά Συμβουλίου, προπαρατεθείσα, σκέψη 30, και εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

38 — Βλ., ειδικότερα, την απόφαση της 2ας Απριλίου 1998, C-367/95 P, Επιτροπή κατά Sytraval και Brink's France (Συλλογή 1998, σ. I-1719, σκέψη 63).

39 — Βλ., ανωτέρω, σημεία 24 και 25.

εκθέτουν λεπτομερώς τους λόγους για τις τεχνικές επιλογές στις οποίες προβαίνουν προκειμένου να επιτύχουν τους δηλωθέντες σκοπούς τους. Από τις αιτιολογικές σκέψεις 5 και 6 του προσβαλλομένου κανονισμού προκύπτει ότι, κατά την άποψη του Συμβουλίου, τα δύο επίπεδα ενισχύσεως που προβλέπονται είναι κατάλληλα ώστε «να επιτρέπουν τη συνέχιση των δραστηριοτήτων στον τομέα του βαμβακιού και να αποφεύγεται η υποκατάσταση του βαμβακιού από άλλες καλλιέργειες». Ίσως η άποψη του Συμβουλίου να είναι εσφαλμένη. Ωστόσο, στην περίπτωση αυτή, το σφάλμα δεν θα έγκειται στην ανεπάρκεια της αιτιολογίας, αλλά σε εσφαλμένη εκτίμηση, η οποία πρέπει να εξετασθεί στην υπό κρίση υπόθεση στο πλαίσιο της αρχής της αναλογικότητας[40].

56. Η κατάσταση όσον αφορά τη συλλογιστική στην οποία βασίζεται η επιλογή του σταδίου ανοίγματος της κάψας (αντί, επί παραδείγματι, του σταδίου της συγκομιδής) ως του καθοριστικού για την ύπαρξη δικαιώματος ενισχύσεως είναι μάλλον διαφορετική. Ουδόλως παρέχει ο προσβαλλόμενος κανονισμός εξήγηση για την επιλογή αυτή. Τούτο σαφώς δεν είναι ικανοποιητικό.

57. Από την άλλη πλευρά, αμφιβάλλω ότι η παράλειψη αυτή από μόνη της είναι αρκούντως σημαντική ώστε το Δικαστήριο να ακυρώσει τον προσβαλλόμενο κανονισμό λόγω ελλείψεως αιτιολογίας και συνεπώς λόγω παραβάσεως ουσιώδους τύπου. Η επιλογή αυτή, όπως και η αναλογία μεταξύ συνδεδεμένης και αποσυνδεδεμένης ενισχύσεως, αποτελεί τεχνική επιλογή[41]. Δεν αποτελεί εντελώς παράλογη επιλογή όσον αφορά το καθοριστικό σημείο για την καταβολή της συνδεδεμένης ενισχύσεως. Ο κοινοτικός νομοθέτης δεν υποχρεούται να εξηγεί όλες τις τεχνικές επιλογές στο προοίμιο μιας γενικής πράξεως όπως είναι ο κανονισμός. Από την άλλη πλευρά, νομίζω ότι είναι πιο εύλογο να εξετασθεί εκ νέου το ζήτημα αυτό στο πλαίσιο του αν το σύστημα που θέσπισε ο προσβαλλόμενος κανονισμός είναι σύμφωνο με την αρχή της αναλογικότητας.

58. Συνεπώς, ο δεύτερος λόγος ακυρώσεως που προβάλλει η Ισπανία δεν ευσταθεί.

Γ — *Τρίτος λόγος ακυρώσεως: κατάχρηση εξουσίας*

59. Η Ισπανία ισχυρίζεται ότι το Συμβούλιο, εκδίδοντας τον προσβαλλόμενο κανονισμό

40 — Βλ., επί παραδείγματι, τη διάκριση στην οποία προβαίνει το Δικαστήριο με την απόφαση της 30ής Μαρτίου 2000, C-265/97 P, VBA κατά Florimex κ.λπ. (Συλλογή 2000, σ. I-2061, σκέψεις 110 έως 122).

41 — Υπάρχει πράγματι το επιχείρημα ότι η απαίτηση να έχει το βαμβάκι φθάσει στο στάδιο του ανοίγματος της κάψας προκειμένου να υπάρχει δικαίωμα ενισχύσεως, χωρίς να απαιτείται οπωσδήποτε η συγκομιδή του, μπορεί να είναι πιο εύλογο από οικονομικής απόψεως. Αν οι παγκόσμιες τιμές για το συγκομισθέν και εκκοκκισθέν βαμβάκι είναι πολύ χαμηλές για να δικαιολογήσουν τη συγκομιδή του βαμβακιού, θα ήταν παράλογο να υποχρεωθούν παρά ταύτα οι παραγωγοί βαμβακιού να υποβληθούν στα (επιπλέον) έξοδα συγκομιδής προκειμένου να δικαιούνται να λάβουν κοινοτική ενίσχυση. Με την επιλογή του ανοίγματος της κάψας ως του καθοριστικού σημείου, η καλλιεργήσιμη γη που προορίζεται για το βαμβάκι διατηρείται σε συνθήκες κατάλληλες για την παραγωγή του βαμβακιού, ακόμη και σε έτη κατά τα οποία δεν δικαιολογείται οικονομικώς η συγκομιδή του.

βάσει της παραγράφου 6 του πρωτοκόλλου αριθ. 4, υπέπεσε σε κατάχρηση εξουσίας. Η εκ μέρους του Συμβουλίου τροποποίηση του συστήματος του 2001 δεν περιορίστηκε στη θέσπιση απλών προσαρμογών, όπως προβλέπει η παράγραφος 6. Αντιθέτως, πρόκειται για ουσιώδη μεταρρύθμιση του συστήματος ενισχύσεως στην παραγωγή βαμβακιού. Χρησιμοποιώντας την παράγραφο 6 του πρωτοκόλλου αριθ. 4 για να θεσπίσει τη μεταρρύθμιση αυτή, το Συμβούλιο είχε ως σκοπό να αποφύγει τις διαδικασίες που προβλέπονται ειδικώς για την τροποποίηση πρωτογενών κανόνων του κοινοτικού δικαίου, όπως οι περιεχόμενοι στο πρωτόκολλο αριθ. 4.

60. Το Δικαστήριο έχει δεχθεί παγίως ότι «μια απόφαση εκδίδεται κατά κατάχρηση εξουσίας όταν από αντικειμενικές, κρίσιμες και συγκλίνουσες ενδείξεις προκύπτει ότι εκδόθηκε με αποκλειστικό ή, τουλάχιστον, πρωταρχικό σκοπό άλλο εκτός του υπ' αυτής αναφερομένου ή την καταστρατήγηση της διαδικασίας που προβλέπεται ειδικά στη Συνθήκη για την αντιμετώπιση των οικείων περιστάσεων» [42].

61. Οι προϋποθέσεις αυτές προδήλως δεν πληρούνται εν προκειμένω.

