ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πέμπτο τμήμα) της 22ας Ιανουαρίου 1986 *

Στην υπόθεση 250/84,

που έχει ως αντικείμενο αίτηση του Tribunale di Roma προς το Δικαστήριο, κατ' εφαρμογή του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, με την οποία ζητείται, στο πλαίσιο της διαφοράς που εκκρεμεί ενώπιον του παραπέμποντος δικαστηρίου μεταξύ

Eridania zuccherifici nazionali SpA και λοιπών

και

Cassa conguaglio zucchero και Υπουργείων Οικονομικών και Θησαυροφυλακίου της Ιταλίας,

η έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ως προς το κύρος των άρθρων 24 και 28 του κανονισμού 1785/81 του Συμβουλίου, της 30ής Ιουνίου 1981, περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα της ζάχαρης (ΕΕ L 177, σ. 4),

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα)

συγκείμενο από τους U. Everling, πρόεδρο τμήματος, R. Joliet, O. Due, Y. Galmot και Κ. Κακούρη, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: P. VerLoren van Themaat
γραμματέας: H. A. Rühl, κύριος υπάλληλος διοικήσεως

αφού άκουσε τις παρατηρήσεις:

— των εναγουσών στην κύρια δίκη, εκπροσωπουμένων από τους δικηγόρους Mauro de André, Giuseppe Marchesini και Federico Sorrentino,

— της ιταλικής κυβέρνησης, εκπροσωπούμενης από τον Ivo M. Braguglia, avvocato dello Stato,

— του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενου από τους Antonio Sacchettini και Arthur Brautigam,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ιταλική.

— της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενης από τον Alberto Prozzillo,

και αφού άκουσε το γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 22ας Οκτωβρίου 1985,

εκδίδει την ακόλουθη

ΑΠΟΦΑΣΗ

(Το μέρος που περιέχει τα περιστατικά παραλείπεται)

Σκεπτικό

1 Με Διάταξη της 11ης Νοεμβρίου 1983, που περιήλθε στο Δικαστήριο στις 23 Οκτωβρίου 1984, το Tribunale di Roma υπέβαλε, δυνάμει του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, δύο ερωτήματα σχετικά με το κύρος των άρθρων 24 και 28 του κανονισμού 1785/81 του Συμβουλίου, της 30ής Ιουνίου 1981, περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα της ζάχαρης (ΕΕ L 177, σ. 4).

2 Τα ερωτήματα αυτά ανέκυψαν στο πλαίσιο αγωγής που άσκησαν η εταιρία Eridania zuccherifici nazionali SpA, άλλες δεκαπέντε ιταλικές εταιρίες παραγωγής ζάχαρης, το Consorzio nazionale bieticultori και η Associazione nazionale bieticultori κατά της Cassa conguaglio zucchero και των Υπουργείων Οικονομικών και Θησαυροφυλακίου της Ιταλίας. Από τις ενάγουσες στην κύρια δίκη ζητήθηκε το 1982 η καταβολή συνεισφορών λόγω παραγωγής ζάχαρης, βάσει των άρθρων 24 και 28 του κανονισμού 1785/81. Με τις αγωγές τους ζητούν από το Tribunale di Roma να αναγνωρίσει ότι δεν υπήρχε υποχρέωση καταβολής των συνεισφορών αυτών, λόγω του παράνομου χαρακτήρα της προαναφερθείσας ρύθμισης, και να υποχρεώσει τις εναγόμενες διοικητικές αρχές να αποδώσουν εντόκως τις συνεισφορές που έχουν ήδη καταβληθεί.

3 Κρίνοντας ότι η έκδοση της απόφασής του εξαρτάται από το ζήτημα αν οι προαναφερθείσες διατάξεις του κανονισμού είναι έγκυρες ή όχι, το Tribunale di Roma ανέβαλε την έκδοση οριστικής αποφάσεως και υπέβαλε στο Δικαστήριο τα ακόλουθα ερωτήματα:

« α) Το άρθρο 28 του κανονισμού 1785/81 του Συμβουλίου, το οποίο επιβαρύνει τους ιταλούς παραγωγούς με συνεισφορά για τη διάθεση της ζάχαρης σε εγγυημένη τιμή, συνεισφορά που υπολογίζεται βάσει των ποσοστώσεων παραγωγής που καθορίζονται από το άρθρο 24, είναι άκυρο, λόγω παραβιάσεως της απαγόρευσης των διακρίσεων την οποία προβλέπουν τα άρθρα 7 και 40, παράγραφος 3, της Συνθήκης, καθώς και λόγω αντίθεσης προς την αρχή της αναλογικότητας σε σχέση με τους στόχους που προβλέπει το άρθρο 39, παράγραφος 1, στοιχείο β), της ίδιας Συνθήκης;

β) Το άρθρο 24 του κανονισμού 1785/81, το οποίο καθορίζει τις ιταλικές ποσοστώσεις παραγωγής Α και τη σχέση μεταξύ ποσόστωσης Α και ποσόστωσης Β, είναι άκυρο λόγω ελλείψεως αιτιολογίας σε σχέση με το άρθρο 190 της Συνθήκης; »

4 Στο σκεπτικό της Διάταξης παραπομπής, το εθνικό δικαστήριο παρατηρεί ότι η Ιταλία είναι το κράτος μέλος με τη μικρότερη αναλογία μεταξύ εγχώριας κατανάλωσης και ποσόστωσης Α (85 %, έναντι του κοινοτικού μέσου όρου που είναι 101 % και της μέγιστης τιμής 194 %, που είναι του Βελγίου). Επομένως, η Ιταλία μπορεί να εξάγει μόνο ζάχαρη που υπάγεται στην ποσόστωση Β, για την οποία η συνεισφορά είναι ίση προς το 39,5 % της τιμής παρεμβάσεως, ενώ τα άλλα κράτη μέλη μπορούν να εξάγουν και ζάχαρη που υπάγεται στην ποσόστωση Α, για την οποία καταβάλλεται η χαμηλότερη εισφορά του 2 %. Η κατάσταση αυτή συνιστά παράβαση του άρθρου 7 της Συνθήκης.

