ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ CARL OTTO LENZ ΠΟΥ ΑΝΑΠΤΥΧΘΗΚΑΝ ΣΤΙΣ 5 ΑΠΡΙΛΙΟΥ 1984 [1]

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Α — Τα πραγματικά περιστατικά επί των οποίων στηρίζεται η ασκηθείσα βάσει των άρθρων 178 και 215, παράγραφος 2, της συνθήκης ΕΟΚ αγωγή αποζημιώσεως επί της οποίας εκθέτω σήμερα την άποψή μου είναι τα ακόλουθα: η επιχείρηση Eximo Molkereierzeugnisse Handelsgesellschaft mbH, με έδρα το Αμβούργο, ζήτησε στις 12 Μαΐου 1982 από το Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (BALM) της Φραγκφούρτης επί του Μάιν πιστοποιητικό εξαγωγής ή βεβαίωση προκαθορισμού για την εξαγωγή 500 τόνων βουτύρου της δασμολογικής κλάσης 04.03 Α του κοινού δασμολογίου προς την Ελβετία. Το πιστοποιητικό χορηγήθηκε στις 18 Μαΐου 1982, το δε ποσό της επιστροφής λόγω εξαγωγής ήταν αυτό που ίσχυε την ημέρα υποβολής της αιτήσεως (12. 5. 1982), δηλαδή 105 ECU/100 χλγ., με την προϋπόθεση της συστάσεως ασφάλειας ύψους 53 150 γερμανικών μάρκων.

Με ανακοίνωση της 13ης Νοεμβρίου 1981, η οποία δημοσιεύτηκε στο Bundesanzeiger αριθ. 21 της 2ας Φεβρουαρίου 1982, η Επιτροπή ενημέρωσε, σύμφωνα με το άρθρο 5, παράγραφος 3, του κανονισμού 876/68 του Συμβουλίου (ΕΕ, ειδ. έκδ. 03/003, σ. 105), τους ενδιαφερομένους στην Κοινότητα για την πρόθεσή της να προσαρμόσει κατά τη μετάβαση προς τη γαλακτοκομική περίοδο 1982/83 τις προκαθορισμένες επιστροφές λόγω εξαγωγής ανάλογα με τις μεταβολές των τιμών παρεμβάσεως, ώστε να μπορέσουν οι ενδιαφερόμενοι να συνάψουν βάσει των νέων δεδομένων συμβάσεις παραδόσεως μετά την έναρξη του νέου οικονομικού έτους. Στην ανακοίνωση αυτή αναφερόταν μεταξύ άλλων ρητώς ότι θα αναπροσαρμόζονταν οι επιστροφές «... οι οποίες προκαθορίστηκαν δεκατέσσερις τουλάχιστον ημέρες πριν από την απόφαση του Συμβουλίου σχετικά με τις τιμές που θα ισχύσουν κατά τη γαλακτοκομική περίοδο 1982/83...».

Επειδή το Συμβούλιο δεν μπόρεσε να αποφασίσει εγκαίρως, πριν από την κανονική λήξη του οικονομικού έτους 1981/82 στις 31 Μαρτίου 1982, τις νέες τιμές για το επόμενο οικονομικό έτος, η γαλακτοκομική περίοδος παρατάθηκε με κανονισμούς του Συμβουλίου, συνολικά πέντε φορές. Το νέο οικονομικό έτος άρχισε μόλις στις 20 Μαΐου 1982, με την έναρξη της ισχύος του κανονισμού 1184/82 του Συμβουλίου, της 18ης Μαΐου 1982 (ΕΕ L 140, της 20. 5. 1982, σ. 2), ο οποίος καθόριζε τις ενδεικτικές τιμές και τις τιμές παρεμβάσεως για το γάλα και τα γαλακτοκομικά προϊόντα.

Ακολούθως η Επιτροπή με τον κανονισμό 1324/82 (ΕΕ L 150, της 29. 5. 1982, σ. 46) καθόρισε το ποσό των επιστροφών λόγω εξαγωγής για το επίδικο βούτυρο σε 163 ECU /100 χλγ. καθαρού βάρους.

Στις 29 Μαΐου 1982, ημερομηνία ενάρξεως της ισχύος του εν λόγω κανονισμού, η επιχείρηση Eximo ζήτησε και πάλι τη χορήγηση πιστοποιητικού εξαγωγής ή πιστοποιητικού προκαθορισμού, τα οποία και έλαβε κανονικά. Βάσει αυτού του πιστοποιητικού πραγματοποίησε την παράδοση, χωρίς να χρησιμοποιήσει το πιστοποιητικό εξαγωγής της 18ης Μαΐου 1982.

Με τον κανονισμό 1669/82, της 14ης Ιουνίου 1982 (ΕΕ L 187, της 1. 7. 1982, σ. 1) η Επιτροπή καθόρισε τελικά για το εν λόγω βούτυρο το ποσό της προσαρμογής σε 31,86 ECU/100 χλγ. καθαρού βάρους. Όπως συνάγεται από τις αιτιολογικές σκέψεις, η Επιτροπή, για να αποτρέψει ορισμένες κερδοσκοπικές κινήσεις, έκρινε αναγκαίο να περιορίσει την προσαρμογή, όπως είχε ανακοινώσει και στις 13 Νοεμβρίου 1981, στις περιπτώσεις που το πιστοποιητικό εξα-

1 — Μετάφραση από τα γερμανικά.

γωγής είχε ζητηθεί περισσότερες από 14 ημέρες πριν από την ημερομηνία κατά την οποία το Συμβούλιο αποφάσισε τις τιμές παρεμβάσεως για την γαλακτοκομική περίοδο 1982/83. Κατά συνέπεια ο κανονισμός προέβλεπε ότι μπορούσαν να προσαρμοστούν μόνο οι επιστροφές που είχαν προκαθοριστεί μέχρι και τις 3 Μαΐου 1982.

