ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ F. G. JACOBS της 29ης Μαρτίου 1990 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Η κοινή οργάνωση των αγορών στον τομέα των οπωροκηπευτικών

1. Στην παρούσα υπόθεση οι ενάγοντες ζητούν από την Κοινότητα την αποκατάσταση, δυνάμει του άρθρου 215, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΟΚ, της ζημίας που ισχυρίζονται ότι υπέστησαν λόγω της εκδόσεως του κανονισμού (ΕΟΚ) 3587/86 της Επιτροπής (ΕΕ L 334, σ. 1). Ο κανονισμός αυτός τροποποίησε τους συντελεστές προσαρμογής που εφαρμόζονται για τον υπολογισμό της τιμής αγοράς οπωροκηπευτικών με καθορισμένα εμπορικά χαρακτηριστικά.

2. Οι ενάγοντες είναι οκτώ. Τέσσερις από αυτούς, δηλαδή η AERPO, η ALPO, η ένωση παραγωγών « Hermitage-Basse Isère » και η ένωση « Dauphiné-Vivarais », αποτελούν οργανώσεις παραγωγών κατά την έννοια του άρθρου 13 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1035/72 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/007, σ. 250), όπως έχει τροποποιηθεί. Από την ομάδα αυτή, οι δύο πρώτοι ενάγοντες έχουν την έδρα τους στην Ιταλία και οι δύο επόμενοι στη Γαλλία. Οι υπόλοιποι τέσσερις ενάγοντες, δηλαδή η CAPO, η COT, ο Jean-Claude Guillermain και ο Jean Julien, είναι όλοι παραγωγοί οπωροκηπευτικών, μέλη μιας από τις ενάγουσες οργανώσεις παραγωγών.

3. Τα οπωροκηπευτικά υπάγονται σε κοινή οργάνωση αγοράς, οι κανόνες της οποίας θεσπίζονται με τον κανονισμό 1035/72. Ο μηχανισμός στηρίξεως των τιμών που προβλέπει ο κανονισμός αυτός, και ο οποίος είναι αρκετά αδύνατος σε σχέση με αυτόν που εφαρμόζεται σε άλλους τομείς, περιλαμβάνει δύο στοιχεία. Καταρχάς οι οργανώσεις παραγωγών μπορούν να καθορίζουν τιμή αποσύρσεως κάτω από την οποία δεν διαθέτουν προς πώληση τα προϊόντα που προσκομίζουν τα μέλη τους (άρθρο 15, παράγραφος 1). Όταν έχει καθοριστεί τιμή αποσύρσεως, οι οργανώσεις παραγωγών υποχρεούνται να χορηγούν στους παραγωγούς-μέλη τους αποζημίωση για τις ποσότητες προϊόντων που παραμένουν απώλητες. Τα κράτη μέλη μπορούν να καθορίζουν το ανώτατο επίπεδο της τιμής αποσύρσεως. Οι οργανώσεις παραγωγών μπορούν επίσης να αποφασίσουν να μη διαθέσουν προς πώληση τα προϊόντα τα οποία δεν ανταποκρίνονται στους κανόνες εμπορίας. Στην περίπτωση αυτή οι οργανώσεις παραγωγών πρέπει να χορηγούν στους παραγωγούς-μέλη, για τις ποσότητες που δεν διατίθενται προς πώληση, μια αποζημίωση η οποία υπολογίζεται σε συνάρτηση με την τιμή αποσύρσεως [άρθρο 15, παράγραφος 1, όπως συμπληρώθηκε με το άρθρο 4 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1154/78, ΕΕ ειδ. έκδ. 03/021, σ. 5].

4. Για τη χρηματοδότηση αυτών των μέτρων αποσύρσεως, οι οργανώσεις παραγωγών

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

ιδρύουν ταμείο παρεμβάσεως που χρηματοδοτείται από εισφορές καθοριζόμενες βάσει των ποσοτήτων που διατίθενται προς πώληση. Τα προϊόντα που διαθέτουν προς πώληση οι παραγωγοί-μέλη πωλούνται συνήθως μέσω της οργανώσεως. Αυτό προκύπτει από το γαλλικό κείμενο του άρθρου 13 του κανονισμού 1035/72, μολονότι το αγγλικό κείμενο της διατάξεως αυτής είναι αρκετά σκοτεινό, όπως επισήμανα στις προτάσεις που ανέπτυξα επί της υποθέσεως 77/88, Stute κατά Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, Συλλογή 1989, σσ. 1755 και 1765, στο σημείο 10.