5 Κατά το εθνικό δικαστήριο, γίνεται επίσης διάκριση μεταξύ παραγωγών, κατά την έννοια του άρθρου 40, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης. Καταρχάς, η αναλογία μεταξύ των συνεισφορών που εισπράττονται για τις ποσότητες που υπάγονται στην ποσόστωση Β και του ύψους της ποσόστωσης αυτής για την Ιταλία είναι η μεγαλύτερη στην Κοινότητα [138 λιρέτες ανά χιλιόγραμμο (LIT/kg) έναντι του κοινοτικού μέσου όρου που είναι 113 LIT/kg]. Δεύτερον, τα πάγια έξοδα παραγωγής για τις ποσότητες της ποσόστωσης Α στην Ιταλία είναι τα υψηλότερα στην Κοινότητα, εφόσον η μέση ιταλική παραγωγή ανά παραγωγική μονάδα είναι η χαμηλότερη (29 333 300 kg έναντι του κοινοτικού μέσου όρου που είναι 46 647 100 kg). Εξάλλου, οι συνεισφορές που επιβάλλονται στους ιταλούς παραγωγούς για την ποσόστωση Β είναι δυσανάλογες σε σχέση προς το στόχο που διακηρύσσεται στο άρθρο 39, παράγραφος 1, στοιχείο β), της Συνθήκης, που αποσκοπεί στην εξασφάλιση δίκαιου βιοτικού επιπέδου στο γεωργικό πληθυσμό.

6 Τέλος, κατά τη Διάταξη παραπομπής πάντα, ο κανονισμός 1785/81 είναι ανεπαρκώς αιτιολογημένος, εφόσον περιορίζεται, σχετικά με τις ποσοστώσεις παραγωγής, στη διαβεβαίωση ότι οι λόγοι που οδήγησαν στη θέσπισή της εξακολουθούν να ισχύουν, χωρίς να εξηγεί γιατί οι μεταβολές που μεσολάβησαν εν τω μεταξύ στην κατάσταση της αγοράς δεν ήταν σημαντικές.

Περί του συστήματος ποσοστώσεων και συνεισφορών για την παραγωγή ζάχαρης

7 Η κοινή οργάνωση της αγοράς ζάχαρης δημιουργήθηκε με τον κανονισμό 1009/67 του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 1967 (GU 308, σ. 1). Με τον κανονισμό αυτό θεσπίστηκε ένα σύστημα, του οποίου η ισχύς προβλεπόταν αρχικά μέχρι τον Ιούλιο 1975 και το οποίο προέβλεπε την παροχή σε κάθε επιχείρηση μιας « βασικής ποσόστωσης » και μιας « ανώτατης ποσόστωσης » για κάθε περίοδο. Η ποσότητα ζάχαρης που υπερέβαινε την ανώτατη ποσόστωση δεν μπορούσε να πωληθεί εντός της Κοινότητας. Προβλεπόταν επίσης ένα κοινοτικό σύστημα χρηματοδότησης των εξόδων διαθέσεως των πλεονασμάτων, τα οποία θα βάρυναν μέχρι ενός ορίου το σύνολο των παραγωγών μέσω συνεισφορών λόγω παραγωγής, ενώ κατά το υπόλοιπο θα βάρυναν τον κοινοτικό προϋπολογισμό. Η ισχύς του συστήματος αυτού παρατάθηκε, με ορισμένες τροποποιήσεις, από τους κανονισμούς 3330/74 του Συμβουλίου, της 19ης Δεκεμβρίου 1974 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/011, σ. 134), και 1592/80 του Συμβουλίου, της 24ης Ιουνίου 1980 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/029, σ. 29). Με τον κανονισμό 3330/74 αυξήθηκαν οι βασικές ποσοστώσεις μόνο για τα κράτη μέλη που είναι οι κύριοι παραγωγοί ζάχαρης, όχι επομένως και για την Ιταλία· η αύξηση αυτή αποσκοπούσε στην αντιστάθμιση των αρνητικών αποτελεσμάτων των εισαγωγών προτιμησιακής ζάχαρης από τις χώρες ΑΚΕ βάσει των ανειλημμένων υποχρεώσεων της Κοινότητας.

8 Η προαναφερθείσα ρύθμιση αντικαταστάθηκε από τον κανονισμό 1785/81 του Συμβουλίου, της 30ής Ιουνίου 1981, που άρχισε να ισχύει από την 1η Ιουλίου 1981. Ο τελευταίος αυτός κανονισμός, που είναι υπό κρίση στην παρούσα υπόθεση, διακρίνει μεταξύ τριών τύπων ποσοστώσεων. Η ποσόστωση Α, που αντιπροσωπεύει την κατανάλωση εντός της Κοινότητας, μπορεί να διατίθεται ελεύθερα εντός της κοινής αγοράς, η δε διάθεσή της εξασφαλίζεται με την τιμή παρεμβάσεως. Η ποσόστωση Β είναι η ποσότητα της παραγωγής ζάχαρης που υπερβαίνει τη βασική ποσόστωση (« ποσόστωση Α ») χωρίς να υπερβαίνει την « ανώτατη ποσόστωση », που ισούται προς την ποσόστωση Α πολλαπλασιαζόμενη προς ένα συντελεστή. Και αυτή μπορεί να διατίθεται ελεύθερα εντός της κοινής αγοράς, χωρίς όμως την εγγύηση της τιμής παρεμβάσεως, ή μπορεί να εξάγεται σε τρίτες χώρες με ενίσχυση λόγω εξαγωγής· η ενίσχυση αυτή, που ισούται προς τη διαφορά μεταξύ της τιμής παρεμβάσεως και της

παγκόσμιας τιμής της ζάχαρης, καταβάλλεται υπό μορφή επιστροφών λόγω εξαγωγής. Τέλος, η ποσόστωση Γ, δηλαδή η παραγωγή που υπερβαίνει την « ανώτατη ποσόστωση » (ποσοστώσεις Α και Β), μπορεί να τεθεί στο εμπόριο μόνο στις τρίτες χώρες και χωρίς τη χορήγηση καμιάς ενίσχυσης λόγω εξαγωγής.