62. Πρώτον, η παράγραφος 6 του πρωτοκόλλου αριθ. 4 προβλέπει ειδική διαδικασία, η οποία περιλαμβάνει πρόταση της Επιτροπής και γνωμοδότηση τόσο από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο όσο και από την ΕΟΚΕ, για την τροποποίηση του συστήματος στηρίξεως για το βαμβάκι. Η Επιτροπή και το Συμβούλιο ακολούθησαν τη διαδικασία αυτή κατά γράμμα προκειμένου να προσαρμόσουν το σύστημα στηρίξεως για το βαμβάκι στις αρχές που διαπνέουν της μεταρρυθμίσεις McSharry της ΚΓΠ. Δεν βλέπω πώς αυτό μπορεί να χαρακτηρισθεί ως κατάχρηση εξουσίας.

63. Δεύτερον, η παράγραφος 6, όπως και η παράγραφος 11 πριν από αυτήν, έχει χρησιμοποιηθεί από το Συμβούλιο κατά το παρελθόν για την πραγματοποίηση σημαντικών τροποποιήσεων του πρωτοκόλλου αριθ. 4 καθαυτό [43]. Πράγματι, από της εκδόσεως των κανονισμών 1050/2001 και 1051/2001, το σύστημα της έμμεσης ενισχύσεως στην παραγωγή βαμβακιού, μέσω των εκκοκκιστηρίων, *δεν* διέπεται από το πρωτόκολλο αριθ. 4, αλλά από κοινοτικούς κανονισμούς εκδοθέντες βάσει του πρωτοκόλλου αριθ. 4. Για την ακρίβεια, ο προσβαλλόμενος κανονισμός ουδόλως τροποποιεί το πρωτόκολλο αριθ. 4. Στην πραγματικότητα τροποποιεί τον κανονισμό 1782/2003 όσον αφορά τον τομέα του βαμβακιού.

64. Υπό τις συνθήκες αυτές, η παράγραφος 6 φαινόταν η προφανέστερη επιλογή ως

42 — Απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 1990, C-331/88, Fedesa κ.λπ. (Συλλογή 1990, σ. I-4023, σκέψη 24, και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

43 — Βλ., επί παραδείγματι, τον κανονισμό (ΕΚ) 1553/95 του Συμβουλίου, της 29ης Ιουνίου 1995, για πέμπτη προσαρμογή του καθεστώτος ενίσχυσης για το βαμβάκι που καθιερώθηκε με το πρωτόκολλο αριθ. 4 που προσαρτήθηκε στην πράξη προσχώρησης της Ελλάδας (ΕΕ 1995, L 148, σ. 45), ο οποίος εκδόθηκε βάσει της παραγράφου 11 του πρωτοκόλλου αριθ. 4, ως είχε προηγουμένως, ή τον κανονισμό 1050/2001, ο οποίος εκδόθηκε βάσει της παραγράφου 6, βλ. σημείο 8 ανωτέρω.

βάση για την τροποποίηση του κοινοτικού συστήματος στηρίξεως για το βαμβάκι. Η Ισπανία δεν προσκόμισε αποδεικτικά στοιχεία από τα οποία να προκύπτει ότι το Συμβούλιο, ενεργώντας κατά τον τρόπο αυτόν, επιδίωξε διαφορετικούς σκοπούς από τους εκτιθέμενους στον προσβαλλόμενο κανονισμό.

65. Συνεπώς, δεν υπάρχουν «αντικειμενικές, κρίσιμες και συγκλίνουσες ενδείξεις» από τις οποίες να συνάγεται ότι το Συμβούλιο χρησιμοποίησε εσκεμμένα τη διαδικασία της παραγράφου 6 του πρωτοκόλλου αριθ. 4 επιδιώκοντας αποκλειστικό ή πρωταρχικό σκοπό διαφορετικό από τον αναφερόμενο ή την καταστρατήγηση διαδικασίας που προβλέπεται ειδικά στη Συνθήκη.

66. Κατά συνέπεια, ο τρίτος λόγος ακυρώσεως είναι αβάσιμος.

Δ — *Τέταρτος λόγος ακυρώσεως: παράβαση θεμελιωδών αρχών*

67. Χάριν ευκολίας, θα εξετάσω πρώτα τα επιχειρήματα που αφορούν τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη και στη συνέχεια τους ισχυρισμούς της Ισπανίας περί της αρχής της αναλογικότητας.

1. Δικαιολογημένη εμπιστοσύνη

68. Η Ισπανία ισχυρίζεται ότι οι επιχειρηματίες του οικείου τομέα δικαιολογημένα ανέμεναν ότι θα εξακολουθούσαν να ωφελούνται από ένα κοινοτικό σύστημα ενισχύσεως το οποίο δεν παραβλάπτει τη συνέχιση της καλλιέργειας. Ωστόσο, η θέσπιση της επίμαχης διατάξεως ήταν απρόβλεπτη και αδικαιολόγητη τόσο από κοινωνικοοικονομικής απόψεως όσο και βάσει των διεθνών υποχρεώσεων της Ευρωπαϊκής Ενώσεως.

69. Οι ισχυρισμοί αυτοί δεν ευσταθούν.

70. Πρώτον, τα βαλλόμενα μέτρα δεν μπορούν να θεωρηθούν απρόβλεπτα, όπως επιβάλλει η νομολογία [44]. Η μεταρρύθμιση της ΚΓΠ περιλαμβανόταν στην πολιτική ημερήσια διάταξη από το 1992. Το 2003, το Συμβούλιο συμφώνησε εν τέλει επί της βασικής αρχής των μεταρρυθμίσεων Mac-Sharry, δηλαδή επί της μεταβάσεως από ένα σύστημα βασιζόμενο στην παραγωγή και στις τιμές σε ένα σύστημα στηρίξεως των εισοδημάτων των γεωργών. Ο κανονισμός 1782/2003 εκδόθηκε για να θέσει τις αρχές αυτές σε εφαρμογή και τις αντανακλά σαφώς. Επιπλέον, κατόπιν αιτήματος του Συμβουλίου, η Επιτροπή εξέδωσε ανακοί-

44 — Βλ. τις αποφάσεις της 1ης Φεβρουαρίου 1978, 78/77, Lührs (Συλλογή τόμος 1978, σ. 71, σκέψη 6), και της 11ης Μαρτίου 1987, 265/85, Van den Bergh en Jurgens και Van Dijk Food Products κατά Επιτροπής (Συλλογή 1987, σ. 1155, σκέψη 44).

νωση το 2003 [45], με την οποία εξήγησε πώς σκόπευε να τροποποιήσει το σύστημα στηρίξεως για το βαμβάκι υπό το πρίσμα των νέων αρχών που διέπνεαν την ΚΓΠ. Συνεπώς, το νέο σύστημα στηρίξεως για το βαμβάκι το οποίο θέσπισε ο προσβαλλόμενος κανονισμός ουδόλως ήταν απρόβλεπτο.