Με την αγωγή της, της 18ης Απριλίου 1983, κατά της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, εκπροσωπούμενης από την Επιτροπή, η επιχείρηση Eximo ζητεί αποζημίωση για συνολική ζημία ύψους 100 300 γερμανικών μάρκων — συν τους τόκους. Κατά την άποψή της η ζημία αυτή αποτελεί άμεση συνέπεια της ανακοινώσεως της Επιτροπής, της 13ης Νοεμβρίου 1981, καθώς και του κανονισμού 1669/82, της 14ης Ιουνίου 1982, που θεσπίστηκε βάσει της ανακοινώσεως αυτής. Κατά τους ισχυρισμούς της προσφεύγουσας η ζημία αυτή προκύπτει από τη διαφορά μεταξύ του προσαρμοσμένου ποσού της επιστροφής που χορηγείται βάσει των κανονισμού 876/68 και 1669/82, ύψους 136,86 ECU/100 χλγ., και του ποσού της επιστροφής που χορηγήθηκε βάσει του κανονισμού 1324/82, ύψους 133 ECU/100 χλγ.. Το ποσό αυτό ανέρχεται, κατά τους υπολογισμούς της προσφεύγουσας, σε 47 150 γερμανικά μάρκα περίπου.

Προβάλλει, επίσης, την απώλεια της ασφάλειας, ύψους 53 150 γερμανικών μάρκων, την οποία είχε συστήσει όταν ζήτησε το πιστοποιητικό εξαγωγής που εκδόθηκε στις 18 Μαΐου 1982 και το οποίο όμως δεν χρησιμοποίησε.

Β — Επί της αγωγής αυτής η άποψή μου είναι η ακόλουθη:

Ι — Επί του παραδεκτού

1. Η εναγομένη θεωρεί την αγωγή εντελώς απαράδεκτη. Ισχυρίζεται καταρχάς ότι, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, η ευθύνη της Κοινότητας βάσει του άρθρου 215, παράγραφος 2, έχει *συμπληρωματικό χαρακτήρα* προς τις δυνατότητες αποζημιώσεως που υπάρχουν σε εθνικό επίπεδο. Κατά την άποψή της η ενάγουσα δεν εξάντλησε τα εθνικά μέσα παροχής έννομης προστασίας ούτε όσον αφορά τη ζημία που ισχυρίζεται ότι υπέστη από την κατάπτωση της ασφάλειας ούτε όσον αφορά τη ζημία από την προσαρμογή των επιστροφών λόγω εξαγωγής.

α) Όσον αφορά την *κατάπτωση της ασφάλειας*, η εναγομένη ισχυρίζεται ότι πρόκειται για μέτρο του γερμανικού οργανισμού παρεμβάσεως, κατά του οποίου μπορούσε να ζητηθεί η παροχή έννομης προστασίας από τα εθνικά δικαστήρια. Αυτό ισχύει, εν πάση περιπτώσει, για την απόφαση της 17ης Ιανουαρίου 1983 περί καταπτώσεως της ασφάλειας, κατά της οποίας μπορούσε να ασκηθεί αυτοτελής προσφυγή. Αν αυτό είχε συμβεί, το επιληφθέν δικαστήριο θα είχε τη δυνατότητα να ζητήσει από το Δικαστήριο την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως.

Δεν μπορώ να συμφωνήσω με την νομική αυτή άποψη.

αα) Είναι βέβαια αλήθεια ότι το Δικαστήριο με πάγια νομολογία του [1] έχει απο-

1 — Απόφαση της 25. 10. 1972 στην υπόθεση 69/71 — R. και V. Haegeman GmbH κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων — Slg. 1972, σ. 1005·

απόφαση της 27. 1. 1976 στην υπόθεση 46/75 — IBC Importazione Bestiame Carni Srl κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων Slg. 1976, σ. 65·

απόφαση της 21. 5. 1976 στην υπόθεση 26/74 — Société Roquette frères κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων — Slg. 1976, σ. 677·

απόφαση της 2. 3. 1978 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 12, 18 και 21/77 — Debayser SA κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων — Slg. 1978, σ. 553·

απόφαση της 12. 12. 1979 στην υπόθεση 12/79 — Firma Hans-Otto Wagner GmbH Agrarhandel KG κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων — Slg. 1979, σ. 3657·

απόφαση της 5. 12. 1979 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 116 και 124/77 — G. R. Amylum NV και Tunnel Refineries Limited κατά Συμβουλίου και Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων — Slg. 1979, σ. 3497·

απόφαση της 10. 6. 1982 στην υπόθεση 217/81 — Compagnie Interagra SA κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων — Συλλογή 1982, σ. 2233.

φανθεί ότι, σε περίπτωση απαιτήσεων για αποζημίωση λόγω αντικανονικής επιβολής φόρων ή λήψεως άλλων εκτελεστικών μέτρων από τα κράτη, οι ενδιαφερόμενοι πρέπει, καταρχήν, να εξαντλήσουν πρώτα τις δυνατότητες αποζημιώσεως που υπάρχουν σε εθνικό επίπεδο. Κατά συνέπεια, το ένδικο μέσο της αγωγής αποζημιώσεως πρέπει καταρχήν να ακολουθεί την άσκηση των άλλων ενδίκων μέσων με τα οποία επιδιώκεται η άρση των ίδιων των ζημιογόνων πράξεων. Η νομολογία αυτή ανταποκρίνεται επίσης στην κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των κρατών μελών και της Κοινότητας. Πράγματι, στη νομολογία αυτή τονίζεται ότι σκοπός της αγωγής αποζημιώσεως των άρθρων 178 και 215 της συνθήκης δεν μπορεί να είναι η εξέταση του κύρους των αποφάσεων των αρχών των κρατών μελών, στις οποίες έχει ανατεθεί η εκτέλεση ορισμένων μέτρων βάσει του κοινοτικού δικαίου, ούτε η εξέταση των οικονομικών συνεπειών που προκύπτουν από την ενδεχόμενη ακυρότητα τέτοιων αποφάσεων. Αυτό αποτελεί μάλλον καθήκον των εθνικών δικαιοδοτικών οργάνων.