9 Με τον κανονισμό 1785/81 μεταρρυθμίστηκε επίσης το σύστημα χρηματοδοτήσεως των εξόδων που προκύπτουν από την εξαγωγή της ζάχαρης. Πρώτον, εισήχθη η αρχή της πλήρους ευθύνης των παραγωγών, οι οποίοι οφείλουν να φέρουν εξ ολοκλήρου τα έξοδα διαθέσεως στις αγορές εξαγωγής των ποσοτήτων ζάχαρης που υπάγονται στο ευεργέτημα των επιστροφών. Δεύτερον, επιβάλλει συνεισφορά λόγω παραγωγής όχι μόνο στη ζάχαρη που παράγεται βάσει της ποσόστωσης Β, αλλά και στη ζάχαρη που παράγεται βάσει της ποσόστωσης Α.

10 Δυνάμει των άρθρων 24 και 28 του κανονισμού 1785/81, το σύστημα που δημιουργείται με τον τρόπο αυτό έχει ως εξής:

— οι ποσότητες αναφοράς (« βασικές ποσότητες ») για τον καθορισμό των βασικών ποσοστώσεων (« ποσοστώσεων Α ») παραμένουν αμετάβλητες σε σχέση προς την προϊσχύσασα ρύθμιση, με την εξαίρεση της βασικής ποσότητας που χορηγείται στην Ιταλία, η οποία αυξάνεται από 1 230 000 τόνους σε 1 320 000 τόνους (άρθρο 24 του κανονισμού 1785/81)·

— οι ποσοστώσεις που υπερβαίνουν τις βασικές ποσοστώσεις, παραμένοντας όμως εντός του ορίου της ανώτατης ποσόστωσης (« ποσοστώσεις Β »), ορίζονται σε συνάρτηση προς την πραγματική παραγωγή, δεν επιτρέπεται πάντως να είναι κατώτερες από το 10 % των βασικών ποσοστώσεων. Για να ληφθεί υπόψη η εξέλιξη της παραγωγής τεύτλων και ζαχαροκάλαμου κατά περιφέρειες, οι ποσοστώσεις Β καθορίζονται σε ύψος ίσο προς το μέσο όρο της υψηλότερης παραγωγής που σημειώθηκε σε τρεις από τις πέντε τελευταίες περιόδους (ό.π.)·

— τα έξοδα διαθέσεως των πλεονασμάτων που προκύπτουν από τη σχέση μεταξύ της παραγωγής της Κοινότητας και της κατανάλωσής της χρηματοδοτούνται εξ ολοκλήρου από τους ίδιους τους παραγωγούς, το δε σύνολο της παραγωγής που υπάγεται στις ποσοστώσεις Α και Β υπόκειται σε συνεισφορά που καταβάλλεται ως εξής (άρθρο 28 του κανονισμού 1785/81):

— η συνολική ζημία που προκύπτει από τη διάθεση των εν λόγω πλεονασμάτων κατανέμεται καταρχάς στο σύνολο της παραγωγής που πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο των ποσοστώσεων Α και Β με συνεισφορά λόγω παραγωγής που έχει ως ανώτατο όριο το 2 % της τιμής παρεμβάσεως της λευκής ζάχαρης·

— το μέρος της ζημίας αυτής που δεν καλύπτεται από το προϊόν της εν λόγω συνεισφοράς χρηματοδοτείται από συμπληρωματική συνεισφορά επί της παραγωγής που πραγματοποιείται βάσει της ποσόστωσης Β, η οποία συνεισφορά έχει ως ανώτατο όριο το 30 % της ίδιας τιμής παρεμβάσεως. Στην περίπτωση, όμως, που ο τελευταίος αυτός τρόπος χρηματοδοτήσεως εξακολουθεί να μην επαρκεί, το ανώτατο όριο μπορεί να αυξηθεί μέχρι το 37,5 %, οπότε η συνολική επιβάρυνση της παραγωγής που υπάγεται στην ποσόστωση Β μπορεί να φτάσει το 39,5 %.

Επί του πρώτου ερωτήματος

Περί της προβαλλομένης δυσμενούς διακρίσεως

11 Με το πρώτο σκέλος του πρώτου ερωτήματος, το εθνικό δικαστήριο ερωτά κατ' ουσία αν η συνεισφορά που επιβάλλεται στους ιταλούς παραγωγούς δυνάμει των άρθρων 24 και 28 του κανονισμού 1785/81 αντιβαίνει στην απαγόρευση των διακρίσεων που διακηρύσσεται στα άρθρα 7 και 40, παράγραφος 3, της Συνθήκης.

12 Οι ενάγουσες στην κύρια δίκη και η ιταλική κυβέρνηση προτείνουν να δοθεί καταφατική απάντηση στο ερώτημα αυτό. Κατ' αυτές, η δυσμενής διάκριση στοιχειοθετείται από το γεγονός ότι το σύνολο των επιβαρύνσεων που συνδέονται με τη χρηματοδότηση του συστήματος ποσοστώσεων υπολογίζεται βάσει της κατανάλωσης εντός της Κοινότητας, ενώ οι επιβαρύνσεις τις οποίες φέρουν οι κατ' ιδίαν επιχειρήσεις υπολογίζονται βάσει της πραγματικής τους παραγωγής κατά τη διάρκεια της περιόδου αναφοράς. Η εφαρμογή διαφορετικών παραμέτρων για το σύνολο των επιβαρύνσεων και για την κατανομή τους μεταξύ των κατ' ιδίαν επιχειρήσεων έχει ως αποτέλεσμα η ποσόστωση Α που χορηγείται στην Ιταλία, η οποία υπόκειται σε συνεισφορά μόνο 2 %, να καθορίζεται σε επίπεδο σαφώς κατώτερο από την εγχώρια ιταλική κατανάλωση.