71. Περαιτέρω, η αρχική πρόταση της Επιτροπής προέβλεψε ότι το σύστημα στηρίξεως του 2001 θα έπαυε να έχει εφαρμογή μετά την περίοδο εμπορίας 2004/2005 και ότι το νέο σύστημα στηρίξεως θα ετίθετο σε εφαρμογή από 1ης Σεπτεμβρίου 2005, αλλά θα είχε εφαρμογή στο βαμβάκι που σπάρθηκε την άνοιξη του 2005 [46]. Στην πραγματικότητα, το νέο σύστημα στηρίξεως θεσπίστηκε το 2004, αλλά άρχισε να ισχύει, συγχρόνως με τις λοιπές μεταρρυθμίσεις της ΚΓΠ, μόλις το 2006. Ο κοινοτικός νομοθέτης μπορούσε δικαίως να θεωρήσει ότι το διάστημα αυτό είναι επαρκές προκειμένου οι θιγόμενοι από τη μεταβολή επιχειρηματίες να προσαρμοσθούν στο νέο σύστημα. Υπό τις συνθήκες αυτές, οι επιχειρηματίες δεν μπορούν να προβάλουν υπέρ εαυτών επιχειρήματα βασιζόμενα στην προσβολή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης τους όταν, στη συνέχεια, ληφθεί το μέτρο [47].

72. Δεύτερον, το Δικαστήριο έχει κρίνει παγίως ότι «μολονότι η τήρηση της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης εντάσσεται στις θεμελιώδεις αρχές της Κοινότητας, οι επιχειρηματίες δεν δικαιολογούνται να τρέφουν προσδοκίες για διατήρηση υφισταμένης καταστάσεως, η οποία μπορεί να μεταβληθεί στο πλαίσιο της ασκήσεως της εξουσίας εκτιμήσεως που διαθέτουν τα κοινοτικά όργανα και τούτο ιδίως σε τομείς όπως οι κοινές οργανώσεις αγορών, ο σκοπός των οποίων απαιτεί συνεχή προσαρμογή ανάλογα με τις μεταβολές της οικονομικής καταστάσεως» [48].

73. Το Συμβούλιο έχει εξουσιοδοτηθεί ρητώς να πραγματοποιεί προσαρμογές στο σύστημα στηρίξεως για το βαμβάκι (αρχικώς δυνάμει της παραγράφου 11, στη συνέχεια δε δυνάμει της παραγράφου 6 του πρωτοκόλλου αριθ. 4), υπό το πρίσμα των οικονομικών, κοινωνικών ή πολιτικών εξελίξεων. Άσκησε ήδη τις εξουσίες αυτές σε πλείονες περιπτώσεις. Εφόσον τα κοινοτικά όργανα απολαύουν τέτοιας διακριτικής ευχέρειας ως προς την επιλογή των μέσων, οι επιχειρήσεις που αναπτύσσουν δραστηριότητα στον τομέα του βαμβακιού δεν μπορούν επομένως να επικαλούνται κεκτημένο δικαίωμα διατηρήσεως της προτέρας καταστάσεως ή δικαίωμα επί των πλεονεκτημάτων που αντλούσαν από αυτήν και των οποίων ετύγχαναν σε δεδομένο χρονικό σημείο [49].

74. Συνεπώς, η Ισπανία αβασίμως επικαλείται την αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.

45 — Βλ. υποσημείωση 12 ανωτέρω.

46 — COM(2003) 698 τελικό, παράγραφος 2.5.

47 — Βλ., μεταξύ άλλων, την απόφαση Lührs, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 44, σκέψη 6, και την απόφαση της 16ης Οκτωβρίου 1996, T-336/94, Efisol κατά Επιτροπής (Συλλογή 1996, σ. II-1343, σκέψη 31).

48 — Βλ., μεταξύ άλλων, την απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 1994, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-133/93, C-300/93 και C-362/93, Crispoltoni κ.λπ. (Συλλογή 1994, σ. I-4863, σκέψη 56, και την εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Στο πλαίσιο αυτό, σημειωτέον ότι με την αιτιολογική σκέψη 22 του κανονισμού 1782/2003 ήδη επισημάνθηκε ότι «[ο]ι δικαιούχοι δεν δύνανται [...] να επαφίενται στο γεγονός ότι οι συνθήκες στήριξης θα παραμείνουν αμετάβλητες και θα πρέπει να είναι έτοιμοι για πιθανή αναθεώρηση των καθεστώτων με βάση τις εξελίξεις στην αγορά».

49 — Βλ., επί παραδείγματι, την απόφαση της 14ης Ιουλίου 1994, C-353/92, Ελλάδα κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1994, σ. I-3411, σκέψη 45, και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

2. Παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας

75. Τα κοινοτικά όργανα απολαύουν ευρείας διακριτικής ευχέρειας ως προς τα κατάλληλα μέσα για την επίτευξη των σκοπών που επιδιώκει ένα κοινοτικό μέτρο, ιδίως όσον αφορά τη διαχείριση των γεωργικών αγορών [50]. Είναι εξίσου σαφές ότι πρέπει να υπάρχουν όρια στη διακριτική ευχέρεια των κοινοτικών οργάνων προκειμένου να εξακολουθήσει να ασκείται δικαστικός έλεγχος επί της νομοθεσίας στον γεωργικό τομέα.

76. Έτσι, το Δικαστήριο έχει επίσης κρίνει ότι «η αρχή της αναλογικότητας [...] απαιτεί οι πράξεις των κοινοτικών οργάνων να μην υπερβαίνουν τα όρια του καταλλήλου και αναγκαίου για την επίτευξη των θεμιτών σκοπών που επιδιώκει η σχετική ρύθμιση, εξυπακουομένου ότι, όταν υφίσταται δυνατότητα επιλογής μεταξύ περισσοτέρων καταλλήλων μέτρων, πρέπει να επιλέγεται το λιγότερο καταναγκαστικό μέτρο, και ότι τα μειονεκτήματα που προκαλούνται δεν πρέπει να είναι υπέρμετρα σε σχέση με τους επιδιωκόμενους σκοπούς» [51].

77. Από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει σαφώς ότι, στις περιπτώσεις αυτές, ο δικαστικός έλεγχος πρέπει να περιορίζεται στην εξέταση του αν τα μέτρα είναι «προδήλως ακατάλληλα» για τους επιδιωκόμενους σκοπούς και όχι του αν τα επιλεγέντα μέσα είναι τα μόνα ή τα πλέον πρόσφορα για την επίτευξη των σκοπών αυτών [52]. Οσάκις τα κοινοτικά όργανα έχουν υποπέσει σε πρόδηλο σφάλμα εκτιμήσεως, το απορρέον μέτρο θα είναι προδήλως ακατάλληλο και, ως εκ τούτου, αντίθετο στην αρχή της αναλογικότητας [53]. Πράγματι, ως εκ της φύσεώς του το σφάλμα αυτό ανατρέπει τη συλλογιστική που οδηγεί στο επιλεγέν μέτρο και καθιστά πλημμελή την εκ μέρους των κοινοτικών οργάνων άσκηση της διακριτικής τους ευχέρειας. Σύμφωνα με τη λογική, η νομολογία αυτή δεν μπορεί να έχει την έννοια ότι απαλλάσσει τα κοινοτικά όργανα από *οποιαδήποτε* εξέταση περί της καταλληλότητας των βαλλομένων μέτρων για τους ταχθέντες σκοπούς.