Ωστόσο η παραπομπή αυτή στα εθνικά μέσα παροχής έννομης προστασίας τότε μόνο είναι επιτρεπτή, όταν η δυνατότητα προσφυγής ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων μπορεί να διασφαλίσει *αποτελεσματικά* την προστασία των ιδιωτών [1]. Η αγωγή αποζημιώσεως που ασκείται βάσει των άρθρων 178 και 215, παράγραφος 2, μπορεί δηλαδή να απορριφθεί ως απαράδεκτη τότε μόνο, όπως τονίζει ο γενικός εισαγγελέας Mancini στις προτάσεις του επί της υποθέσεως Unifrex [2], όταν οι ζημιούμενοι μπορούν προσφεύγοντας στα εθνικά δικαστήρια να επιτύχουν «in concreto» το ίδιο οικονομικό αποτέλεσμα.

Η ακύρωση, όμως, της χορηγήσεως πιστοποιητικού εξαγωγής ή της αποφάσεως με την οποία κατέπεσε η ασφάλεια θα ήταν δυνατή μόνο στην περίπτωση κατά την οποία η ενάγουσα θα μπορούσε να αποδείξει ότι η ίδια η απόφαση του Balm ή το νομικό έρεισμά της είναι παράνομα [3].

Σε ό,τι αφορά τα πιστοποιητικά εξαγωγής που χορηγήθηκαν κατόπιν αιτήσεως της ενάγουσας, δεν μπορεί να προβληθεί η έλλειψη νομιμότητας, όπως προκύπτει και από την απόφαση του Verwaltungsgericht της Φραγκφούρτης επί του Μάιν, της 27ης Σεπτεμβρίου 1983. Πρέπει, εξάλλου, να γίνει δεκτή η άποψη της ενάγουσας ότι το Balm, σύμφωνα με τον κανονισμό 3183/80 του Συμβουλίου, ήταν υποχρεωμένο, σε περίπτωση μη χρησιμοποιήσεως του πιστοποιητικού, να διατάξει την κατάπτωση της συσταθείσας ασφάλειας και ότι δεν διέθετε σχετικά περιθώρια εκτιμήσεως. Σύμφωνα με τον εν λόγω κανονισμό, κατά της καταπτώσεως της ασφάλειας μπορεί να προβληθεί μόνο η ύπαρξη ανωτέρας βίας, η οποία όμως αναμφισβήτητα δεν συντρέχει στην παρούσα περίπτωση. Εξάλλου, η ενάγουσα δεν αμφισβητεί τη νομιμότητα της καταπτώσεως της ασφάλειας, αλλά το κύρος της προθεσμίας που προβλέπει ο κανονισμός 1669/72 της Επιτροπής. Ακόμα όμως και στην περίπτωση που το εθνικό δικαστήριο που θα εκδίκαζε προσφυγή ακυρώσεως της αποφάσεως περί καταπτώσεως της ασφάλειας έθετε το ερώτημα του

1 — Συνεκδικασθείσες υποθέσεις 116 και 124/77 — G. R. Amylum NV και Tunnel Refineries Ltd. κατά Συμβουλίου και Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων — βλέπε σημείωση 1, σ. 2315·

απόφαση της 17. 12. 1981 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 197 έως 200, 243, 245 και 247/80 — Ludwigshafener Walzmühle Erling KG και λοιποί κατά Συμβουλίου και Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων — Συλλογή 1981, σ. 3211.

2 — Υπόθεση 281/82 — Société à responsabilité limitée Unifrex κατά Επιτροπής και Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων — Συλλογή 1984, σ. 1969.

3 — Υπόθεση 217/81 — Compagnie Interagra SA κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και υπόθεση 12/79 — Firma Hans-Otto Wagner GmbH Agrarhandel KG κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων — βλ. σημείωση 1, σ. 2315.

κύρους του κανονισμού 1669/82 και το Δικαστήριο διαπίστωνε την ακυρότητα του εν λόγω κανονισμού με προδικαστική του απόφαση, δεν νομίζω ότι η απόφαση αυτή θα είχε ως συνέπεια την ακύρωση της αποφάσεως περί καταπτώσεως της ασφάλειας.

Κατά συνέπεια, η προσφυγή ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων κατά της αποφάσεως περί καταπτώσεως της ασφάλειας δεν θα είχε το ίδιο οικονομικό αποτέλεσμα όπως η αγωγή αποζημιώσεως βάσει του άρθρου 215, παράγραφος 2· κατά συνέπεια, η τελευταία πρέπει να θεωρηθεί παραδεκτή καθόσον αφορά τις ζημίες που προέκυψαν από την κατάπτωση της ασφάλειας.

66) Η εναγομένη αντιτάσσει ότι η αγωγή είναι απαράδεκτη και για το λόγο ότι υφίσταται ο κίνδυνος εκδόσεως αντιφατικών αποφάσεων σε εθνικό και σε κοινοτικό επίπεδο. Ο κίνδυνος αυτός πρέπει να θεωρηθεί σοβαρός, νομίζω όμως ότι είναι αβάσιμος. Το πιστοποιητικό δεν είχε χρησιμοποιηθεί· η περίοδος ισχύος του είχε λήξει στις 18 Νοεμβρίου 1982. Η απόφαση περί καταπτώσεως της ασφάλειας είχε ληφθεί στις 17 Ιανουαρίου 1983. Η προσβολή της ενώπιον των δικαστηρίων θα ήταν άσκοπη και κατά συνέπεια η ενάγουσα δεν θα έπρεπε να υποχρεωθεί να τη ζητήσει. Επομένως, δεν υφίσταται ο κίνδυνος που προβάλλει η εναγομένη να εκδοθούν αντιφατικές αποφάσεις σε εθνικό και κοινοτικό επίπεδο.

