ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ WALTER VAN GERVEN της 24ης Μαρτίου 1994 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Αμφότερα τα προδικαστικά ερωτήματα που έχουν υποβληθεί στο Δικαστήριο αφορούν την έννοια της ανωτέρας βίας στον γεωργικό τομέα. Μπορούν ένας κανονισμός του Συμβουλίου, ο οποίος θεσπίζει μέτρα για την εκτέλεση συναφθείσας μεταξύ ΕΟΚ και Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής συμφωνίας και ο οποίος τροποποιεί τις συνθήκες που επικρατούν στην αγορά όσον αφορά ένα γεωργικό προϊόν (πρώτο ερώτημα) ή η σύναψη της ίδιας της συμφωνίας, η οποία αφήνει να προβλεφθεί ότι στο μέλλον θα τροποποιηθούν οι συνθήκες που επικρατούν στην αγορά αυτή (δεύτερο ερώτημα), να θεωρηθούν περιπτώσεις ανωτέρας βίας που απαλλάσσουν τον επιχειρηματία από τις σχετικές με τη θέση σε ελεύθερη κυκλοφορία του εν λόγω προϊόντος υποχρεώσεις τις οποίες έχει αναλάβει στο πλαίσιο προγενεστέρου κανονισμού με τον σκοπό της εισπράξεως επιδοτήσεων;

Η εφαρμοστέα κανονιστική ρύθμιση

2. Η διαφορά έχει ως υπόβαθρο την από 1ης Ιανουαρίου 1986 προσχώρηση της Ισπανίας στην Κοινότητα [1]. Στον τομέα που μας ενδιαφέρει, δηλαδή στον τομέα του αραβοσίτου, η προσχώρηση αυτή είχε ως αποτέλεσμα να διακοπούν τα παραδοσιακά ρεύματα συναλλαγών μεταξύ Ισπανίας και Ηνωμένων Πολιτειών, επί ζημία αμφοτέρων των παλαιών εταίρων. Οι Ηνωμένες Πολιτείες έχασαν μια από τις αγορές τους και η Ισπανία μια πηγή προμηθειών σε χαμηλές τιμές.

Η Κοινότητα, προκειμένου να αποφύγει πολύ σημαντικές διαταράξεις των αγορών των δύο αυτών χωρών, έλαβε ιδιαίτερα μέτρα όσον αφορά την κάθε μια από αυτές: διαπραγματεύθηκε με τις Ηνωμένες Πολιτείες στο πλαίσιο της GATT (ΓΣΔΕ) και θέσπισε ειδικές ρυθμίσεις υπέρ Ισπανών επιχειρηματιών.

3. Οι διαπραγματεύσεις μεταξύ της Κοινότητας και των Ηνωμένων Πολιτειών βάσει του άρθρου XXIV.6 της GATT διεξήχθησαν, κυρίως, κατά τη διάρκεια του 1986 και στις 30 Ιανουαρίου 1987 περατώθηκαν με την υπογραφή συμφωνίας [2], με την οποία η Κοινότητα ανέλαβε, κυρίως, την υποχρέωση να επιτρέπει για τα έτη 1987 έως 1990 την ετήσια εισαγωγή αραβοσίτου στην Ισπανία

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

1 — Συνθήκη μεταξύ των κρατών μελών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και του Βασιλείου της Ισπανίας και της Πορτογαλικής Δημοκρατίας για την προσχώρηση του Βασιλείου της Ισπανίας και της Πορτογαλικής Δημοκρατίας στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα και στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενεργείας που συνήφθη στη Μαδρίτη, στις 12 Ιουνίου 1985 (ΕΕ L 302).

2 — Απόφαση 87/224/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 30ής Ιανουαρίου 1987, περί της συμφωνίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής, σχετικώς με την περάτωση των διαπραγματεύσεων στα πλαίσια του άρθρου XXIV.6 της GATT (ΕΕ L 98, σ. 1).

μέχρι του ορίου των δύο εκατομμυρίων τόνων. Η συμφωνία αυτή ανακοινώθηκε στον τύπο λίγο μετά τη σύναψή της, αλλά δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων μόλις τον Απρίλιο του 1987.

4. Το 1986, κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων, οι κοινοτικές αρχές υποχρεώθηκαν να θεσπίσουν μερικά μέτρα προσωρινού χαρακτήρα. Μάλιστα, μετά από προσωρινή λύση που βρέθηκε την 1η Ιουλίου 1986 μεταξύ της Κοινότητας και των Ηνωμένων Πολιτειών, το Συμβούλιο εξέδωσε στις 16 Σεπτεμβρίου 1986 τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2913/86 [3] που εισήγαγε παρέκκλιση από τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2727/75 [4] και προέβλεψε, στην περίπτωση σημαντικής μειώσεως των αμερικανικών εξαγωγών αραβοσίτου προς την Ισπανία, τη δυνατότητα καθορισμού μειωμένου ποσοστού της εισφοράς λόγω εισαγωγής που εισεπράττετο επί αραβοσίτου τρίτων χωρών. Επρόκειτο περί μέτρων που είχαν περιορισμένο χρονικό αποτέλεσμα (μέχρι τις 28 Φεβρουαρίου 1987) και που συνδέονταν με ιδιαίτερη παρακολούθηση των εισαγωγών προϊόντων των Ηνωμένων Πολιτειών στην Ισπανία. Κατ' εφαρμογήν του κανονισμού αυτού, η Επιτροπή εξέδωσε στις 15 Οκτωβρίου 1986 τον κανονισμό (ΕΟΚ) 3140/86 [5], ο οποίος οργάνωσε σχετικό διαγωνισμό μεταξύ των ποσοτήτων αραβοσίτου τρίτων χωρών που μπορούσαν να υποβληθούν σε μειωμένη εισφορά λόγω εισαγωγής. Τα μέτρα αυτά είχαν, επίσης, περιορισμένο χρονικό αποτέλεσμα μέχρι τις 28 Φεβρουαρίου 1987.