13 Οι ενάγουσες στην κύρια δίκη στηρίζουν τον ισχυρισμό τους σε διάφορα πραγματικά στοιχεία: η βασική ποσόστωση για την Ιταλία δεν αυξήθηκε μεταξύ των ετών 1968 και 1981, ενώ αυξήθηκε η βασική ποσόστωση όλων των άλλων κρατών μελών. Με τον κανονισμό 1785/81 χορηγήθηκε μεν στην Ιταλία ποσόστωση Α υψηλότερη κατά 7,3 % της βασικής ποσόστωσης που είχε προηγουμένως, παραμένει όμως γεγονός ότι το συνολικό ποσοστό της αύξησης της ιταλικής βασικής ποσόστωσης/ποσόστωσης Α εξακολουθεί να είναι κατώτερο του μέσου ποσοστού της ίδιας αύξησης στην Κοινότητα από το 1968 (7,3 % έναντι 18 %). Αντιθέτως, η ιταλική κατανάλωση ζάχαρης αυξήθηκε από το 1968 κατά 9,1 %, ενώ στο σύνολο της Κοινότητας η κατανάλωση ζάχαρης μειώθηκε κατά 2,1 %. Λόγω των εξελίξεων αυτών, η Ιταλία είναι, μαζί με την

Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, το κράτος μέλος με τη μικρότερη αναλογία μεταξύ ποσόστωσης Α και εγχώριας κατανάλωσης (85 % έναντι του κοινοτικού μέσου όρου 101 %).

14 Επομένως, συνάγουν οι ενάγουσες στην κύρια δίκη, οι ιταλοί παραγωγοί μπορούν να εξάγουν μόνο ζάχαρη που υπάγεται στην ποσόστωση Β, η οποία υπόκειται σε υψηλότερη φορολογία, και επιβαρύνονται ως εκ τούτου στην ποσόστωσή τους Β με τα έξοδα των εξαγωγών που πραγματοποιούν οι παραγωγοί των άλλων κρατών μελών, τα οποία διαθέτουν ποσόστωση Α υψηλότερη από την εγχώρια κατανάλωσή τους. Έτσι, οι ιταλοί παραγωγοί, οι οποίοι ουδέποτε δημιούργησαν πλεονάσματα, υποχρεώνονται να χρηματοδοτούν τη διάθεση σε εγγυημένη τιμή της παραγωγής των κοινοτικών τους ανταγωνιστών.

15 Η ιταλική κυβέρνηση προσθέτει σχετικώς ότι οι εξελίξεις που περιγράφονται πιο πάνω απειλούν να διαταράξουν βαθμιαία την ισορροπία της παραγωγής εντός της Κοινότητας, δεδομένου ότι ο παράγων πλεονάσματα, ο οποίος μερικώς μόνο υφίσταται τις συνέπειες των δικών του πλεονασμάτων, θα τείνει να αυξάνει την παραγωγή του και να αποκτά έτσι δικαίωμα αυξήσεως της ποσόστωσής του, ενώ ο παραγωγός που έχει το υψηλότερο κόστος και που κατά κανόνα δεν παράγει πλεονάσματα υποχρεώνεται να συμβάλει για την κάλυψη των επιβαρύνσεων που προκύπτουν από την εξαγωγή της πλεονασματικής αυτής παραγωγής.

16 Το Συμβούλιο και η Επιτροπή αποκρούουν τον ισχυρισμό ότι υπάρχει διάκριση λόγω ιθαγένειας ή μεταξύ των παραγωγών της Κοινότητας. Κατά την άποψή τους, οι ποσοστώσεις καθορίζονται σε συνάρτηση με αντικειμενικά κριτήρια και ενόψει του σκοπού της κανονιστικής ρύθμισης, ο οποίος έγκειται στην εξασφάλιση κάποιου ελέγχου της παραγωγής ζάχαρης, επιτρέποντας ταυτόχρονα την αλλαγή του προσανατολισμού της εν λόγω παραγωγής.

17 Η Επιτροπή διευκρινίζει ότι ο καθορισμός των εθνικών ποσοστώσεων βάσει της πραγματικής παραγωγής των επιχειρήσεων ανταποκρίνεται στις αρχές της αλληλεγγύης μεταξύ των παραγωγών, της εξειδίκευσης της παραγωγής και της ελευθερίας του ενδοκοινοτικού εμπορίου. Αν από το σύστημα αυτό προκύπτει ενδεχομένως διαφορετική επιβάρυνση για τους ιταλούς παραγωγούς από ό,τι για τους λοιπούς παραγωγούς της Κοινότητας, η διαφορά αυτή είναι απλώς αποτέλεσμα του διαφορετικού ύψους της παραγωγής στα διάφορα κράτη μέλη. Για τον ίδιο λόγο, η σχέση μεταξύ των εισπραττόμενων συνεισφορών και της ποσοστώσεως Β για την Ιταλία δεν έχει σημασία, δεδο-

μένου ότι η χρησιμοποίηση από τις επιχειρήσεις των διαφόρων κρατών μελών της ποσόστωσής τους Β ποικίλλει πάντα από περίοδο σε περίοδο. Όσον αφορά τη φερόμενη αδυναμία των ιταλών παραγωγών να εξάγουν ζάχαρη πέρα από εκείνη που υπάγεται στην ποσόστωση Β, η Επιτροπή παρατηρεί ότι οι εν λόγω παραγωγοί δεν εξάγουν στις τρίτες χώρες στην πραγματικότητα ζάχαρη παραγόμενη εντός των ορίων των ποσοστώσεων και ότι εξάλλου δεν υπάρχει καμία σχέση μεταξύ των εισπραττόμενων συνεισφορών και του προορισμού του προϊόντος. Τέλος, οι επιστροφές καταβάλλονται αδιακρίτως κατά την εξαγωγή της ζάχαρης που υπάγεται στην ποσόστωση Α και της ζάχαρης που υπάγεται στην ποσόστωση Β.