78. Η αρχή της αναλογικότητας ενίοτε επιβάλλει στις εθνικές αρχές «να εξετάσουν επισταμένως τη δυνατότητα χρησιμοποιήσεως άλλων μέσων που να περιορίζουν λιγότερο την ελευθερία κυκλοφορίας και να τα απορρίψουν μόνον εφόσον αποδεικνύόταν σαφώς ότι ήταν απρόσφορα για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού» [54].

79. Δεν νομίζω ότι αυτή η αυστηρή υποχρέωση μπορεί να μεταφερθεί αυτομάτως στην εκτίμηση των κοινοτικών μέτρων και

50 — Απόφαση της 12ης Ιουλίου 2001, C-189/01, Jippes κ.λπ. (Συλλογή 2001, σ. I-5689, σκέψη 80, και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

51 — Όπ.π., σκέψη 81, και εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

52 — Όπ.π., σκέψεις 82 και 83, και εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

53 — Απόφαση της 12ης Νοεμβρίου 1996, C-84/94, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1996, σ. I-5755, σκέψεις 50 έως 67, ιδίως σκέψη 58).

54 — Απόφαση της 15ης Νοεμβρίου 2005, C-320/03, Επιτροπή κατά Αυστρίας (Συλλογή 2005, σ. I-9871, σκέψη 87). Η υπόθεση εκείνη αφορούσε εθνικό μέτρο λιγθέν υπέρ της προστασίας του περιβάλλοντος εις βάρος της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων.

ότι, κατά συνέπεια, ο ίδιος βαθμός επιμέλειας μπορεί να απαιτείται τόσο από τις εθνικές όσο και από τις κοινοτικές αρχές κατά τη λήψη νομοθετικών μέτρων. Το γεγονός ότι ένα λιγότερο αυστηρό πρότυπο αναλογικότητας εφαρμόζεται ως προς τα κοινοτικά μέτρα μπορεί να επικριθεί. Ωστόσο δικαιολογείται (τουλάχιστον εν μέρει) από το γεγονός ότι, ενώ τα κοινοτικά μέτρα θεσπίζονται μέσω της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων και επιδιώκουν το γενικό συμφέρον της Κοινότητας, τα εθνικά μέτρα επιδιώκουν εν γένει εθνικά συμφέροντα, τα οποία μπορεί να συγκρούονται με αυτά της Κοινότητας [55].

«τα μειονεκτήματα που προκαλούνται» να μην είναι «υπέρμετρα σε σχέση με τους επιδιωκόμενους σκοπούς». Τα κοινοτικά όργανα πρέπει, εν πάση περιπτώσει, να είναι σε θέση να δικαιολογήσουν τις νομοθετικές τους επιλογές αν αυτές βάλλονται ενώπιον του Δικαστηρίου δυνάμει της αρχής της αναλογικότητας.

81. Στο πλαίσιο αυτό, θεωρώ ότι το επιχείρημα της Ισπανίας που αφορά την παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας είναι εν μέρει βάσιμο από δύο απόψεις.

80. Ωστόσο, ερμηνεύω την αρχή της αναλογικότητας υπό την έννοια ότι επιβάλλει στα κοινοτικά όργανα την υποχρέωση να βεβαιωθούν τουλάχιστον ότι τα μελετώμενα μέτρα είναι εκ πρώτης όψεως κατάλληλα για την επίτευξη των θεμιτών σκοπών που επιδιώκει η νομοθεσία και να έχουν επίγνωση του πόσο επαχθή μπορεί να είναι τα μέτρα αυτά. Διαφορετικά, το Δικαστήριο δεν μπορεί να ελέγξει αν τα κοινοτικά όργανα υπερέβησαν «τα όρια του καταλλήλου και αναγκαίου για την επίτευξη των θεμιτών σκοπών που επιδιώκ[ονται]» και αν (οσάκις, όπως εν προκειμένω, υπήρξε επιλογή μεταξύ πλειόνων καταλλήλων μέτρων) έχει επιλεγεί «το λιγότερο καταναγκαστικό», ούτως ώστε

α) Έλλειψη μελέτης των επιπτώσεων

82. Δεν αμφισβητείται ότι η Επιτροπή δεν διεξήγαγε προκαταρκτική μελέτη προκειμένου να εξετάσει τον πιθανό κοινωνικοοικονομικό αντίκτυπο της προτάσεως ενός νέου συστήματος στηρίξεως για το βαμβάκι. Δεν υπείχε ρητή υποχρέωση προς τούτο από καμιά ειδική διάταξη του κοινοτικού δικαίου. Παρά ταύτα, όπως ισχυρίστηκε η Ισπανία ενώπιον του Δικαστηρίου χωρίς να αντιλέξει κανείς, αντίστοιχες μελέτες έχουν διεξαχθεί πριν προταθούν μεταρρυθμίσεις σε άλλους γεωργικούς τομείς [56].

55 — Η άποψη αυτή υποστηρίχθηκε από τον γενικό εισαγγελέα F. G. Jacobs στην πρώτη διάλεξη υπό την αιγίδα του *Journal of Environmental Law* στο University College London στις 24 Νοεμβρίου 2005. Το κείμενο της διαλέξεως αυτής θα δημοσιευθεί σύντομα στο εν λόγω περιοδικό.

56 — Βλ. επίσης τις δηλώσεις της ΕΟΚΕ στο σημείο 21 ανωτέρω.

83. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Επιτροπή εξέφρασε την άποψη ότι, επειδή το σύστημα στηρίξεως για το βαμβάκι είναι απλό σε σύγκριση με άλλες κοινές οργανώσεις αγοράς (δηλαδή ένας απλός μηχανισμός συνδέει την εσωτερική τιμή στηρίξεως και την εξωτερική τιμή της παγκόσμιας αγοράς), ήταν περιττή η μελέτη των επιπτώσεων. Κατά τη γνώμη μου, τούτο αποτελεί υπεραπλούστευση που δεν ενισχύεται από τα πραγματικά περιστατικά. Η αγροτική οικονομία αποτελεί σύνολο αλληλένδετων στοιχείων και η πρωτογενής επεξεργασία των γεωργικών προϊόντων, εφόσον τα χαρακτηριστικά του προϊόντος επιβάλλουν κατ' ανάγκη την πραγματοποίηση της επεξεργασίας αυτής επί τόπου, είναι σημαντική για τη δημιουργία θέσεων απασχολήσεως και ως πηγή εισοδήματος σε τοπικό επίπεδο. Πράγματι, ο κοινοτικός νομοθέτης αναγνώρισε παλαιότερα τη συνάφεια που υπάρχει μεταξύ της παραγωγής βαμβακιού και του πρώτου σταδίου μεταποιήσεως του βαμβακιού (της εκκοκκίσεως), δημιουργώντας ένα σύστημα στηρίξεως το οποίο προέβλεπε ρητώς τη στήριξη τόσο των παραγωγών βαμβακιού όσο και των εκκοκκιστηρίων.

84. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, το Συμβούλιο ισχυρίστηκε επίσης ότι δεν ήταν υποχρεωμένο να εξετάσει την επίπτωση των μεταρρυθμίσεων στα εκκοκκιστήρια. Είμαι βέβαια ότι, κατά γενικό κανόνα, ορθώς ισχυρίζεται το Συμβούλιο ότι το άρθρο 37 ΕΚ και τα μέτρα που λαμβάνονται βάσει αυτού αφορούν τη γεωργία και όχι τη βιομηχανία.

85. Ωστόσο, η υπό κρίση υπόθεση παρουσιάζει ιδιαίτερα χαρακτηριστικά. Κατά το άρθρο 32 ΕΚ, τα γεωργικά προϊόντα ορίζονται για τους σκοπούς της ΚΓΠ ως «προϊόντα του εδάφους, της κτηνοτροφίας και της αλιείας, καθώς και τα προϊόντα πρώτης μεταποιήσεως τα οποία έχουν άμεση σχέση με αυτά». Η έννοια της «πρώτης μεταποιήσεως» ορίστηκε ευρέως από το Δικαστήριο με την απόφαση König ως «σημαίνουσα προφανή οικονομική αλληλεξάρτηση μεταξύ των βασικών προϊόντων και των προϊόντων που προέρχονται από μια παραγωγική διαδικασία, ανεξαρτήτως του αριθμού των φάσεων που αυτή περιλαμβάνει» [57].

86. Η εκκόκκιση είναι η πρώτη διαδικασία για τη μετατροπή του ακατέργαστου βαμβακιού σε ένα προϊόν το οποίο μπορεί να διατεθεί στην αγορά και/ή να ενσωματωθεί σε άλλα προϊόντα όπως τα υφάσματα. Δεν είναι πρόδηλον ότι το εκκοκκισμένο βαμβάκι καθεαυτό δεν μπορεί να χαρακτηρισθεί ως γεωργικό προϊόν για τους σκοπούς της ΚΓΠ. Επιπλέον, το σύστημα στηρίξεως του 2001 ενίσχυσε ρητώς τόσο τους παραγωγούς βαμβακιού όσο και τα εκκοκκιστήρια [58].

87. Όπως και να έχει το πράγμα, το Δικαστήριο πληροφορήθηκε —χωρίς να αντιλέξει το Συμβούλιο ή η Επιτροπή— ότι το βαμβάκι πρέπει να εκκοκκίζεται κοντά στον τόπο παραγωγής του και δεν μπορεί να μεταφέρεται σε μεγάλες αποστάσεις. Επομένως, είναι σαφές ότι, εντός μιας γεωργικής κοινότητας η οποία εξαρτάται σε μεγάλο

57 — Απόφαση της 29ης Μαΐου 1974, 185/73 (Συλλογή τόμος 1974, σ. 313, σκέψη 13).

58 — Βλ. σημεία 10 έως 12.

βαθμό από την παραγωγή βαμβακιού, το τοπικό, ασχολούμενο με το βαμβάκι εργατικό δυναμικό θα περιλαμβάνει τόσο τους εργαζομένους σε γεωργικές εκμεταλλεύσεις όσο και τους εργάτες που απασχολούνται στα εκκοκκιστήρια.

88. Αντιθέτως, το νέο σύστημα στηρίξεως, παρέχοντας ενίσχυση κατευθείαν στους γεωργούς και μη επιβάλλοντας την πώληση του βαμβακιού σε εκκοκκιστήρια, προκειμένου να υπάρχει δικαίωμα ενισχύσεως, μπορεί να καταστήσει την τοπική βιομηχανία εκκοκκίσεως οικονομικά μη βιώσιμη. Η εξαφάνιση της τοπικής ικανότητας εκκοκκίσεως θα οδηγήσει με τη σειρά της σε μείωση της παραγωγής στις πληττόμενες περιοχές. Υπό τις συνθήκες αυτές, μολονότι συμφωνώ ότι η τύχη των εκκοκκιστηρίων δεν έπρεπε να έχει την κεντρική θέση κατά τον σχεδιασμό του νέου συστήματος στηρίξεως, δεν έχω πεισθεί ότι μπορούσε νομίμως να μη ληφθεί ουδόλως υπόψη, χωρίς να προκαλέσει κάποιες αμφιβολίες ως προς την αναλογικότητα των θεσπισθέντων μέτρων.

89. Η παράλειψη διενεργείας μελέτης των επιπτώσεων γεννά μια σειρά προφανών ερωτημάτων. Υπήρχε κάποια βάση (πλην της απλής αριθμητικής) για να γίνει δεκτή η κατανομή 65 % : 35 % μεταξύ αποσυνδεδεμένης και συνδεδεμένης ενισχύσεως και για να θεωρηθεί ότι το δύο συστατικά μέρη θα λειτουργούσαν εύρυθμα ώστε να διατηρηθούν οι αναγκαίες οικονομικές προϋποθέσεις προς διασφάλιση της επιβιώσεως της παραγωγής βαμβακιού στις περιοχές που επηρεάζονται; Γιατί και πώς πείσθηκαν η Επιτροπή και το Συμβούλιο ότι, αν το γενικό επίπεδο της στηρίξεως παρέμενε το ίδιο, αλλά η διάρθρωση της ενισχύσεως και η μέθοδος της πληρωμής μεταβάλλονταν ριζικά, δεν θα υπήρχαν παρενέργειες των οποίων οι ενδεχόμενες επιπτώσεις θα έπρεπε να αξιολογηθούν, διότι θα μπορούσαν να είναι εξαιρετικά επαχθείς;