5. Εξάλλου, για ορισμένα προϊόντα, το Συμβούλιο υποχρεούται, κατ' εφαρμογή του άρθρου 16, παράγραφος 1, του κανονισμού 1035/72, να καθορίζει ετησίως « τιμή βάσεως » και « τιμή αγοράς ». Κατά το άρθρο 16, παράγραφος 2 [όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 1 του κανονισμού (ΕΟΚ) 2454/72, ΕΕ ειδ. έκδ. 03/008, σ. 182], η τιμή βάσεως

« καθορίζεται λαμβανομένης ιδίως υπόψη της ανάγκης:

— συνεισφοράς προς στήριξη του εισοδήματος των γεωργών,

— εξασφαλίσεως της σταθεροποιήσεως των τιμών στις αγορές χωρίς σχηματισμό διαρθρωτικών πλεονασμάτων μέσα στην Κοινότητα,

— λήψεως υπόψη του συμφέροντος των καταναλωτών,

βάσει της εξελίξεως του μέσου όρου των τιμών που διαπιστώνονται κατά τη διάρκεια των τριών τελευταίων ετών στις πιο αντιπροσωπευτικές αγορές παραγωγής της Κοινότητας, για ένα προϊόν καθορισμένο κατά τα εμπορικά χαρακτηριστικά του, όπως ποικιλία ή τύπος, ποιοτική κατηγορία, ταξινόμηση κατά μέγεθος και συσκευασία ».

Η τιμή αγοράς καθορίζεται σε επίπεδο μεταξύ 40 και 70 % της τιμής βάσεως, αναλόγως του οικείου προϊόντος.

6. Δυνάμει του άρθρου 18 (όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 2 του προαναφερθέντος κανονισμού 2454/72), τα κράτη μέλη χορηγούν χρηματική αντιστάθμιση στις οργανώσεις παραγωγών, οι οποίες πραγματοποιούν παρεμβάσεις μέσα στο πλαίσιο των διατάξεων του άρθρου 15, με την προϋπόθεση ότι η τιμή αποσύρσεως δεν υπερβαίνει ορισμένο επίπεδο. Το επίπεδο αυτό υπολογίζεται σε σχέση με την τιμή βάσεως και την τιμή αγοράς που πολλαπλασιάζονται, ενδεχομένως, επί τον κατάλληλο συντελεστή προσαρμογής.

7. Η τιμή αγοράς έχει ως κύρια αποστολή να καθορίσει τη στιγμή από την οποία τα κράτη μέλη υποχρεούνται να αγοράσουν τα προϊόντα που τους προσφέρονται (άρθρο 19, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 3 του προαναφερθέντος κανονισμού 2454/72). Όταν οι πραγματικές τιμές που διαπιστώθηκαν σε συγκεκριμένες αγορές παραμένουν, επί τρεις συνεχείς ημέρες, κατώτερες της τιμής αγοράς, η Επιτροπή πρέπει να διαπιστώσει, αν το ζητήσει το εν λόγω κράτος μέλος, ότι η αγορά του οικείου προϊόντος ευρίσκεται σε κατάσταση σοβαρής κρίσεως. Στο στάδιο αυτό τα κράτη μέλη υποχρεούνται να αγοράζουν τα κοινοτικής προελεύσεως προϊόντα που τους προσφέρονται, εφόσον τα προϊόντα αυτά ανταποκρίνονται σε ορισμένες απαιτήσεις ποιότητας και μεγέθους και δεν έχουν αποσυρθεί από την αγορά σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 15. Οι πράξεις αγοράς αναστέλλονται όταν οι τιμές παραμείνουν υψηλότερες της τιμής αγοράς επί τρεις συνεχείς ημέρες.

8. Όταν τα προϊόντα που προσφέρονται στα κράτη μέλη κατ' εφαρμογήν του άρθρου 19 παρουσιάζουν διαφορετικά χαρακτηριστικά από εκείνα των προϊόντων που ελήφθησαν υπόψη για τον καθορισμό της κρίσιμης τιμής βάσεως (των καλουμένων προϊόντων-πιλότων), η τιμή στην οποία αγοράζεται το προϊόν υπολογίζεται πολλαπλασιάζοντας την τιμή αγοράς του προϊόντος-πιλότου επί συντελεστή προσαρμογής [άρθρο 16, παράγραφος 4, όπως τροποποιήθηκε με τους κανονισμούς (ΕΟΚ) 793/76, ΕΕ ειδ. έκδ. 03/015, σ. 7, και 1154/78, που προαναφέρθηκε]. Οι συντελεστές προσαρμογής ορίζονται κατά τη διαδικασία της επιτροπής διαχειρίσεως, τα κύρια στοιχεία της οποίας εξετάζονται στη συνέχεια.