18 Το Συμβούλιο και η Επιτροπή σημειώνουν εξάλλου ότι, αν ληφθεί υπόψη η έλλειψη ανταγωνιστικότητας της ιταλικής παραγωγής τεύτλων, οι ιταλοί παραγωγοί απολαύουν από πολλές απόψεις ενός συστήματος που τους ευνοεί περισσότερο από ό,τι τους παραγωγούς άλλων κρατών μελών. Έτσι, οι βασικές ποσότητες για την Ιταλία καθορίστηκαν ευθύς εξαρχής, με τον κανονισμό 1009/67, σε επίπεδο υψηλότερο από ό,τι οι βασικές ποσότητες που χορηγήθηκαν στα λοιπά κράτη μέλη· επιπλέον μόνο στην Ιταλία χορηγήθηκε, με τον κανονισμό 1785/81, ποσόστωση Α που υπερέβαινε την υφιστάμενη βασική της ποσότητα. Άλλωστε, η συνεισφορά λόγω παραγωγής υπολογίζεται, για τους ιταλούς παραγωγούς, σε σχέση προς την τιμή παρεμβάσεως και όχι σε σχέση προς την — υψηλότερη — παράγωγη τιμή παρεμβάσεως που εφαρμόζεται στην Ιταλία ως ελλειμματική ζώνη· κατά συνέπεια, οι ιταλοί παραγωγοί υπόκεινται στην πραγματικότητα σε χαμηλότερη συνεισφορά από ό,τι οι λοιποί παραγωγοί της Κοινότητας. Τέλος, το ισχύον σύστημα επιτρέπει στην Ιταλία να χορηγεί εθνικές ενισχύσεις στους τευτλοπαραγωγούς και τους παραγωγούς ζάχαρης, πέρα από την εγγύηση των τιμών που καθορίζονται κατά περιφέρεια, ενώ παρέχει επίσης στο εν λόγω κράτος μέλος την ευχέρεια να μεταβάλλει χωρίς περιορισμούς τις ποσοστώσεις των επιχειρήσεών του στο μέτρο που αυτό είναι αναγκαίο για την υλοποίηση προγραμμάτων αναδιαρθρώσεως.

19 Πρέπει καταρχάς να γίνει δεκτό ότι, όπως τόνισαν το Συμβούλιο και η Επιτροπή, το σύστημα ποσοστώσεων για την παραγωγή ζάχαρης αποτελεί ουσιώδες στοιχείο της κοινής οργάνωσης της αγοράς του οικείου τομέα. Ενόψει των πλεονασμάτων τόσο στην κοινοτική όσο και στην παγκόσμια αγορά, το σύστημα αυτό αποσκοπεί στη συγκράτηση της παραγωγής πλησιάζοντάς την κατά το δυνατόν στην εγχώρια κατανάλωση, ενώ ταυτόχρονα προάγει την εξειδίκευση κατά περιφέρειες. Για το σκοπό αυτό, εξασφαλίζει τη διάθεση ορισμένων ποσοτήτων σε εγγυημένη τιμή, μέσω ενός συστήματος χρηματοδοτήσεως των εξόδων διαθέσεως, τα οποία φέρει αλληλεγγύως το σύνολο των παραγωγών. Το εν λόγω σύστημα χρηματοδοτήσεως είναι έτσι διαρθρωμένο, ώστε για την ποσόστωση Α, που αντιπροσωπεύει την εγχώρια κατανάλωση, να εισπράττεται μόνο μια πολύ μικρή συνεισφορά, ενώ η ποσόστωση Β, που προορίζεται βασικά προς εξαγωγή, υπόκειται σε πολύ υψηλότερη συνεισφορά, τέτοια που να

παρέχει τη δυνατότητα χρηματοδοτήσεως των αναγκαίων επιστροφών και να ασκεί ταυτόχρονα επίδραση αποτρεπτική για τους παραγωγούς.

20 Υπ' αυτές τις συνθήκες, ορθώς το Συμβούλιο κατένειμε τις καθορισθείσες ποσοστώσεις μεταξύ των κατ' ιδίαν επιχειρήσεων βάσει της πραγματικής τους παραγωγής. Πράγματι, αυτή η κατανομή των επιβαρύνσεων ανταποκρίνεται στην αρχή της εξειδίκευσης των περιφερειών, αρχή που αποτελεί θεμέλιο της κοινής αγοράς και βάσει της οποίας η παραγωγή πρέπει να μπορεί να πραγματοποιείται στον από οικονομική άποψη προσφορότερο τόπο. Η κατανομή αυτή είναι άλλωστε σύμφωνη προς την αρχή της αλληλεγγύης των παραγωγών, δεδομένου ότι είναι θεμιτό να λαμβάνεται ως κριτήριο η παραγωγή για να εκτιμηθούν τόσο η οικονομική ισχύς των παραγωγών όσο και τα οφέλη που αποκομίζουν από το σύστημα.