5. Μετά τη σύναψη της τελικής συμφωνίας στο πλαίσιο της GATT, το Συμβούλιο εξέδωσε στις 25 Ιουνίου 1987 τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1799/87 [6], για τον οποίο γίνεται λόγος στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα και ο οποίος προβλέπει μείωση της εισφοράς λόγω εισαγωγής αραβοσίτου τρίτων χωρών στην Ισπανία κατά την περίοδο 1987-1990. Ο εκτελεστικός κανονισμός (ΕΟΚ) 2059/87 [7] εκδόθηκε από την Επιτροπή στις 13 Ιουλίου 1987. Τα μέτρα αυτά τέθηκαν σε ισχύ από την ημερομηνία δημοσιεύσεως των κανονισμών στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

6. Ενώ διεξάγονταν οι διαπραγματεύσεις με τις Ηνωμένες Πολιτείες, η κατάσταση της αγοράς αραβοσίτου στην Ισπανία χαρακτηριζόταν από πολύ υψηλές τιμές, οφειλόμενες, κυρίως, σε κακή συγκομιδή. Η Επιτροπή, λαμβάνοντας υπόψη τις αρκετά σοβαρές δυσκολίες που δικαιολογούσαν τη θέσπιση μεταβατικών μέτρων για να επιτευχθεί πτώση των τιμών του αραβοσίτου, εξέδωσε στις 26 Νοεμβρίου 1986, βάσει του άρθρου 90 της Συνθήκης Προσχωρήσεως, τον κανονισμό (ΕΟΚ) 3593/86 [8], περί χορηγήσεως επιδοτήσεως στην εισαγωγή αραβοσίτου στην Ισπανία, που αποτελεί το πλαίσιο εντός του οποίου διεξάγεται η δίκη ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου. Οι εισαγόμενες ποσότητες προήρχοντο, εξ ημισείας, από τρίτες χώρες και από κράτη μέλη με εξαίρεση την Πορτογαλία. Στην περίπτωση εισαγωγών από τρίτες χώρες, η επιδότηση συνίστατο σε ένα σταθερό ποσό που αφαιρείτο

3 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 2913/86 του Συμβουλίου, της 16ης Σεπτεμβρίου 1986, περί παρεκκλίσεως από τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2727/75 όσον αφορά την εισφορά λόγω εισαγωγής που εφαρμόζεται σε ορισμένες ποσότητες αραβοσίτου και σόργου (ΕΕ L 272, σ. 1).

4 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 2727/75 του Συμβουλίου, της 29ης Οκτωβρίου 1975, περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα των σιτηρών (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/013, σ. 158).

5 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 3140/86 της Επιτροπής, της 15ης Οκτωβρίου 1986, περί ενάρξεως διαγωνισμού για την εισφορά λόγω εισαγωγής αραβοσίτου και σόργου προελεύσεως τρίτων χωρών (ΕΕ L 292, σ. 27).

6 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 1799/87 του Συμβουλίου, της 25ης Ιουνίου 1987, περί ιδιαιτέρου καθεστώτος εισαγωγών αραβοσίτου και σόργου στην Ισπανία για την περίοδο 1987-1990 (ΕΕ L 170, σ. 1).

7 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 2059/87 της Επιτροπής, της 13ης Ιουλίου 1987, περί λεπτομερειών εφαρμογής του ιδιαιτέρου καθεστώτος εισαγωγής αραβοσίτου και σόργου στην Ισπανία κατά την περίοδο 1987-1990 (ΕΕ L 193, σ. 6).

8 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 3593/86 της Επιτροπής, της 26ης Νοεμβρίου 1986, περί χορηγήσεως επιδοτήσεως για την εισαγωγή αραβοσίτου στην Ισπανία (ΕΕ L 334, σ. 21).