γγ) Η εναγομένη αντιτάσσει επίσης ότι και όσον αφορά την απαίτηση αποζημιώσεως που προβάλλει η ενάγουσα για τις ζημίες που προέκυψαν από *τη μη πραγματοποίηση της προσαρμογής των επιστροφών*, η ενάγουσα μπορούσε να ζητήσει από τα εθνικά δικαστήρια την παροχή έννομης προστασίας. Πρέπει, ωστόσο, να γίνει δεκτή ή άποψη της προσφεύγουσας ότι θα ήταν αντιφατικό να ζητήσει την προσαρμογή των επιστροφών ενώ δεν πραγματοποίησε την εξαγωγή βάσει του πιστοποιητικού της 18ης Μαΐου 1982. Αν η ενάγουσα είχε τη γνώμη ότι οι προβλεπόμενες για την εν λόγω εξαγωγή επιστροφές έπρεπε να αναπροσαρμοστούν, θα έπρεπε να πραγματοποιήσει την εξαγωγή και να ζητήσει τη χορήγηση των αναπροσαρμοσμένων επιστροφών από το γερμανικό οργανισμό παρεμβάσεως. Τέλος, κατά μιας ενδεχομένως αρνητικής αποφάσεως θα μπορούσε να ζητήσει την παροχή έννομης προστασίας από τα εθνικά δικαστήρια.

Ωστόσο, νομίζω ότι η στενή συνάφεια μεταξύ της εν λόγω ζημίας και της ζημίας που προέκυψε από την κατάπτωση της ασφάλειας αποκλείει καταρχήν τη διχοτόμηση της παρούσας αγωγής και την αποδοχή της αρμοδιότητας του Δικαστηρίου ως προς το ένα της σκέλος και των εθνικών δικαστηρίων ως προς το άλλο. Θα ήταν ασυμβίβαστο προς την οικονομία της δίκης να κριθεί η αγωγή απαράδεκτη ως προς την απαίτηση αποζημιώσεως που στηρίζεται στην μη προσαρμογή των επιστροφών και να παραπεμφθεί η ενάγουσα στα εθνικά δικαιοδοτικά όργανα. Εξάλλου, θα δημιουργούνταν κίνδυνος διαφορετικής εκτιμήσεως των ίδιων περιστατικών.

2. Η εναγομένη θεωρεί επίσης την αγωγή απαράδεκτη, επειδή στρέφεται μόνο κατά της Επιτροπής και όχι κατά του Συμβουλίου. Κατά την εναγομένη, η ζημία που η ενάγουσα ισχυρίζεται ότι υπέστη από τη μη προσαρμογή των επιστροφών λόγω εξαγωγής οφείλεται, εν πάση περιπτώσει, και στις ενέργειες του Συμβουλίου, το οποίο παρέτεινε επανειλημμένα τη γαλακτοκομική περίοδο 1981/82.

Η άποψη αυτή πρέπει να γίνει δεκτή καθόσον, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, νομιμοποιείται παθητικώς εκείνο το θεσμικό όργανο, στο οποίο μπορεί να καταλογιστεί η ενέργεια η οποία επέσυρε την ευθύνη της Κοινότητας. Κατά συνέπεια, η αγωγή με την οποία επιδιώ-

κεται η καταδίκη της Κοινότητας σε αποζημίωση πρέπει, καταρχήν, να στρέφεται κατά των οργάνων εκείνων τα οποία, κατά την άποψη του ενάγοντος, προκάλεσαν τη ζημία [1]. Ως προς το θέμα αυτό πρέπει επίσης να γίνει δεκτή η άποψη της Επιτροπής ότι το αίτημα που διατύπωσε η ενάγουσα στο στάδιο της απαντήσεως, δηλαδή να συμπληρωθεί επικουρικώς ο προσδιορισμός του «παθητικώς νομιμοποιούμενου» και να θεωρηθεί ως εναγόμενο και το εδρεύον στις Βρυξέλλες Συμβούλιο, είναι απαράδεκτο. Δεδομένου ότι ένα τέτοιο αίτημα δεν μπορεί να προβληθεί, σύμφωνα με το άρθρο 38, παραγραφος 1, του κανονισμού διαδικασίας, ως επικουρικό αίτημα και επειδή μπορεί να περιορίσει το δικαίωμα υπερασπίσεως του Συμβουλίου, ορθώς το Δικαστήριο απέκλεισε τη δυνατότητα μεταγενέστερης εμπλοκής του Συμβουλίου στη δίκη.

Το γεγονός ωστόσο ότι το Συμβούλιο δεν είναι διάδικος στην παρούσα υπόθεση δε συνεπάγεται, κατά τη γνώμη μου, το απαράδεκτο της αγωγής. Πράγματι, οι αιτιάσεις της ενάγουσας στρέφονται ρητώς κατά της ενέργειας της Επιτροπής, η οποία μετά τις επανειλημμένες παρατάσεις της γαλακτοκομικής περιόδου 1981/82 εκ μέρους του Συμβουλίου ενέμενε στον κανονισμό 1669/82 ακόμη και τον Ιούνιο του 1983. Δεδομένου ότι η προσφεύγουσα στρέφεται κατά ενός επαχθούς μέρου της Επιτροπής, πρέπει να θεωρηθεί ότι η τελευταία οπωσδήποτε νομιμοποιείται παθητικώς.