Ο προσβαλλόμενος κανονισμός

9. Με τον κανονισμό 3587/86 η Επιτροπή θέσπισε νέους συντελεστές προσαρμογής που εφαρμόζονται στην τιμή αγοράς στον τομέα των οπωροκηπευτικών. Κατά τους ενάγοντες, αυτό προκάλεσε μείωση, i) των τιμών στις οποίες αγοράστηκαν ορισμένα προϊόντα που υπάγονται στον κανονισμό 1035/72, ii) του ποσού της χρηματικής αντισταθμίσεως που υποχρεούνται τα κράτη μέλη να χορηγούν στις οργανώσεις παραγωγών που πραγματοποιούν παρεμβάσεις στο πλαίσιο των διατάξεων του άρθρου 15, και iii) του ύψους των αποζημιώσεων που χορηγούν οι οργανώσεις παραγωγών στα μέλη τους για τα προϊόντα που δεν διατέθηκαν προς πώληση. Οι ενάγοντες υποστηρίζουν ότι ο κανονισμός 3587/86 είναι παράνομος και ζητούν την αποκατάσταση της ζημίας που, όσον αφορά τις οργανώσεις παραγωγών, ισούται με τη διαφορά μεταξύ της χρηματικής αντισταθμίσεως που θα είχαν το δικαίωμα να λάβουν από τα κράτη μέλη στο πλαίσιο της εφαρμογής των παλαιών συντελεστών προσαρμογής και των ποσών που υπολογίστηκαν κατ' εφαρμογήν των νέων συντελεστών προσαρμογής. Όσον αφορά τους ενάγοντες παραγωγούς, αυτοί ζητούν την αποκατάσταση της ζημίας που ισούται με τη διαφορά μεταξύ των αποζημιώσεων που θα είχαν το δικαίωμα να λάβουν από τις οργανώσεις παραγωγών στο πλαίσιο της εφαρμογής των παλαιών συντελεστών προσαρμογής και των ποσών που προέκυψαν από την εφαρμογή των νέων συντελεστών προσαρμογής. Οι ενάγοντες ζητούν επίσης την καταβολή συμβολικού ποσού ως αποζημιώσεως για τη μείωση των τιμών που ισχυρίζονται ότι προέκυψε από τη μείωση των τιμών αγοράς λόγω της θεσπίσεως νέων συντελεστών προσαρμογής.

Επί του παραδεκτού

10. Στο υπόμνημα αντικρούσεώς της η Επιτροπή υπαινίσσεται, κατά τρόπο έμμεσο, ότι η αγωγή είναι, τουλάχιστον εν μέρει, απαράδεκτη. Υποστηρίζει ότι οι ενάγοντες, που είναι οργανώσεις παραγωγών, θα μπορούσαν να αμφισβητήσουν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων το ύψος της χρηματικής αντισταθμίσεως που τους χορηγήθηκε από τις αρμόδιες εθνικές αρχές. Το κύρος του κανονισμού 3587/86 θα μπορούσε τότε να αποτελέσει αντικείμενο αιτήσεως εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως. Αν ο κανονισμός αυτός κηρυσσόταν ανίσχυρος κατόπιν μιας τέτοιας προδικαστικής παραπομπής, αυτό θα μπορούσε να οδηγήσει σε αποζημίωση καθοριζόμενη βάσει των παλαιών συντελεστών προσαρμογής.

11. Φαίνεται ότι η Επιτροπή αναφέρεται στη νομολογία του Δικαστηρίου κατά την οποία το παραδεκτό της αγωγής αποζημιώσεως προϋποθέτει, σε ορισμένες περιπτώσεις, την εξάντληση των ενδίκων μέσων του εσωτερικού δικαίου που παρέχονται για ικανοποίηση εκ μέρους των εθνικών αρχών. Για να είναι απαράδεκτη, για τον λόγο αυτό, μια αγωγή αποζημιώσεως πρέπει όμως τα εθνικά ένδικα μέσα να εξασφαλίζουν αποτελεσματικά την προστασία των ιδιωτών που θεωρούν ότι θίγονται από τις πράξεις των κοινοτικών οργάνων:

βλέπε την απόφαση της 30ής Μαΐου 1989, Roquette Frères κατά Επιτροπής, σκέψη 15 (20/88, Συλλογή 1989, σ. 1553)· απόφαση της 12ης Απριλίου 1984, Unifrex κατά Επιτροπής και Συμβουλίου, σκέψη 11 (281/82, Συλλογή 1984, σ. 1969)· και απόφαση της 26ης Φεβρουαρίου 1986, Krohn κατά Επιτροπής, σκέψη 27 (175/84, Συλλογή 1986, σ. 753).

12. Εντούτοις, όπως παρατηρούν οι ενάγοντες, η αγωγή δεν αφορά αποκλειστικά τη διαφορά μεταξύ της αντισταθμίσεως και των καταβαλλομένων βάσει των νέων συντελεστών προσαρμογής αποζημιώσεων, αφενός, και των καταβαλλομένων ποσών βάσει των παλαιών συντελεστών προσαρμογής, αφετέρου, αλλά περιλαμβάνει και τη ζημία που δηλώνουν ότι υπέστησαν λόγω της προβαλλομένης μειώσεως των τιμών, μειώσεως που οφείλεται στην έκδοση του επίδικου κανονισμού. Το Δικαστήριο είναι το μόνο αρμόδιο να κρίνει σχετικά με την αποκατάσταση της ζημίας αυτής. Μολονότι οι ενάγοντες δεν ζητούν παρά συμβολικό ποσό ως αποκατάσταση αυτής της προβαλλομένης ζημίας, η τακτική αυτή φαίνεται ότι έχει ως σκοπό την αποφυγή της δυσκολίας της εκτιμήσεως της ζημίας αυτής, και όχι απλώς την αποφυγή της υποχρεώσεως προσφυγής ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων.