από την καταβλητέα εισφορά (άρθρο 1, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο). Τα μέτρα που χαρακτηρίστηκαν «μεταβατικά» έπρεπε να δικαιολογούνται ρητώς από τις υψηλές τιμές που οφείλονταν στην κακή συγκομιδή (πρώτη αιτιολογική σκέψη) και είχαν περιορισμένο χρονικό αποτέλεσμα: επιδοτήσεως μπορούσαν να τύχουν μόνον οι ποσότητες αραβοσίτου που θα ετίθεντο σε ελεύθερη κυκλοφορία στην Ισπανία μέχρι τις 31 Μαΐου 1987 (άρθρο 1, παράγραφος 3). Εξάλλου, ο κανονισμός προέβλεπε τις ανώτατες ποσότητες αραβοσίτου που θα μπορούσαν να τύχουν της επιδοτήσεως: 600 000 τόνοι προελεύσεως τρίτων χωρών και 600 000 τόνοι προελεύσεως κρατών μελών με εξαίρεση την Πορτογαλία (άρθρο 1, παράγραφος 2).

Η δίκη ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου

7. Ο κανονισμός 3593/86 της Επιτροπής, όπως και η πλειονότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων επί γεωργικών θεμάτων, προέβλεπε τη σύσταση εγγυήσεως (άρθρο 2, παράγραφος 3). Η εταιρία Transáfrica, επιθυμώντας να εισαγάγει επιδοτούμενο αραβόσιτο, την 1η και τη 2α Δεκεμβρίου 1986 υπέβαλε στο Servicio Nacional de Productos Agrarios (στο εξής: SENPA), στην αρμόδια ισπανική αρχή, αιτήσεις περί θέσεως σε ελεύθερη κυκλοφορία 125 000 τόνων αραβοσίτου και σύστησε την απαιτούμενη τραπεζική εγγύηση. Στις 10 Δεκεμβρίου 1986, η SENPA εξέδωσε υπέρ της Transáfrica τίτλους εισαγωγής, βάσει των οποίων η εταιρία ήταν υποχρεωμένη να εισαγάγει τις αιτηθείσες ποσότητες πριν από τις 28 Φεβρουαρίου 1987. Βάσει των τίτλων αυτών, η Transáfrica έθεσε σε ελεύθερη κυκλοφορία ένα μόνον μέρος (31 587 τόνους) του αραβοσίτου για τον οποίο είχε ζητήσει επιδότηση.

8. Συγκεκριμένα, η Transáfrica, λαμβάνοντας υπόψη ότι η σύναψη της συμφωνίας της 30ής Ιανουαρίου 1987 μεταξύ της Κοινότητας και των Ηνωμένων Πολιτειών είχε τροποποιήσει εκ θεμελίων και κατά τρόπον απρόβλεπτο τα δεδομένα του προβλήματος, προκαλώντας, εν προκειμένω, αιφνίδια πτώση τιμών, επισήμανε στη SENPA, στις 16 Φεβρουαρίου 1987, ότι η εισαγωγή επιδοτουμένου αραβοσίτου είχε καταστεί εντελώς άνευ αντικειμένου και ζήτησε την αποδέσμευση της συσταθείσας εγγυήσεως. Η SENPA, αφού έλαβε τη γνώμη της Επιτροπής, αρνήθηκε να αποδεσμεύσει την εγγύηση με απόφαση της 14ης Σεπτεμβρίου 1987. Η εταιρία Transáfrica, μετά την απόρριψη από τον Υπουργό Γεωργίας διοικητικής προσφυγής στις 6 Σεπτεμβρίου 1988, άσκησε στις 11 Νοεμβρίου 1988 ένδικη προσφυγή ενώπιον της Audiencia nacional. Το τμήμα διοικητικών διαφορών του δικαστηρίου αυτού υπέβαλε στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Μπορούσαν τα μέτρα που θεσπίστηκαν με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1799/87 του Συμβουλίου, της 25ης Ιουνίου 1987, σχετικώς με το καθεστώς εισαγωγών αραβοσίτου στην Ισπανία για την περίοδο 1987-1990, λόγω των πιθανών αποτελεσμάτων τους επί της μειώσεως των τιμών αραβοσίτου, να έχουν αρνητικές επιπτώσεις και να δημιουργήσουν δυσχέρειες στην εκπλήρωση των υποχρεώσεων που είχαν αναληφθεί ως αντάλλαγμα των χορηγηθεισών, βάσει του κανονισμού (ΕΟΚ) 3593/86 της Επιτροπής, της 26ης Νοεμβρίου 1986, επιδοτήσεων για εισαγωγή αραβοσίτου στην Ισπανία, φθάνοντας μέχρι του σημείου να συστήσουν περίπτωση ανωτέρας βίας που κατέστησε αδύνατη ή δυσχερή την εκπλήρωση των υποχρεώσεων περί θέσεως σε ελεύθερη κυκλοφορία του αραβοσίτου και να οδηγήσουν στη γένεση του δικαιώματος αποδεσμεύσεως της παρασχεθείσας εγγυήσεως;