II — Επί του βασίμου

1. Η ενάγουσα ισχυρίζεται ότι υπέστη ζημία από *κανονιστική ενέργεια* της Επιτροπής, η οποία επισύρει την ευθύνη της Κοινότητας. Ήδη η ανακοίνωση της Επιτροπής της 13ης Νοεμβρίου 1981, η οποία δημοσιεύτηκε στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας στις 2 Φεβρουαρίου 1982 και είχε κανονιστικό χαρακτήρα, ήταν παράνομη. Αντίθετα προς το σκοπό που επιδιώκεται με το άρθρο 5, παράγραφος 3, του κανονισμού του Συμβουλίου 876/68, που είναι η παροχή μιας ορισμένης ασφάλειας στους εξαγωγείς της Κοινότητας όσον αφορά τη σταθερότητα των επιστροφών, η εναγομένη αυθαίρετα ανακοίνωσε τη θέσπιση προθεσμιών. Το αργότερο μέχρι τη θέσπιση του κανονισμού 1669/82, της 14ης Ιουνίου 1982, με τον οποίο εισήχθη η ρύθμιση περί προθεσμιών όπως είχε ανακοινωθεί, η εναγομένη, κατά την άποψη της ενάγουσας, προκειμένου να αποτρέψει ζημία των ενδιαφερομένων στην Κοινότητα, όφειλε να λάβει υπόψη της το γεγονός ότι η έναρξη της νέας γαλακτοκομικής περιόδου είχε αναβληθεί επανειλημμένα και για μικρά κάθε φορά χρονικά διαστήματα. Με τη διατήρηση της ρυθμίσεως περί προθεσμιών, η εναγομένη προέβη σε καταχρηστική ή τουλάχιστον σε πεπλανημένη άσκηση της διακριτικής εξουσίας που της έχει παραχωρηθεί και η οποία βέβαια αφορούσε το ζήτημα αν έπρεπε να γίνει ή όχι προσαρμογή των επιστροφών. Με την παράνομη αυτή ενέργειά της η εναγομένη παραβίασε τις αρχές της ελεύθερης οικονομικής δράσης, της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της ισότητας μεταχειρίσεως τις οποίες διασφαλίζει το κοινοτικό δίκαιο.

Η εναγομένη αντίθετα αμφισβητεί, επικαλούμενη κυρίως το ευρύ περιθώριο διακριτικής εκτιμήσεως που διαθέτει όταν πρόκειται για τη λήψη αποφάσεων οικονομικής πολιτικής, ότι η ενέργειά της ήταν πεπλανημένη. Δεν μπορεί να γίνει λόγος για παραβίαση των αρχών που επικαλείται η ενάγουσα.

2. Κατά την εκτίμηση των διαφορετικών αυτών απόψεων πρέπει καταρχάς να υπομνηθεί ότι, σύμφωνα με πάγια νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με την ευθύνη εξ αδίκων κανονιστικών πράξεων, δεν αρκεί η διαπίστωση του παράνομου χαρακτήρα μιας κανονιστικής πράξεως προκειμένου να θεμελιωθεί η ευθύνη. Σύμφωνα

1 — Απόφαση της 13. 11. 1973 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 63-69/72 — Wilhelm Werhahn Hansamühle και λοιποί κατά Συμβουλίου Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων — Slg. 1973, σ. 1229.

με τη νομολογία αυτή [1], ευθύνη της Κοινότητας για νομική διάταξη, η θέσπιση της οποίας προϋποθέτει τη λήψη αποφάσεων οικονομικής πολιτικής, θεμελιούται «μόνο εφόσον συντρέχει ιδιαζόντως χαρακτηριστική παράβαση ενός ιεραρχικά υπέρτερου κανόνα που προστατεύει τους ιδιώτες». «Μόνο εξαιρετικώς και σε ειδικές περιστάσεις» μπορεί να αναγνωριστεί η ύπαρξη ευθύνης για νομικές διατάξεις οι οποίες συνιστούν συνέπεια αποφάσεων οικονομικής πολιτικής. Στην υπόθεση HNL [2] το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι η νομοθετική εξουσία «κατά τη διαμόρφωση της βουλήσεώς της δεν πρέπει να παρακωλύεται από το ενδεχόμενο αγωγών αποζημιώσεως κάθε φορά που πρόκειται να θεσπίσει, προς το γενικό συμφέρον, κανόνες δικαίου που μπορούν να θίξουν ιδιωτικά συμφέροντα». Για το λόγο αυτό το Δικαστήριο, τόσο στην προαναφερθείσα απόφαση όσο και σε μεταγενέστερες αποφάσεις του (βλ. υποθέσεις Ireks-Arkady, DGV, Interquell και Dumortier frères [3]), τόνισε ότι ευθύνη θεμελιούται μόνο κατ' εξαίρεση, «όταν το ενδιαφερόμενο όργανο υπερέβη προφανώς και κατά πολύ τα όρια των εξουσιών του». Ταυτόχρονα το Δικαστήριο τόνισε, μεταξύ άλλων στην προαναφερθείσα υπόθεση HNL [2], «ότι και στους τομείς που υπάγονται στην οικονομική πολιτική της Κοινότητας μπορεί να απαιτηθεί από τους ιδιώτες να υποστούν εντός ορισμένων ευλόγων ορίων και χωρίς να έχουν τη δυνατότητα να ζητήσουν αποζημίωση από τις δημόσιες αρχές, ορισμένες επιζήμιες για τα οικονομικά τους συμφέροντα συνέπειες μιας νομικής διατάξεως, έστω και αν η τελευταία αναγνωριστεί ως άκυρη».

3. Το αν όμως πρέπει να προσαρμοστούν οι προκαθορισμένες επιστροφές εξαρτάται από απόφαση οικονομικής πολιτικής. Η απόφαση αυτή εντάσσεται στο πλαίσιο του απαραίτητου για την εφαρμογή της κοινής γεωργικής πολιτικής ευρέος περιθωρίου εκτιμήσεως. Τέτοιο ευρύ περιθώριο δίδεται σαφώς από τον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 2732/71 του Συμβουλίου, της 20ής Δεκεμβρίου 1971 (ΕΕ, ειδ. έκδ. 03/033, σ. 36), με τον οποίο τροποποιήθηκε το άρθρο 5, παράγραφος 3, του κανονισμού 876/68. Στην αρχική της διατύπωση η διάταξη αυτή προέβλεπε ότι η προκαθορισμένη επιστροφή *προσαρμόζεται* ανάλογα με τις τροποποιήσεις των τιμών κατωφλίου και ορισμένων ενισχύσεων· αντίθετα, η διατύπωση που ισχύει από την 1η Ιανουαρίου 1972 προβλέπει ότι:

«*Δύναται* να αποφασιστεί ότι η προκαθορισμένη επιστροφή αναπροσαρμόζεται αν συντρέξει μεταβολή:

α) στις τιμές της παρεμβάσεως·

β) ...»