13. Η νομολογία του Δικαστηρίου περί της εξαντλήσεως των εσωτερικών ενδίκων μέσων θα πρέπει, νομίζω, να εφαρμόζεται με περίσκεψη, διότι προϋποθέτει πιθανολογήσεις ως προς την έκβαση ενδεχομένων δικών ενώπιον των δικαστηρίων ενός κράτους μέλους. Στην προκειμένη περίπτωση η Επιτροπή δεν υποστηρίζει ότι η αγωγή αποζημιώσεως είναι προφανώς αβάσιμη όσον αφορά την προβαλλόμενη μείωση των τιμών. Ούτε υπήρξε υπαινιγμός ότι οι αγωγές των παραγωγών-εναγόντων, σε αντίθεση με αυτές των οργανώσεων, σχετικά με τις αποζημιώσεις που δικαιούνται, είναι απαράδεκτες. Υπό τις συνθήκες αυτές θεωρώ ότι καμία αγωγή των εναγόντων δεν πρέπει να απορριφθεί ως απαράδεκτη.

Επί της ουσίας

14. Στην υπόθεση 5/71, Zuckerfabrik Schöppenstedt κατά Συμβουλίου (Rec. 1971, σ. 975) το Δικαστήριο έκρινε ότι:

« δεδομένου ότι πρόκειται για κανονιστική πράξη που προϋποθέτει επιλογές οικονομικής πολιτικής, αυτή η ευθύνη της Κοινότητας για τη ζημία που υπέστησαν οι ιδιώτες από τα αποτελέσματα αυτής της πράξεως γεννάται, βάσει της διατάξεως του άρθρου 215, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης, μόνο σε περίπτωση επαρκώς διακεκριμένης παραβάσεως υπέρτερου κανόνα δικαίου που προστατεύει τους ιδιώτες » (σκέψη 11).

Για να κριθεί αν αυτό ισχύει στην προκειμένη περίπτωση αρκεί να εξεταστεί αν ο κανονισμός 3587/86 αποτελεί κανονιστική πράξη που προϋποθέτει, από πλευράς του οργάνου που την εξέδωσε, επιλογές οικονομικής πολιτικής.

15. Κατά το άρθρο 189 της Συνθήκης, « ο κανονισμός έχει γενική ισχύ. Είναι δεσμευτικός ως προς όλα τα μέρη του και ισχύει άμεσα σε κάθε κράτος μέλος ». Εκ πρώτης όψεως, ο κανονισμός 3587/86 έχει επομένως κανονιστικό χαρακτήρα. Εξάλλου, ο κανονισμός αυτός αφορά τους ενάγοντες της παρούσας υπόθεσης όχι λόγω ορισμένων ιδιαιτέρων χαρακτηριστικών τους, αλλά μόνο λόγω των εμπορικών δραστηριοτήτων τους. Από την άποψη αυτή η κατάστασή τους δεν διαφέρει από αυτή στην οποία βρίσκεται οποιοσδήποτε επιχειρηματίας ασκεί την ίδια δραστηριότητα. Κατά συνέπεια, δεν μπορεί να γίνει δεκτό το επιχείρημα των εναγόντων ότι ο κανονισμός

3587/86 δεν είναι κανονιστική πράξη, αλλά πράξη ανάλογη προς διοικητική πράξη γενικής ισχύος. Είναι σαφές ότι ο κανονισμός αυτός, που έχει γενική ισχύ, έχει οπωσδήποτε κανονιστικό χαρακτήρα.

16. Όσον αφορά το ζήτημα αν ο προσβαλλόμενος κανονισμός προϋποθέτει επιλογές οικονομικής πολιτικής, πρέπει να υπενθυμιστεί ότι οι συντελεστές προσαρμογής έχουν ως σκοπό να καταστήσουν δυνατό τον υπολογισμό της τιμής αγοράς προϊόντων που παρουσιάζουν εμπορικά χαρακτηριστικά διαφορετικά από αυτά του οικείου προϊόντος-πιλότου. Για τον υπολογισμό της τιμής αγοράς, το Συμβούλιο υποχρεούται, δυνάμει του άρθρου 16, παράγραφος 3, του κανονισμού 1035/72, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 2454/72, να λαμβάνει υπόψη ιδίως « για κάθε ένα εξεταζόμενο προϊόν τα χαρακτηριστικά της αγοράς και ειδικότερα το εύρος της διακυμάνσεως των τιμών ». Από αυτό προκύπτει ότι, κατά τον καθορισμό των συντελεστών προσαρμογής που εφαρμόζονται σε ειδικές περιπτώσεις, η Επιτροπή πρέπει να εφαρμόζει κριτήρια ανάλογα προς τα προϊόντα που παρουσιάζουν χαρακτηριστικά διαφορετικά από αυτά των προϊόντων-πιλότων, όπως υπογραμμίζεται στη δεύτερη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου του κανονισμού 3587/86.