90. Τόσο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο [59] όσο και η ΕΟΚΕ [60] επέστησαν την προσοχή σε πτυχές του προταθέντος σχεδίου οι οποίες, κατά την άποψή τους, μπορούσαν να συνεπάγονται σημαντικά αρνητικά αποτελέσματα π.χ. για τη γεωργική απασχόληση σε περιφερειακό επίπεδο. Πρότειναν ουσιώδεις τροποποιήσεις. Επί παραδείγματι, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πρότεινε ότι η κατανομή μεταξύ αποσυνδεδεμένης και συνδεδεμένης ενισχύσεως έπρεπε να είναι 20 % : 80 % [61]. Στο πλαίσιο της διαδικασίας διαβουλεύσεως βάσει της οποίας εκδόθηκε ο προσβαλλόμενος κανονισμός, η Επιτροπή και το Συμβούλιο δεν υπείχαν νομική υποχρέωση να απαντήσουν επισήμως ή δημοσίως στις επικρίσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της ΕΟΚΕ. Παρά ταύτα, δεδομένου ότι οι αντιρρήσεις αυτές αφορούσαν τον πυρήνα του προταθέντος σχεδίου, θα αναμενόταν ότι η Επιτροπή θα εξέταζε στη συνέχεια προσεκτικότερα τις πιθανές κοινωνικοοικονομικές επιπτώσεις της προτάσεώς της (ίσως με τη διενέργεια μελέτης επιπτώσεων στο στάδιο εκείνο) και/ή ότι οι αιτιολογικές σκέψεις του προσβαλλομένου κανονισμού θα παρείχαν λεπτομερέστερη εξήγηση ως προς το γιατί το Συμβούλιο θεώρησε ότι το νέο σχέδιο αποτελούσε προσήκουσα νομοθετική επιλογή. Τίποτε από αυτά δεν συνέβη.

59 — Βλ. σημείο 20 ανωτέρω.
60 — Βλ. σημείο 21 ανωτέρω.
61 — Βλ. σημείο 20 ανωτέρω.

91. Η έλλειψη ειδικής μελέτης των επιπτώσεων, διενεργηθείσας κατά το χρονικό σημείο κατά το οποίο επρόκειτο να προταθούν ριζικές μεταβολές, δεν σημαίνει βεβαίως ότι η Επιτροπή, και, μέσω αυτής, το Συμβούλιο, είχαν οπωσδήποτε ανεπαρκή ενημέρωση ως προς τις πιθανές επιπτώσεις των προταθεισών τροποποιήσεων, για να είναι σε θέση να καθιερώσουν ένα νέο σχέδιο το οποίο να ανταποκρίνεται στο κριτήριο της αναλογικότητας, και ότι έπρεπε να τηρήσουν τη διατύπωση της διενεργείας ειδικής μελέτης επιπτώσεων κατά το χρονικό σημείο εκείνο. Από τα προσκομισθέντα ενώπιον του Δικαστηρίου στοιχεία και από τους προφορικούς ισχυρισμούς που προβλήθηκαν κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, προκύπτει ότι τούτο δεν συνέβαινε εν προκειμένω.

92. Επιπλέον, ήταν προφανές από τους ισχυρισμούς που προέβαλαν η Επιτροπή και το Συμβούλιο κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι βασική μέριμνα των κοινοτικών οργάνων κατά την έκδοση του προσβαλλομένου κανονισμού ήταν να διασφαλίσουν ότι το νέο σύστημα τηρούσε την αρχή της δημοσιονομικής ουδετερότητας. Τόσο η Επιτροπή όσο και το Συμβούλιο προφανώς υπέθεσαν ότι, δεδομένου ότι θεωρούσαν ότι το κοινοτικό σύστημα στηρίξεως για το βαμβάκι ήταν απλό, οι σκοποί του πρωτοκόλλου αριθ. 4 και του προσβαλλομένου κανονισμού θα επιτυγχάνονταν αυτομάτως αν διασφάλιζαν απλώς ότι το συνολικό ποσό της κοινοτικής ενισχύσεως που προοριζόταν για τον τομέα του βαμβακιού θα παρέμενε το ίδιο όπως ήταν κατά το παλιό σύστημα.

93. Η Ισπανία δημιούργησε σοβαρές αμφιβολίες ως προς την υπόθεση αυτή. Είναι κρίσιμο το ότι η Ισπανία απέδειξε ότι τα κοινοτικά όργανα δεν προσέδωσαν σπουδαιότητα στο ενδεχόμενο οι ουδέτερες από δημοσιονομικής απόψεως τροποποιήσεις να μπορούν παρά ταύτα, μέσω των νέων μηχανισμών για την καταβολή της ενισχύσεως, να έχουν αποτελέσματα στην περιφερειακή αγροτική οικονομία τα οποία εμποδίζουν την επίτευξη των δηλωθέντων σκοπών του πρωτοκόλλου αριθ. 4 και του προσβαλλομένου κανονισμού.

94. Ελλείψει μελέτης των επιπτώσεων, ορισμένες επιλογές στις οποίες προέβησαν η Επιτροπή και το Συμβούλιο φαίνονται αυθαίρετες. Στο πλαίσιο της παρούσας δίκης, τα όργανα αυτά δεν ήσαν σε θέση να τις δικαιολογήσουν πειστικά. Δύο πτυχές είναι ιδιαίτερα αξιοσημείωτες: η παράλειψη να ληφθούν υπόψη οι επιπτώσεις του νέου σχεδίου στην τοπικώς εγκατεστημένη βιομηχανία μεταποιήσεως η οποία ανήκει στο επόμενο στάδιο της παραγωγής του βαμβακιού (δηλαδή στη βιομηχανία εκκοκκίσεως), και ο καθορισμός της συγκεκριμένης κατανομής μεταξύ συνδεδεμένης και αποσυνδεδεμένης ενισχύσεως.

95. Θα ήθελα να καταστήσω σαφές ότι, καταλήγοντας στο συμπέρασμα αυτό, *δεν* δέχομαι οπωσδήποτε ως απολύτως πειστικές τις δύο μελέτες που υπέβαλε η Ισπανία στο Δικαστήριο. Δεν είναι έργο του Δικαστηρίου να επιλέξει μεταξύ της απόψεως της Ισπανίας και αυτής του Συμβουλίου και της Επιτροπής. Είναι σαφές ότι υπάρχει σημαντική διάσταση μεταξύ των δύο εκτιμήσεων. Ο τόπος και ο χρόνος για την εξέταση των διαφορών αυτών ήταν *πριν* από την καθιέρωση ενός ριζικά διαφορετικού συστήματος στηρίξεως, όχι μετά. Ένας συγκριτικός

πίνακας ο οποίος εμφαίνει τον σχετικώς επικερδή χαρακτήρα του σίτου, του αραβοσίτου και του βαμβακιού σε συγκεκριμένα επίπεδα των παγκοσμίων τιμών, όπως ο επισυναφθείς από την Επιτροπή στο υπόμνημά της παρεμβάσεως, δεν μπορεί να αντικαταστήσει την εξέταση αυτή.