Η αναγκαστική λοιπόν διάταξη αντικαταστάθηκε με μια ενδοτική διάταξη, έτσι ώστε η διακριτική ευχέρεια της Επιτροπής να προκύπτει ήδη από τη διατύπωση του κανονισμού. Από τις αιτιολογικές σκέψεις

1 — Απόφαση της 2. 12. 1971 στην υπόθεση 5/71 — Aktien-Zuckerfabrik-Schöppenstedt κατά Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων — Slg. 1971, σ. 975·
απόφαση της 5. 12. 1979 στην υπόθεση 143/77 — Koninklijke Scholten-Honig NV κατά Συμβουλίου και Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων — Slg. 1979, σ. 3583.

2 — Απόφαση της 25. 5. 1978 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 83 και 94/76, 4, 15 και 40/77 — Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG και λοιποί κατά Συμβουλίου και Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων — Slg. 1978, σ. 1209.

3 — Απόφαση της 4. 10. 1979 στην υπόθεση 238/78 — Ireks-Arkady GmbH κατά Συμβουλίου και Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων — Slg. 1979, σ. 2955·
απόφαση της 4. 10. 1979 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 241, 242, 245 έως 250/78 — DGV Deutsche Getreideverwertung und Rheinische Kraftfutterwerke GmbH και λοιποί κατά Συμβουλίου και Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων — Slg. 1979, σ. 3017·
απόφαση της 4. 10. 1979 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 261 και 262/78 — Interquell Stärke-Chemie GmbH & Co. KG και Diamalt AG κατά Συμβουλίου και Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων — Slg. 1979, σ. 3045·
απόφαση της 4. 10. 1979 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 64 και 113/76, 167 και 239/78, 27, 28 και 45/79 — P. Dumortier frères SA και λοιποί κατά Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων — Slg. 1979, σ. 3091.

του κανονισμού συνάγεται σχετικά ότι το Συμβούλιο έκρινε την αυτόματη αναπροσαρμογή των προκαθορισμένων επιστροφών λόγω εξαγωγής ως υπερβολικά αυστηρή και για το λόγο αυτό αντικατέστησε την αναγκαστική διάταξη του πρώην άρθρου 5, παράγραφος 3, με μια λιγότερο αυστηρή ρύθμιση, «η οποία επιτρέπει να λαμβάνεται υπόψη η κατάσταση της κοινοτικής αγοράς όταν γίνονται προσαρμογές». Στην ίδα αιτιολογική σκέψη τονίζεται ακόμη ότι «οι προσαρμογές πρέπει να αποφασίζονται, *κατά το δυνατόν,* προ της ισχύος των μεταβολών στις τιμές παρεμβάσεως, ώστε να δύνανται να διασφαλίσουν τη συνέχεια των εξαγωγικών συνθηκών από το ένα γαλακτοκομικό έτος στο άλλο».

Όπως αναμφισβήτητα συνάγεται, η Επιτροπή διαθέτει ευρεία εξουσία εκτιμήσεως όταν πρόκειται να προσαρμόσει τις προκαθορισμένες επιστροφές, μετά τον καθορισμό νέων τιμών παρεμβάσεως, λαμβάνοντας υπόψη όλα τα σχετικά οικονομικά δεδομένα. Κατά συνέπεια, εμπίπτει επίσης στην εξουσία εκτιμήσεώς της το υπό ποιες προϋποθέσεις και όρους θα γίνει η προσαρμογή αυτή.

Στο πλαίσιο αυτό, το Δικαστήριο δεν έχει αρμοδιότητα να εξετάσει τη σκοπιμότητα της ρυθμίσεως περί προθεσμιών που θέσπισε η Επιτροπή, αλλά οφείλει να περιοριστεί στην εξέταση της *νομιμότητας* των εν λόγω προθεσμιών. Οι προθεσμίες αυτές, πάντως, είναι νόμιμες όταν συνάδουν με το σκοπό των διατάξεων περί αναπροσαρμογής.

Η έννοια όμως και ο σκοπός του άρθρου 5, παράγραφος 3, του κανονισμού του Συμβουλίου 876/68 είναι, όπως συνάγεται από τις αιτιολογικές σκέψεις του κανονισμού 2732/71, να διασφαλίσει κατά το δυνατόν τη συνέχεια των εξαγωγικών συνθηκών από το ένα γαλακτοκομικό έτος στο άλλο.

Προκειμένου να άρει την αβεβαιότητα των επιχειρηματιών ως προς τη δυνατότητα να κάνουν χρήση της αναπροσαρμογής κατά την έναρξη της γαλακτοκομικής περιόδου 1982/83, η εναγομένη ανακοίνωσε το Νοέμβριο του 1981 την πρόθεσή της να κάνει χρήση της δυνατότητας αναπροσαρμογής, προκειμένου οι εμπορευόμενοι να είναι σε θέση να συνάψουν επί της βάσεως αυτής συμβάσεις για παραδόσεις μετά την έναρξη της νέας γαλακτοκομικής περιόδου. Η ανακοίνωση της αναπροσαρμογής δεν μπορεί, ωστόσο, να αποκλείσει τον κίνδυνο συνάψεως συμβάσεων βάσει των δημοσιευόμενων προτάσεων τιμών της Επιτροπής και βάσει των σχετικών ανακοινώσεων στον τύπο σχετικά με τις αναμενόμενες νέες τιμές παρεμβάσεως, συμβάσεων που έχουν ως σκοπό κυρίως να εκμεταλλευτούν τις μεταβολές αυτές. Κατά συνέπεια, δεν είναι άσχετο προς τα πραγματικά αυτά δεδομένα το ότι η Επιτροπή, προκειμένου να αποτρέψει τέτοιες κερδοσκοπικές κινήσεις, δήλωσε ήδη κατά την έκδοση της ανακοινώσεώς της ότι η προσαρμογή των ποσών των επιστροφών θα περιοριζόταν σε εκείνες τις αιτήσεις προκαθορισμού των επιστροφών οι οποίες είχαν υποβληθεί περισσότερες από 14 ημέρες πριν από την τροποποίηση των τιμών παρεμβάσεως.