17. Κατά την άποψή μου είναι σαφές ότι η Επιτροπή διαθέτει διακριτική ευχέρεια κατά την εκτέλεση της αποστολής αυτής. Αυτή η διακριτική ευχέρεια δεν είναι βέβαια απεριόριστη, αλλά παρέχει στην Επιτροπή τη δυνατότητα να αποφασίζει αν τα χαρακτηριστικά ενός προϊόντος επιβάλλουν την εφαρμογή συντελεστή προσαρμογής επί του προϊόντος αυτού και να ορίζει το ύψος αυτού του συντελεστή προσαρμογής, υπό το πρίσμα της λειτουργίας που επιτελεί η τιμή αγοράς στο πλαίσιο του συστήματος που καθιερώνει ο κανονισμός 1035/72. Το γεγονός ότι οι ενάγοντες δεν απέδειξαν ότι η Επιτροπή διέπραξε πράγματι σφάλματα καθορίζοντας το ύψος των συντελεστών προσαρμογής ούτε διευκρίνισαν το ύψος στο οποίο έπρεπε, κατά την άποψή τους, να καθοριστούν οι συντελεστές αυτοί αποδεικνύει ότι το έργο της Επιτροπής προϋποθέτει υποκειμενικές επιλογές οικονομικής πολιτικής, και όχι απλή αυστηρή εφαρμογή ενός τύπου. Αυτό επιβεβαιώνεται από την απαίτηση, σύμφωνα με το άρθρο 16, παράγραφος 4, του κανονισμού 1035/72, να καθορίζονται οι συντελεστές προσαρμογής κατά τη διαδικασία του άρθρου 33 (την καλούμενη « διαδικασία της επιτροπής διαχειρίσεως »). Κατά τη διαδικασία αυτή η Επιτροπή υποβάλλει σχέδιο των ληπτέων μέτρων σε επιτροπή που αποτελείται από αντιπροσώπους των κρατών μελών. Η επιτροπή πρέπει στη συνέχεια να διατυπώσει τη γνώμη της επί του σχεδίου αυτού. Αν τα μέτρα που λαμβάνει στη συνέχεια η Επιτροπή δεν είναι σύμφωνα προς τη γνώμη που διατύπωσε η επιτροπή διαχειρίσεως, το Συμβούλιο μπορεί, εντός προθεσμίας ενός μηνός, να υποκαταστήσει με απόφασή του την απόφαση της Επιτροπής. Η διαδικασία αυτή προϋποθέτει ότι είναι δυνατό να εκδηλωθεί διακριτική ευχέρεια σε τρία επίπεδα: καταρχάς από την Επιτροπή, στη συνέχεια από την επιτροπή των αντιπροσώπων των κρατών μελών και, τέλος, από το Συμβούλιο. Αντιμετωπίζεται σαφώς το ενδεχόμενο διαστάσεως απόψεων όσον αφορά το ποια είναι τα απαραίτητα στοιχεία για την εξασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας της κοινής οργανώσεως των αγορών στον τομέα των οπωροκηπευτικών και καθιερώνεται μηχανισμός που αποσκοπεί στον καθορισμό της αντιλήψεως που πρέπει να επικρατήσει.

18. Από τις προηγούμενες παρατηρήσεις προκύπτει ότι, σύμφωνα με την απόφαση του Δικαστηρίου επί της υποθέσεως Schöppenstedt, οι ενάγοντες πρέπει να αποδείξουν την ύπαρξη « επαρκώς διακεκριμένης παραβάσεως υπέρτερου κανόνα δικαίου που προστατεύει τους ιδιώτες ».

19. Οι ενάγοντες προέβαλαν τρία επιχειρήματα βάσει των οποίων θεωρούν ότι ο κανονισμός 3587/86 είναι παράνομος. Πρώτον, υποστηρίζουν ότι η Επιτροπή ενήργησε καθ' υπέρβαση εξουσίας διότι οι νέοι συντελεστές προσαρμογής έχουν ως αποτέλεσμα τη μείωση των τιμών αγοράς που καθόρισε το Συμβούλιο. Η Επιτροπή σφετερίστηκε έτσι ορισμένες εξουσίες του Συμβουλίου με σκοπό την επιδίωξη των δικών της πολιτικών στόχων, δηλαδή της μειώσεως του ύψους παρεμβάσεως. Δεύτερον, οι ενάγοντες υποστηρίζουν ότι ο προσβαλλόμενος κανονισμός θίγει τις βασικές αρχές της κοινής οργανώσεως αγορών στον τομέα των οπωροκηπευτικών, μεταβάλλοντας το αποτέλεσμα των τιμών που καθόρισε το Συμβούλιο επί της εξελίξεως των τιμών. Τρίτον, οι ενάγοντες υποστηρίζουν ότι η αιτιολογία του προσβαλλόμενου κανονισμού είναι ανεπαρκής.

20. Δεν θα χρειαστεί να εξετάσω εκτενώς τον τρίτο ισχυρισμό. Στην υπόθεση 106/81, Kind κατά Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (Συλλογή 1982, σ. 2885) το Δικαστήριο έκρινε ότι «ενδεχόμενες ελλείψεις της αιτιολογίας μιας κανονιστικής πράξεως δεν δύνανται να γεννήσουν ευθύνη της Κοινότητος» κατά το άρθρο 215, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης (σκέψη 14 της αποφάσεως). Δεν βλέπω να συντρέχει στην παρούσα υπόθεση λόγος παρεκκλίσεως από αυτή τη βασική αρχή.