2) Μπορούσαν οι κατά τους πρώτους μήνες του 1987 επίσημες ανακοινώσεις

της συμφωνίας μεταξύ ΕΟΚ και Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής και του αποτελέσματος των διαπραγματεύσεων στο πλαίσιο της GATT, ως προς την ανάληψη δεσμεύσεως σχετικής με την ετήσια εισαγωγή αραβοσίτου και σόργου στην Ισπανία κατά την τετραετία 1987-1990, ακόμη και πριν συγκεκριμενοποιηθούν υπό μορφή γραπτής ρυθμίσεως, να έχουν αναπόφευκτες και απρόβλεπτες συνέπειες που φθάνουν μέχρι του σημείου να καταστήσουν αδύνατη ή δυσχερή την εκπλήρωση μιας κυρίας προϋποθέσεως και που θα μπορούσαν να προβληθούν ως περίπτωση ανωτέρας βίας υπό την έννοια του άρθρου 22 του κανονισμού (ΕΟΚ) 2220/85 της Επιτροπής, της 22ας Ιουλίου 1985;»

Η επιχειρηματολογία που αντλείται από την προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης

9. Παρόλον ότι αμφότερα τα ερωτήματα που υπέβαλε το εθνικό δικαστήριο σχετίζονται με την έννοια της ανωτέρας βίας, η προσφεύγουσα, επικαλούμενη ότι η μνεία της ανωτέρας βίας στα ερωτήματα της Audiencia nacional μπορεί να εκληφθεί ως γενομένη αποκλειστικώς χάριν διασαφηνίσεως, προβάλλει επίσης επιχειρήματα σχέση έχοντα με την προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και ζητεί από το Δικαστήριο να προβεί σε ευρεία εξέταση των ερωτημάτων υπό το πρίσμα άλλων διατάξεων ή αρχών του κοινοτικού δικαίου.

Τα επιχειρήματα που στηρίζονται στην ανωτέρα βία και στην προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης έχουν τούτο από κοινού, ότι αμφότερα αναφέρονται σε περιπτώσεις όπου πλήττεται ιδιώτης. Στην πρώτη περίπτωση, η έννοια που χρησιμοποιήθηκε επιτρέπει την απαλλαγή του ιδιώτη από υποχρέωση που υπέχει, ενώ στην άλλη περίπτωση, η έννοια που χρησιμοποιήθηκε επιτρέπει τη δημιουργία υποχρεώσεως εις βάρος τρίτου και προς όφελος του ιδιώτη. Συγκεκριμένα, στην περίπτωση που συντρέχει ανωτέρα βία, αυτό που λαμβάνεται υπόψη είναι η απρόβλεπτη μεταβολή των συνθηκών σε σχέση με την αρχική κατάσταση (τούτο δεν αναμενόταν και, εξάλλου, ουδείς λόγος συνέτρεχε να αναμένεται), ενώ, στην περίπτωση που γίνεται επίκληση της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, γίνεται περισσότερο αναφορά σε προσβολή δικαιωμάτων του ιδιώτη οφειλόμενη σε συμπεριφορά τρίτου υπό τέτοιες συνθήκες ώστε να πρέπει να αναγνωριστεί κάποιο δικαίωμα στον ιδιώτη (η συμπεριφορά του τρίτου ήταν τέτοια ώστε ο ιδιώτης να έχει το δικαίωμα να αναμένει κάτι σχετικά συγκεκριμένο).

10. Μου φαίνεται ότι ορθώς το αιτούν δικαστήριο υπέβαλε τα ερωτήματα στο Δικαστήριο, κάνοντας αναφορά στην έννοια της ανωτέρας βίας. Συγκεκριμένα, η ενώπιον της δικαιοσύνης διαφορά μεταξύ των διαδίκων αφορά την από την προσφεύγουσα εκτέλεση υποχρεώσεων που αυτή ανέλαβε όταν ζήτησε να επιδοτηθεί η εισαγωγή αραβοσίτου. Η απόδειξη ανωτέρας βίας θα της επέτρεπε να απαλλαγεί από τις υποχρεώσεις της και να αναλάβει την εγγύηση που κατέθεσε. Ωστόσο, εφόσον η προσφεύγουσα ανέπτυξε επιχειρηματολογία σχετικώς με την αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, θα εξετάσω επίσης τα ζητήματα που τίθενται όσον αφορά την αρχή αυτή.

11. Το Δικαστήριο πολύ σπανίως έχει δεχθεί επιχειρήματα που στηρίζονταν στην προστασία της δικαιολογημένης εμπιστο-

σύνης στο πλαίσιο οικονομικών μέτρων παρεμβάσεως στις αγορές. Αναγνωρίζει στις κοινοτικές αρχές ένα περιθώριο εκτιμήσεως στον τομέα αυτό, ενώ αξιολογεί με πολύ αυστηρό τρόπο τη συμπεριφορά αυτού του *bonus pater familias* του κοινοτικού δικαίου που είναι ο σώφρων και συνετός επιχειρηματίας. Συγκεκριμένα, κατά πάγια νομολογία, εφόσον ο σεβασμός προς τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη εντάσσεται μεταξύ των θεμελιωδών αρχών της Κοινότητας, οι επιχειρηματίες δεν δικαιολογούνται να τρέφουν εμπιστοσύνη ως προς τη διατήρηση μιας υπάρχουσας καταστάσεως, η οποία μπορεί να μεταβληθεί στο πλαίσιο της εξουσίας εκτιμήσεως των κοινοτικών οργάνων [9]. Το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι έτσι έχουν τα πράγματα ειδικώς σ' έναν τομέα όπως αυτός της κοινής οργανώσεως των αγορών, ο σκοπός της οποίας επιβάλλει συνεχή προσαρμογή στις μεταβολές της οικονομικής καταστάσεως, και ότι τούτο ισχύει ακόμη περισσότερο οσάκις το επίμαχο πλεονέκτημα απορρέει από ένα ειδικό καθεστώς, το οποίο εισάγει παρέκκλιση από τους συνήθεις κανόνες της αγοράς και το οποίο έχει θεσπιστεί για να αντιμετωπιστεί μια εξαιρετική κατάσταση [10].