96. Συνεπώς, δεν έχω πεισθεί ότι το Συμβούλιο και η Επιτροπή εξέτασαν επαρκώς τις πιθανές επιπτώσεις του προταθέντος νέου σχεδίου για τους παραγωγούς βαμβακιού και τις οικείες αγροτικές κοινότητες προκειμένου να διαμορφώσουν ένα σχέδιο του οποίου οι παράμετροι δεν ενέχουν αυθαιρεσία και/ή του οποίου τα αποτελέσματα δεν είναι εν δυνάμει δυσανάλογα. Ελλείψει μελέτης των επιπτώσεων, δεν βλέπω πώς το Συμβούλιο και η Επιτροπή μπορούσαν να καταλήξουν ότι το νέο σύστημα στηρίξεως αποτελεί το καταλληλότερο μέτρο ώστε «να εξασφαλίζονται οικονομικές συνθήκες οι οποίες, στις περιοχές που είναι πρόσφορες για αυτή την καλλιέργεια, να επιτρέπουν τη συνέχιση των δραστηριοτήτων στον τομέα του βαμβακιού, και να αποφεύγεται η υποκατάσταση του βαμβακιού από άλλες καλλιέργειες», όπως επιβάλλει ο προσβαλλόμενος κανονισμός.

β) Παράλειψη συνυπολογισμού του αμέσου κόστους εργασίας

97. Το Συμβούλιο λαμβάνει ως αφετηρία ότι το συνολικό ποσό τόσο της συνδεδεμένης όσο και της αποσυνδεδεμένης ενισχύσεως πρέπει να λαμβάνεται υπόψη κατά την εξέταση του αν οι γεωργοί θα αποφασίσουν να καλλιεργήσουν βαμβάκι ή να ασχοληθούν με άλλες καλλιέργειες. Η άποψη αυτή είναι, κατά την άποψή μου, εσφαλμένη. Όπως ορθώς ισχυρίζεται η Ισπανία, δεδομένου ότι οι γεωργοί δικαιούνται να λάβουν *αποσυνδεδεμένη* ενίσχυση ανεξαρτήτως του αν καλλιεργούν βαμβάκι ή όχι, θα καλλιεργήσουν βαμβάκι μόνον αν το ποσό της *συνδεδεμένης* ενισχύσεως μαζί με τα έσοδα από την πώληση στις τιμές της αγοράς καθιστά οικονομικώς σύμφορη την καλλιέργεια αυτή, δεδομένου του κόστους παραγωγής.

98. Το Συμβούλιο, βασιζόμενο σε στοιχεία τα οποία παρέσχε η Επιτροπή, ισχυρίζεται ότι το ανά εκτάριο κόστος της καλλιέργειας βαμβακιού είναι χαμηλότερο από την παρεχόμενη ανά εκτάριο συνδεδεμένη ενίσχυση, μαζί με τα έσοδα από τις πωλήσεις, ακόμη και μετά την αφαίρεση του κόστους συγκομιδής. Το Συμβούλιο ισχυρίζεται ότι το κόστος παραγωγής βαμβακιού ανέρχεται σε 1 045 ευρώ ανά εκτάριο. Το Συμβούλιο καταλήγει ότι είναι πάντοτε οικονομικώς συμφέρον για τους Ισπανούς γεωργούς να καλλιεργούν και να συγκομίζουν το βαμβάκι τους με το νέο σύστημα στηρίξεως, δεδομένου ότι η συνδεδεμένη ενίσχυση βάσει του προσβαλλομένου κανονισμού καθορίζεται σε 1 039 ευρώ ανά εκτάριο, στο οποίο ποσό πρέπει να προστεθούν τα έσοδα από την πώληση βαμβακιού, υπολογιζόμενα σε 744 ευρώ ανά εκτάριο.

99. Ωστόσο το Συμβούλιο (ακολουθώντας τους υπολογισμούς της Επιτροπής) δεν

περιλαμβάνει το σταθερό κόστος εργασίας [62] κατά τον υπολογισμό του κόστους καλλιέργειας και συγκομιδής βαμβακιού. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Επιτροπή ισχυρίστηκε ότι υπήρχαν μεθοδολογικές δυσχέρειες για τον συνυπολογισμό του σταθερού κόστους εργασίας. Η Ισπανία προβάλλει σοβαρές αντιρρήσεις στην άποψη αυτή, ισχυριζόμενη, χωρίς κανείς να αντιλέξει, ότι το κόστος εργασίας το οποίο δεν λαμβάνει υπόψη το Συμβούλιο ανέρχεται σε 630 ευρώ ανά εκτάριο. Άπαξ ληφθεί υπόψη το κόστος αυτό, το μικτό περιθώριο κέρδους των γεωργών από την καλλιέργεια και την πώληση του βαμβακιού τους μειώνεται σε σημείο που μπορεί να μην είναι πλέον οικονομικώς ενδιαφέρουσα γι' αυτούς η καλλιέργεια βαμβακιού.

100. Χωρίς να προβώ σε λεπτομερή ανάλυση των αριθμητικών στοιχείων που προσκόμισαν όλοι οι διάδικοι, νομίζω ότι, αν το βαμβάκι αποτελεί καλλιέργεια που απαιτεί εντατική εργασία (όπως ισχυρίζεται η Ισπανία, χωρίς να αντιλέξει το Συμβούλιο), το συνολικό κόστος εργασίας, δηλαδή αμφότερα το εποχιακό και το σταθερό κόστος, πρέπει κατ' ανάγκη να αποτελεί σημαντικό στοιχείο του συνολικού κόστους. Επομένως, το κόστος εργασίας πρέπει να επηρεάζει τις αποφάσεις των γεωργών ως προς το αν θα καλλιεργήσουν και θα συγκομίσουν βαμβάκι.

101. Κατά τη διάρκεια της δίκης, ούτε το Συμβούλιο ούτε η Επιτροπή προσκόμισαν αποδεικτικά στοιχεία αντικρούοντα τις εκτιμήσεις της Ισπανίας ως προς το κόστος εργασίας. Ωσαύτως δεν απέδειξαν ότι το σταθερό κόστος εργασίας αποτελεί αμελητέο μέρος του συνολικού κόστους εργασίας στην παραγωγή βαμβακιού και ότι, κατά συνέπεια, μπορεί ευλόγως να μη ληφθεί υπόψη. Επομένως, το Συμβούλιο, μη λαμβάνοντας υπόψη αυτό το κόστος εργασίας και το πιθανό αποτέλεσμά του επί των αποφάσεων των γεωργών ως προς το αν θα καλλιεργήσουν βαμβάκι ή θα ασχοληθούν με άλλες καλλιέργειες, υπέπεσε σε πρόδηλο σφάλμα εκτιμήσεως κατά την έκδοση του προσβαλλομένου κανονισμού. Έτσι, παραβίασε την αρχή της αναλογικότητας.