21. Όσον αφορά τα υπόλοιπα επιχειρήματα που προβάλλουν οι ενάγοντες πρέπει να γίνει δεκτό, ως προς την παρούσα υπόθεση, ότι οι διατάξεις του κανονισμού 1035/72 βάσει των οποίων εκδόθηκε ο προσβαλλόμενος κανονισμός αποτελούν υπέρτερους κανόνες δικαίου, η παράβαση των οποίων γεννά ευθύνη της Κοινότητας κατά το άρθρο 215, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης (βλέπε 74/74, CNTA κατά Επιτροπής, ECR 1975, σ. 533). Εξάλλου, το σύστημα που καθιερώνει ο κανονισμός 1035/72 μπορεί, νομίζω, να θεωρηθεί ότι αποσκοπεί, τουλάχιστον εν μέρει, στην προστασία των συμφερόντων της κατηγορίας προσώπων στην οποία ανήκουν οι ενάγοντες, δηλαδή των επιχειρηματιών που εμπορεύονται τα προϊόντα στα οποία εφαρμόζεται ο εν λόγω κανονισμός. Όπως προκύπτει από το άρθρο 39, παράγραφος 1, στοιχείο β), της Συνθήκης, η κοινή γεωργική πολιτική έχει ιδίως ως σκοπό την προστασία των συμφερόντων του γεωργικού πληθυσμού. Στην υπόθεση Kampffmeyer θεωρήθηκε ότι οι κανόνες που αφορούν το σύστημα αυτό μπορούν, κατά συνέπεια, να θεωρηθούν ότι αποσκοπούν να προστατεύσουν τους ιδιώτες κατά την έννοια της αποφάσεως του Δικαστηρίου στην υπόθεση Schöppenstedt (βλέπε 5/66, 7/66 και 13/66 έως 24/66, Kampffmeyer κατά Επιτροπής, ECR 1967, σ. 317). Αυτό συμβαίνει μολονότι το εν λόγω σύστημα επιδιώκει χωρίς αμφιβολία και ευρύτερο σκοπό, αποσκοπώντας στη διευκόλυνση της εύρυθμης λειτουργίας της οργανώσεως της οικείας αγοράς.

22. Δεν το νομίζω χρήσιμο να επιμείνω στα ζητήματα αυτά διότι, για να ευδοκιμήσει η αγωγή τους, οι ενάγοντες πρέπει να αποδείξουν όχι μόνο την ύπαρξη παραβάσεως υπέρτερου κανόνα δικαίου που προστατεύει τους ιδιώτες, αλλά και ότι η παράβαση είναι επαρκώς διακεκριμένη ώστε να γεννά την ευθύνη της Κοινότητας. Στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 83/76 και 94/76, 4/77, 15/77 και 40/77, HNL κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, ECR 1978, σ. 1209 («αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη»), το Δικαστήριο έκρινε ότι:

«στους τομείς που υπάγονται στην πολιτική της Κοινότητας στον οικονομικό τομέα, μπορεί να απαιτηθεί από τον ιδιώτη να υποστεί, εντός ευλόγων ορίων, ορισμένες βλαπτικές για τα οικονομικά συμφέροντά του συνέπειες μιας κανονιστικής πράξεως, χωρίς

να μπορεί να αποζημιωθεί από το δημόσιο ταμείο ... ».

Το Δικαστήριο υπογράμμισε ότι σ' ένα κανονιστικό πλαίσιο όπως αυτό της κοινής γεωργικής πολιτικής, που χαρακτηρίζεται από την άσκηση ευρείας διακριτικής ευχερείας, δεν γεννάται ευθύνη της Κοινότητας παρά μόνον « αν το οικείο όργανο παρέβη, σαφώς και σε σημαντικό βαθμό, τα όρια που επιβάλλονται στην άσκηση των εξουσιών του » (σκέψη 6).

23. Σε τέτοιες περιπτώσεις είναι, κατά συνέπεια, αναγκαίο να εξεταστεί, όπως επισήμανε το Δικαστήριο στις υποθέσεις « ισογλυκόζης » (116/77 και 124/77, Amylum κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, ECR 1979, σ. 3497, σκέψη 16, και 143/77, KSH κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, ECR 1979, σ. 3583, σκέψη 13) αν, υπό τις περιστάσεις της προκειμένης περιπτώσεως, υπήρξε σοβαρή και πρόδηλη υπέρβαση των ορίων που πρέπει να τηρεί η Επιτροπή ασκώντας τη διακριτική της εξουσία στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής.