12. Τούτο ακριβώς συνέβη εν προκειμένω, όπου αντιμετωπιζόταν αυτή η εξαιρετική κατάσταση που συνιστούσε η προσχώρηση της Ισπανίας. Όλοι οι Ισπανοί επιχειρηματίες γνώριζαν ή όφειλαν να γνωρίζουν ότι διενεργούνταν διαπραγματεύσεις [11] μεταξύ της Κοινότητας και των Ηνωμένων Πολιτειών με σκοπό να ελαφρυνθούν οι συνέπειες της προσχωρήσεως στον τομέα του αραβοσίτου με την καθιέρωση μεταβατικής περιόδου: ο κανονισμός (ΕΟΚ) 2913/86 του Συμβουλίου [12] αναφερόταν σε προσωρινή λύση που βρέθηκε την 1η Ιουλίου 1986 και, επιπλέον, εφόσον καθόριζε την παύση της ισχύος των σχετικών μέτρων στις 28 Φεβρουαρίου 1987, αντιμετώπιζε ως πιθανή τη σύντομη σύναψη τελικής συμφωνίας. Εξάλλου, ο κανονισμός (ΕΟΚ) 3593/86 της Επιτροπής [13] εδικαιολογείτο ρητώς από την υψηλή τιμή του αραβοσίτου που οφειλόταν, κυρίως, στην κακή συγκομιδή. Τα μέτρα που ο κανονισμός αυτός θέσπισε χαρακτηρίσθηκαν «μεταβατικά»· είχαν αυστηρώς περιορισμένα χρονικά αποτελέσματα και αφορούσαν μόνον καθορισμένες ποσότητες αραβοσίτου. Κάθε επιχειρηματίας μπορούσε, μόνον από την ανάγνωση των κανονισμών, να αντιληφθεί τον εξελικτικό χαρακτήρα της καταστάσεως.

13. Ακόμα και αν από τον κανονισμό (ΕΟΚ) 3593/86 της Επιτροπής είχε δημιουργηθεί δικαιολογημένη εμπιστοσύνη στους επιχειρηματίες, quod non, ουδόλως βλέπω κατά τι η συναφθείσα στις 30 Ιανουαρίου 1987 συμφωνία μεταξύ ΕΟΚ και Ηνωμένων Πολιτειών θα διέψευδε την εμπιστοσύνη αυτή. Η συμφωνία αυτή δεν είχε άμεσο αποτέλεσμα και μεταφέρθηκε στην κοινοτική έννομη τάξη μόλις με τον κανονισμό 1799/87 του Συμβουλίου, της 25ης Ιουνίου 1987 [14]. Αντιθέτως προς τα όσα υποστηρίζει η προσφεύγουσα της κυρίας δίκης, η ανακοίνωση της συμφωνίας αυτής δεν είχε ευδιάκριτα αποτελέσματα στην τιμή του αραβοσίτου. Ακόμα και η κατατεθείσα από την προσφεύγουσα ενώπιον της Audiencia nacional γραφική παράσταση, που έχει την ίδια πηγή (τη SENPA) με τη γραφική παρά-

9 — Απόφαση της 15ης Ιουλίου 1982, 245/81, Edeka (Συλλογή 1982, σ. 2745, σκέψη 27)· απόφαση της 28ης Οκτωβρίου 1982, 52/81, Faust (Συλλογή 1982, σ. 3745, σκέψη 27)· απόφαση της 17ης Ιουνίου 1987, 424/85 και 425/85, Frico (Συλλογή 1987, σ. 2755, σκέψη 33)· απόφαση της 14ης Φεβρουαρίου 1990, C-350/88, Delacre (Συλλογή 1990, σ. I-395, σκέψη 33)· απόφαση της 7ης Μαΐου 1992, C-258/90 και C-259/90, Pesquerias De Bermeo (Συλλογή 1992, σ. I-2901, σκέψεις 34 έως 36).

10 — Προαναφερθείσα απόφαση της 14ης Φεβρουαρίου 1990, C-350/88, σκέψη 36.

11 — Για την επίδραση που έχει στην ύπαρξη δικαιολογημένης εμπιστοσύνης το τεκμήριο ότι οι επιχειρηματίες γνώριζαν τις διαπραγματεύσεις σε επίπεδο Συμβουλίου, βλ. την απόφαση της 12ης Απριλίου 1984, 281/82, Unifrex (Συλλογή 1984, σ. 1969, σκέψεις 26 έως 27).