Από την άποψη αυτή δεν μπορούν επίσης να διατυπωθούν αιτιάσεις κατά του γεγονότος ότι η εναγομένη δεν εξάρτησε την έναρξη της προθεσμίας των δεκατεσσάρων ημερών από κάποια σταθερή ημερομηνία, καθόσον από την πείρα δεν μπορούσε να αποκλειστεί το ενδεχόμενο να καθυστερήσει η έναρξη της νέας γαλακτοκομικής περιόδου και να παραταθούν κατά την περίοδο αυτή οι κίνδυνοι κερδοσκοπίας.

Αντίθετα με τους ισχυρισμούς της ενάγουσας, δεν μπορεί επίσης να προσαφθεί στην εναγομένη ότι με τις ενέργειές της υπερέβη τα όρια της διακριτικής της εξουσίας επειδή έλαβε τον Ιούλιο του 1982 τα κανονιστικά μέτρα που είχε ανακοινώσει

το Νοέμβριο του 1981 χωρίς να λάβει υπόψη της τη μεταβολή των οικονομικών δεδομένων. Εάν η εναγομένη είχε αποκλίνει, όσον αφορά τις προθεσμίες, από την ανακοίνωσή της, θα είχε, εν πάση περιπτώσει, να αντιμετωπίσει αιτιάσεις για παραβίαση της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης εκ μέρους εκείνων των επιχειρηματιών οι οποίοι, εμπιστευόμενοι την ανακοίνωσή της, δεν υπέβαλαν αιτήσεις προκαθορισμού κατά την εν λόγω προθεσμία.

4. Για τους λόγους αυτούς νομίζω ότι μπορεί ήδη να θεωρηθεί νόμιμος ο επίδικος κανονισμός 1669/82. Έστω όμως και αν θεωρηθεί παράνομος ο εν λόγω κανονισμός, μπορεί να υπάρξει ευθύνη της Κοινότητας, σύμφωνα με την προαναφερθείσα νομολογία, μόνο κατ' εξαίρεση, αν η εναγομένη υπερέβη προφανώς και κατά πολύ τα όρια των εξουσιών της. Σχετικά, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, εκτός από την έκταση της υπερβάσεως της διακριτικής εξουσίας, πρέπει επίσης να λαμβάνονται υπόψη οι *επιπτώσεις* της νομοθετικής πράξεως που βαρύνεται με την υπέρβαση της διακριτικής εξουσίας επί των οικονομικών συμφερόντων των ιδιωτών.

α) Σχετικά με το θέμα αυτό δεν μπορώ να δεχτώ τον ισχυρισμό της ενάγουσας σύμφωνα με τον οποίο ο επίδικος κανονισμός περιόριζε την *ελεύθερη οικονομική της δράση*. Πρέπει αφενός μεν αν ληφθεί υπόψη ότι — όπως ορθώς αναφέρει η εναγομένη — οι επιστροφές λόγω εξαγωγής συνιστούν μορφή ενισχύσεως, η χορήγηση της οποίας επαφίεται στη διακριτική ευχέρεια των κοινοτικών οργάνων. Σκοπός της είναι να διευκολύνει τη διάθεση των κοινοτικών προϊόντων στις αγορές των τρίτων χωρών. Κατά συνέπεια, η μη προσαρμογή των επιστροφών δεν συνιστά καταρχήν παράβαση του δικαίου που να παρέχει δικαίωμα αποζημιώσεως. Εξάλλου, εναπέκειτο στην επιχειρηματική εκτίμηση της ενάγουσας ως προς την εξέλιξη της αγοράς να κανονίσει τον τρόπο της δράσεώς της. Μπορούσε είτε να παραιτηθεί από τη σύναψη συμβάσεων, αν έκρινε ότι οι επιστροφές λόγω εξαγωγής χωρίς το ποσό της αναπροσαρμογής δεν επαρκούσαν ώστε να προβεί στις παραδόσεις χωρίς ζημία, είτε επίσης να αναβάλει τον προκαθορισμό μέχρι τη θέσπιση των νέων τιμών παρεμβάσεως. Εφόσον παρά ταύτα η ενάγουσα ζήτησε τον προκαθορισμό βάσει των επιστροφών λόγω εξαγωγής που ίσχυαν τότε, γνωρίζοντας την ανακοίνωση της Επιτροπής, έπρεπε να λάβει υπόψη της το ενδεχόμενο της μη προσαρμογής. Η ενδεχόμενη ζημία της, επομένως, οφείλεται σε δική της ενέργεια και όχι σε ενέργεια της Επιτροπής.