24. Πρόκειται για πολύ αυστηρό κριτήριο που μπορεί το Δικαστήριο κάποτε να αναθεωρήσει. Εντούτοις, δεν νομίζω ότι αυτό είναι απαραίτητο στην προκειμένη περίπτωση, διότι οι ενάγοντες, κατά την άποψή μου, δεν κατόρθωσαν να αποδείξουν ότι η Επιτροπή ενήργησε κατά κατάχρηση της διακριτικής εξουσίας που της έχει αναγνωριστεί. Ασκώντας την εξουσία της να καθορίζει νέους συντελεστές προσαρμογής, η Επιτροπή εκπλήρωσε απλώς την υποχρέωση που υπέχει από το άρθρο 16, παράγραφος 4, του κανονισμού 1035/72. Είναι βέβαιο ότι οι συντελεστές προσαρμογής μεταβάλλουν τις τιμές αγοράς που εφαρμόζονται επί των προϊόντων που παρουσιάζουν ορισμένα χαρακτηριστικά· αυτή όμως είναι ακριβώς η λειτουργία που τους αναθέτει ο κανονισμός αυτός. Είναι προφανές ότι το ύψος στο οποίο καθορίζονται οι συντελεστές προσαρμογής θα πρέπει να προσαρμόζεται λαμβανομένης υπόψη της εξελίξεως των απαιτήσεων της αγοράς. Η μεταβολή των προηγουμένως εφαρμοζομένων συντελεστών προσαρμογής δεν μπορεί επομένως να θεωρηθεί ως ανάμειξη στις εξουσίες του Συμβουλίου. Αποτελεί, αντίθετα, αναπόσπαστο τμήμα του μηχανισμού ρυθμίσεως της κοινής οργανώσεως των αγορών στον τομέα των οπωροκηπευτικών που καθιερώνει ο κανονισμός 1035/72. Το γεγονός ότι στη συνέχεια η Επιτροπή αποφάσισε, ασκώντας πάντοτε τη διακριτική της ευχέρεια, να μειώσει τις συνέπειες των νέων συντελεστών προσαρμογής, εκδίδοντας τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1998/87 για ορισμένες παρεκκλίσεις για την περίοδο 1987/88 από τον προσβαλλόμενο κανονισμό (ΕΕ L 188, σ. 30) στερείται, νομίζω, κάθε σημασίας για το κύρος του κανονισμού αυτού.

25. Το γεγονός ότι ο καθορισμός νέων συντελεστών προσαρμογής από την Επιτροπή εντάσσεται σαφώς στο πλαίσιο της κατανομής αρμοδιοτήτων που προβλέπει ο κανονισμός 1035/72 επιβεβαιώνεται από τη διαδικασία που έπρεπε να ακολουθηθεί δυνάμει του κανονισμού αυτού πριν από την έκδοση του κανονισμού 3587/86, και που εξέθεσα προηγουμένως. Η διαδικασία αυτή επιτρέπει στο Συμβούλιο να αποφασίσει αντί της Επιτροπής όταν η επιτροπή που αποτελείται από αντιπροσώπους των κρατών μελών διατυπώνει δυσμενή γνώμη επί του σχεδίου μέτρων της Επιτροπής. Από το τελευταίο εδάφιο του προοιμίου του προσβαλλόμενου κανονισμού προκύπτει ότι η επιτροπή διαχειρίσεως δεν διατύπωσε γνώμη επί των μέτρων που προβλέπει ο κανονισμός αυτός εντός της προθεσμίας που έθεσε ο πρόεδρός της. Είναι, επομένως, δυνατό να συναχθεί ότι η επιτροπή διαχειρίσεως δεν θεώρησε τα μέτρα αυτά αρκετά σημαντικά ώστε να δώσει στο Συμβούλιο τη δυνατότητα να αποφασίσει αντί της Επιτροπής. Υπό τις συνθήκες αυτές ήταν έργο της Επιτροπής να θέσει σε εφαρμογή τα μέτρα που θεωρούσε αναγκαία. Κατά

συνέπεια, δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι, ενεργώντας κατά τον τρόπο αυτό η Επιτροπή, σφετερίστηκε τις εξουσίες του Συμβουλίου.

26. Ας προστεθεί ότι το Δικαστήριο, εκτιμώντας τη σημασία του κανόνα που υποστηρίζεται ότι παραβιάστηκε, λαμβάνει επίσης υπόψη τη σημασία της κατηγορίας των ενδιαφερομένων προσώπων. Έτσι, στην προαναφερθείσα υπόθεση HNL, το Δικαστήριο, απορρίπτοντας την αγωγή των εναγόντων, έκρινε ότι το εν λόγω μέτρο « έθιγε ευρύτατες κατηγορίες επιχειρηματιών » (σκέψη 7). Αντίθετα, στις υποθέσεις « gritz αραβοσίτου » και « quellmehl » (64/76 και 113/76, 167/78 και 239/78, 27/79, 28/79 και 45/79, ECR 1979, σ. 3091· 238/78, ECR 1979, σ. 2955· 241/78, 242/78, 245/78 έως 250/78, ECR 1979, σ. 3017· 261/78 και 262/78, ECR 1979, σ. 3045), στις οποίες οι αγωγές που ασκήθηκαν κατά της Κοινότητας, δυνάμει του άρθρου 215, δεύτερο εδάφιο, έγιναν δεκτές, το Δικαστήριο υπογράμμισε ότι η παραβίαση του σχετικού κανόνα δικαίου από την Κοινότητα έθιξε περιορισμένη και σαφώς οριοθετούμενη ομάδα επιχειρηματιών. Στην προκειμένη περίπτωση τα αποτελέσματα του προσβαλλόμενου κανονισμού έθιξαν μια ευρεία ομάδα, δηλαδή όλους όσους εμπορεύονται τα πολυάριθμα προϊόντα που υπάγονται στον κανονισμό αυτόν. Αυτό αποτελεί, νομίζω, πρόσθετο λόγο για να συναχθεί το συμπέρασμα ότι οι ενάγοντες δεν απέδειξαν την ύπαρξη επαρκώς διακεκριμένης παραβάσεως υπέρτερου κανόνα δικαίου.