12 — Βλ. ανωτέρω την παράγραφο 4.

13 — Βλ. ανωτέρω την παράγραφο 6.

14 — Βλ. ανωτέρω την παράγραφο 5.

σταση την οποία η Επιτροπή κατέθεσε ενώπιον του Δικαστηρίου [15], αλλά αναφέρεται σε βραχύτερη περίοδο, δείχνει ότι η τιμή του αραβοσίτου σημείωνε συνεχή πτώση κατά τους μήνες του Δεκεμβρίου 1986, Ιανουαρίου, Φεβρουαρίου και Μαρτίου 1987. Στη γραφική παράσταση που κατατέθηκε από την Επιτροπή και που καλύπτει την περίοδο από τον Ιούλιο του 1986 μέχρι τον Ιούνιο του 1988 βλέπει κανείς πολύ καλά ότι η τιμή του αραβοσίτου άρχισε να μειώνεται από τον Οκτώβριο του 1986, δηλαδή ακριβώς μετά την έκδοση του κανονισμού 3593/86 της Επιτροπής, ο σκοπός του οποίου συνίστατο στο να προκληθεί πτώση της τιμής. Συνεπώς, η κατά τον Φεβρουάριο του 1987 πτώση των τιμών δεν ήταν αιφνίδια. Δεν ήταν παρά η προβλέψιμη και επιθυμητή από τα θεσπισθέντα τον Οκτώβριο του 1986 μέτρα λογική σειρά και όχι μια απότομη αντίδραση της αγοράς στη συναφθείσα μεταξύ ΕΟΚ και Ηνωμένων Πολιτειών συμφωνία.

14. Όσο για τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1799/87 του Συμβουλίου, της 25ης Ιουνίου 1987, ακόμα λιγότερο βλέπει κανείς κατά ποίον τρόπο ο κανονισμός αυτός θα μπορούσε να διαψεύσει την εμπιστοσύνη των επιχειρηματιών ως προς τις συνθήκες της αγοράς τον Φεβρουάριο του 1987. Ο κανονισμός δεν είχε αναδρομική ισχύ. Δεν είχε εφαρμογή ούτε κατά το χρονικό διάστημα που επιδοτούμενος αραβόσιτος εισερχόταν στην Ισπανία σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 3593/86 της Επιτροπής. Συγκεκριμένα, τέθηκε σε ισχύ μόλις κατά τα τέλη του Ιουνίου του 1987, όταν της προβλεπομένης στον κανονισμό (ΕΟΚ) 3593/86 επιδοτήσεως μπορούσαν να τύχουν μόνον οι ποσότητες αραβοσίτου που είχαν τεθεί σε ελεύθερη κυκλοφορία στην Ισπανία μέχρι τις 31 Μαΐου 1987.

15. Τέλος, ουδέν στοιχείο επιτρέπει τη σκέψη ότι η εμπιστοσύνη των επιχειρηματιών, ακόμα και αν υφίστατο και ακόμα και αν ήταν δικαιολογημένη, θα μπορούσε να είχε διαψευστεί είτε από τη συναφθείσα στις 30 Ιανουαρίου 1987 μεταξύ ΕΟΚ και Ηνωμένων Πολιτειών συμφωνία είτε από την κατά τις αρχές του Φεβρουαρίου ανακοίνωση της συμφωνίας αυτής είτε από τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1799/87, της 25ης Ιουνίου 1987, που θέσπισε τα μέτρα εφαρμογής της συμφωνίας αυτής.

Η επιχειρηματολογία που αντλείται από την ανωτέρα βία

16. Η εφαρμοστέα διάταξη είναι το άρθρο 22, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 2220/85 της Επιτροπής, περί καθορισμού κοινών λεπτομερειών εφαρμογής του καθεστώτος εγγυήσεων για τα γεωργικά προϊόντα [16], όπως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1181/87, της 29ης Απριλίου 1987 [17], κατά το οποίο:

«1. Η εγγύηση καταπίπτει στο σύνολό της για την ποσότητα για την οποία δεν τηρήθηκε μια πρωτογενής απαίτηση [κύρια προϋπόθεση], εκτός εάν αυτό κατέστη αδύνατον λόγω ανωτέρας βίας.»

15 — Η προσφεύγουσα, όπως διευκρινίζει στη σ. 15 του δικογράφου της προσφυγής της ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, άντλησε τη γραφική παράσταση από τη σ. 5 του εβδομαδιαίου εντύπου της SENPA «Mercados nacionales» της τελευταίας εβδομάδας του Μαρτίου του 1987.

16 — ΕΕ L 205, σ. 5.

17 — ΕΕ L 113, σ. 31. Αυτός ο τροποποιητικός κανονισμός, μεταγενέστερος της συστάσεως εγγυήσεως στην υπό κρίση διαφορά, δεν κάνει τίποτα άλλο από το να διευκρινίζει ρητώς ότι υφίσταται η δυνατότητα επικλήσεως ανωτέρας βίας.