6) Αβάσιμος είναι επίσης ο ισχυρισμός της ενάγουσας ότι η εναγομένη, μη πραγματοποιώντας την προσαρμογή των επιστροφών λόγω εξαγωγής, παραβίασε την *αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης*. Η προσαρμογή των επιστροφών λόγω εξαγωγής μετά τον καθορισμό νέων τιμών παρεμβάσεως εντασσόταν στην εξουσία εκτιμήσεως των κοινοτικών οργάνων. Επομένως, δεν μπορούσε να αναμένεται ότι θα γινόταν αυτόματα χρήση αυτής της δυνατότητας. Εξάλλου, η εναγομένη ανέφερε ρητώς στην ανακοίνωσή της ότι θα αναπροσαρμόζονταν εκείνες μόνο οι επιστροφές οι οποίες θα είχαν προκαθοριστεί τουλάχιστον δεκατέσσερις ημέρες πριν από την τροποποίηση των τιμών παρεμβάσεως. Επομένως, η ενάγουσα δεν μπορούσε να αναμένει ότι θα προσαρμόζονταν οι προκαθορισμοί εκείνοι που είχαν γίνει εντός της προθεσμίας των δεκατεσσάρων ημερών. Η ενάγουσα υπέβαλε αίτηση προκαθορισμού μετά από την τέταρτη κατά σειρά παράταση της γαλακτοκομικής περιόδου 1981/82, όταν δηλαδή αναμενόταν από μέρα σε μέρα ο καθορισμός των νέων γεωργικών τιμών. Επομένως, από το λόγο αυτό και μόνο δεν μπορούσε να θεωρήσει ότι δεν ενέπιπτε στην προθεσμία αυτή.

γ) Αβάσιμη είναι, τέλος, η αιτίαση της ενάγουσας ότι η εναγομένη παραβίασε την *αρχή της ίσης μεταχειρίσεως,* καθόσον δεν διατήρησε τη ρύθμιση περί προθεσμιών κατά τη μετάβαση προς το οικονομικό έτος 1982/83, παρά το ότι τα οικονομικά δεδομένα ήταν τα ίδια. Σύμφωνα με την αρχή αυτή, τα ίδια πραγματικά δεδομένα δεν πρέπει να αντιμετωπίζονται διαφορετικά, εκτός αν η διαφορετική μεταχείριση δικαιολογείται για αντικειμενικούς λόγους. Η επίδικη όμως μεταβατική περίοδος διέφερε από εκείνη που ακολούθησε, εκτός των άλλων και λόγω του γεγονότος ότι η αναμενόμενη αύξηση των τιμών για το 1982, όπως ήδη γνώριζαν και οι επιχειρηματίες, θα ήταν αναμφισβήτητα πολύ μεγαλύτερη από ό,τι ένα έτος αργότερα. Επομένως, δεν μπορεί να αμφισβητηθεί από νομική άποψη το ότι η Επιτροπή κατά τη μετάβαση προς το οικονομικό έτος 1983/84 έκρινε ότι ο κίνδυνος κερδοσκοπίας ήταν μικρότερος και δεν θέσπισε ρύθμιση περί προθεσμιών. Η Επιτροπή πρέπει να είναι, επιπλέον, εντελώς ελεύθερη να μεταβάλλει τις αποφάσεις της που αφορούν την οικονομική πολιτική βάσει της αυξανόμενης εμπειρίας της σχετικά με την εξέλιξη της αγοράς και να την προσαρμόζει στις επικρατούσες καταστάσεις, χωρίς αυτό να συνεπάγεται τον παράνομο χαρακτήρα αποφάσεων που είχαν ληφθεί προγενέστερα.

III — Επί της ζημίας και της αιτιώδους συνάφειας

Αφού πρέπει να θεωρηθεί ότι οι ενέργειες της εναγομένης δεν μπορούν να επισύρουν την ευθύνη της Κοινότητας, πρέπει ακόμα, επικουρικώς, να παρατηρηθεί ότι η ενάγουσα δεν μπόρεσε να αποδείξει την ύπαρξη ζημίας που θα μπορούσε να αποκατασταθεί. Η ενάγουσα δήλωσε κατά την προφορική διαδικασία ότι υπέβαλε την αίτηση προκαθορισμού βάσει συμβάσεως που είχε ήδη συνάψει. Εξάλλου, η αίτηση προκαθορισμού υποβλήθηκε με την προσδοκία ότι θα επακολουθούσε προσαρμογή των ποσών επιστροφής που είχαν προκαθοριστεί. Θεωρεί λοιπόν ως ζημία της το ότι παρά τις προσδοκίες της δεν επακολούθησε προσαρμογή των προκαθορισμένων ποσών.

Όπως όμως αποδείχτηκε, ή ενάγουσα δεν μπορούσε να αναμένει ότι η εναγομένη, παρά την ανακοίνωσή της, θα προσάρμοζε και εκείνες τις επιστροφές που είχαν προκαθοριστεί εντός της προθεσμίας των δεκατεσσάρων ημερών πριν από τον καθορισμό των νέων τιμών παρεμβάσεως. Κατά συνέπεια, η δήθεν ζημία έγκειται σε έναν καθαρά κερδοσκοπικό υπολογισμό της ενάγουσας, ο οποίος πρέπει να θεωρηθεί ότι εντάσσεται στα πλαίσια του επιχειρηματικού της κινδύνου. Επιπλέον, αφού δεν πραγματοποίησε την εξαγωγή των εμπορευμάτων βάσει του πιστοποιητικού εξαγωγής της 18ης Μαΐου 1982, προκειμένου να περιορίσει την αναμενόμενη ζημία, και η κατάπτωση της ασφάλειας την οποία είχε ως συνέπεια το γεγονός αυτό πρέπει επίσης να θεωρηθεί ότι εντάσσεται στα πλαίσια του εμπορικού της κινδύνου.

IV — Επί της απαιτήσεως των τόκων

Δεδομένου ότι η αγωγή είναι αβάσιμη από κάθε άποψη, είναι περιττή η εξέταση της απαιτήσεως τόκων.

Γ — Συμπερασματικώς προτείνω επομένως στο Δικαστήριο να απορρίψει την αγωγή ως αβάσιμη και να καταδικάσει την ενάγουσα στα δικαστικά έξοδα, σύμφωνα με το άρθρο 69, παράγραφος 2, του κανονισμού.