27. Θα εξετάσω, τέλος, σύντομα δύο άλλα ζητήματα που έθεσαν οι διάδικοι, μολονότι, υπό το πρίσμα των προηγουμένων παρατηρήσεων, δεν νομίζω ότι το Δικαστήριο θα χρειαστεί να εξετάσει τα ζητήματα αυτά. Πρόκειται, πρώτον, για το ζήτημα αν υπάρχει αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ του προσβαλλομένου κανονισμού και της ζημίας που οι ενάγοντες υποστηρίζουν ότι υπέστησαν και, δεύτερον, για την εκτίμηση της ζημίας. Όσον αφορά τον αιτιώδη σύνδεσμο, θεωρώ ότι δεν αποδείχθηκε ότι οι ενάγοντες, που αποτελούν οργανώσεις παραγωγών, υπέστησαν πράγματι οποιαδήποτε άμεση ζημία λόγω της εκδόσεως του κανονισμού 3587/86. Ακόμη κι αν υποτεθεί ότι μειώθηκε το ύψος της χρηματικής αντισταθμίσεως που εδικαιούντο να λάβουν από τα κράτη μέλη λόγω θεσπίσεως νέων συντελεστών προσαρμογής, μία αντίστοιχη μείωση των αποζημιώσεων που όφειλαν να καταβάλουν στους παραγωγούς-μέλη τους θα εξουδετέρωνε τη μείωση αυτή. Διατυπώνω επίσης ορισμένες επιφυλάξεις όσον αφορά τις επιπτώσεις του προσβαλλόμενου κανονισμού γενικώς επί των τιμών, διότι πολλοί παράγοντες μπορούν να επηρεάσουν την αγορά. Ακόμη κι αν μπορούσε να αποδειχθεί ότι η μείωση των τιμών των οικείων προϊόντων έλαβε χώρα κατόπιν της θέσεως σε ισχύ νέων συντελεστών προσαρμογής, αυτό δεν σημαίνει αυτομάτως ότι η μείωση αυτή οφείλεται στους νέους συντελεστές. Νομίζω ότι οι ενάγοντες δεν κατόρθωσαν, όπως είχαν υποχρέωση, να αποδείξουν ότι αυτό συνέβη.

28. Όσον αφορά την εκτίμηση της ζημίας, οι ενάγοντες κατέβαλαν κάποια προσπάθεια να αποδείξουν την έκταση της ζημίας που υποστηρίζουν ότι υπέστησαν ως άμεση συνέπεια της θεσπίσεως νέων συντελεστών προσαρμογής. Εντούτοις οι διάδικοι δεν συμφώνησαν ως προς το αν τα προϊόντα που επέλεξαν οι ενάγοντες για να αποδείξουν τις συνέπειες του προσβαλλομένου κανονισμού είναι αντιπροσωπευτικά του γενικότερου τομέα των οπωροκηπευτικών. Πρόκειται για ένα ζήτημα το οποίο θα πρέπει να εξεταστεί, εάν η αγωγή των εναγόντων γίνει καταρχήν δεκτή. Όσον αφορά τις συνέπειες του προσβαλλόμενου κανονισμού επί των γενικών τιμών της αγοράς, οι ενάγοντες προσπάθησαν να αποφύγουν τη δυσκολία εκτιμήσεως του αποτελέσματος αυτού ζητώντας σχετικά, ως αποζη-

μίωση, απλώς ένα συμβολικό ποσό. Θεωρώ όμως ότι οι ενάγοντες δεν μπορούν με τον τρόπο αυτό να αποφύγουν το βάρος που φέρουν σχετικά με την προσπάθεια εκτιμήσεως της ζημίας τους, διότι το άρθρο 215, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης έχει ως σκοπό την αποκατάσταση της πραγματικής ζημίας και δεν αποσκοπεί απλώς στο να καθιστά δυνατό στο Δικαστήριο να κρίνει τη νομιμότητα των ενεργειών της Κοινότητας. Ας παρατηρηθεί, εξάλλου, ότι το να αποκατασταθεί η οφειλόμενη στη μείωση των τιμών ζημία που υπέστησαν μία οργάνωση αγορών και τα μέλη της ισοδυναμεί με διπλή αποκατάσταση της ίδιας ζημίας.

Πράγματι, οι οργανώσεις παραγωγών δεν υφίστανται αυτού του είδους τη ζημία παρά μόνο μέσω των αποτελεσμάτων που θίγουν τα μέλη τους.

Πρόταση

29. Συνοψίζοντας, αν και θεωρώ παραδεκτή την παρούσα αγωγή, νομίζω ότι οι ενάγοντες δεν απέδειξαν ότι η Επιτροπή ενήργησε παράνομα. Προτείνω επομένως στο Δικαστήριο:

1) να απορρίψει την αγωγή·

2) να καταδικάσει τους ενάγοντες στα δικαστικά έξοδα.