21 Το συμπέρασμα αυτό δεν αναιρείται από το γεγονός ότι η κατανομή των επιβαρύνσεων μεταξύ των επιχειρήσεων συναρτήσει της παραγωγής συνεπάγεται για την Ιταλία ποσόστωση Α κατώτερη από την εγχώρια κατανάλωσή της καθώς και ιδιαίτερα μεγάλη αναλογία μεταξύ των εισπραττόμενων συνεισφορών και της ποσόστωσης Β της εν λόγω χώρας. Οι συνέπειες αυτές προκύπτουν, αντιθέτως, από την ίδια την ανάγκη να μπορεί στην κοινή αγορά, που χαρακτηρίζεται από εξειδίκευση κατά περιφέρειες, η παραγωγή κάθε κράτους μέλους να αναπτύσσεται ανεξάρτητα από το ύψος της κατανάλωσής του. Οι συνέπειες αυτές, επομένως, δεν μπορούν να δημιουργήσουν δυσμενείς διακρίσεις.

22 Η αιτίαση περί δυσμενούς διακρίσεως παρίσταται ακόμη περισσότερο αβάσιμη αν εξεταστούν οι αμφισβητούμενες διατάξεις σε αλληλουχία με τις λοιπές διατάξεις του κανονισμού. Το Συμβούλιο ενέταξε στο σύστημα ποσοστώσεων διάφορα ειδικά μέτρα που έχουν χαρακτήρα ενισχύσεως υπέρ των ιταλών παραγωγών, όπως είναι η ευθύς εξαρχής υψηλότερη βασική ποσότητα, η υψηλότερη τιμή παρεμβάσεως, καθώς και η άδεια χορηγήσεως εθνικών ενισχύσεων, ακριβώς για να μετριάσει τις ανισότητες που απορρέουν από τις ιδιαίτερες διαρθρωτικές δυσχέρειες της Ιταλίας.

23 Οι ενάγουσες στην κύρια δίκη και η ιταλική κυβέρνηση ισχυρίζονται ακόμη ότι η επίδικη κανονιστική ρύθμιση εμπεριέχει δυσμενή διάκριση, διότι οι ποσοστώσεις που παρέχονται στις ιταλικές παραγωγικές μονάδες είναι κατά μέσο όρο κατώτερες των ποσοστώσεων που παρέχονται κατά μέσο όρο στις παραγωγικές μονάδες της Κοινότητας (29 233 τόνοι έναντι 51 873 τόνων). Επομένως, τα πάγια έξοδα που βαρύνουν τους ιταλούς παραγωγούς είναι υψηλότερα από τα πάγια έξοδα που βαρύνουν τους παραγωγούς άλλων κρατών μελών· το γεγονός αυτό οδήγησε σε πτώχευση διάφορες ιταλικές επιχειρήσεις.

24 Το Συμβούλιο και η Επιτροπή αντιλέγουν ότι οι ποσοστώσεις παραγωγής δεν χορηγούνται στις παραγωγικές μονάδες αλλά στις επιχειρήσεις, οι δε ιταλικές επιχειρήσεις διαθέτουν κατά μέσο όρο στην Κοινότητα την υψηλότερη ποσότητα που υπάγεται στην ποσόστωση Α. Δεν αμφισβητούν, ωστόσο, ότι το κόστος της παραγωγής ζάχαρης στην Ιταλία είναι υψηλότερο του κοινοτικού μέσου όρου.

25 Σχετικώς πρέπει να υπομνηστεί ότι το σύστημα ποσοστώσεων δεν έχει ως σκοπό να ευνοήσει τις λιγότερο αποδοτικές επιχειρήσεις, αλλά να εξασφαλίσει κάποιο έλεγχο της παραγωγής, επιτρέποντας ταυτόχρονα την προσαρμογή της προς τις ανάγκες της αγοράς. Είναι επομένως δικαιολογημένο να μη λαμβάνονται υπόψη οι διαφορές στο κόστος παραγωγής κατά την κατανομή των ποσοστώσεων μεταξύ των κατ' ιδίαν επιχειρήσεων, δεδομένου μάλιστα ότι εν προκειμένω στο σύστημα ποσοστώσεων εντάσσεται ένα σύνολο μέτρων που αποσκοπούν στη μερική τουλάχιστον αντιστάθμιση των διαρθρωτικού χαρακτήρα δυσχερειών των μειονεκτουσών περιφερειών.

26 Από τις σκέψεις αυτές προκύπτει ότι οι ιταλοί παραγωγοί δεν υφίστανται καμία δυσμενή διάκριση σε σχέση προς τους λοιπούς παραγωγούς της Κοινότητας. Πρέπει, επομένως, να απορριφθεί το επιχείρημα περί παραβάσεως των άρθρων 7 και 40, παράγραφος 3, της Συνθήκης.

Περί της προβαλλομένης παραβάσεως του άρθρου 39, παράγραφος 1, στοιχείο β), της Συνθήκης

27 Με το δεύτερο σκέλος του πρώτου ερωτήματος, το εθνικό δικαστήριο ερωτά κατ' ουσία αν το ύψος της συνεισφοράς που επιβάλλεται στους ιταλούς παραγωγούς δυνάμει των άρθρων 24 και 28 του κανονισμού 1785/81 αντιβαίνει στο στόχο που διακηρύσσεται στο άρθρο 39, παράγραφος 1, στοιχείο β), της Συνθήκης. Κατά την εν λόγω διάταξη, η κοινή γεωργική πολιτική έχει ως στόχο « να εξασφαλίζει... ένα δίκαιο βιοτικό επίπεδο στο γεωργικό πληθυσμό, ιδίως με την αύξηση του ατομικού εισοδήματος των εργαζομένων στη γεωργία ».

28 Οι ενάγουσες στην κύρια δίκη φρονούν ότι στο ερώτημα αυτό πρέπει να δοθεί καταφατική απάντηση, διότι οι ιταλοί παραγωγοί δεν είναι υπεύθυνοι για τα πλεονάσματα ζάχαρης, η ύπαρξη των οποίων οδήγησε στη θέσπιση του επίδικου συστήματος. Σχετικώς παρατηρούν ιδίως ότι η συνεισφορά επί της ποσοστώσεως Β επιβάλλει στους ιταλούς παραγωγούς δυσανάλογη θυσία και ότι εξάλλου η συνεισφορά αυτή μετακυλίεται κατά 60 % στους ιταλούς τευτλοκαλλιεργητές. Τα στοιχεία αυτά καταλήγουν

σε μείωση του εισοδήματος των ιταλών παραγωγών, πράγμα που αντιβαίνει στο στόχο που ορίζεται στο άρθρο 39, παράγραφος 1, στοιχείο β), της Συνθήκης.