Για την έννοια της κυρίας προϋποθέσεως, πρέπει να γίνει παραπομπή στο άρθρο 5 του κανονισμού (ΕΟΚ) 3593/86 της Επιτροπής, το οποίο ορίζει:

«Η εγγύηση που αναφέρεται στο άρθρο 2, παράγραφος 3, αποδεσμεύεται για τις ποσότητες:

— για τις οποίες η αίτηση δεν έγινε αποδεκτή ή όταν έχει εκπληρωθεί η πρωτογενής απαίτηση [κύρια προϋπόθεση],

— οι οποίες έχουν τεθεί σε ελεύθερη κυκλοφορία στην Ισπανία κατά τη διάρκεια ισχύος του τίτλου που αναφέρεται στο άρθρο 3 και μετά από υποβολή αυτού στον οργανισμό ο οποίος τον εξέδωσε εντός μεγίστης προθεσμίας δύο μηνών μετά από τη λήξη της ισχύος.

Η υποχρέωση αυτή είναι πρωτογενής απαίτηση [κύρια προϋπόθεση] κατά την έννοια του άρθρου 20 του κανονισμού (ΕΟΚ) 2220/85 της Επιτροπής.»

Εν προκειμένω, το ερώτημα που τίθεται είναι αν η συμφωνία της 30ής Ιανουαρίου 1987 ή ο κανονισμός (ΕΟΚ) 1799/87 του Συμβουλίου συνιστούν περιπτώσεις ανωτέρας βίας που απαλλάσσουν την Transáfrica από την κύρια προϋπόθεση που συνίστατο στο να θέσει τον επιδοτούμενο αραβόσιτο σε ελεύθερη κυκλοφορία πριν από τις 28 Φεβρουαρίου 1987.

17. Από τα ερωτήματα αυτά μπορώ αβιάστως να απορρίψω εκείνο στο οποίο γίνεται λόγος περί του κανονισμού του Ιουνίου του 1987 ως γεγονότος έχοντος προκαλέσει αδυναμία εκτελέσεως. Όπως και η Επιτροπή, δύσκολα βλέπω πώς ένας κανονισμός που εκδόθηκε τον Ιούνιο του 1987 θα μπορούσε να έχει την παραμικρή επίδραση στην εκτέλεση υποχρεώσεως που θα έπρεπε να είχε εκπληρωθεί τον Φεβρουάριο του 1987.

18. Το Δικαστήριο κατ' επανάληψη έχει κρίνει ότι στον τομέα των γεωργικών κανονισμών η έννοια της ανωτέρας βίας δεν περιορίζεται στην απόλυτη αδυναμία εκτελέσεως της αναληφθείσας υποχρεώσεως. Πάντως, δεν αμφισβητείται ότι η έννοια της ανωτέρας βίας πρέπει να νοείται κατά τέτοιο τρόπο ώστε να καλύπτει γεγονότα ξένα προς τον ενδιαφερόμενο επιχειρηματία, μη φυσιολογικά και απρόβλεπτα, οι συνέπειες των οποίων, ακόμα και αν επεδεικνύετο οποιαδήποτε επιμέλεια, δεν θα μπορούσαν να αποφευχθούν παρά μόνο με τίμημα υπερβολικών θυσιών [18]. Εν προκειμένω, οι συνθήκες αυτές δεν έχουν πληρωθεί.

19. Ανεξάρτητα από το ζήτημα αν η τροποποίηση κανόνων δικαίου μπορεί να συνιστά ανωτέρα βία, το οποίο, ωστόσο, είναι ζήτημα αρχής, το πρώτο στοιχείο που προκύπτει από τη δικογραφία είναι ότι η σύναψη της συμφωνίας της 30ής Ιανουαρίου 1987 ουδόλως αποτελούσε απρόβλεπτο στοιχείο για τους επιχειρηματίες. Όπως έχω μόλις εκθέσει, οι διαπραγματεύσεις διεξάγονταν επί πολλούς μήνες και, εξάλλου, ο κανονισμός (ΕΟΚ) 2913/86 του Συμβουλίου αναφερόταν σε προσωρινή λύση που βρέθηκε την 1η Ιουλίου 1986. Από την ανάγνωση των δημοσιευμάτων του τύπου, που η προσφεύγουσα κατέθεσε ενώπιον του

18 — Προσφάτως, απόφαση της 13ης Οκτωβρίου 1993, C-124/92, An Bord Bainne (Συλλογή 1993, σ. I-5061, σκέψη 11).

εθνικού δικαστηρίου, αποκτάται η πεποίθηση ότι κάθε κανονικά πληροφορημένος επιχειρηματίας μπορούσε να αντιληφθεί ότι το ζήτημα της εισαγωγής αραβοσίτου στην Ισπανία αποτελούσε ένα από τα σημαντικά θέματα των διαπραγματεύσεων μεταξύ ΕΟΚ και Ηνωμένων Πολιτειών. Η προσφεύγουσα γνώριζε ή έπρεπε να γνωρίζει ότι οπωσδήποτε έπρεπε να επέλθει συμφωνία προκειμένου να αποφευχθεί εμπορικός πόλεμος μεταξύ ΕΟΚ και Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής.