γ) Συμπέρασμα επί της αναλογικότητας

102. Οι δηλωθέντες σκοποί του προσβαλλομένου κανονισμού έγκεινται στη διασφάλιση της διατηρήσεως οικονομικών συνθηκών οι οποίες καθιστούν δυνατή την επιβίωση της καλλιέργειας βαμβακιού στις οικείες περιοχές και την αποφυγή της υποκαταστάσεως του βαμβακιού από ανταγωνιστικές καλλιέργειες [63]. Το Συμβούλιο, θεσπίζοντας το νέο σύστημα στηρίξεως χωρίς προηγουμένως να εξετάσει τις πιθανές επιπτώσεις της τροποποιήσεως στον τομέα του βαμβακιού ως σύνολο (και ιδίως χωρίς

62 — Αντιθέτως προς το εποχιακό κόστος εργασίας, το οποίο περιλαμβάνεται.

63 — Βλ. σημείο 24 ανωτέρω.

να έχει εξετάσει τα αποτελέσματα που μπορεί να έχει το νέο σύστημα στη βιομηχανία εκκοκκίσεως και, κατά συνέπεια, στην παραγωγή βαμβακιού και χωρίς να δικαιολογήσει την επιλεγείσα κατανομή 65 % : 35 % μεταξύ αποσυνδεδεμένης και συνδεδεμένης ενισχύσεως), πραγματοποίησε επιλογές των οποίων η αυθαιρεσία συνιστά παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας. Το Συμβούλιο, μη λαμβάνοντας υπόψη το σταθερό κόστος εργασίας στους υπολογισμούς του προκειμένου να καθορίσει το ύψος της συνδεδεμένης ενισχύσεως, υπέπεσε σε πρόδηλο σφάλμα εκτιμήσεως. Έτσι, για αμφοτέρους τους λόγους αυτούς, το Συμβούλιο παρέλειψε να αποδείξει ότι το νέο σύστημα περιλαμβάνει «κατάλληλα και αναγκαία» μέτρα για την επίτευξη των επιδιωκομένων σκοπών. Από τις απόψεις αυτές, ο προσβαλλόμενος κανονισμός εκδόθηκε κατά παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας. Ως εκ τούτου, η προσφυγή της Ισπανίας είναι βάσιμη.

δ) Έκταση της ακυρότητας

103. Η Ισπανία ισχυρίζεται ορθώς ότι η ακύρωση του άρθρου 110β θα καθιστούσε όλες τις λοιπές διατάξεις που διέπουν το νέο σύστημα στηρίξεως για το βαμβάκι κενές περιεχομένου. Επομένως, φρονώ ότι, όπως ζήτησε η Ισπανία, το Δικαστήριο θα πρέπει να ακυρώσει επίσης, κατά συνέπεια, το κεφάλαιο 10α του τίτλου IV του κανονισμού 1782/2003 («Ειδική ενίσχυση για το βαμβάκι»). Πράγματι, τούτο ισοδυναμεί με την ακύρωση του νέου συστήματος στηρίξεως για το βαμβάκι.

104. Είναι σαφές ότι τούτο έχει σοβαρές συνέπειες. Το νέο σύστημα άρχισε να ισχύει τον Ιανουάριο του 2006. Οι γεωργοί θα έχουν πιθανώς προσαρμόσει τις στρατηγικές τους ως προς την παραγωγή υποθέτοντας ότι θα ισχύσουν οι όροι του νέου συστήματος. Τα κράτη μέλη που επηρεάζονται μπορεί να έχουν ήδη λάβει μέτρα για να εφαρμόσουν το νέο σύστημα στηρίξεως. Επίσης, το Συμβούλιο και η Επιτροπή θα χρειαστούν ένα όχι αμελητέο χρονικό διάστημα για να θεσπίσουν ένα σύστημα στηρίξεως που θα αντικαταστήσει το ισχύον.

105. Επομένως, εφόσον το Δικαστήριο αποφασίσει να ακυρώσει τα τμήματα αυτά του προσβαλλομένου κανονισμού, είναι σκόπιμο, για λόγους ασφαλείας δικαίου και προκειμένου να αποφευχθεί κενό δικαίου, το οποίο θα είχε πρόδηλες αρνητικές συνέπειες για τα διακυβευόμενα δημόσια και ιδιωτικά συμφέροντα, να ασκήσει το Δικαστήριο τις εξουσίες του δυνάμει του άρθρου 231, παράγραφος 2, ΕΚ, και να αποφανθεί ότι τα αποτελέσματα των διατάξεων που ακυρώθηκαν πρέπει να διατηρηθούν εν αναμονή της θεσπίσεως και ενάρξεως ισχύος, εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος, ενός νέου κοινοτικού μέτρου προς εκτέλεση της αποφάσεώς του [64].

64 — Βλ. σειρά υποθέσεων, με πρώτη την απόφαση της 5ης Ιουνίου 1973, 81/72, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1972-1973, σ. 553), και με τελευταία την απόφαση της 10ης Ιανουαρίου 2006, C-178/03, Επιτροπή κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (Συλλογή 2006, σ. I-107, σκέψεις 61 έως 65).

IV — Πρόταση

106. Ως εκ τούτου, προτείνω στο Δικαστήριο τα εξής:

— να ακυρώσει το κεφάλαιο 10α του τίτλου IV του κανονισμού (ΕΟΚ) 1782/2003 του Συμβουλίου, της 29ης Σεπτεμβρίου 2003, για τη θέσπιση κοινών κανόνων για τα καθεστώτα άμεσης στήριξης στα πλαίσια της κοινής γεωργικής πολιτικής και για τη θέσπιση ορισμένων καθεστώτων στήριξης για τους γεωργούς και για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΟΚ) 2019/93, (ΕΚ) 1452/2001, (ΕΚ) 1453/2001, (ΕΚ) 1454/2001, (ΕΚ) 1868/94, (ΕΚ) 1251/1999, (ΕΚ) 1254/1999, (ΕΚ) 1673/2000, (ΕΟΚ) 2358/71 και (ΕΚ) 2529/200, όπως θεσπίστηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) 864/2004 του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) 1782/200 για τη θέσπιση κοινών κανόνων για τα καθεστώτα άμεσης στήριξης στα πλαίσια της κοινής γεωργικής πολιτικής και για τη θέσπιση ορισμένων καθεστώτων στήριξης για τους γεωργούς , και για την προσαρμογή του λόγω της προσχώρησης της Τσεχικής Δημοκρατίας, της Εσθονίας, της Κύπρου, της Λετονίας, της Λιθουανίας, της Ουγγαρίας, της Μάλτας, της Πολωνίας, της Σλοβενίας και της Σλοβακίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ως αντίθετο στην αρχή της αναλογικότητας·

— να διατηρήσει σε ισχύ τα αποτελέσματα του κεφαλαίου 10α του τίτλου IV του κανονισμού 1782/2003, όπως θεσπίστηκε με τον κανονισμό 864/2004, μέχρι τη θέσπιση, εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος και σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, των νέων διατάξεων που το αντικαθιστούν·

— να αποφανθεί ότι το Συμβούλιο φέρει τα έξοδά του και να το καταδικάσει στα δικαστικά έξοδα της Ισπανίας·

— να αποφανθεί ότι η Επιτροπή φέρει τα έξοδά της.