29 Αντιθέτως, το Συμβούλιο και η Επιτροπή υποστηρίζουν ότι η επίδικη κανονιστική ρύθμιση είναι έτσι διαρθρωμένη, ώστε να λαμβάνονται επαρκώς υπόψη οι ειδικές ανάγκες των ελλειμματικών ζωνών, στις οποίες ανήκει και η Ιταλία. Καταρχάς, η ελάχιστη τιμή τόσο του τεύτλου Α όσο και του τεύτλου Β είναι υψηλότερη στις ελλειμματικές ζώνες. Έπειτα, εφόσον η συνεισφορά για την παραγωγή ζάχαρης υπολογίζεται βάσει της τιμής παρεμβάσεως και όχι βάσει της παράγωγης τιμής παρεμβάσεως, οι ιταλοί παραγωγοί καταβάλλουν για τη ζάχαρη Β χαμηλότερη ποσοστιαία συνεισφορά από ό,τι οι παραγωγοί των λοιπών κρατών μελών (28,8 % της τιμής παρεμβάσεως έναντι 30 %, για την περίοδο 1981/82). Επιπλέον, στους ιταλούς τευτλοπαραγωγούς και παραγωγούς ζάχαρης χορηγούνται εθνικές ενισχύσεις, που επιτρέπονται από το άρθρο 46 του κανονισμού 1785/81. Τέλος, δεδομένου ότι η ιταλική παραγωγή ζάχαρης Β είναι επί του παρόντος σχεδόν ανύπαρκτη, οι ιταλοί παραγωγοί δεν καταβάλλουν στην πραγματικότητα κανένα φόρο για την εν λόγω ζάχαρη. Η Επιτροπή παρατηρεί, εξάλλου, ότι αυτό ακριβώς το σύστημα ποσοστώσεων επέτρεψε τη διατήρηση της παραγωγής τεύτλων στην Ιταλία, ενώ τα χρήσιμα συστατικά των τεύτλων της είναι κατά πολύ κατώτερα από ό,τι των τεύτλων που παράγονται σε άλλα κράτη μέλη.

30 Κατά το μέρος που τα επιχειρήματα αυτά είναι ταυτόσημα με εκείνα που προβλήθηκαν προς στήριξη της πρώτης αιτίασης, αρκεί να γίνει παραπομπή στις προηγηθείσες σκέψεις.

31 Όσον αφορά τον ισχυρισμό των εναγουσών στην κύρια δίκη ότι το σύστημα που θεσπίζεται με τον κανονισμό 1785/81 δεν είναι πρόσφορο για να εξασφαλίσει δίκαιο βιοτικό επίπεδο στους ιταλούς παραγωγούς και ιδίως στους ιταλούς τευτλοπαραγωγούς, πρέπει να υπομνηστεί ότι η αγορά ζάχαρης χαρακτηρίζεται στο σύνολό της από πλεονασματική παραγωγή. Κατά συνέπεια, ο μηχανισμός παρεμβάσεως και συγχρηματοδοτήσεως που συστήθηκε με σκοπό την εξασφάλιση της διάθεσης των πλεονασμάτων σε εγγυημένη τιμή ανταποκρίνεται στο συμφέρον όλων των παραγωγών ζάχαρης της Κοινότητας, περιλαμβανομένων και των Ιταλών. Όπως ορθώς επισήμανε η Επιτροπή, η ελάχιστη τιμή που εξασφαλίζεται με τον τρόπο αυτό έχει ακριβώς ως σκοπό την προστασία των εισοδημάτων όλων των προαναφερθέντων παραγωγών.

32 Υπ' αυτές τις συνθήκες, δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι το ύψος των επιβαρύνσεων που απορρέουν από το υπό κρίση σύστημα για τους ιταλούς παραγωγούς αντιβαίνει προς το σκοπό που ορίζεται στο άρθρο 39, παράγραφος 1, στοιχείο β), της Συνθήκης. Πρέπει, ειδικότερα, να απορριφθεί το επιχείρημα ότι οι παραγωγοί αυτοί υποχρεώνονται να συγχρηματοδοτούν πλεονάσματα για τα οποία δεν ευθύνονται. Μια τέτοια αντίληψη δεν συμβιβάζεται με αυτή την ίδια την αρχή περί κοινής αγοράς, μέσα στην οποία δεν είναι δυνατό να προσδιοριστούν οι επιχειρήσεις ή το κράτος μέλος που είναι υπεύθυνα για ένα ενδεχόμενο πλεόνασμα παραγωγής. Άρα, όσον αφορά το σύστημα που δημιουργήθηκε με τον κανονισμό 1785/81, κάθε επιχείρηση που υπερβαίνει την ποσόστωση Α που της αντιστοιχεί παράγει εξ ορισμού πλεονάσματα που προορίζονται προς εξαγωγή.

33 Επομένως, το προβαλλόμενο επιχείρημα περί παραβάσεως του άρθρου 39, παράγραφος 1, στοιχείο β), της Συνθήκης πρέπει επίσης να απορριφθεί.

Επί του δεύτερου ερωτήματος

34 Με το δεύτερο ερώτημα, το εθνικό δικαστήριο ερωτά κατ' ουσία αν το άρθρο 24 του κανονισμού 1785/81 είναι έγκυρο από την άποψη της υποχρεώσεως παραθέσεως αιτιολογίας την οποία προβλέπει το άρθρο 190 της Συνθήκης.