20. Κατά την προσφεύγουσα, η *προκληθείσα από την ανακοίνωση της συμφωνίας* πτώση των τιμών του αραβοσίτου είναι αυτή που κατέστησε αδύνατη ή άκρως δυσχερή την εκτέλεση της υποχρεώσεώς της να θέσει σε ελεύθερη κυκλοφορία τον επιδοτούμενο αραβόσιτο. Παρόλον ότι συμφωνώ ότι την εποχή εκείνη υπήρχε πτώση της τιμής του αραβοσίτου, μου φαίνεται ότι έχω αρκούντως αποδείξει, στο πλαίσιο του επιχειρήματος περί της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, ότι αυτή η πτώση της τιμής δεν αποτελούσε μια αιφνίδια και απρόβλεπτη αντίδραση στην ανακοίνωση της συμφωνίας της 30ής Ιανουαρίου 1987 μεταξύ της Κοινότητας και των Ηνωμένων Πολιτειών, αλλά την προβλέψιμη και επιθυμητή από τα θεσπισθέντα τον Οκτώβριο του 1986 μέτρα λογική συνέχεια.

21. Περιήλθε η εταιρία Transáfrica σε απόλυτη αδυναμία να θέσει σε ελεύθερη κυκλοφορία τον επιδοτούμενο αραβόσιτο; Τούτο δεν συνέβη. Το εμπόρευμα ήταν διαθέσιμο. Χωρίς αμφιβολία, το εγχείρημα είχε καταστεί λιγότερο ενδιαφέρον από οικονομικής απόψεως. Αλλά στην περίπτωση αυτή πρόκειται περί επιχειρηματικού κινδύνου και όχι περί ανωτέρας βίας. Συγκεκριμένα, στους επιχειρηματίες εναπόκειται να προβαίνουν σε ορισμένες επιλογές και να αναλαμβάνουν τις συνέπειές τους, να καρπώνονται τα οφέλη ή να υφίστανται τις απώλειες που απορρέουν από τις επιλογές αυτές. Η Transáfrica αποφάσισε να αγοράσει μια σημαντική ποσότητα επιδοτουμένου αραβοσίτου στο πλαίσιο του κανονισμού (ΕΟΚ) 3593/86, ο οποίος, όπως η εταιρία όφειλε να το γνωρίζει, δεδομένου ότι αναγραφόταν στο κείμενό του, αποτελούσε περιορισμένης εφαρμογής τόσο από απόψεως χρόνου όσο και από απόψεως ρυθμιζομένων ποσοτήτων μεταβατικό μέτρο, το οποίο ανταποκρινόταν σε συγκεκριμένη ανάγκη και σκοπούσε να προκαλέσει πτώση μιας τιμής. Η Transáfrica, μόλις παρέλαβε στις 10 Δεκεμβρίου του 1986 τους τίτλους εισαγωγής 125 000 τόνων, από την ποσότητα αυτή επέλεξε να εισαγάγει μόνον 31 587 τόνους και, όσο για το υπόλοιπο, αποφάσισε να αναμείνει. Αν, τον Φεβρουάριο, η τιμή ήταν ιδιαιτέρως χαμηλή και αν η ανακοίνωση της συμφωνίας μεταξύ της Κοινότητας και των Ηνωμένων Πολιτειών καθιστούσε δυνατή την πρόβλεψη ακόμα μεγαλύτερης μεταγενέστερης πτώσεως της τιμής, δεν θα επρόκειτο παρά μόνον περί της πραγματοποιήσεως ενός συνήθους επιχειρηματικού κινδύνου και όχι περί της επελεύσεως ενός περιστατικού συνιστώντος ανωτέρα βία.

Συμπέρασμα

22. Δεν μπορώ να ακολουθήσω την επιχειρηματολογία που η προσφεύγουσα ανέπτυξε είτε επρόκειτο περί της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης είτε περί της ανωτέρας βίας. Συνεπώς, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει την ακόλουθη απάντηση στα ερωτήματα που υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο:

«Ούτε τα μέτρα που θεσπίστηκαν με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1799/87 του Συμβουλίου, της 25ης Ιουνίου 1987, όσον αφορά το καθεστώς εισαγωγής αραβοσίτου στην Ισπανία για την περίοδο 1987-1990, ούτε οι επίσημες ανακοινώσεις, κατά τη διάρκεια των πρώτων μηνών του έτους 1987, της συμφωνίας μεταξύ ΕΟΚ και Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής και του αποτελέσματος των διαπραγματεύσεων στα πλαίσια της GATT, όσον αφορά αυτό το καθεστώς εισαγωγής, μπορούσαν να τύχουν επικλήσεως από επιχειρηματία ως λόγοι συνιστώντες ανωτέρα βία, προκειμένου ο επιχειρηματίας αυτός να απαλλαγεί της αναληφθείσας υπό τον κανονισμό 3593/86 της Επιτροπής, της 26ης Νοεμβρίου 1986, υποχρεώσεως να θέσει σε ελεύθερη κυκλοφορία επιδοτούμενο αραβόσιτο.»