35 Οι ενάγουσες στην κύρια δίκη και η ιταλική κυβέρνηση υποστηρίζουν ότι ο κανονισμός 1785/81 δεν περιέχει επαρκή αιτιολογία σχετικά με τον καθορισμό των ποσοστώσεων της Ιταλίας. Οι αιτιολογικές σκέψεις του εν λόγω κανονισμού περιορίζονται στη διαβεβαίωση ότι οι λόγοι που ώθησαν στο παρελθόν την Κοινότητα να επιλέξει ένα σύστημα ποσοστώσεων εξακολουθούν να ισχύουν. Δεν παρέχουν ωστόσο κανένα στοιχείο σχετικά με το ύψος των ποσοστώσεων και με το γεγονός ότι έχουν εν τω μεταξύ μεταβληθεί η κατάσταση ως προς την παραγωγή και την κατανάλωση στα διάφορα κράτη μέλη και η διάρθρωση των συνεισφορών.

36 Αντιθέτως, το Συμβούλιο και η Επιτροπή φρονούν ότι, εφόσον υπάρχει αναλυτικότερη αιτιολογία στις αιτιολογικές σκέψεις των προϊσχυσάντων κανονισμών 1009/67 και 3330/74, στην οποία παραπέμπουν οι αιτιολογικές σκέψεις του κανονισμού 1785/81, πληρούται η υποχρέωση που επιβάλλει το άρθρο 190 της Συνθήκης.

37 Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η αιτιολογία που απαιτεί το άρθρο 190 της Συνθήκης πρέπει να προσαρμόζεται στη φύση της οικείας πράξεως. Πρέπει να αφήνει να διαφαίνεται κατά τρόπο σαφή και μη διφορούμενο η συλλογιστική της κοινοτικής αρχής, εκδότη της αμφισβητούμενης πράξεως, ώστε να επιτρέπει στους ενδιαφερομένους να γνωρίζουν τους λόγους που δικαιολογούν τη λήψη του μέτρου και στο Δικαστήριο να ασκεί τον έλεγχό του.

38 Όπως άλλωστε προκύπτει από τη νομολογία αυτή, που επιβεβαιώθηκε τελευταία με την απόφαση της 28ης Οκτωβρίου 1982 (Lion και Haentjens, 292 και 293/81, Συλλογή 1982, σ. 3887), δεν απαιτείται η αιτιολογία των κανονισμών να εξειδικεύει τα διάφορα πραγματικά ή νομικά δεδομένα, κάποτε πολυάριθμα και πολύπλοκα, τα οποία αποτελούν το αντικείμενο των κανονισμών, εφόσον οι κανονισμοί αυτοί περιλαμβάνονται στο συστηματικό πλαίσιο του συνόλου του οποίου αποτελούν μέρος. Κατά συνέπεια, αν η αμφισβητούμενη πράξη αποκαλύπτει το ουσιώδες του επιδιωκόμενου από το κοινοτικό όργανο σκοπού, θα ήταν υπερβολικό να απαιτηθεί ειδική αιτιολογία για την καθεμία από τις τεχνικές επιλογές στις οποίες προέβη.

39 Αυτό ισχύει στην περίπτωση του κανονισμού 1785/81 όσον αφορά την αιτιολογία του συστήματος των ποσοστώσεων παραγωγής. Πράγματι, από την αιτιολογία που παρατίθεται σχετικώς στο προοίμιο του εν λόγω κανονισμού, και ιδίως στην ενδέκατη αιτιολογική του σκέψη, σε συνδυασμό προς τις αιτιολογικές σκέψεις των προϊσχυσάντων κανονισμών 1009/67 και 3330/74, προκύπτουν σαφώς και χωρίς διφορούμενα οι λόγοι που ώθησαν το Συμβούλιο στη διατήρηση σε γενικές γραμμές του συστήματος που ήδη υφίστατο, επιφέροντας ταυτόχρονα ορισμένες τροποποιήσεις σε ορισμένα σημεία, ιδίως όσον αφορά τις βάσεις υπολογισμού των ποσοστώσεων και τη χρηματοδότηση του συστήματος. Τα κείμενα αυτά αρκούν για να παράσχουν στους μεν ενδιαφερόμενους επιχειρηματίες τη δυνατότητα να λάβουν γνώση του λόγου υπάρξεως της αμφισβητούμενης ρύθμισης, στο δε Δικαστήριο τη δυνατότητα να ασκήσει τον έλεγχό του.

40 Κατά συνέπεια, το επιχείρημα περί ανεπαρκούς αιτιολογίας κατά παράβαση του άρθρου 190 της Συνθήκης πρέπει επίσης να απορριφθεί.

41 Για όλους αυτούς τους λόγους, πρέπει στο Tribunale di Roma να δοθεί η απάντηση ότι από την εξέταση των υποβληθέντων ερωτημάτων δεν προέκυψαν στοιχεία ικανά να επηρεάσουν το κύρος των άρθρων 24 και 28 του κανονισμού 1785/81 του Συμβουλίου, της 30ής Ιουνίου 1981.

Επί των δικαστικών εξόδων

42 Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν η ιταλική κυβέρνηση, το Συμβούλιο και η Επιτροπή, που κατέθεσαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, δεν αποδίδονται. Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης το χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων.

Για τους λόγους αυτούς

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα),

κρίνοντας επί των ερωτημάτων που του υπέβαλε με Διάταξη της 11ης Νοεμβρίου 1983 το Tribunale di Roma, αποφαίνεται:

Από την εξέταση των υποβληθέντων ερωτημάτων δεν προέκυψαν στοιχεία ικανά να επηρεάσουν το κύρος των άρθρων 24 και 28 του κανονισμού 1785/81 του Συμβουλίου, της 30ής Ιουνίου 1981.

Everling Joliet

Due Galmot Κακούρης

Δημοσιεύτηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 22 Ιανουαρίου 1986.

Ο γραμματέας

P. Heim

Ο πρόεδρος του πέμπτου τμήματος

U. Everling